

Утвержден
распоряжением Комитета правопорядка
и безопасности Ленинградской области
от «24» апреля 2026 года № 60
(приложение)

Доклад о правоприменительной практике за 2025 год при осуществлении
регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий
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 2025 год, подготовлен во исполнение пункта 13 части 3 статьи 46, статьи 47 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 248-ФЗ), пункта 3.7 Положения о региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 17 декабря 2021 года № 821.

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 декабря 1994 года № 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, Положением о региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 17 декабря 2021 года № 821.

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 Ленинградской областной подсистемы 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 17 декабря 2024 № 179 «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 248 объектов надзора (из них 74 объекта надзора относятся к организациям различной формы собственности).

В связи с отсутствием оснований для проведения плановых и внеплановых проверок и ограничениями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», надзорные мероприятия в отношении граждан и организаций в 2025 году Комитетом правопорядка и безопасности Ленинградской области 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 2025 году мероприятия в рамках Программы профилактики нарушений обязательных требований, утвержденной распоряжением Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области от 12 декабря 2024 года № 174, 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 контрольных (надзорных) мероприятий, 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 консультирования по вопросам соблюдения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- разработка и 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 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», выполнены в 2025 году надзорным органом в полном объеме. Результативность реализации Программы профилактики в 2025 году в соответствии с методикой оценки признана высокоэффективной.

В рамках профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений контролируруемыми лицами обязательных требований и повышение информированности о способах их соблюдения, в 2025 году Комитетом осуществлено 73 профилактических визита, проведенных по инициативе 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 связи с отсутствием в 2025 году оснований для проведения 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.

Вместе с этим, исходя из аналогии применения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и анализа нарушений, допускаемых органами местного самоуправления, характерными нарушениями обязательных требований со стороны организаций могут являться следующие:

1) контролируемым лицом не созданы резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

2) контролируемым лицом не создан постоянно действующий орган единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – структурное подразделение (должностное лицо), специально уполномоченное на

решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

3) физические лица, состоящие в трудовых отношениях с контролируемым лицом, не прошли инструктаж по действиям в чрезвычайных ситуациях (не реже одного раза в год), а также инструктаж по действиям в чрезвычайных ситуациях при приеме на работу в течение первого месяца работы;

4) работники организации, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также руководитель организации не прошли дополнительное профессиональное обучение (не реже одного раза в 5 лет) по программам повышения квалификации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

5) в организации не проводятся командно-штабные учения, тактико-специальные учения с участием сил постоянной готовности и штабные тренировки.

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

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) существует вероятность ухода организаций от надлежащего исполнения полномочий, закрепленных подпунктом «ж» статьи 14 Федерального закона № 68-ФЗ, в соответствии с которыми организации должны самостоятельно создать резервы финансовых и 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, было определено, что резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций должны включать в себя продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной защиты и другие материальные ресурсы (т.е. нормативным правовым актом определен конкретный перечень создаваемых материальных ресурсов). С 1 января 2021 года данное постановление утратило силу.

В настоящее время ненормативным документом, определяющим порядок создания, хранения, использования и восполнения резерва материальных ресурсов для организаций является ГОСТ Р 22.3.24-2024 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Создание, хранение, использование и восполнение резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Общие требования».

Руководствуясь принципом самостоятельности принятия решения, организации, не принимая во внимание рекомендуемую ГОСТ Р 22.3.24-2024 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.

2. Обязанности организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регламентированы статьёй 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, 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.

3. Применяемый в Федеральном законе № 68-ФЗ термин «... в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций...» не позволяет однозначно определить, к каким именно субъектам и объектам контроля отнесено это понятие. При этом, пытаясь разобраться в лингвистических тонкостях этого термина, контролируемые лица зачастую понимают свои обязанности, предусмотренные статьей 14 Федерального закона № 68-ФЗ, как полномочия по решению вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (слова «обязанности» и «полномочия» имеют близкие смысловые значения).

Указанный термин также используется и не раскрыт в постановлении Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1485 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в Положении о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 и в иных нормативных правовых актах федерального уровня.

Информация, отраженная в письме МЧС России от 05 февраля 2021 года № М-11-184 «О направлении информации» (вместе с «Разъяснениями по Положению о подготовке граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1485») (далее - письмо МЧС), не носит обязательного, нормативного характера.

Кроме этого, разъяснения, приведенные в письме МЧС по данному вопросу, не способствуют системности применения обязательных требований. Так, согласно письму МЧС к организациям, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций относятся, в том числе организации, включенные в состав сил и средств территориальных подсистем Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Исходя из практики осуществления надзорных мероприятий, в состав районных звеньев Ленинградской областной подсистемы РСЧС в отдельных муниципальных районах по усмотрению и решению органов местного самоуправления зачастую включаются, в том числе, объекты здравоохранения, опасные производственные объекты, микро и малые предприятия. При этом аналогичные организации в других районах Ленинградской области не включаются в состав районных звеньев Ленинградской областной подсистемы РСЧС.

В результате, в нарушение системности, складывается ситуация, когда к функционально аналогичным организациям в различных муниципальных районах Ленинградской области предъявляются различные по содержанию обязательные требования.

На основании изложенного целесообразно нормативным правовым актом установить четкие критерии, позволяющие объективно и системно относить те или иные организации к организациям, «в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», и позволяющие органам местного самоуправления включать их в состав районных звеньев Ленинградской областной подсистемы РСЧС.

4. Не имеет правовой определенности пункт 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), согласно которому единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 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 осуществляют свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Как видно из содержания указанного пункта, к неоднозначному термину «в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайной ситуации» добавляется еще один не раскрытый термин «осуществляют свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом № 68-ФЗ».

В случае если в приведенном нормативном правовом акте речь идет о выполнении задач, возложенных именно на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, то целесообразно уточнить об этом в нормативном правовом акте, и кроме этого пояснить, выполнения каких именно задач, предусмотренных Федеральным законом № 68-ФЗ, это касается.

Учитывая изложенное целесообразно нормативным правовым актом раскрыть 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 конкретизировать какие именно организации, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и 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.