

УДК 349

## Вопросы нормативного регулирования надзорной деятельности в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций

## The questions of regulation and supervisory activities in the field of population and territories' protection from emergency situations

**П.В. Ширинкин**

*канд.тех.наук,*

**С.В. Кобыжакова**

*ФГБОУ ВО Сибирская  
пожарно-спасательная  
академия ГПС МЧС России*

**P.V. Shirinkin**

*Ph.D. of Engineering Sciences,*

**S.V. Kobijzakova**

*FSBEE HE Siberian Fire and  
Rescue Academy EMERCOM of  
Russia*

### Аннотация:

Представлен анализ состояния нормативно-правовой базы в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности. Описаны некоторые противоречия действующих документов, которые приводят к снижению результативности деятельности надзорных органов. Отсутствие четких требований к органам местного самоуправления по устранению нарушений, выявленных контролирующими органами, снижает уровень защищенности населения, имущества и территории. Предложено привлечение более широкого круга лиц к экспертизе проектов изменений регламентирующей базы.

**Ключевые слова:** нормативная база, надзор, чрезвычайная ситуация, риск-ориентированный подход

### Abstract:

The analysis of the status of the legal framework in the field of population and territory's protection from emergency situations in the context of reforming the control-supervisory activities is suggested in the article. Some contradictions in the existing documents that lead to a decrease in the effectiveness of the supervisory bodies are described. The lack of clear requirements to local authorities for eliminate violations identified by the supervisory authorities, reduces the level of protection of the population, property and territory. The involving a wider range of persons in the examination of draft amendments to the regulatory framework is proposed.

**Key words:** regulatory framework, supervision, emergency situation, risk-based approach.

---

Согласно государственному докладу «О состоянии защиты населения и территории Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1] ежегодно происходит порядка 300 чрезвычайных ситуаций (далее ЧС) (таблица 1). При этом число погибших и пострадавших людей исчисляется десятками тысяч.

**Таблица 1 – Статистические данные по чрезвычайным ситуациям на территории Российской Федерации в 2012 –2017 г.г.**

№	Масштаб ЧС	2017	2016	2015	2014	2013	2012
1	Локальных	111	184	152	146	155	198
2	Муниципальных	108	84	71	76	123	196
3	Межмуниципальных	13	12	8	10	11	19
4	Региональных	18	14	26	27	39	22
5	Межрегиональных	3			1		
6	Федеральных	4	5		2	4	2
7	Итого	257	299	257	262	332	437
8	Погибло	556	788	699	567	631	819
9	Пострадало	36402	130959	20785	129869	208439	95105
10	Спасено	5342	38582	10354	34735		

Указанные статистические данные свидетельствуют о необходимости совершенствования действий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Идеальным развитием событий является предотвращение условий зарождения и инициирования чрезвычайной ситуации. Но ввиду невозможности влияния на условия формирования ряда ЧС, когда предотвратить зарождение чрезвычайного события нельзя, как, например, при ЧС природного происхождения, усилия необходимо прикладывать для минимизации возможных негативных последствий.

Меры по снижению вероятности возникновения и снижения масштабов ЧС на территории Российской Федерации обеспечиваются, в том числе, государственным надзором в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – государственный надзор в области ЗНТЧС).

Основными документами, регламентирующими организацию и осуществление государственного надзора в области ЗНТЧС являются: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – постановление Правительства № 1418), постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации

чрезвычайных ситуаций", Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора» (далее – Федеральный закон № 294), приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 «Об утверждении административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – приказ МЧС № 323).

В рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности нормативная база по организации и осуществлению государственного надзора в области ЗНТЧС претерпевает существенные изменения, направленные в том числе на усиление мер по профилактике ЧС и сокращение контрольных мероприятий.

В целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного надзора в области ЗНТЧС, снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности контрольно-надзорных мероприятий внедрён риск – ориентированный подход. Порядок применения указанного подхода определен Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (далее – постановление Правительства № 806).

Риск-ориентированный подход (далее – РОП) представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в определенных случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю за соблюдением обязательных требований определяется отношением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска.

С учетом оценки вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований и тяжести потенциальных негативных последствий

возможного несоблюдения ими обязательных требований деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей подлежит отнесению к следующим категориям риска:

- а) высокого риска;
- б) значительного риска;
- в) низкого риска.

Проведение плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в зависимости от присвоенной категории риска деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется со следующей периодичностью:

для категории высокого риска - один раз в 2 года;

для категории значительного риска - один раз в 3 года.

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых отнесена к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Постоянные риски и вызовы в области защиты населения и территорий от ЧС определили необходимость выработки новых подходов к развитию и совершенствованию единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, ее территориальных и функциональных подсистем и в рамках применения РОП было издано постановление Правительства № 1418, ограничивающее перечень проверяемых объектов и увеличивающее частоту проведения надзорных мероприятий для некоторых объектов до одного раза в два года вместо одного раза в три года. На первый взгляд все вроде бы понятно: Берем объект, относим к категории риска, ставим в план и проверяем.

Однако при практической реализации требований в области ЗНТЧС возникают некоторые противоречия.

Пункт 42.1 приказа МЧС России № 323 и пункт 17 постановления Правительства № 1418 регламентируют периодичность для некоторых категорий объектов надзора один раз в два года, однако согласно пункту 8 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ основанием для включения объекта в ежегодный план проведения проверок является истечение трех лет со дня:

- 1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- 2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления определенных услуг.

МЧС России, как федеральный орган исполнительной власти, наделено функцией по осуществлению государственного надзора в области ЗНТЧС. Проекты ежегодных планов проверок в обязательном порядке согласовываются с органами прокуратуры. Органы прокуратуры не согласовывают подразделениям надзорной деятельности МЧС России проекты планов проверок органов исполнительной власти, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей если в перечень проверяемых объектов включены те, которые на момент согласования (до 15 августа) проверялись в течение двух последних лет.

Таким образом, применение рискориентированного подхода в государственном надзоре в области ЗНТЧС действует не в полной мере, а именно, деятельность организаций, отнесенная к категории низкого риска, не проверяется и минимальная периодичность проверочных мероприятий по - прежнему составляет три года в соответствии с пунктом 8 Федерального закона № 294-ФЗ.

Не менее актуальным вопросом осуществления государственного надзора в области ЗНТЧС является процедура контроля за устранением нарушений, выявленных в процессе плановых и внеплановых проверок.

Согласно приказу МЧС России № 323 основными документами, закрепляющими результаты проверки, являются акт проверки, предписание об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также протокол об административном правонарушении.

Следует отметить, что в государственном надзоре в области ЗНТЧС, в связи со спецификой объекта защиты, оформление протокола невозможно без составления предписания об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Важным моментом является то, что наложение штрафа на объект надзора и руководителя объекта надзора осуществляется посредством вынесения судебного решения. Однако, контроль по устранению нарушений, выявленных в процессе проверки, имеет юридические сложности.

Это связано с тем, что устранение нарушений, указанных в предписании об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обязательно для исполнения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы.

С точки зрения исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера следует вынести в отдельную категорию органы местного самоуправления, которые не являются органами государственной власти.

Федеральный закон № 131-ФЗ, регламентирующий деятельность местного самоуправления, в статье 77 «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» не обязывает их к исполнению предписания об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Достижение результата по устранению нарушений происходит, как правило, по решению суда. По результатам судебной практики устранению подлежат только те нарушения, не устранение которых может являться угрозой возникновения чрезвычайной ситуации. Данное обстоятельство влечет за собой дополнительные временные затраты сотрудников надзорных органов, работников органов местного самоуправления и представителей судебных инстанций и, как следствие, неэффективное использование финансовых средств соответствующих бюджетов.

Нормативно – правовая база по осуществлению государственного надзора в области ЗНТЧС находится в стадии реформирования, и тем не менее, инструментами воздействия на объекты надзора по-прежнему остаются штрафы и регулирование частоты проведения проверок. А двойственное толкование нормативно – правовой базы, регламентирующей деятельность надзорных органов в области ЗНТЧС, не добавляет результативности контрольно-надзорным мероприятиям.

При актуализации нормативно – правовой базы, с целью исключения двойственного толкования, необходимо на стадии разработки изменений учитывать экспертное мнение представителей надзорных органов. Наличие пробелов в нормативно – правовой базе в области ЗНТЧС приводит к отсутствию

прямых обязательств по устранению требований, указанных в предписании для органов местного самоуправления и, как следствие, снижению общей результативности работы надзорных органов и неэффективному расходу трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Количественная оценка снижения эффективности контрольно-надзорных органов в области ЗНТЧС в данном случае не представляется возможной. Это обусловлено разницей в количестве поднадзорных субъектов в каждом надзорном подразделении, различной судебной практикой по рассмотрению возникающих противоречий и неисполнению предписаний по устранению выявленных недостатков, а также подходами, выработанными подразделениями, осуществляющими государственный надзор в области ЗНТЧС и органами прокуратуры по разрешению указанных противоречий.

Но при реализации подходов, изложенных в [2,3] и с учетом разработанной методики оценки эффективности и результативности профилактических мероприятий [4] достижение плановых показателей [5] в рассматриваемом виде надзорной деятельности и выходе системы профилактики на второй («аналитический») уровень зрелости представляется весьма затруднительным. Одним из подходов, направленных на выявление и пресечение противоречий в действующем законодательстве, кроме всестороннего обсуждения заинтересованными сторонами проектов вносимых изменений с привлечением экспертов, может стать внедрение изменений и их апробация в практической деятельности на «пилотных» регионах/подразделениях.

### Литература

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» URL:<http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.02.2019г).
2. Паспорт приоритетного проекта «Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утверждён протоколом заседания проектного комитета от 13 февраля 2018 г. № 1.4.
3. Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, утверждён протоколом заседания проектного комитета от 27 марта 2018 г. № 2.

4. Андреев, Ю.А. Положения реформы контрольной и надзорной деятельности применительно к надзорно-профилактическим функциям МЧС России / Андреев Ю.А., Ширинкин П.В., Мельник А.А., Нестругин А.Н., Мальцева И.В. // Научно-аналитический журнал «Сибирский пожарно-спасательный вестник», 2018, №4.- С.23-28.- Режим доступа: [http://vestnik.sibpsa.ru/wp-content/uploads/2018/v4/N11\\_23-28.pdf](http://vestnik.sibpsa.ru/wp-content/uploads/2018/v4/N11_23-28.pdf), свободный. – Загл. с экрана. — Яз. рус., англ.
5. Программа комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2018-2020 годы. Утверждена заместителем Министра МЧС России С.А. Кададовым 30 апреля 2018 года. URL: [http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/0\\_2018/PROGRAMMA\\_PROFILAKTIKI\\_2018-2020\\_gg.\\_registratsiya.pdf](http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/0_2018/PROGRAMMA_PROFILAKTIKI_2018-2020_gg._registratsiya.pdf) (дата обращения 21.02.2019 г).
6. Постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» URL:<http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.02.2019г).
7. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора» URL:<http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.02.2019 г).
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» URL:<http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.02.2019г).
9. Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 «Об утверждении административного регламента министерства российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». URL:<http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.02.2019г).
10. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году» / – М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018, 376 с.
11. Постановление Правительства РФ 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" URL:<http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.02.2019г).