

БЕЗОПАСНОСТЬ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

УДК 3.07

natys9i@mail.ru

**АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ НАДЗОРНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ
ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ
И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО
И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА****ANALYSIS OF THE REQUIREMENTS OF NORMATIVE LEGAL ACTS WHEN
CONDUCTING SUPERVISORY MEASURES IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE
AND PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES
FROM EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL
AND TECHNOGENIC CHARACTER**

*Хабидуллина Н.В., кандидат сельскохозяйственных наук,
Черепанов Е.А., Бараковских М.В.,
Уральский институт ГПС МЧС России, Екатеринбург,
Пенягин П.В., Бугашева Ю.И.,
Воронежский институт – филиал Ивановской
пожарно-спасательной академии ГПС МЧС России, Воронеж*

*Khabibullina N.V., Cherepanov E.A., Barakovsky M.V.,
The Ural Institute of State Firefighting Service
of Ministry of Russian Federation for Civil Defense, Yekaterinburg,
Penyagin P.V., Bugasheva U.I.,
Voronezh Institute - a branch of FGBOU in the Ivanovo
Fire and Rescue Academy of the State Fire Service of the Ministry
of Emergency Measures of Russia, Voronezh*

В статье приведен анализ надзорной деятельности по осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, рассматриваются новые требования нормативных правовых актов, при проведении надзорных мероприятий в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выявляются недочеты, проводится анализ вновь принятых документов и предлагаются пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: надзорная деятельность по осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, нормативные правовые акты, проверочный лист, используемый при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

The article mentions the analysis of supervisory activities for the implementation of state supervision in the field of civil defense, state supervision in the field of protec-

tion of the population and territories from emergency situations of natural and technogenic character, are considered new requirements of regulatory legal acts, when conducting supervisory activities in the field of civil defense, protection of the population and territories from emergency situations of natural and technogenic character, deficiencies are identified, the newly adopted documents are analyzed and suggests ways to solve the problems identified.

Key words: Supervisory activity on implementation of the state supervision in the field of civil defense, protection of the population and territories from emergency situations of natural and technogenic character, regulatory legal acts, the check sheet used at implementation of the state supervision in the field of civil defense, protection of the population and territories from emergency situations of natural and technogenic character, civil defense, protection of the population and territories from emergency situations of natural and technogenic character.

Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и проведению аварийно-спасательных работ в мирное и военное время, в соответствии с законодательными актами реализуется через создание соответствующих органов единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданской обороны (ГО) [1].

На данный момент в МЧС России действует система, состоящая из двух одновременно действующих составляющих – РСЧС и ГО. Деятельность каждой из них регламентируется самостоятельной нормативной правовой базой, функционирующей как единая система, которая характеризуется согласованностью, взаимодействием, иерархичностью, специализацией и дифференциацией по отраслям и институтам.

Не стоит забывать, что гражданская оборона, в первую очередь, это – система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера [2], а предупреждение чрезвычайных ситуаций – это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение

риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения [3].

Вопросы организации и осуществления государственного надзора в области гражданской обороны, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, федерального государственного пожарного надзора возложены на надзорные органы МЧС России. Для реализации данного направления в главных управлениях МЧС России по субъектам РФ были созданы управления надзорной деятельности и профилактической работы.

В 2017 году на территории Свердловской области проведено 76 плановых и внеплановых проверок объектов, подлежащих проверке выполнения установленных требований в области гражданской обороны (далее – ГО) и 12 плановых и внеплановых проверок объектов, подлежащих проверке выполнения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЗНиТотЧС). По результатам всех проверок (плановых и внеплановых) в области ГО выдано 36 предписаний, которыми предложено к устранению 525 нарушений обязательных требований в области ГО, из которых устранено, в установленные предписаниями сроки, по результатам внеплановых проверок – 186 нарушений. По результатам всех

проверок (плановых и внеплановых) в области ЗНиТотЧС выдано 12 предписаний, которыми предложено к устранению 39 нарушений обязательных требований в области ЗНиТотЧС, из которых устранено, в установленные предписаниями сроки, по результатам внеплановых проверок – 33. Средний процент исполнения предписаний по вопросам ГО и ЗНиТотЧС составляет – 45,8 %. В среднем, за 2017 год, по результатам каждой проверки, должностными лицами выявлялось 7 нарушений обязательных требований в области ГО и 4 нарушения обязательных требований в области ЗНиТотЧС. За 2017 год возбуждено, путем составления протокола, 47 дел об административных правонарушениях, из них – 21 на юридических лиц и 26 на должностных лиц. В области ЗНиТотЧС должностными лицами органов государственного надзора возбуждено, путем составления протокола, 10 дел об административных правонарушениях, из них 7 – на юридических лиц, 3 – на должностных лиц [4].

С вступлением в силу новых требований нормативных правовых актов, при проведении надзорных мероприятий в области ГО и ЗНиТотЧС должностными лицами органов государственного надзора, сформулирован и выявлен ряд проблемных вопросов, который не позволяет в полной мере выполнение обязательных требований при осуществлении государственного надзора. В начале 2018 года был принят ряд локальных правовых актов, затрагивающих деятельность надзорных органов в области ГО и ЗНиТотЧС, а именно приказы МЧС России от 27.02.2018 года № 77 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера» и № 78 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны» определяющие формы проверочных листов и перечень вопросов, отражающих содержание обязательных требований, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем установленных требований, составляющих предмет проверок. В ходе проведения анализа нормативных правовых актов было выявлено, что нарушения в проверочных листах дублируются, подтверждение данные слова находят при внимательном изучении проверочных листов, так п. 38 [5] и п. 19 [6] дублируют друг друга, и в случае фиксации инспектором отрицательного ответа, трактуется как несоблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, что может привести к административной ответственности, однако п. 5 статьи 4.1 КоАП РФ четко определяет общие правила назначения административного наказания [7]. А пункт 35 [5] п 19.2 [6] хоть и изложены в разных формулировках, но по сути считаются одним и тем же нарушением.

Так в проверочных листах, используемых при осуществлении государственного надзора в области ГО, федерального государственного надзора в области ЗНиТотЧС при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением обязательных требований в области ГО, не в полной мере раскрыта суть вопросов, позволяющих установить выполнение требований по надзору в области ГО в связи, с чем орган государственного контроля не может оценить выполнение (или невыполнение) обязательных мероприятий по надзорам в области ГО. На-

пример, пункт 1 проверочного листа (списка контрольных вопросов) используемого при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны звучит следующим образом: «Имеется ли у организации положение об организации и ведении гражданской обороны?» и согласно сноскам подразумевает варианты ответов: «да», «нет» либо «не применяется», по сути приведенные варианты ответов не позволяют в полной мере оценить наличие согласования данного положения с органами МЧС и факта прохождения «доработки, корректировки» данного положения 1 раз в 5 лет. Данный вопрос обязательно должен трактоваться либо уточняться с точки зрения согласованности с МЧС России, чтобы в дальнейшем избежать двусмысленной трактовки.

Стоит отметить, что в настоящее время отсутствует нормативная-правовая база по разработке плана мероприятий (действий) по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которая четко определяла бы критерии и нормы необходимые для соблюдения всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при составлении своих локальных планов мероприятий ЗНиТотЧС, данный факт оставляет юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям право трактовать и формулировать насыщенность данного документа на свое усмотрение, а это в свою очередь, не позволяет государственному инспектору объективно оценить представленный план мероприятий ЗНиТотЧС, что приводит к формальности оценки деятельности субъекта проверки в области ЗНиТотЧС.

В равной мере существует ряд нерешенных вопросов и на уровне Прави-

тельства Российской Федерации. На протяжении долгого времени не установлены критерии отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам и потенциально опасным объектам, порядок формирования и утверждения перечня критически важных объектов и перечня потенциально опасных объектов, порядок разработки и формы паспорта безопасности критически важных объектов и потенциально опасных объектов, а также обязательные для выполнения требования к критически важным объектам и потенциально опасным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, что свидетельствует о невыполнении подпункта «р» статьи 10 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который был дополнен данным подпунктом в 2015 году Федеральным законом от 08.03.2015 № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [3, 8].

В целях установления и реализации единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, организации отлаженной системы надзора и увеличения уровня государственного регулирования в области ГО и ЗНиТотЧС необходимо внесение изменений в действующие нормативные правовые акты в данных областях. Устранение вышеперечисленных мероприятий позволит вывести деятельность государственного надзора в области гражданской обороны, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на должный уровень.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 18.07.2018) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

2. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28 (ред. от 30.12.2015) «О гражданской обороне».
3. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68 (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
4. Анализ надзорной деятельности по осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также итогов применения мер административного воздействия к правонарушителям, за 2017 год на территории Свердловской области.
5. Приказ МЧС России от 27.02.2018 года № 78 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны».
6. Приказ МЧС России от 27.02.2018 года № 77 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
7. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195 (ред. от 11.10.2018).
8. Федеральный Закон от 08.03.2015 № 38 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

References

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.12.2003 № 794 (red. ot 18.07.2018) «O edinoj gosudarstvennoj sisteme preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy».
2. Federal'nyy zakon ot 12.02.1998 № 28-FZ (red. Ot 30.12.2015) «O grazhdanskoj oborone».
3. Federal'nyy zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ (red. Ot 23.06.2016) «O zashchite naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenno go kharaktera».
4. Analiz nadzornoj deyatel'nosti po osushchestvleniyu gosudarstvennogo nadzora v oblasti grazhdanskoj oborony, zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenno go kharaktera, a takzhe itogov primeneniya mer administrativnogo vozdeystviya k pravonarushitelyam, za 2017 god na territorii Sverdlovskoy oblasti.
5. Prikaz MChS Rossii ot 27.02.2018 goda № 78 «Ob utverzhenii formy proverochnogo lista (spiska kontrol'nykh voprosov), ispol'zuemogo pri osushchestvlenii gosudarstvennogo nadzora v oblasti grazhdanskoj oborony pri provedenii planovykh proverok po kontrolyu za soblyudeniem ustanovlennykh trebovaniy v oblasti grazhdanskoj oborony».
6. Prikaz MChS Rossii ot 27.02.2018 goda № 77 «Ob utverzhenii formy proverochnogo lista (spiska kontrol'nykh voprosov), ispol'zuemogo pri osushchestvlenii federal'nogo gosudarstvennogo nadzora v oblasti zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenno go kharaktera pri provedenii planovykh proverok po kontrolyu za soblyudeniem obyazatel'nykh trebovaniy v oblasti zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenno go kharaktera».
7. «Kodeks Rossiyskoj Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 11.10.2018).
8. Federal'nyy Zakon ot 08.03.2015 № 38-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «O zashchite naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenno go kharaktera».