

Утвержден  
распоряжением Комитета  
правопорядка и безопасности  
Ленинградской области  
от « 4 » марта 2024 года № 32  
(приложение)

Доклад  
о правоприменительной практике за 2023 год при осуществлении  
регионального государственного надзора в области защиты населения  
и территории от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области

Доклад, содержащий результаты обобщения правоприменительной практики в части осуществления регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области за 2023 год, подготовлен во исполнение пункта 13 части 3 статьи 46, статьи 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

Согласно пункту 14 Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11.01.2018 № 12, одним из механизмов реализации государственной политики в области защиты от чрезвычайных ситуаций является проведение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в комплексе с мероприятиями по гражданской обороне.

Предметом регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области (далее – региональный государственный надзор) является соблюдение организациями и гражданами, за исключением организаций и граждан, деятельность которых подлежит федеральному государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленных Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее - Федеральный закон № 68-ФЗ) и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Ленинградской области. Организация и осуществление регионального государственного надзора регулируется Федеральным законом № 248-ФЗ.

Региональный государственный надзор осуществляется на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, определяющими выбор профилактических мероприятий и надзорных мероприятий,

их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

Для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного надзора объекты надзора относятся к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба) (далее - категории риска):

- средний риск;
- умеренный риск;
- низкий риск.

С учетом оценки риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятности наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба), деятельность контролируемых лиц подлежит отнесению к категориям риска согласно следующим критериям:

к категории среднего риска - деятельность контролируемых лиц, которые относятся к силам и средствам территориальной подсистемы Ленинградской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее - Ленинградская областная подсистема РСЧС) и не подлежат федеральному государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

к категории умеренного риска - деятельность контролируемых лиц, которые относятся к силам и средствам районных звеньев Ленинградской областной подсистемы РСЧС и не подлежат федеральному государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

к категории низкого риска - деятельность контролируемых лиц, которые не отнесены к категориям среднего и умеренного риска и не подлежат федеральному государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно распоряжению Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области от 14.12.2022 № 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 275 объектов надзора (из них 85 объектов надзора относятся к организациям различной формы собственности).

В связи с ограничениями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», надзорные мероприятия в отношении граждан и организаций в 2023 году Комитетом правопорядка и безопасности Ленинградской области (далее – Комитет) не проводились.

В целях предупреждения нарушений контролируруемыми лицами обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, соблюдение которых оценивается при осуществлении надзорных функций, Комитетом осуществляются мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований, в соответствии с ежегодной программой профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области, государственного надзора за реализацией органами местного самоуправления полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области (далее – Программа профилактики нарушений обязательных требований), утверждаемой распоряжением Комитета.

Текущее состояние профилактической деятельности надзорного органа характеризовали проведенные в 2023 году мероприятия в рамках Программы профилактики нарушений обязательных требований, в том числе:

- заседание комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области;
- осуществление анализа деятельности органов местного самоуправления, организаций и граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с целью выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений и принятие соответствующих профилактических мер, направленных на предупреждение правонарушений;
- заседание комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Ленинградской области;
- заседание комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органов местного самоуправления;
- проведение учебно-методических сборов по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с главами администраций муниципальных районов и городского округа Ленинградской области, а также с заместителями глав администраций муниципальных районов и городского округа Ленинградской области по безопасности;
- размещение и актуализация на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечня нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования;
- подготовка и размещение на официальном сайте Комитета сведений об изменениях, внесенных в действующие нормативные правовые акты, сроках и порядке вступления их в силу;
- информирование органов местного самоуправления, организаций и граждан по вопросам соблюдения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- направление письменных ответов на поступающие обращения и жалобы по вопросам, входящим в компетенцию органа государственного надзора;
- размещение на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о плановых проверках

деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, организаций и граждан;

- размещение информации о результатах плановых и внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления, организаций и граждан о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений в едином реестре проверок и в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий;

- размещение на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» обобщённой практики осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на территории Ленинградской области, с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований;

- осуществление должностными лицами надзорного органа консультирований по вопросам соблюдения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- разработка, размещение на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и поддержание в актуальном состоянии руководств по соблюдению обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Мероприятия, предусмотренные Программой профилактики нарушений обязательных требований, с учетом ограничений, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», выполнены в 2023 году надзорным органом в полном объеме. Результативность реализации Программы профилактики в 2023 году, в соответствии с методикой оценки, признана эффективной.

В рамках профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений контролируруемыми лицами обязательных требований и повышение информированности о способах их соблюдения, в 2023 году Комитетом осуществлено 87 профилактических визитов в отношении 74 контролируемых лиц, в рамках которых контролируемые лица проинформированы об обязательных требованиях, предъявляемых к их деятельности, соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска.

В целях изучения деятельности организаций в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и оказания методической помощи Комитетом правопорядка и безопасности Ленинградской области:

- проведены выездные мероприятия на места захоронений и объекты хранения запасов и средств для организации санитарно-эпидемиологических и иных работ при проведении срочных захоронений трупов в военное время (проверены более 40 мест захоронений, расположенных в муниципальных образованиях Ленинградской области);

- проведены проверки готовности объектов для развертывания пунктов временного размещения населения 1 категории на основании информации,

представленной Главным управлением МЧС России по Ленинградской области (проверено 22 объекта);

- осуществлены выезды и изучена работа, проводимая организациями и органами местного самоуправления по вопросам создания, оснащения и деятельности 169 учебно-консультационных пунктов по гражданской обороне;

- осуществлены комплексные выезды на объекты хранения резерва материальных ресурсов, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В связи с действием моратория на проведение надзорных мероприятий в отношении организаций и граждан установить типичные нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, причины, факторы и условия, способствующие возникновению указанных нарушений со стороны контролируемых лиц - не представляется возможным.

Исходя из аналогии применения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и анализа нарушений, допускаемых органам местного самоуправления, характерными нарушениями обязательных требований со стороны организаций могут являться:

1) отсутствие резерва материальных ресурсов, либо несоответствие имеющегося резерва материальных ресурсов методическим рекомендациям по созданию, хранению, использованию и восполнению резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным МЧС России № 2-4-71-5-11 от 19.03.2021;

2) отсутствие резерва финансовых ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

3) отсутствие постоянно действующего органа управления РСЧС – структурного подразделения (должностного лица), специально уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

4) не прохождение инструктажа по действиям в чрезвычайных ситуациях (не реже одного раза в год) физическими лицами, состоящими в трудовых отношениях с контролируемым лицом, а также инструктажа по действиям в чрезвычайных ситуациях при приеме на работу в течение первого месяца работы;

5) отсутствие дополнительного профессионального образования (не реже одного раза в 5 лет) по программам повышения квалификации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций у работников организации, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также у руководителя организации;

6) не проведение командно-штабных учений, тактико-специальных учений с участием сил постоянной готовности, объектовых и штабных тренировок.

Проблемные вопросы нормативно-правового регулирования в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

1. 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 статьей 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 необходимость применения отдельных обязательных требований объектами иного функционального назначения нуждается в дополнительном обосновании и пояснении.

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, какие именно организации (в зависимости от их функционального назначения) обязаны выполнять те или иные обязательные требования, приведенные в статье 14 Федерального закона № 68-ФЗ и в иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

2. Пунктом 2 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – единая система), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 (далее – Положение) определено, что единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – 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 являются звеном (могут включаться в звено), действующим на объектовом уровне единой системы и как следствие корректно установить полный перечень предъявляемых к ним обязательных требований.

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.

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 данную деятельность, обязаны создавать координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов.