МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ

ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ

ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

ДОКЛАДЫ

С ОБОБЩЕНИЕМ И АНАЛИЗОМ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ,

ТИПОВЫХ И МАССОВЫХ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

*(выписка)*

Раздел II

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

2.2. Доклад по правоприменительной практике

Правовое регулирование в области гражданской обороны осуществляется в соответствии с положениями Федерального [закона](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422099&date=22.12.2022) от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне", другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Предметом федерального государственного надзора в области гражданской обороны является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области гражданской обороны, установленных Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422099&date=22.12.2022) "О гражданской обороне" и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральному государственному надзору в области гражданской обороны подлежит 221 639 организаций, деятельность которых является объектами надзора, из них к категории высокого риска отнесено 4 086 организаций, к категории значительного риска - 3 393 организации, к категории среднего риска - 23 095 организаций, к категории низкого риска 191 056 организаций.

Надзорными органами МЧС России в 2021 году запланировано проведение 5 045 контрольных (надзорных) мероприятий в отношении контролируемых лиц (2020 г. - 2 051, увеличение на 146%).

Всего проведено 6 696 контрольных (надзорных) мероприятий (АППГ - 2 512, увеличение на 166,5%), из них:

5 036 - плановых (АППГ - 1 488, увеличение на 238,4%);

1 660 - внеплановых (АППГ - 1 024, увеличение на 62,1%).

Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия проводились в соответствии со следующими основаниями:

в соответствии с истечением срока исполнения решения об устранении выявленного нарушения обязательных требований - 1 636 контрольных (надзорных) мероприятий;

в соответствии с наличием сведений о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по проверке исполнения ранее выданных предписаний - 17 контрольных (надзорных) мероприятий;

в соответствии с требованием прокурора - 7 контрольных (надзорных) мероприятий.

В ходе проведенных проверок выявлено 36 883 нарушения обязательных требований (АППГ - 14 428, увеличение на 155,6%), из них связанных:

с эксплуатацией защитных сооружений гражданской обороны - 27 909;

с накоплением, хранением и использованием в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств - 2 220;

с накоплением, хранением и использованием средств индивидуальной защиты - 1 224;

с подготовкой населения в области гражданской обороны - 2 190;

с планированием эвакуационных мероприятий - 688;

с использованием и содержанием систем оповещения - 748;

иные нарушения в области гражданской обороны - 1 904.

Типовыми и массовыми нарушениями обязательных требований и мероприятий в области гражданской обороны, выявляемыми в 2021 году, стали:

1. Вопросы создания, содержания и использования в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств:

сотрудники организаций не в полной мере обеспечены средствами индивидуальной защиты, медицинскими аптечками, коллективными аптечками;

не в полной мере создаются в целях гражданской обороны запасы средств;

отсутствие условий и мест для хранения запасов.

2. Вопросы укрытия наибольшей работающей смены предприятий и населения в защитных сооружениях гражданской обороны (далее - ЗСГО):

отсутствие ЗСГО при наличии его потребности;

укрытие работников наибольшей работающей смены организаций и населения в ЗСГО, не имеющих статус ЗСГО (по факту - заглубленные помещения, на которые отсутствует паспорт ЗСГО);

отсутствие договоров с подрядчиками на строительство быстровозводимых ЗСГО либо самих ЗСГО;

укрытие работников наибольшей работающей смены организаций, населения в ЗСГО, неготовых к приему укрываемых.

3. Вопросы содержания ЗСГО:

нарушение эксплуатации ЗСГО в мирное время;

нарушение сохранности и технической готовности конструкций и оборудования ЗСГО;

отсутствие комплексной оценки технического состояния защитных сооружений гражданской обороны.

4. Вопросы подготовки руководителей и сотрудников организаций в области гражданской обороны:

нарушение сроков подготовки в области гражданской обороны должностных лиц и работников гражданской обороны, впервые назначенных на должность (в течение первого года работы);

нарушение сроков повышения квалификации;

не создана и не поддерживается в рабочем состоянии учебно-материальная база для подготовки сотрудников в области гражданской обороны.

По результатам надзорных мероприятий вручено 3 033 предписания по устранению выявленных нарушений обязательных требований (АППГ - 1 260, увеличение на 140,7%).

Средний показатель по Российской Федерации в части устранения нарушений требований и мероприятий в области гражданской обороны составил 72,5% (АППГ - 77%, уменьшение на 4,5%).

По результатам надзорных мероприятий в соответствии с [Кодексом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=433320&date=22.12.2022) Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) составлено 3 579 протоколов об административных правонарушениях (АППГ - 1 455, увеличение на 146%), из них на должностных лиц 1 993 (АППГ - 745, увеличение на 167,5%) и на юридических лиц 1 586 (АППГ - 713, увеличение на 122,4%), в том числе по [ст. 20.7](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=433320&date=22.12.2022&dst=3039&field=134) КоАП РФ (невыполнение требований и мероприятий в области ГО) - 2 638 протоколов (АППГ - 851, увеличение на 210%).

К административной ответственности в виде наложения штрафа в соответствии с [КоАП](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=433320&date=22.12.2022) РФ привлечено 2 368 лиц (АППГ - 946, увеличение на 150,3%), из них должностных - 1 267 лиц (АППГ - 512, увеличение на 147,6%) и юридических - 1 101 лицо (АППГ - 434, увеличение на 153,6%), в том числе по [ст. 20.7](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=433320&date=22.12.2022&dst=3039&field=134) КоАП РФ - 1 761 лицо (АППГ - 556, увеличение на 216,7%).

Сумма наложенных административных штрафов за несоблюдение обязательных требований составила 37 634,784 тыс. руб. (АППГ - 15 319 тыс. руб., увеличение на 145,6%).

В 2021 г. в надзорные органы, осуществляющие федеральный государственный надзор в области гражданской обороны, поступило 11 представлений прокуратуры об устранении нарушений требований действующего законодательства.

В нижеприведенной [таблице 2](#Par350) представлены обобщенные сведения анализа правоприменительной практики и наиболее часто задаваемые вопросы контролируемых лиц при организации и осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны.

2.3. Ответы на актуальные вопросы правоприменения

законодательства в области гражданской обороны

Таблица 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| N п/п | Содержание вопроса | Содержание ответа |
| 1. | Необходимо ли отнесение опасных производственных объектов I и II классов опасности, не имеющих существенного оборонного и экономического значения, к категории по ГО и, как следствие, создание для них нештатных аварийно-спасательных формирований | В соответствии с [ч. 1 ст. 10](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=387310&date=22.12.2022&dst=235&field=134) Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" все организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии обязаны создавать собственные нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников.  Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422099&date=22.12.2022) от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" конкретизируются нормы по созданию нештатных аварийно-спасательных формирований (далее - НАСФ) в целях осуществления дифференцированного подхода.  Вместе с тем исключение нормы по созданию НАСФ приведет к правовому пробелу в части планирования и осуществления мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте. |
| 2. | В соответствии с какими критериями проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия организаций в области гражданской обороны | В соответствии с [Положением](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=401903&date=22.12.2022&dst=100016&field=134) о федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 N 1007, проведение плановых проверок с установленной периодичностью в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется, если соблюдается хотя бы один из следующих критериев:  наличие у юридического лица или индивидуального предпринимателя категории по гражданской обороне;  эксплуатация юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем потенциально опасного объекта;  эксплуатация юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем критически важного объекта;  владение и (или) пользование (в том числе наличие на своем балансе) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем защитными сооружениями гражданской обороны;  принадлежность юридического лица или индивидуального предпринимателя к оборонно-промышленному комплексу;  наличие мобилизационного задания (заказа) у юридического лица или индивидуального предпринимателя;  выполнение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем мероприятий федерального, регионального, местного уровней по гражданской обороне. |
| 3. | На каких основаниях и кем производится отнесение организаций к категориям риска по гражданской обороне | В соответствии с [Положением](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=401903&date=22.12.2022&dst=100016&field=134) о федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 N 1007, главным управлениям МЧС России по субъектам Российской Федерации предоставлены полномочия самостоятельно относить деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категориям риска.  Данная работа проводится на основании соответствующих решений руководителя (заместителя руководителя или руководителя структурного подразделения территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления надзорной деятельности), по месту нахождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. |
| 4. | Выполнение каких требований и мероприятий в области гражданской обороны, отображенных в вопросах проверочного листа (списка контрольных вопросов), являются для организации обязательными в зависимости от статуса организации (отнесена/не отнесена к категории, продолжает или не продолжает работу в военное время и др.) | Предусмотренные [приказом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=410450&date=22.12.2022) МЧС России от 04.02.2022 N 61 "Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны" вопросы, отражающие содержание обязательных требований, уточняют отдельные категории требований, которые являются обязательными для организаций в зависимости от их статуса.  Если вопросами не предусмотрена конкретизация организаций в зависимости от их статуса, то требования распространяются на все организации. |
| 5. | Организации планируют и организуют проведение мероприятий по гражданской обороне и в области защиты работников организаций и подведомственных объектов от ЧС. Возможна ли разработка единого планирующего документа, объединяющего План гражданской обороны и План действий по предупреждению и ликвидации ЧС | Вопросы разработки планов гражданской обороны, планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных регулируются отдельными законодательными актами и иными нормативными правовыми актами, относящимися к различной области применения.  Такими законодательными и иными нормативными правовыми актами являются:  Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422099&date=22.12.2022) от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне";  Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=430636&date=22.12.2022) от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";  [постановление](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=334713&date=22.12.2022) Правительства Российской Федерации от 26.11.2007 N 804 "Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации";  [приказ](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=409908&date=22.12.2022) МЧС России от 14.11.2008 N 687 "Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях".  Учитывая, что правовое регулирование требований к разработке вышеуказанных планирующих документов имеет различный характер, разработка единого планирующего документа по гражданской обороне, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций нецелесообразна. |
| 6. | Кто осуществляет отнесение организаций к субъектам надзора в области гражданской обороны | В соответствии со [статьей 26.3](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=404439&date=22.12.2022&dst=100702&field=134) Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и [статьями 14](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422187&date=22.12.2022&dst=425&field=134), [15](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422187&date=22.12.2022&dst=100139&field=134), [16](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422187&date=22.12.2022&dst=101356&field=134) Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления возложены полномочия по организации и осуществлению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.  В связи с этим, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления определяют степень участия организаций в области гражданской обороны на территории соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. |
| 7. | Кто устанавливает полномочия организаций по выполнению обязанностей в области гражданской обороны | Полномочия и обязанности организаций в области гражданской обороны установлены [статьей 9](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422099&date=22.12.2022&dst=100073&field=134) Федерального закона от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации. |
| 8. | Какие организации обязаны создавать и организовывать работу комиссий по вопросам повышения устойчивости функционирования организаций | В соответствии с [пунктом 16.13](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=409908&date=22.12.2022&dst=55&field=134) Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях, утвержденного приказом МЧС России от 14.11.2008 N 687, мероприятием по обеспечению устойчивого функционирования организаций, необходимых для выживания населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, является создание и организация работы в мирное и военное время комиссий по вопросам повышения устойчивости функционирования организаций в военное время.  В связи с тем, что повышение устойчивости функционирования организаций необходимо на период военного времени, в [пунктах 8](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=410450&date=22.12.2022&dst=100076&field=134) и [9](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=410450&date=22.12.2022&dst=100079&field=134) списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований, утвержденного приказом МЧС России от 04.02.2022 N 61 "Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны", указана категория организаций, для которых выполнение указанного требования является обязательным, - это организации, необходимые для выживания населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. |
| 9. | Какие формирования являются нештатными аварийно-спасательными формированиями по борьбе с пожарами и какие организации обязаны их создавать | Нештатные аварийно-спасательные формирования по борьбе с пожарами в соответствии с [Порядком](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=337855&date=22.12.2022&dst=100010&field=134) создания нештатных аварийно-спасательных формирований, утвержденным приказом МЧС России от 23.12.2005 N 999, являются нештатными аварийно-спасательными формированиями, которые в зависимости от численности личного состава формирования подразделяются на пожарно-спасательные команды, пожарно-спасательные группы и пожарно-спасательные звенья.  Согласно [статьям 1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422100&date=22.12.2022&dst=66&field=134) и [12](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=422100&date=22.12.2022&dst=100084&field=134) Федерального закона от 22.08.1995 N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" указанные формирования должны оснащаться специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, а также быть аттестованными на определенный вид аварийно-спасательных работ.  Создавать указанные формирования обязаны организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности, особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности и гидротехнические сооружения высокой опасности, за исключением организаций, не имеющих мобилизационных заданий (заказов) и не входящих в перечень организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий по гражданской обороне. |
| 10. | Допускается ли в организации ведение единого журнала по вводному инструктажу по ГО; инструктажу по действиям при ЧС | [Положением](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=362637&date=22.12.2022&dst=100009&field=134) о подготовке граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. N 1485, [Положением](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=395897&date=22.12.2022&dst=100134&field=134) о подготовке населения в области гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. N 841, ведение единого журнала учета проведения инструктажей не предусмотрено. |
| 11. | Каким нормативным правовым актом (в соответствии с требованиями [статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=427417&date=22.12.2022&dst=100019&field=134) Федерального закона 247-ФЗ) утвержден перечень обязательных требований в области гражданской обороны | Согласно [пункту 2 части 2 статьи 1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=427417&date=22.12.2022&dst=100012&field=134) Федерального закона от 31.07.2020 N 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" сфера применения данного Федерального закона не распространяется на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований в области гражданской обороны, в связи с чем оснований для разработки перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках федерального государственного надзора в области гражданской обороны, не имеется. |
| 12. | Требуются разъяснения: а) порядок проверки обособленных подразделений организации (не являющихся юридическими лицами) и расположенными на территории нескольких субъектов РФ; б) проверка такого рода подразделений осуществляется одновременно с проверкой головной организации - юридического лица или может быть разнесена по времени | Согласно положениям [статьи 31](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=433434&date=22.12.2022&dst=100354&field=134) Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон) обособленные подразделения юридических лиц также являются контролируемыми лицами как и сами юридические лица. В этой связи порядок проведения контрольных (надзорных) мероприятий в отношении обособленных подразделений аналогичен общему порядку, установленному Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=433434&date=22.12.2022), вне зависимости от их территориального расположения и сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий в отношении головных организаций. |
| 13. | В отношении каких защитных сооружений гражданской обороны осуществляется федеральный государственный надзор в области гражданской обороны | Росимуществом по субъектам РФ защитные сооружения гражданской обороны, расположенные на территории субъектов РФ, передаются организациям по договору о правах и обязанностях в отношении объектов и имущества гражданской обороны, а также на выполнение мероприятий гражданской обороны.  В связи с чем категория среднего риска присваивается организациям в области гражданской обороны, заключившим договор о правах и обязанностях в отношении объектов и имущества гражданской обороны, а также на выполнение мероприятий гражданской обороны.  В отношении остальных защитных сооружений гражданской обороны контрольные (надзорные) мероприятия не могут быть проведены. |
| 14. | Может ли орган, осуществляющий федеральный государственный надзор, снизить категорию риска до низкой (низкий риск) объекту надзора с изначально высокой категорией риска (высокий риск) после проведения трех плановых контрольных (надзорных) мероприятий, в результате которых составлены акты контрольных (надзорных) мероприятий с отсутствием выявленных нарушений обязательных требований в области гражданской обороны | Отнесение объектов надзора к категориям риска осуществляется на основании критериев отнесения объектов надзора к определенной категории риска, установленных [пунктом 24](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=401903&date=22.12.2022&dst=100081&field=134) Положения о федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 N 1007.  Изменение присвоенной объекту надзора категории риска на более высокую либо более низкую категорию риска допускается не более чем на одну ступень от изначально присвоенной на основании вышеуказанных критериев категории риска. |

2.4. Дополнительные рекомендации подконтрольным субъектам

по соблюдению требований в области гражданской обороны

1. Обеспечить выполнение нормативных требований по приведению в готовность защитных сооружений гражданской обороны;

2. Обратить особое внимание на принимаемые нормативные правовые акты, актуализирующие обязательные требования в области гражданской обороны;

3. Руководствоваться требованиями [Положения](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=334713&date=22.12.2022&dst=100012&field=134) о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2007 N 804.