



МЧС РОССИИ

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ
ПО ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

РАСПОРЯЖЕНИЕ

25.04.2024

г. Тула

№ 4

**Об утверждении доклада о правоприменительной практике Главного
управления МЧС России по Тульской области при осуществлении
федерального государственного надзора в области гражданской обороны
за 2023 год**

В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 1007 «О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны» р е ш и л:

1. Утвердить доклад о правоприменительной практике Главного управления МЧС России по Тульской области при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны за 2023 год.
2. Контроль за исполнением настоящего распоряжения оставляю за собой.

Заместитель начальника Главного управления –
начальник управления надзорной деятельности и
профилактической работы Главного управления
МЧС России по Тульской области
полковник внутренней службы

В.М. Лаврущев

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ
СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ ПО ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**



**ДОКЛАД ПО ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ
ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ УПРАВЛЕНИЯ НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ ГЛАВНОГО
УПРАВЛЕНИЯ МЧС РОССИИ ПО ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ, ДОКЛАД С
РУКОВОДСТВОМ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ
ТРЕБОВАНИЙ ЗА 2023 ГОД**

ТУЛА – 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Общие положения

1. Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящий Доклад по правоприменительной практике отдела надзорных мероприятий в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Тульской области, доклад с руководством по соблюдению обязательных требований (далее – Доклад) разработан в целях профилактики нарушений обязательных требований и основан на реализации следующих положений:

Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;

Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;

постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1007 «О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны»;

постановления Правительства Российской Федерации от 09.06.2022 № 1052 «О государственном надзоре за реализацией органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий в области гражданской обороны».

Целями подготовки Доклада являются:

обеспечение единства практики применения органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля, его подразделениями и территориальными органами федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, иных нормативных документов, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации;

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

снижение количества нарушений обязательных требований и повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований;

повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций.

Задачами подготовки Доклада являются:

выявление проблемных вопросов организации и осуществления проверок соблюдения обязательных требований;

выявление проблемных вопросов применения обязательных требований;

выявление типовых нарушений обязательных требований;

выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований;

выявление избыточных контрольно-надзорных функций, подготовка и внесение предложений по их устранению;

выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики, в том числе реализацией профилактических мероприятий для их предупреждения;

подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Анализ происшествий в области гражданской обороны

За 2023 год на объектах надзора в области гражданской обороны, расположенных на территории Тульской области, происшествий не зарегистрировано.

Количество объектов, взятых на учет для осуществления надзора в области гражданской обороны

На территории Тульской области в настоящий момент времени взято на учет 473 объекта, подлежащих федеральному государственному надзору в области гражданской обороны и государственному надзору в области гражданской обороны.

Категория высокого риска	21
Категория значительного риска	35
Категория среднего риска	337
Категория низкого риска	19
Не категорируются	61

Федеральных органов исполнительной власти	0
Территориальных органов федеральных органов исполнительной власти	14
Органов исполнительной власти субъекта РФ	20
Органов местного самоуправления	27
Всего	61

Данные о планировании и осуществлении надзорной деятельности в области гражданской обороны

За 2023 год в области гражданской обороны проведено 25 контрольно-надзорных мероприятий (проверок), из них: 7 - плановых и 18 – внеплановых КНМ(проверок) по контролю за исполнением ранее выданных предписаний.

Планирование проверок в области гражданской обороны осуществляется в строгом соответствии с нормами действующего законодательства РФ.

В планы проверок в области гражданской обороны включаются исключительно организации, отнесенные к категории высокого риска.

Количество проведенных плановых проверок на объектах различной категории риска



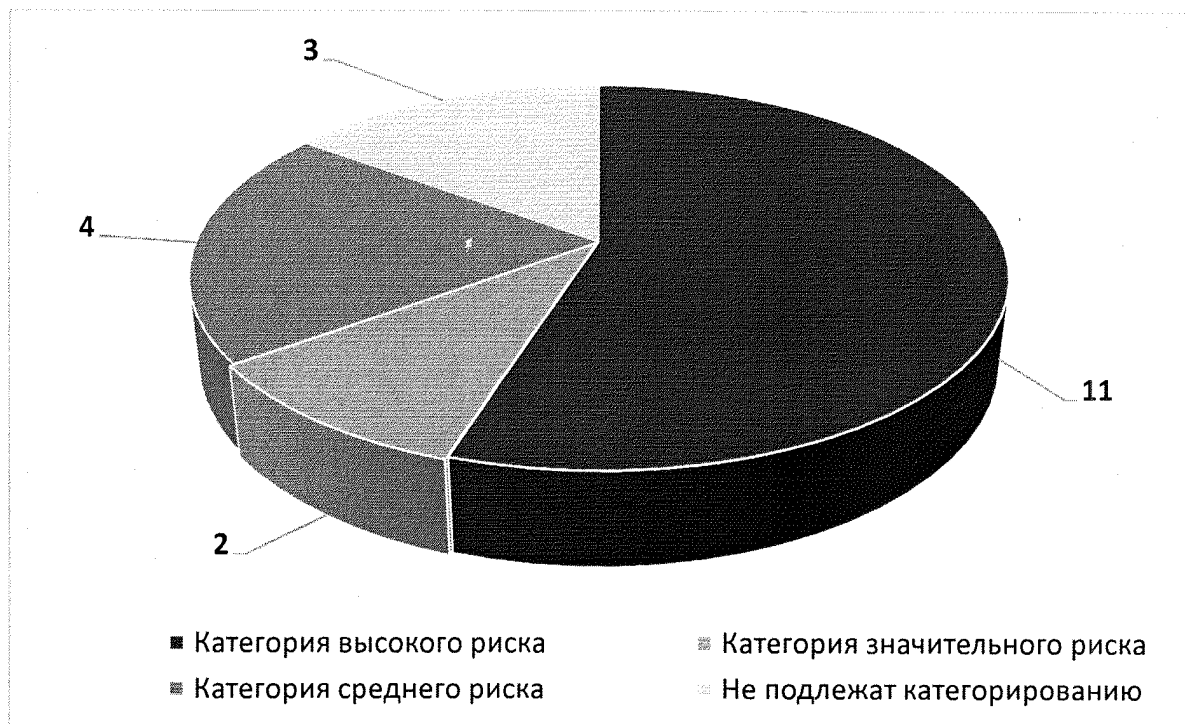
В 2023 году в области гражданской обороны проведено 18 внеплановых КНМ (проверок), которые по категориям риска разделились следующим образом:



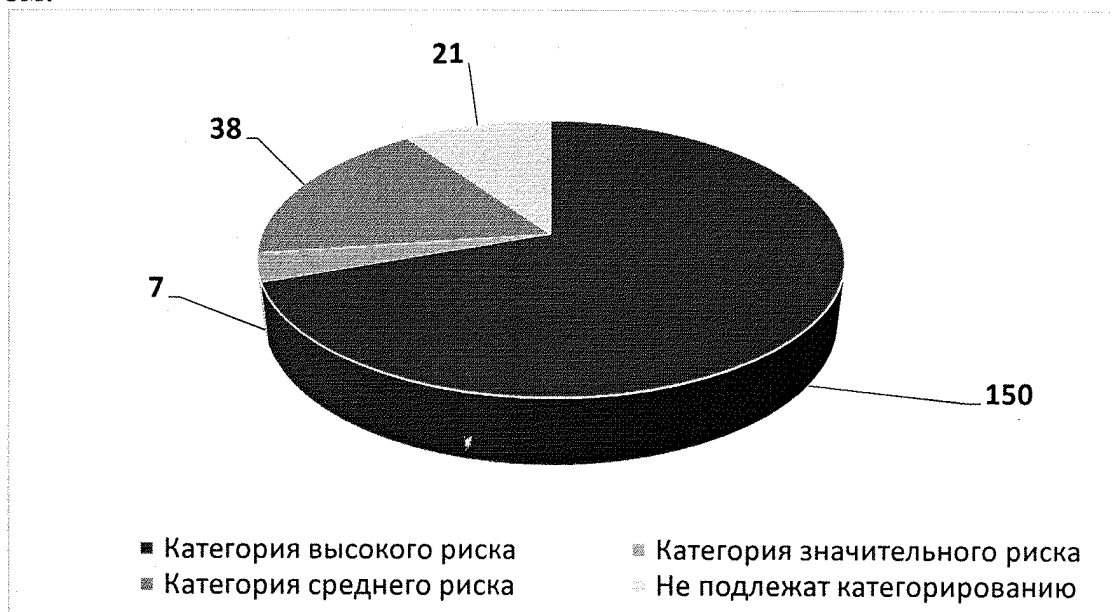
За отчетный период внеплановые проверки проводились только в целях контроля за исполнением ранее выданных предписаний. По иным основаниям проверки не проводились.

По результатам контрольно-надзорных мероприятий в 2023 году выдано 20 предписаний об устранении нарушений требований в области гражданской обороны.

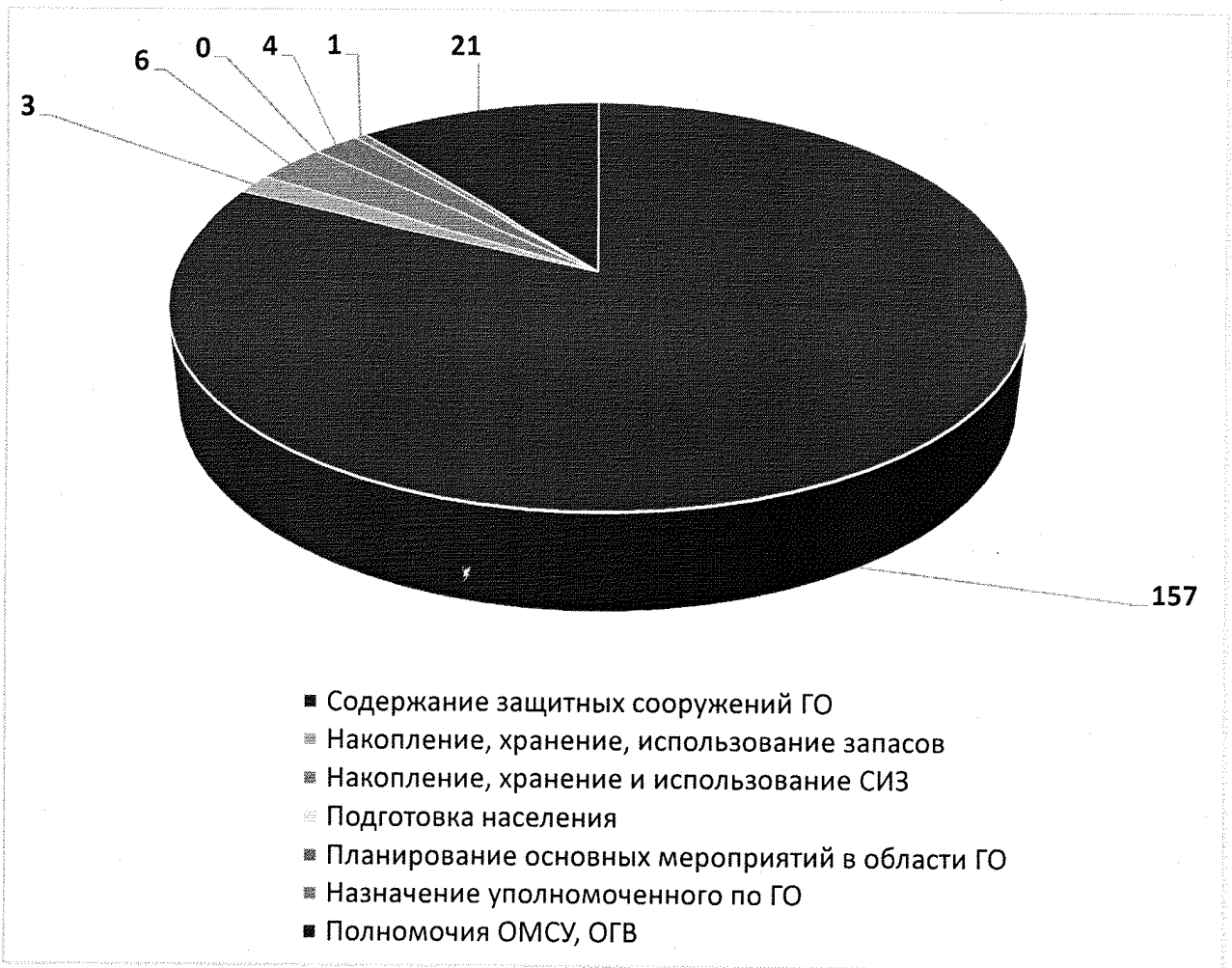
Распределение выданных предписаний по категориям риска



По итогам проверок выявлено 216 нарушений требований в области гражданской обороны, которые распределены по категориям риска следующим образом:



Количество выявленных нарушений по итогам проведения контрольно-надзорных мероприятий в области гражданской обороны по типам нарушения



Результаты анализа эффективности выполнения требований нормативных правовых актов в области гражданской обороны

За 2023 год проконтролировано устранение 1146 нарушений, срок исполнения которых истек. Процент устранения нарушений составляет 92%.

Обзор административной практики по результатам проведенных надзорных мероприятий в области гражданской обороны

В 2023 году возбуждено 22 дела об административном правонарушении:

- по ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ – 5;
- по ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ – 3;
- по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ – 14.



Все административные материалы рассмотрены мировыми судьями Тульской области, вынесены постановления о наказании виновных лиц в виде штрафа на сумму 294 000 рублей.

Сведения об отмене постановлений о назначении административных наказаний

За 2023 год отмененных постановлений о привлечении к административной ответственности не было, также отсутствуют и прекращения производства по делам об административных правонарушениях.

Основной причиной возникновения нарушений обязательных требований является высокий уровень финансовых затрат на выполнение мероприятий по сравнению с уровнем возможной административной ответственности.

Следует отметить, что руководители объектов не видят прямой связи между несоблюдением обязательных требований и риском причинения ущерба охраняемым законом ценностям. И это понятно, так как оценить ущерб возможно будет только в условиях военного времени или возникновения чрезвычайной ситуации. Однако, исполнение мероприятий по гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций напрямую связаны с обеспечением жизнедеятельности и устойчивости функционирования данных объектов.

Учитывая это, становится понятным желание многих руководителей обжаловать решения должностных лиц в судебном порядке с целью их отмены по основаниям допущенных процессуальных нарушений.

Сведения о внесенных органами прокуратуры представлениях по вопросам нарушений требований законодательства при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны

Представления органов прокуратуры в адрес Главного управления МЧС России по Тульской области по вопросам нарушений требований законодательства при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны за 2023 год не поступали.

Профилактическая работа

В рамках профилактики нарушений обязательных требований в области гражданской обороны объектами надзора Главным управлением организован и проводится комплекс профилактических мероприятий.

В 2023 году проведено 472 профилактических мероприятия, из них: 9-информирование, объявлено 2 предостережения, 199 консультаций, осуществлено 262 профилактических визита. В образовательных учреждениях области проводились уроки безопасности.

В Главном управлении МЧС России по Тульской области разработан План профилактических мероприятий на 2024 год, который определил порядок организации и осуществления профилактической работы, направленной на предупреждение нарушений обязательных требований в области гражданской обороны.

ТИПОВЫЕ И МАССОВЫЕ НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ И МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Главным управлением МЧС России по Тульской области систематически выявлялись следующие нарушения установленных требований и мероприятий в области гражданской обороны:

1) Нарушения правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны.

2) Нарушения правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля

(приказ МЧС России от 15.12.2002 № 583 «Об утверждении и введении в действие Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны», приказ МЧС России № 285 «Об утверждении и введении в действие правил пользования и содержания средств индивидуальной защиты»).

Причины возникновения типового нарушения установленных требований и мероприятий в области гражданской обороны:

пренебрежение подконтрольных объектов мерами безопасности;

пренебрежение руководителями организаций требований по защите жизни и здоровья сотрудников и работников, установленных законодательством Российской Федерации;

высокий уровень финансовых издержек по соблюдению обязательных требований.

Возможные последствия в результате пренебрежения данными требованиями и мероприятиями в области гражданской обороны:

невыполнение одной из важнейших задач гражданской обороны по предоставлению населению средств коллективной и индивидуальной защиты;

при подготовке защитного сооружения гражданской обороны к приему укрываемых будут нарушены временные рамки требований по переводу защитного сооружения с мирного на военное время эксплуатации;

увеличивается риск гибели и травматизма людей.

Руководство по соблюдению обязательного требования, дающее разъяснение, какое поведение является правомерным:

назначение ответственного должностного лица, имеющего соответствующие знания и навыки. При этом необходимо наделить данное лицо не только обязанностями, но и определенными правами;

ответственному лицу, в свою очередь, надлежит ознакомиться с изменениями действующего законодательства в указанной сфере и на их основе;

определить необходимость содержания как защитных сооружений гражданской обороны, так и средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля;

руководствуясь положениями действующего законодательства в указанной сфере, комиссионно (из числа руководителей хозяйствующего субъекта по направлениям деятельности) осуществить проверки: убежищ, средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля, условий их содержания и хранения, периодичность осмотров и поверок;

по результатам проверки составить дефектные ведомости или перечень нарушений, который в последующем, возможно, станет основой для разработки плана устранения недостатков. Конечным результатом данной работы необходимо считать, прежде всего, реализацию данного плана, пусть и постепенную. Кроме того, грамотно организованная и проводимая данная работа будет положительно характеризовать субъект надзора в глазах надзорного органа.

Кроме того, необходимо принимать во внимание положения постановления правительства РФ от 29.11.1999 № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» в части определения типа (статуса) защитных сооружений гражданской обороны предназначенных для защиты укрываемых и организовывать работу в соответствии с Методическими рекомендациями по организации перевода убежищ и противорадиационных укрытий на эксплуатацию в качестве укрытия с учетом оптимизации норм инженерно-технических мероприятий (утвержденных МЧС России 20.10.2016 № 2-4-71-56-11).

3) Нарушения, связанные с не прохождением и/или несвоевременным прохождением соответствующей подготовки должностными лицами в области гражданской обороны

(постановление Правительства РФ от 02.11.2000 № 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны»)

Причины возникновения типового нарушения установленных требований и мероприятий в области гражданской обороны:

- пренебрежение подконтрольных субъектов мерами безопасности;
- пренебрежение руководителями организаций требований по защите жизни и здоровья сотрудников и работников, установленных законодательством Российской Федерации;
- отсутствие должного внимания к данному вопросу соответствующих должностных лиц.

Возможные последствия в результате пренебрежения данными требованиями и мероприятиями в области гражданской обороны:

в связи с незнанием сотрудниками организаций порядка действий по обеспечению своей безопасности в условиях ведения военных конфликтов увеличивается риск гибели и травматизма людей.

Руководство по соблюдению обязательного требования, дающее разъяснение, какое поведение является правомерным

органу повседневного управления необходимо определить должностных лиц, подготовка для которых, является обязательной, по категориям: руководители, работники, уполномоченные на решение задач в области гражданской обороны, должностные лица комиссий по повышению устойчивого функционирования и эвакуационных комиссий, командиры нештатных формирований;

разработать план или регистр подготовки должностных лиц с учетом плана комплектования учебных групп в соответствующих учебных заведениях. При этом, следует обратить внимание на период подготовки отдельных категорий должностных лиц, т.к. подготовка по некоторым из них предусматривает обучение с отрывом от производства.

4) Не соответствие количества работников структурного подразделения по гражданской обороне установленным требованиям

(постановление Правительства РФ от 10.07.1999 № 782 «О создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны», приказ МЧС РФ от 23.05.2017 № 230 «Об утверждении положения об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций»).

В данном контексте для объектов надзора, которым в соответствии с действующим законодательством предусмотрено создание (назначение) органа (работника), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны: несоответствие количества работников, отсутствие таковых, исполнение

соответствующих обязанностей по совместительству, нарушения порядка подчиненности.

Причины возникновения типового нарушения установленных требований и мероприятий в области гражданской обороны:

пренебрежение подконтрольных объектов мерами безопасности;
пренебрежение руководителями организаций требованиями по защите жизни и здоровья сотрудников и работников, установленных законодательством Российской Федерации;

отсутствие возможности финансирования (введения в штат) должностей, которые, с точки зрения субъектов бизнеса, не приносят пользу основной экономической деятельности и доход в целом.

Возможные последствия в результате пренебрежения данными требованиями и мероприятиями в области гражданской обороны:

не выполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Внимание следует обратить организациям (предприятиям) с большим количеством работников, а также осуществляющим свою деятельность на территории двух и более субъектов РФ.

В подобных организациях штата работников, уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны с численностью 5-6 человек, находящихся в головных органах управления с точки зрения нормативных документов вполне достаточно.

Законодатель ставит в зависимость количество работников, уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны от наличия/отсутствия у организации категории по гражданской обороне, а также от условий деятельности организации в военное время. Кроме того, от этих же условий существенно отличаются и задачи работников.

На практике же складываются ситуации, при которых:
категория по гражданской обороне присвоена не организации, а объекту (филиалу, цеху), которые зачастую находятся в другом субъекте РФ;
работу в военное время продолжает не вся организация, а объект (филиал, цех).

Руководство по соблюдению обязательного требования, дающее разъяснение, какое поведение является правомерным

руководствоваться положениями постановления Правительства РФ от 10.07.1999 № 782 и приказа МЧС России от 23.05.2017 № 230;

привести в соответствие с установленными требованиями количество работников, уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны.

Также необходимо обратить внимание, что полномочия в области гражданской обороны предусмотрены для любой организации, однако назначение работников, уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны обязательно не везде.

Кроме того, следует принимать во внимание, что количество отдельных работников по гражданской обороне в составе представительств и филиалов, соответствующих показателям для отнесения организаций к категориям по гражданской обороне так же зависит от количества работников установленного штатным расписанием.

5) Нарушение порядка обеспечения населения (работников) средствами индивидуальной защиты и медицинскими средствами индивидуальной защиты (постановление Правительства РФ от 27.04.2000 № 379 «О накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств», приказ МЧС России от 01.10.2014 № 543 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты»).

Причины возникновения типового нарушения установленных требований и мероприятий в области гражданской обороны:

пренебрежение подконтрольных субъектов мерами безопасности;
высокий уровень издержек по соблюдению обязательных требований;
пренебрежение руководителями организаций требований по защите жизни и здоровья сотрудников и работников, установленных законодательством Российской Федерации.

Возможные последствия в результате пренебрежения данными требованиями и мероприятиями в области гражданской обороны:

невыполнение одной из важнейших задач гражданской обороны по предоставлению населению средств коллективной и индивидуальной защиты;
не все сотрудники организации смогут получить средства индивидуальной защиты, медицинские средства индивидуальной защиты для обеспечения своей безопасности.

Данная проблематика связана, прежде всего, с изданием приказа МЧС России от 01.10.2014 № 543, который большинством хозяйствующих субъектов воспринимается как снимающий обязанности по накоплению средств индивидуальной защиты. Подобного толкования норм приказа придерживаются как организации, у которых отсутствуют средства индивидуальной защиты, так и организации у которых они накоплены в достаточном объеме. В данном случае следует принять во внимание изменения, внесенные в правила использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля, в соответствии с которыми 25-летний срок хранения противогазов признан утратившим силу и по сути сделав противогазы «вечными», при соблюдении условий хранения.

Также следует обратить внимание, что в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» именно Правительство РФ определяет порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны, а также порядок накопления, хранения и использования в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств. Данный порядок определен постановлением Правительства РФ от 27.04.2000 № 379 «О накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств», которое значительно расширяет круг хозяйствующих субъектов, обязанных накапливать средства индивидуальной защиты.

Руководство по соблюдению обязательного требования, дающее разъяснение, какое поведение является правомерным

организациям, у которых средства индивидуальной защиты накоплены в достаточном объеме, следует обеспечить соблюдение условий их хранения в соответствии с требованиями руководящих документов и технической документацией заводов-изготовителей;

организациям, у которых отсутствуют средства индивидуальной защиты необходимо:

определить необходимость создания запасов средств индивидуальной защиты, исходя из положений постановления Правительства РФ от 27.04.2000 № 379, приказа МЧС России от 01.10.2014 № 543, с учетом:

факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера,

условий нахождения на территориях в пределах границ зон: защитных мероприятий, устанавливаемых вокруг комплекса объектов по хранению и уничтожению химического оружия; возможного радиоактивного и химического загрязнения (заражения), устанавливаемых вокруг радиационно-, ядерно- и химически опасных объектов;

при необходимости определить номенклатуру, объемы средств индивидуальной защиты в запасах (резервах);

запланировать выделение финансовых средств в целях накопления средств индивидуальной защиты.