

ОБОБЩЕНИЕ

практики осуществления комитетом Правительства Хабаровского края по гражданской защите регионального государственного надзора в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Хабаровского края в III квартале 2019 года

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее Обобщение практики осуществления комитетом Правительства Хабаровского края по гражданской защите регионального государственного надзора в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Хабаровского (далее – обобщение) края подготовлено во исполнение пункта 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), в соответствии с разделом V Общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2018 № 1680, пунктами 3.6, 4.2.1 Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, утвержденного протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации "Реформа контрольной и надзорной деятельности" от 27.03.2018 № 2.

Обобщение составлено на основе анализа требований нормативных правовых актов, регулирующих осуществление регионального государственного надзора в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Хабаровского края (далее – региональный государственный надзор в области ЧС), результатов проведенных контрольно-надзорных мероприятий, в том числе наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований, данных, свидетельствующих о наличии различных подходов к применению и иных проблемных вопросов применения обязательных требований, проблемных вопросов организации и осуществления регионального государственного надзора в области ЧС, результатов производства по делам об административных правонарушениях, результатов обжалований решений, действий (бездействия) должностных лиц комитета Правительства Хабаровского края по гражданской защите (далее – комитет), в досудебном и судебном порядке.

I. Нормативно-правовое регулирование организации и осуществления регионального государственного надзора в области ЧС

В соответствии с пунктом 3.1.24 Положения о комитете Правительства Хабаровского края по гражданской защите, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 15 апреля 2014 № 117-пр на комитет возложена функция по организации и осуществлению регионального государственного надзора в области ЧС.

Предметом регионального государственного надзора в области ЧС является проверка соблюдения органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ), принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Хабаровского края (далее – обязательные требования) в соответствии с задачами, возложенными на Хабаровскую территориальную подсистему единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – Краевая подсистема РСЧС).

Положением о порядке организации и осуществления регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Хабаровского края, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 13 апреля 2016 г. № 100-пр определены виды объектов надзора, в отношении которых осуществляется региональный государственный надзор в области ЧС:

- 1) органы местного самоуправления;
- 2) юридические лица и индивидуальные предприниматели:
 - а) входящие в состав Краевой подсистемы РСЧС;
 - б) осуществляющие деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей на территории Хабаровского края;
 - в) эксплуатирующие объекты, обеспечивающие жизнедеятельность населения Хабаровского края;
 - г) эксплуатирующие опасные производственные объекты, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих критически важные объекты, а также опасные производственные объекты, отнесенные в соответствии с действующим законодательством к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам;
 - д) осуществляющие образовательную деятельность;
 - е) осуществляющие предоставление социальных услуг с обеспечением проживания, а также оказание стационарной медицинской помощи.

Региональный государственный надзор в области ЧС осуществляется, в том числе, с применением риск-ориентированного подхода, в этих целях юридические лица и индивидуальные предприниматели подлежат отнесению к одной из категорий риска на основании Критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска при организации регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Хабаровского края (Таб. № 1).

Таб. № 1

Категория риска	Критерий отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска
Высокий риск	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих критически важные объекты, а также опасные производственные объекты, отнесенные в соответствии с действующим законодательством к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам
	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей на территории Хабаровского края
	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность и расположенных на территории, подверженной риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов
	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предоставление социальных услуг с обеспечением проживания, а также оказание стационарной медицинской помощи и расположенных на территории, подверженной риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов
Значительный риск	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, входящих в состав Хабаровской территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций
	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты, обеспечивающие жизнедеятельность населения Хабаровского края
Низкий риск	деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых осуществляется региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Хабаровского края, не отнесенная к категориям высокого и значительного рисков

Проведение плановых проверок с 2019 года в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в зависимости от категории риска деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, будет осуществляться со следующей периодичностью:

- 1) для категории высокого риска – один раз в 2 года;
- 2) 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.

Региональный государственный надзор в области ЧС в 2019 году осуществляется в отношении:

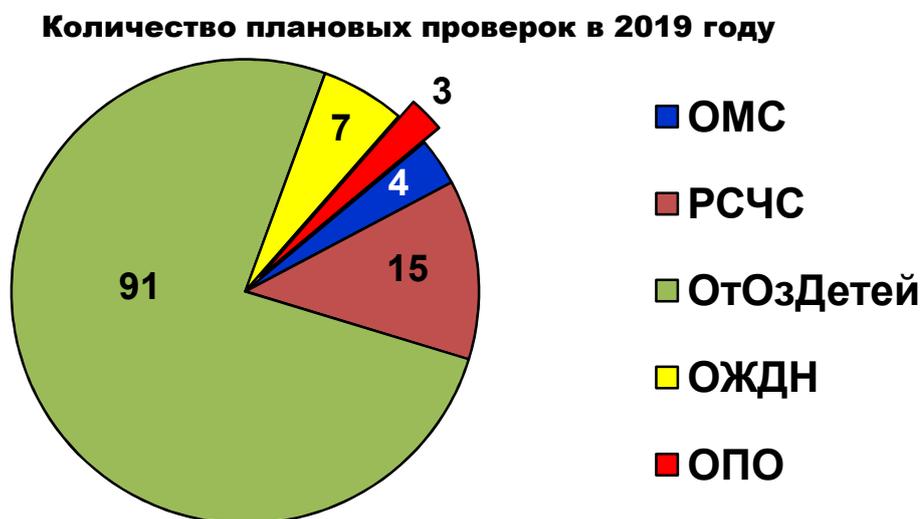
- 1) органов местного самоуправления (ОМС);
- 2) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:
 - а) входящих в состав Хабаровской территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС);
 - б) осуществляющих деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей на территории Хабаровского края (ОтОзДетей);
 - в) эксплуатирующих объекты, обеспечивающие жизнедеятельность населения Хабаровского края (ОЖДН);
 - г) эксплуатирующих опасные производственные объекты (ОПО).

II. Результаты контрольно-надзорных мероприятий в отношении объектов надзора

Согласно ежегодным планам проведения плановых проверок всего на 2019 год запланировано **120** проверок (АППГ – 145, снижение на 17,3 %), из них (Рис. № 1):

- 4 (АППГ – 24) проверки ОМС;
- 116 (АППГ – 121) проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Рис. № 1



Снижение количества плановых проверок связано с утверждением Губернатором Хабаровского края 10.04.2018 плана "быстрых побед" по улучшению инвестиционного и делового климата Хабаровского края на 2018 – 2020 годы, согласно которому количество плановых проверок по видам регионального государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, должно быть снижено в 2019 году не менее чем на 10 процентов (показатель Б2.2). Кроме того, изменилась

штатная численность структурного подразделения комитета, уполномоченного на осуществление регионального государственного надзора в области ЧС.

В III квартале 2019 года всего проведено **62** (АППГ – 43) проверки, из них:

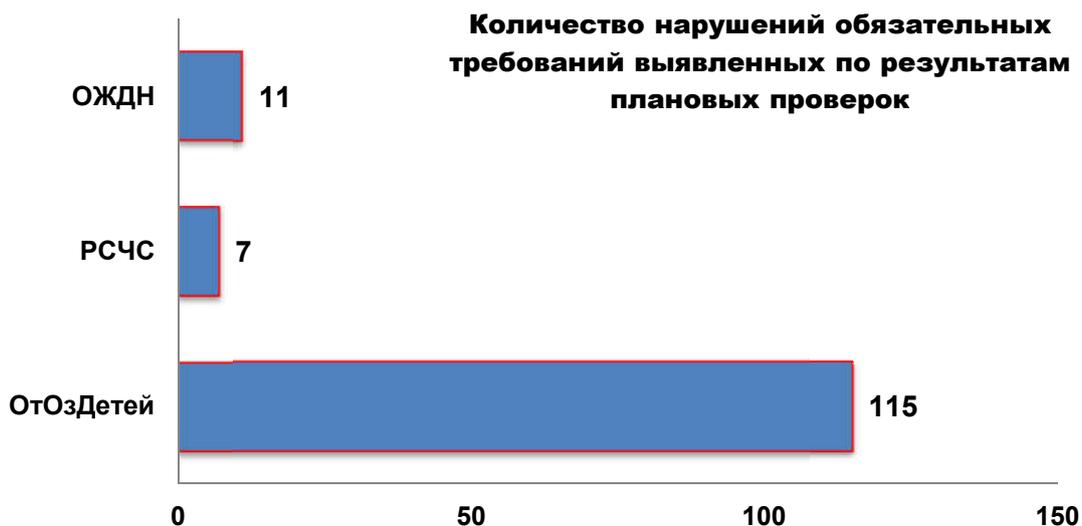
- **31** (АППГ – 39) плановая проверка (25 документарных, 6 выездных);

- **31** (АППГ – 4) внеплановая документарная проверка.

Не проведена 1 плановая выездная проверка по причине фактического неосуществления деятельности подлежащим проверке юридическим лицом, вследствие признания его в качестве банкрота и введения в отношении него процедуры конкурсного производства. Составлен акт о невозможности проведения выездной проверки.

По результатам плановых проверок выявлено **133** (АППГ – 155) нарушения обязательных требований (Рис. № 2), вручено для исполнения **31** (АППГ – 34) предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Рис. № 2



По результатам контроля исполнения ранее выданных предписаний, выявлено неисполнение **19** (АППГ – 1) мероприятий по устранению нарушений обязательных требований, установлено исполнение **118** (АППГ – 49) мероприятий.

Контроль исполнения предписаний продолжится в 2019 году.

III. Наиболее часто встречающиеся случаи нарушений обязательных требований

Массовые нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

1) отсутствие дополнительного профессионального образования или курсового обучения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природно-

го и техногенного характера у должностных лиц, в полномочия которых входит решение задач в области защиты от чрезвычайных ситуаций (41,3% от общего количества нарушений);

2) не организовано (ненадлежаще организовано) курсовое обучение работающего населения по месту работы способам защиты от чрезвычайных ситуаций (18,7% от общего количества нарушений);

3) не осуществляется планирование необходимых мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории организаций, подведомственных им объектов производственного и социального назначения (12% от общего количества нарушений);

4) не создаются органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (10,5% от общего количества нарушений);

5) не организовано проведение учений и тренировок в области защиты от чрезвычайных ситуаций (9,7% от общего количества нарушений).

На рисунках 3 – 5 представлено общее количество выявленных нарушений обязательных требований по видам объектов надзора.

Рис. № 3



6; 55%	отсутствие обязательного обучения у должностных лиц, уполномоченных на решение задач в области ЧС
1; 9%	отсутствие обучения работающего населения способам защиты от ЧС, нарушение требований к порядку его организации
1; 9%	не организовано проведение учений и тренировок в области ЧС

2; 18%	не созданы органы управления РСЧС, не соблюден порядок их создания
1; 9%	не осуществляется планирование и осуществление мероприятий по повышению устойчивости функционирования в ЧС

Рис. № 4



Рис. № 5



IV. Рекомендации по принятию мер в целях недопущения нарушений обязательных требований

1. Организация подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

1.1. Население, подлежащее подготовке в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, делится на следующие группы:

а) лица, занятые в сфере производства и обслуживания, не включенные в состав органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (работающее население);

б) лица, не занятые в сфере производства и обслуживания;

в) лица, обучающиеся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам (кроме образовательных программ дошкольного образования), образовательным программам среднего профессионального образования и образовательным программам высшего образования (кроме программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки);

г) руководители органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

д) работники федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, специально уполномоченные решать задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и включенные в состав органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – уполномоченные работники);

е) председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций (далее – председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям).

1.2. Руководители, уполномоченные работники, председатели комиссий по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления и организаций получают дополнительное профессиональное образование по программам повышения квалификации или курсовое обучение в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам в области защиты от чрезвычайных ситуаций не реже одного раза в 5 лет.

Необходимо помнить, что для лиц, впервые назначенных на должность, связанную с выполнением обязанностей в области защиты от чрезвычайных ситуаций, курсовое обучение в области защиты от чрезвычайных ситуаций или получение дополнительного профессионального образования в области

защиты от чрезвычайных ситуаций в течение первого года работы является обязательным.

Как показывает практика, в организациях отсутствует должный контроль за сроками прохождения обязательной подготовки уполномоченными должностными лицами.

В целях надлежащего соблюдения действующего законодательства, целесообразно ведение перспективного плана подготовки и повышения квалификации уполномоченными должностными лицами (рис. № 6).

Рис. № 6

№	ФИО	Должность в РСЧС	Когда и где обучен	Год планируемого обучения					
				2020	2021	2022	2023	2024	2025
1.	Сергеев С.С.	руководитель ГО	2017, УМЦ ГОЧС и ПБ Хабаровского края			+			
2.	Иванов И.И.	председатель КЧС и ПБ	2017, УМЦ ГОЧС и ПБ Хабаровского края			+			
3.	Петров П.П.	член КЧС и ПБ	2018, курсы ГОЧС МО				+		
4.	Сидоров И.И.	член КЧС и ПБ	вновь назначен	+					
5.	Федоров Ф.Ф.	уполномоченный ГО	2016, курсы ГОЧС МО		+				
...									

Контроль за сроками подготовки уполномоченных должностных лиц и своевременное направление заявок на их обучение в учебно-методический центр по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Хабаровского края, курсы гражданской обороны муниципальных образований (г. Хабаровск, г. Комсомольск-на-Амуре, г. Советская Гавань) позволит сэкономить финансовые средства организаций.

1.3. Обучение работающего населения способам защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется посредством проведения занятий по месту работы согласно программе курсового обучения организации (далее – программа обучения).

Программа обучения разрабатывается в соответствии с Примерной программой курсового обучения работающего населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, утвержденной МЧС России 22.02.2017 (№ 2-4-71-8-14).

Программа обучения представляет из себя комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, а также оценочных и методических материалов.

Работники организации, прошедшие такое обучение, должны знать:

- поражающие факторы источников чрезвычайных ситуаций, характерных для территории проживания и работы, а также оружия массового поражения и других видов оружия;

- способы и средства защиты от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных си-

туациях природного и техногенного характера, свои обязанности в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций;

- места расположения средств индивидуальной и коллективной защиты;

- места расположения первичных средств пожаротушения, имеющихся в организации;

- порядок получения средств индивидуальной защиты, а также укрытия в средствах коллективной защиты работников организации, правила поведения в защитных сооружениях;

- правила действий по обеспечению личной безопасности в местах массового скопления людей, при пожаре, на водных объектах, в походе и на природе;

уметь:

- действовать по сигналу "ВНИМАНИЕ ВСЕМ!", с информацией о воздушной тревоге, химической тревоге, радиационной опасности или угрозе катастрофического затопления;

- пользоваться средствами индивидуальной и коллективной защиты;

- проводить частичную санитарную обработку;

- практически выполнять мероприятия по реализации основных способов защиты;

- пользоваться первичными средствами пожаротушения, имеющимися в организации;

- оказывать первую помощь в неотложных ситуациях.

Примерной программой курсового обучения работающего населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций определен тематический план, состоящий из 7 тем, освоение которого позволит достичь планируемых результатов обучения.

Стоит обратить внимание, что данным планом установлены формы проведения занятий (беседа, тренировка, комплексное занятие). Так, например, занятие по теме "Порядок и правила использования средств индивидуальной и коллективной защиты, а также средств пожаротушения, имеющихся в организации" проводится в виде практической тренировки с целью выработки, поддержания и совершенствования работниками организации необходимых практических навыков в использовании индивидуальных и коллективных средств защиты и первичных средств пожаротушения.

1.4. Совершенствование знаний, умений и навыков населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляется в ходе проведения командно-штабных, тактико-специальных и *комплексных учений* и тренировок.

Командно-штабные учения планируются и проводятся в целях:

- 1) совершенствования практических навыков руководителей и должностных лиц организаций по применению сил и средств, управления ими при решении задач гражданской обороны и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- 2) достижения согласованности в работе органов управления и сил при предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Основными целями проведения тактико-специальных учений являются:

1) совершенствование практических навыков руководителей организаций в управлении силами гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций при организации и проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ;

2) проверка готовности формирований и служб к действиям по ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также последствий применения противником современных средств поражения.

Комплексные учения (далее – КУ) планируются и проводятся в целях:

1) достижения высокой слаженности в работе руководителей организаций, органов управления, формирований и служб при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, восстановления систем жизнеобеспечения и ведения гражданской обороны;

2) совершенствования приемов и способов защиты населения от чрезвычайных ситуаций, повышения устойчивого функционирования объектов в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени;

3) проверки качества выполнения мероприятий, предусмотренных планами гражданской обороны, действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, паспортов безопасности территорий муниципальных образований, деклараций безопасности и паспортов безопасности опасных объектов, оценки состояния гражданской обороны, муниципальных и объектовых звеньев единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, их фактической готовности к решению задач по предназначению, надежности систем управления, связи и оповещения.

Обучение руководителей, должностных лиц и работников организаций (за исключением организаций, имеющих опасные производственные объекты, лечебно-профилактических учреждений, имеющих более 600 коек), по решению задач в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется при проведении объектовых тренировок.

На объектовых тренировках отрабатывается весь комплекс мероприятий, предусмотренных планами гражданской обороны и планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций организаций (объектов).

1.5. Подготовка и методика проведения КУ.

1.5.1. На КУ отрабатывается весь комплекс вопросов гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в условиях непрерывающейся производственной деятельности от получения сигнала о введении соответствующей готовности (режима функционирования РСЧС) до проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

При этом на КУ осуществляется подготовка всего работающего коллектива (руководящий и командно-начальствующий составы, органы управ-

ления РСЧС, эвакуационные органы, аварийно-спасательные службы и формирования, все рабочие и служащие объекта).

В ходе КУ при подготовке руководящего и командно-начальствующего состава применяются элементы командно-штабных учений, для формирований – тактико-специальных учений, а для остальных участников – практическое итоговое занятие и тренировка с выполнением определенных задач, согласно сложившейся обстановке.

КУ являются завершающим этапом трехлетней подготовки всего работающего коллектива и являются наиболее объективной формой проверки готовности организации в целом к выполнению мероприятий, предусмотренных планом гражданской обороны и планом действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

1.5.2. Подготовка КУ.

Руководителем КУ является, как правило, руководитель организации. Для подготовки и проведения КУ назначаются заместители и помощники руководителя, создается штаб руководства (его функции, как правило, исполняет постоянно действующий орган управления РСЧС) или группа управления.

Работа руководителя, его заместителей, помощников и штаба руководства при подготовке КУ идентична деятельности по подготовке командно-штабных и тактико-специальных учений (см. обобщение практики осуществления регионального государственного надзора в области ЧС во II квартале 2019 года).

Для проведения КУ разрабатываются:

- 1) календарный план подготовки КУ;
- 2) план проведения КУ;
- 3) организационные указания;
- 4) частные планы заместителей и помощников (посредников);
- 5) планы обеспечения (материально-технического, связи, имитации и другие);
- б) инструкция по мерам безопасности.

Подготовка к КУ осуществляется в соответствии с календарным планом подготовки КУ.

Календарный план подготовки КУ составляется в произвольной форме и утверждается руководителем КУ.

Весь комплекс работ по подготовке КУ должен базироваться на мероприятиях плана гражданской обороны и плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, опираться на производственную базу организации, учитывать специфику производства (деятельности) и другие особенности организации.

При разработке исходных данных и учебно-методических документов, при подготовке учебной и производственно-технической базы для КУ особое внимание должно быть уделено обеспечению координации действий всех групп обучаемых, аварийно-спасательных служб и формирований, а также согласованности и четкости в работе заместителей и помощников (посредни-

ков). При этом учитываются характерные недостатки и упущения, выявленные на предыдущих командно-штабных и тактико-специальных учениях.

План проведения КУ – основной учебно-методический документ, определяющий ход КУ, последовательность отработки учебных вопросов. План разрабатывается текстуально с приложением схем, карт.

Степень детализации данного плана зависит от уровня подготовки руководителя, его заместителей, помощников и штаба руководства.

План проведения КУ утверждается руководителем КУ заблаговременно, с учетом объема работ по подготовке и проведению КУ.

Проведение КУ планируется по этапам, количество и содержание которых зависят от темы, учебных целей и масштабов проводимых мероприятий. Каждый этап должен включать вопросы, которые полностью охватывали бы определенный период действий. Например, КУ может начинаться с оповещения руководящего состава и КЧС и ПБ о возникновении угрозы стихийного бедствия или катастрофы техногенного характера. На этом этапе отрабатываются вопросы оповещения и сбора, прежде всего КЧС и ПБ, аварийно-спасательных служб и формирований. Затем развертывается пункт управления, приводятся в готовность защитные сооружения, при необходимости выдаются средства индивидуальной защиты, организуются и проводятся мероприятия по повышению устойчивости работы объекта, а также противопожарные и другие работы, предусмотренные планом действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

На следующем этапе (в зависимости от замысла КУ) могут обрабатываться действия по безаварийной остановке производства (деятельности), снижению последствий надвигающейся катастрофы, эвакуации части рабочих и служащих, защите тех, кто остается на территории организации, приведению в полную готовность формирований.

На третьем этапе решаются вопросы организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Прежде чем окончательно завершать работу над планом проведения КУ, проводится рекогносцировка: уточняются отдельные элементы местности, состояние коммунально-энергетических сетей, подъездных путей, мест хранения АХОВ, горючего и других обладающих повышенной опасностью веществ и материалов, пожарных гидрантов, открытых водоемов и другие особенности конкретной организации.

В результате рекогносцировки должны быть ликвидированы все неясности, неточности и различные толкования тех или иных ситуаций.

Далее, исходя из общего плана, излагается ход учения: обстановка, на фоне которой отрабатываются учебные вопросы; время, планируемое для этого; порядок и способы наращивания обстановки; целесообразные (ожидаемые) решения командиров и действия различных категорий обучаемых.

Организационные указания по подготовке организации к КУ оформляются в форме приказа (распоряжения) руководителя организации и доводятся до исполнителей заблаговременно. Организационные указания должны содержать:

- цели и сроки проведения КУ;
- состав участников и порядок их подготовки (отдельно руководящий состав, формирования, рабочие и служащие);
- порядок использования техники, имущества и вопросы материально-технического обеспечения;
- участников имитации, их оснащение, ответственных лиц;
- меры безопасности, особенно при работе с техникой и проведении аварийно-спасательных работ.

Заместители и помощники (посредники) руководителя обязаны подготовить детальные частные планы своей работы. Частные планы разрабатываются текстуально или схематически. Во всех случаях в них должны быть указаны:

- тема КУ, учебные цели для соответствующих категорий обучаемых;
- этапы КУ, их продолжительность, учебные вопросы;
- состав формирований, количество рабочих и служащих, привлекаемых для отработки отдельных вопросов;
- общая обстановка;
- организация связи, пункты управления.

В работе штаба руководства особое внимание уделяется предварительной подготовке участников КУ, организации мест (точек) практических действий, имитации, пунктов управления, связи.

Для качественного проведения КУ осуществляется его надлежащее материально-техническое обеспечение (снабжение всех участников необходимыми приборами, механизмами, техникой и специальным имуществом, ГСМ).

Для создания поучительной обстановки, приближения обучения к реальным условиям осуществляется имитация и обозначение разрушений, пожаров, аварий на коммунально-энергетических сетях и т.п.

План имитации разрабатывается в виде таблицы со схемой. В нем указываются объекты и конкретные места, вид, метод и время имитации; силы и средства, выделяемые для этого; ответственные лица по каждому объекту; средства связи с помощником по имитации и сигналы управления; меры по охране мест имитации и обеспечению безопасности. На схеме обозначаются места пожаров, завалов, разрушений, аварий на коммунально-энергетических сетях, нахождения "пораженных" и их количество, состояние защитных сооружений, проездов и проходов.

Имитация должна соответствовать обстановке и плану проведения КУ. Отдельные элементы, особенно второстепенные, могут дополняться средствами обозначения (знаками, указателями). "Пострадавших" обозначают статисты, имеющие имитационный талон с указанием характера и степени ранения (поражения). На участках, где отрабатывается спасение людей с верхних этажей, горящих и задымленных зданий, как правило, используются манекены.

При этом имитация должна быть управляемой и не требовать больших затрат времени и средств на ее создание.

Таким образом, у всех участников КУ формируется правильное представление о характере и масштабе возможных разрушений и других поражений, которые могут возникнуть в результате чрезвычайной ситуации, применения современных средств нападения.

Непосредственно перед КУ со всеми его участниками в обязательном порядке изучаются меры безопасности, особенно на участках проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Для обеспечения мер безопасности разрабатывается специальная инструкция, содержание которой доводится до всех участников КУ и организуется постоянный контроль за ее выполнением в ходе КУ.

В инструкции определяются ответственные за организацию и обеспечение мер безопасности, обязанности руководящего и командного состава, а также всех участников КУ.

1.5.3. Методика проведения КУ.

КУ начинается с вручения сообщения о приведении гражданской обороны и объектовой подсистемы РСЧС в соответствующую степень готовности или режим функционирования. С его получением вводятся в действие план гражданской обороны или план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Немедленно организуются оповещение и сбор руководящего, командно-начальствующего состава и формирований. При необходимости выдаются средства индивидуальной защиты, табельное имущество. Готовятся к работе эвакуационные органы, приводятся в порядок защитные сооружения. Особое место занимают мероприятия по безаварийной остановке производства и повышению устойчивости работы организации, а также по восстановлению производственной деятельности после применения противником современных средств поражения.

В ходе КУ могут прорабатываться возможность и методы выполнения следующих мероприятий:

- максимальное уменьшение запасов горючих веществ, организация их хранения на безопасном удалении, обвалование резервуаров;
- установка автоматических отключающих устройств и клапанов;
- использование автономных источников электроснабжения (резервных электростанций) для обеспечения устойчивого энерго-водоснабжения и т.д.

Особое внимание обращается на решение инженерно-технических мероприятий при переводе организации на режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации.

В ходе КУ целесообразно отрабатывать как способы надежного управления проведением мероприятий ГО, так и мероприятиями по предупреждению и ликвидации ЧС мирного времени. Для этого на пунктах управления или в отдельных сооружениях оборудуются узлы связи. Проверяется надежность связи с вышестоящими органами управления ГОЧС, территориальными органами МЧС России, главами администраций и вышестоящими организациями.

При отработке способов эвакуации приводятся в готовность пункты временного размещения, сборные эвакуационные пункты и пункты длитель-

ного проживания. Проверяются порядок сбора, размещения, наличие и соответствие современным требованиям документации, знание и способность решать задачи жизнеобеспечения эвакуированного населения. Руководитель КУ лично проверяет правильность расчетов и оптимальность принимаемых решений.

Вопрос, требующий особого внимания – организация и эффективность методов проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В ходе проведения аварийно-спасательных работ разведка ведется непрерывно, до полного выполнения поставленной задачи. Отрабатываются действия по розыску людей в завалах, разрушенных и задымленных зданиях, по локализации и ликвидации пожаров, эвакуации и спасению "пострадавших" с верхних этажей, оказанию им первой и других видов помощи, доставке нуждающихся в лечебные учреждения, выводу из зон катастрофического затопления, радиационного загрязнения и химического заражения, при необходимости организуются санитарная обработка людей, обеззараживание одежды, обуви, техники.

Параллельно со спасательными ведутся неотложные работы, задача которых всесторонне обеспечить аварийно-спасательные работы, оказать "пострадавшему" населению медицинскую и другую помощь, осуществить срочные работы на коммунально-энергетических сетях и другие мероприятия по созданию условий, минимально необходимых для сохранения жизни и здоровья людей, поддержания их работоспособности.

Первостепенное значение имеют правильное руководство практическими действиями всех участников КУ, эффективное и полное использование возможностей формирований и всех видов техники, средств механизации, умение четко пользоваться средствами коллективной и индивидуальной защиты, оказывать само- и взаимопомощь.

Для обеззараживания одежды и санитарной обработки людей по замыслу КУ может быть предусмотрена частичная или полная обработка. Частичная, как правило, проводится самостоятельно в зоне заражения или сразу же после выхода из нее. Она заключается в удалении радиоактивных, аварийно химически опасных, отравляющих и других веществ, попавших на открытые участки кожных покровов, одежду, обувь и индивидуальные средства защиты. Полная санитарная обработка проводится на КУ реже.

По замыслу КУ может быть предусмотрена отработка оказания само- и взаимопомощи при поражениях всем трудовым коллективом. Для этого рабочие и служащие обеспечиваются медицинскими средствами первой помощи и обучаются правилам пользования ими.

На КУ одновременно с нештатными аварийно-спасательными формированиями могут действовать подразделения профессиональных аварийно-спасательной служб, воинских частей войск ГО и других войск. В этих случаях между ними организуется и постоянно поддерживается тесное взаимодействие.

После отработки всех, учебных вопросов и завершения практических действий по сигналу руководителя формирования и техника возвращаются на

свои места, заместители и помощники делают предварительные краткие доклады, а КУ объявляется отбой.

О результатах проведенного КУ представляется доклад вышестоящему органу управления ГОЧС и соответствующему руководителю министерства, ведомства, организации.

В докладе обязательно указываются мероприятия, намеченные для устранения недостатков, и возможные предложения по совершенствованию гражданской обороны и объектового звена РСЧС.

В организации, на основе результатов КУ, разрабатывается план практических мероприятий по устранению недостатков, вносятся необходимые изменения в план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и план гражданской обороны, издается приказ.

1.6. Причинами возникновения нарушения данного обязательного требования являются:

1) пренебрежительное отношение руководителей к вопросам защиты населения в чрезвычайных ситуациях;

2) незнание руководителями организаций и уполномоченными работниками нормативных правовых актов, регламентирующих порядок и особенности подготовки в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

3) отсутствие контроля со стороны руководителей организаций в части обучения работников организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

1.8. Пренебрежительное отношение к вопросам подготовки со стороны руководителей организаций и работников, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, влечет:

1) увеличение риска причинения вреда жизни и здоровью людей в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

2) значительное увеличение материальных потерь в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) административную и уголовную ответственность.

2. Планирование необходимых мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории организаций, подведомственных им объектов производственного и социального назначения

См. обобщение практики осуществления регионального государственного надзора в области ЧС в I квартале 2019 года.

V. Различные подходы к применению и иные проблемные вопросы применения обязательных требований

1. Примеры положительной практики при выборе юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями способа исполнения обязательных требований.

1.1. Обучение работающего населения способам оказания первой помощи.

Одной из задач в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций является обучение работающего населения правилам оказания первой помощи в неотложных ситуациях.

Примерной программой курсового обучения работающего населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, утвержденной МЧС России 22.02.2017 (№ 2-4-71-8-14), предусмотрено проведение практических тренировок по оказанию первой помощи в различных ситуациях с целью овладения обучающимися необходимыми навыками и умениями по оказанию первой помощи в неотложных ситуациях.

Вместе с тем, Трудовым кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации в области охраны труда также предусмотрена обязанность работодателя организовывать и проводить обучение работников оказанию первой помощи пострадавшим на производстве.

Таким образом, занятия по обучению работающего населения способам оказания первой помощи целесообразно совмещать в рамках соблюдения действующего законодательства в обеих областях законодательства, что экономит как время, так и трудовые ресурсы.

1.2. Пропаганда знаний и информирование по вопросам защиты от опасностей, возникающих при чрезвычайных ситуациях и военных конфликтах.

В организациях, имеющих возможность централизованного администрирования всего парка автоматизированных рабочих мест, действенным способом пропаганды среди работников знаний в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций является использование такого инструмента как "Редактор локальной групповой политики".

Пример. Еженедельно, в специально выделенный рабочий день, системным администратором всем сотрудникам организации в качестве фонового рисунка рабочего стола устанавливается заранее подготовленная работником, уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны, графическая заставка с наглядной и привлекательной информацией об опасностях, возникающих при чрезвычайных ситуациях в данном населенном пункте или в непосредственной близости от него, способах и порядке оповещения об аварии или чрезвычайной ситуации, порядке действий населения по сигналу "ВНИМАНИЕ ВСЕМ!", о маршрутах движения к объектам гражданской обороны, порядке подготовки и проведения эвакуации при чрезвычайных ситуациях, об адресе сборного эвакуационного пункта на схеме, о маршруте движения (транспорта или пешей колонны), о пунктах посадки и высадки населения, о пунктах размещения рассредоточиваемых и эвакуируемых, о порядке движения к нему, о порядке оказания первой помощи при чрезвычайных ситуациях.

2. Примеры отрицательной практики при выборе юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями способа исполнения обязатель-

ных требований.

2.1. Выдача справок о прохождении курсового обучения сотрудникам организации прошедшим по месту работы обучение в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Подготовка сотрудников организации по месту работы, согласно пункту 1.3 раздела IV данного обобщения, осуществляется ежегодно.

Выдача сотрудникам организации, прошедшим такое обучение, справок о прохождении курсового обучения излишне.

Документом, подтверждающим прохождение данного обучения, является журнал учета занятий по курсовому обучению, форма которого определена рекомендациями по организации и проведению курсового обучения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций (№ 2-4-87-46-11), утвержденных МЧС России 02.12.2015. Указанный журнал разрабатывается на каждую учебную группу и хранится в течение года, после завершения курса обучения.

Выдача справок о прохождении курсового обучения осуществляется организациями, как правило осуществляющими образовательную деятельность, реализующими программы курсового обучения должностных лиц и работников гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Проблемные вопросы применения обязательных требований.

3.1. Обучение руководителей организации в области защиты от чрезвычайных ситуаций в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации.

Согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 02.11.2000 № 841 "Об утверждении Положения о подготовке населения в области гражданской обороны", от 04.09.2003 № 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", подготовка населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В этих целях МЧС России разработаны примерная программа обучения должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и на курсах гражданской обороны муниципальных образований (№ 2-4-87-36-14), примерная программа курсового обучения должностных лиц и работников гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (№ 2-4-71-8-14).

Однако руководители организаций добросовестно прошедшие подготовку по соответствующим программам, например на курсах гражданской обороны муниципальных образований (что не противоречит Положению о

подготовке населения в области гражданской обороны), вынуждены повторно проходить аналогичную подготовку в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации.

Положением о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера установлено, что дополнительное профессиональное образование по программам повышения квалификации или курсовое обучение в области защиты от чрезвычайных ситуаций руководители организаций проходят исключительно в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации.

VI. Проблемные вопросы организации и осуществления регионального государственного надзора в области ЧС

1. Отсутствие законодательно установленной возможности промежуточного контроля за исполнением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями ранее выданных предписаний об устранении нарушений законодательства.

В среднем, сроки исполнения мероприятий по устранению нарушений обязательных требований, установленные должностными лицами органа государственного контроля (надзора) в предписаниях об устранении нарушений законодательства, составляют от 6 до 12 месяцев.

В случае не привлечения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к административной ответственности по результатам проведения плановой проверки, зачастую такие юридические лица, индивидуальные предприниматели приступают к осуществлению мероприятий по устранению нарушений обязательных требований, указанных в предписании, выданном по результатам плановой проверки, непосредственно в ходе проведения внеплановой проверки по контролю исполнения данного предписания.

В свою очередь, осуществление органом государственного контроля (надзора) мероприятий, направленных на надлежащее и своевременное исполнение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями ранее выданных предписаний, до истечения установленных в таких предписаниях сроков, может быть расценено как нарушение принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей).

VII. Результаты производства по делам об административных правонарушениях

По результатам плановых проверок, проведенных в III квартале 2019 года, в отношении должностных лиц организаций, осуществляющих деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей на территории

Хабаровского края составлено 2 протокола об административных правонарушениях предусмотренных частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ.

По результатам внеплановых проверок (в рамках контроля исполнения ранее выданных предписаний), проведенных в III квартале 2019 года, составлено 4 протокола об административных правонарушениях предусмотренных частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ из них:

- 2 в отношении органов местного самоуправления, должностных лиц органов местного самоуправления (1 на должностное лицо, 1 на юридическое лицо);

- 1 в отношении организаций, осуществляющих деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей на территории Хабаровского края (на юридическое лицо).

- 1 в отношении организаций, входящих в состав Краевой подсистемы РСЧС (на должностное лицо).

В указанный период судебным участком № 15 Индустриального района г. Хабаровска в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ вынесено 1 определение о возвращении материалов административного дела для устранения недостатков, препятствующих рассмотрению дела по существу. Основанием для возврата послужила опечатка, допущенная при составлении протокола об административном правонарушении (месяц окончания плановой документарной проверки указан неверно), кроме того у суда возникли сомнения в правильности определения должностным лицом, составившим протокол, субъекта административного правонарушения. После устранения соответствующих недостатков протокол об административном правонарушении и другие материалы дела об административном правонарушении направлены по подсудности и приняты судом к рассмотрению.

По результатам рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, во всех случаях виновные лица привлечены к административной ответственности. Обстоятельств, исключающих производство по делам об административных правонарушениях, судами не установлено.

Сумма наложенных и взысканных штрафов составила **42 тыс. руб.**

VIII. Результаты обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц комитета

За истекший период решения, действия (бездействия) должностных лиц комитета, проводивших проверки, объектами надзора не оспаривались.

Список использованных источников

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
2. Трудовой кодекс Российской Федерации;
3. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"

ра";

4. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ "О гражданской обороне";

5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля";

6. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации";

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.11.2000 № 841 "Об утверждении Положения о подготовке населения в области гражданской обороны"

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.09.2003 № 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2018 № 1680 "Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами"

10. Приказ МЧС России от 19.01.2004 № 19 "Об утверждении Перечня уполномоченных работников, проходящих переподготовку или повышение квалификации в учебных заведениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждениях повышения квалификации федеральных органов исполнительной власти и организаций, учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и на курсах гражданской обороны муниципальных образований";

11. Приказ МЧС России от 13.11.2006 № 646 "Об утверждении Перечня должностных лиц и работников гражданской обороны, проходящих переподготовку или повышение квалификации в образовательных учреждениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования федеральных органов исполнительной власти и организаций, в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и на курсах гражданской обороны муниципальных образований";

12. Приказ МЧС России от 24.04.2013 № 284 "Об утверждении Инструкции по подготовке и проведению учений и тренировок по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах";

13. Примерная программа обучения должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в учебно-методических центрах по гра-

жданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и на курсах гражданской обороны муниципальных образований, утверждена МЧС России 28.11.2013 (№ 2-4-87-36-14);

14. Примерная программа курсового обучения работающего населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, утверждена МЧС России 22.02.2017 (№ 2-4-71-8-14);

15. Примерная программа курсового обучения должностных лиц и работников гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утверждена МЧС России 22.02.2017 (№ 2-4-71-8-14);

16. Рекомендации по организации и проведению курсового обучения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, утверждены МЧС России 02.12.2015 (№2-4-87-46-11);

17. Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, утвержденный протоколом заседания проектного комитета от 27 марта 2018 г. № 2.
