

УТВЕРЖДАЮ

Председатель Комитета  
правопорядка и безопасности  
Ленинградской области

  
В.Б. Рябцев

« 9 » / 03 2023 г.

**ДОКЛАД**

**обобщение правоприменительной практики за 2022 год при  
осуществлении регионального государственного надзора  
в области защиты населения и территории от чрезвычайных  
ситуаций в Ленинградской области и государственного надзора  
за реализацией органами местного самоуправления полномочий в  
области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций  
в Ленинградской области**

**Санкт-Петербург 2023**

Согласно распоряжению Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области (далее – Комитет) от 14 декабря 2022 года № 244 «Об утверждении Перечня объектов регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области и перечня объектов государственного надзора за реализацией органами местного самоуправления полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области» за должностными лицами надзорного органа закреплено по территориальному признаку и зонам ответственности 274 объектов надзора (190 – органы местного самоуправления Ленинградской области и 84 – юридические лица и индивидуальные предприниматели).

В 2022 году согласно Плану проверок было запланировано 54 проверки органов местного самоуправления Ленинградской области (28,4 % от общего количества объектов надзора состоящих на учете), и 149 проверок по контролю за исполнением ранее выданных предписаний надзорного органа (78,4 % от общего количества объектов надзора состоящих на учете).

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2022 году контрольные (надзорные) мероприятия Комитетом не предусмотрены и не проводились.

В связи с ограничениями, установленными постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» в течение 2022 года Комитетом проведено в отношении органов местного самоуправления:

- 16 плановых выездных проверок, в процентном соотношении – 8,4 % от общего количества объектов надзора состоящих на учете;

- 20 внеплановых документарных проверок, в процентном соотношении – 10,5 % от общего количества объектов надзора состоящих на учете.

Всего в отношении органов местного самоуправления проведено 36 проверок.

В ходе плановых проверок составлено и вручено 12 предписаний надзорного органа (75 % от количества проведенных плановых проверок), выявлено 127 нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

По результатам внеплановых проверок установлено, что из ранее предложенных к устранению предписаниями надзорного органа 64 нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устранено 27 (42 %).

Составлено и вручено 20 актов проверок, по результатам 18 проверок (90 % от количества внеплановых проверок) выявлены факты неисполнения в установленный срок пунктов предписаний надзорного органа.

В целом должностными лицами надзорного органа составлено и вручено 36 актов проверок, по результатам 30 проверок (83 % от общего числа проверок) выявлены нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Руководителям органов местного самоуправления вручено 30 предписаний об устранении обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Предписаниями предложено к устранению 164 мероприятий, направленных на устранение выявленных нарушений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В среднем, одним предписанием об устранении обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций предложено к устранению 5 мероприятий.

В рамках принятия мер реагирования, при проведении плановых и внеплановых проверок было составлено 30 протоколов об административном правонарушении по части 1 статьи 20.6 и части 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, все в отношении юридических лиц.

Все материалы дел об административных правонарушениях направлены в адрес судебных органов для принятия решения о привлечении к административной ответственности.

По результатам рассмотрения материалов дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ:

судебными органами привлечено к административной ответственности в виде административного штрафа 10 юридических лиц на общую сумму 500 000 руб.;

в отношении одного юридического лица (администрация МО Всеволожский МР) судебными органами принято решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения;

в отношении одного юридического лица отказано в привлечении по малозначительности и объявлено устное замечание (Муринское ГП Всеволожского МР).

По принятому решению мирового судьи в отношении администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области Комитетом была направлена апелляционная жалоба во Всеволожский городской суд. Всеволожским городским судом рассмотрение апелляционной жалобы в настоящее время не назначено.

Общая сумма наложенных административных штрафов, предусмотренных частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ, составляет 500 000 руб.

По результатам рассмотрения материалов дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ:

судебными органами привлечено к административной ответственности в виде административного штрафа 12 юридических лиц на общую сумму 120 000 руб.;

В отношении 1 юридического лица дело об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения (Новоладожское ГП Волховского МР);

В отношении 5 юридических лиц отказано в привлечении по малозначительности и объявлено устное замечание (Торковичское СП Лужского МР, Муринское, Кузьмолдовское, Токсовское ГП Всеволожского МР, Шлиссельбургское ГП Кировского МР).

По принятому решению мирового судьи в отношении администрации Новоладожского ГП Волховского района Комитетом была направлена апелляционная жалоба в Волховский городской суд. Волховским городским судом решение мирового судьи оставлено без изменения.

Всего, за допущенные правонарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предусмотренные частью 1 статьи 20.6 и частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ судебными органами привлечено к административной ответственности 22 юридических лица.

Процент привлечения к административной ответственности юридических лиц от общего числа рассмотренных судебными органами материалов дел об административных правонарушениях составляет 73,3 %.

Общая сумма наложенных административных штрафов составляет 620 000 руб.

В целом, производство по делам об административных правонарушениях, сформированным по итогам проверок осуществлялось в рамках действующего законодательства.

В ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий отмечаются следующие характерные нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

1) отсутствует (либо не соответствует предъявляемым требованиям) муниципальная система оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях (100 % проверенных муниципальных образований);

2) отсутствуют (либо не соответствуют предъявляемым требованиям) резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (100 % проверенных муниципальных образований);

3) план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования не соответствует

требованиям по разработке (87 % проверенных муниципальных образований);

4) не создан на муниципальном уровне орган повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – единая дежурно-диспетчерская служба муниципального образования (32 % проверенных муниципальных образований);

5) не организуются и не проводятся тактико-специальные учения с участием аварийно-спасательных формирований (37 % проверенных муниципальных образований);

6) не организуются и не проводятся в органе местного самоуправления тактико-специальные учения с участием сил постоянной готовности (37 % проверенных муниципальных образований);

7) руководитель органа местного самоуправления не прошел дополнительное профессиональное образование по программам повышения квалификации в области защиты от чрезвычайных ситуаций в учебно-методическом центре по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъекта Российской Федерации (56 % проверенных муниципальных образований);

8) председатель комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования не прошел дополнительное профессиональное образование по программам повышения квалификации в области защиты от чрезвычайных ситуаций в учебно-методическом центре по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъекта Российской Федерации (37 % проверенных муниципальных образований).

Проблемные вопросы нормативно-правового регулирования:

1. В связи с отменой постановления Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 года № 1340 «О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1340) в настоящее время складывается тревожная тенденция ухода органов местного самоуправления и организаций от надлежащего исполнения полномочий, закрепленных подпунктом «д» пункта 2 статьи 11 и подпунктом «ж» статьи 14 (соответственно) Федерального закона № 68-ФЗ, в соответствии с которыми органы местного самоуправления и организации должны самостоятельно создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Предпосылкой к сложившейся ситуации послужило отсутствие нормативных правовых актов, раскрывающих вопрос, что именно должны включать в себя резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ранее, Порядком создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 1340, был определен конкретный перечень

создаваемых материальных ресурсов, включающий в себя: продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другие материальные ресурсы. С 1 января 2021 года данное постановление утратило силу.

Вступившее в силу с 1 января 2021 года постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2020 года № 1119 «Об утверждении Правил создания, использования и восполнения резервов материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет Правила создания, использования и восполнения резервов материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В настоящее время единственным документом, определяющим порядок создания, хранения, использования и восполнения резерва материальных ресурсов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (не принимая во внимание нормативных правовых актов в области гражданской обороны), для органов местного самоуправления и организаций являются Методические рекомендации по созданию, хранению, использованию и восполнению резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утверждённые МЧС России от 19 марта 2021 года № 2-4-71-5-11, которые не являются нормативным правовым актом и носят для органов местного самоуправления и организаций рекомендательный характер.

Руководствуясь принципом самостоятельности принятия решения, органы местного самоуправления и организации, не принимая во внимание рекомендуемую Методическими рекомендациями примерную номенклатуру резервов материальных ресурсов, утверждают любую удобную для своего бюджета номенклатуру, не включающую в себя продовольствие, пищевое сырье, медицинские изделия, лекарственные препараты, топливо, и другие финансово затратные материальные ресурсы.

На основании изложенного, целесообразно на федеральном уровне утвердить нормативным правовым актом порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера для органов местного самоуправления и организаций, конкретизирующим, что именно должны включать в себя резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2. Согласно подпункту «о» пункта 2 статьи 11 Федерального закона № 68-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают и утверждают планы действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территориях муниципальных образований (далее также – планы действий).

Методическими рекомендациями по планированию действий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на региональном, муниципальном и объектовом

уровне, утвержденными МЧС России 15 марта 2021 года (далее – Методические рекомендации) определен порядок разработки и согласования планов действий с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Методические рекомендации не имеют статуса нормативного правового акта, обязательного для исполнения и носят рекомендательных характер.

В связи с этим, при осуществлении регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, у должностных лиц надзорного органа отсутствуют правовые основания требовать от органов местного самоуправления разработки и согласования планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с требованиями вышеуказанных Методических рекомендаций.

Включение мероприятий, регламентированных Методическими рекомендациями (как нарушений обязательных требований), в акты проверок объектов надзора, в предписания надзорного органа об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и в протоколы об административном правонарушении приводит к обжалованию действий должностных лиц надзорного органа и признанию их судами незаконными. При этом проводимая надзорным органом профилактическая работа, направленная на устное разъяснение субъектам надзора положений Методических рекомендаций, без возможности применения мер административного воздействия, является малоэффективной.

На основании изложенного целесообразно на федеральном уровне закрепить нормативным правовым актом порядок разработки и согласования планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. В сфере полномочий органов местного самоуправления сельских и городских поселений, муниципальных районов и городских округов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций - отсутствует четкое законодательное наполнение терминов «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций» и «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Указанные формулировки, используемые в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), носят общий и неопределенный характер, вызывают неоднозначное понимание, и как следствие, неправильное применение на практике. При этом судебные инстанции принимая во внимание близкие по смыслу слова в указанных терминах, зачастую усматривают дублирование вопросов местного значения.

В Федеральном законе № 131-ФЗ, иных федеральных законах и принятых в рамках их реализации нормативных правовых актах отсутствует

разграничение компетенции между различными типами муниципальных образований в вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Пунктом 3 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ определено, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных вопросов местного значения городских поселений (в том числе вопроса местного значения «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций»).

Считаем, что вопрос местного значения «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения», решаемый муниципальным районом, городским и сельским поселением не должен включать в себя одни и те же мероприятия, направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в виду особенностей организации местного самоуправления муниципального района, городских и сельских поселений, а также их бюджетных обязательств и возможностей.

В связи с этим целесообразно на федеральном уровне нормативно определить перечень мероприятий, отнесенных к тому или иному вопросу местного значения, а также конкретизировать перечень мероприятий, осуществляемых муниципальным районом, городским и сельским поселением (в случае закрепления за сельским поселением законом субъекта Российской Федерации вопроса местного значения «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций»).

4. Действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации не регламентировано время прибытия аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований.

Данное обстоятельство позволяет органам местного самоуправления заключать соглашения (договоры) о проведении аварийно-спасательных работ с аварийно-спасательными службами и формированиями, дислоцирующимся на территориях иных, в том числе значительно удаленных муниципальных образований. При этом эффективность применения привлекаемых сил и средств аварийно-спасательных подразделений сводится к минимуму, в виду их долгого время следования к местам аварий и чрезвычайных ситуаций.

На основании изложенного, целесообразно на федеральном уровне нормативным правовым актом регламентировать время прибытия аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований к месту вызова (по аналогии прибытия пожарных подразделений).

5. Обязанности организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регламентированы статьей 14 Федерального закона № 68-ФЗ.

Из буквального понимания указанной статьи перечисленные для организаций обязанности касаются всех организаций независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Перечень организаций, на которых распространяются требования статьи 14 Федерального закона № 68-ФЗ, содержит в себе, в том числе



объекты производственного назначения, а также объекты социальной и иной инфраструктуры (жилой фонд, объекты жилищно-коммунального хозяйства, объекты культурного назначения, организации и предприятия системы здравоохранения, учреждения образования и дошкольного воспитания, предприятия, связанные с досугом и отдыхом, объекты общественного питания, розничной торговли, предприятия сферы услуг, пассажирского транспорта, спортивные оздоровительные учреждения, учреждения связи, организации по обслуживанию населения, юридические и нотариальные конторы, банки, сберегательные кассы и др.).

Указанные организации отличаются между собой не только по своему функционалу, целям и задачам, но и по возможностям реализации обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Необходимость выполнения обязательных требований, регламентированных статьёй 14 Федерального закона № 68-ФЗ опасными производственными объектами I и II класса опасности очевидна и не вызывает сомнений в необходимости их реализации в полном объеме. Вместе с этим ряд обязательных требований недостаточно раскрыт в иных нормативных правовых актах, либо затруднителен для исполнения большинству малобюджетных организаций, не относящимся к опасным производственным объектам I и II класса опасности.

К таким требованиям относятся следующие:

- планирование и осуществление необходимых мер в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение создания, подготовки и поддержания в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- планирование и проведение мероприятий по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях.

В связи с изложенным целесообразно на федеральном уровне конкретизировать указанные обязательные требования, в части их реализации организациями, в зависимости от функционального назначения.

6. Пунктом 2 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 (далее также – Положение), определено что единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее также – единая система) объединяет органы управления,

силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом № 68-ФЗ.

Согласно статьи 14 Федерального закона № 68-ФЗ исполнение полномочий по решению вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обязательно для любой организации независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности.

Вместе с этим понятие «организация, осуществляющая свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» действующим законодательством и нормативными правовыми актами не раскрыто.

Данное обстоятельство не позволяет четко установить какие именно организации обязаны создавать «объектовое» звено единой системы и как следствие корректно установить полный перечень проверяемых в ходе надзорных мероприятий вопросов.

В соответствии с пунктом 3 Положения единая система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Согласно пункту 6 Положения, на каждом уровне единой системы создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях.

Данное требование предполагает возложение на организации дополнительных финансово затратных обязательств, в том числе:

- создание координационного органа (комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления);
- создание органа повседневного управления (дежурно-диспетчерской службы);
- создание постоянно действующего органа управления (органа специально уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций) и пр.

При этом федеральное законодательство не содержит императивного требования по созданию «объектового» звена единой системы во всех организациях.

На основании изложенного целесообразно на федеральном уровне конкретизировать понятие, указанное в пункте 2 Положения («осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»), а также определить какие

именно организации, осуществляющие свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом № 68-ФЗ, обязаны создавать координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях.