

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Обзорная статья

УДК 351.861; DOI: 10.61260/2304-0130-2023-4-4-8

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В ГОДЫ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ПРОВЕДЕНИЕ ПРОВЕРОК

Черноусов Илья Юрьевич;

Тимашева Елена Александровна;

✉ Кузьмина Татьяна Анатольевна.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

✉ kuzmina@igps.ru

Аннотация. Рассмотрены изменения в нормативных правовых актах Российской Федерации, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность. Затронуты вопросы организации и проведения проверок в отношении органов местного самоуправления в условиях ограничений и запретов на осуществление надзора. Предложен поэтапный порядок действий должностных лиц надзорного органа при инициировании и согласовании внеплановых проверок за деятельностью исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Приведены примеры раскрытия характеристик нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства. Определена проблематика, заключающаяся в неоднозначности трактовки некоторых положений нормативных правовых актов. Установлены вопросы, требующие решения или дополнительного разъяснения со стороны законодательных органов.

Ключевые слова: проверка реализации полномочий в области гражданской обороны, отмена проверок, профилактическая работа

Для цитирования: Черноусов И.Ю., Тимашева Е.А., Кузьмина Т.А. Особенности осуществления государственного надзора в области гражданской обороны в годы ограничений на проведение проверок // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2023. № 4. С. 4–8. DOI: 10.61260/2304-0130-2023-4-4-8.

Введение

С целью поддержания экономики страны в работоспособном состоянии Председатель Правительства М.В. Мишустин утвердил дополнительный перечень мер по повышению устойчивости экономики страны, который определяет новые подходы к проведению контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий [1, 2].

Основная часть

Как известно, на Органы местного самоуправления (ОМСУ) федеральным законодательством России возложены полномочия по основным направлениям, которые выполняются должностными лицами ОМСУ в пределах административно-территориального устройства. Осуществление надзирающей функции за реализацией возложенных полномочий ОМСУ в области Гражданской обороны (ГО) возложено на МЧС России, включая его территориальные органы.

Планирование, организация и проведение проверок в отношении ОМСУ в 2023 г. и последующих годах, вплоть до начала 2030 г., в области ГО должны осуществляться с целью снижения давления надзорных органов на ОМСУ в конце 2022 г. устанавливает ограничения на проведение плановых проверок до 2030 г. и дополняет ежегодными изменениями действующую редакцию постановления [3–5].

Одной из основных задач, возложенных Правительством Российской Федерации на органы, осуществляющие надзор в области ГО, является устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований в области ГО и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Согласно действующей редакции постановления [5], реализация данной задачи будет достигаться за счет осуществления внеплановых проверок с ОМСУ, где имеются нарушения требований в области ГО, влекущие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства.

Правительством Российской Федерации на 2023 г. определены основания и порядок проведения внеплановых проверок, однако не исключены изменения, вносимые в зависимости от складывающейся ситуации при осуществлении надзора в отношении ОМСУ. Так, в конце 2022 г. Правительством были внесены изменения в постановление [5] и определены новые основания проведения внеплановых проверок на 2023 г. Основания проведения проверок подразделяются на два типа, первый из которых требует согласования с органами прокуратуры, а второй без такового соответственно.

Первый тип основания представляет собой работу контрольного органа, направленную на сбор сведений и доказательств наличия в нарушениях непосредственной угрозы причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Второй тип подразделяется на два подвида:

1) по поручению Президента Российской Федерации, Председателя или Правительства Российской Федерации, принятому после вступления в силу постановления [5], Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, принятому после вступления в силу настоящего постановления и согласованному с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации;

2) по требованию прокурора в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Со вторым типом оснований вопросов может и не возникнуть, так как процедура действий должностных лиц, осуществляющих внеплановые проверки по таким основаниям, сведена к минимуму. В данном случае требуется издать соответствующее распоряжение, типовая форма которого утверждена распоряжением [6]. Затем уведомить ОМСУ путем направления в его адрес копии распоряжения и приступить к проведению проверки не менее чем за сутки с момента его уведомления. При этом срок внеплановой проверки не должен превышать 20 рабочих дней без возможности его продления в отличие от плановой проверки. На следующем этапе приступить к осуществлению проверки в установленные сроки, зафиксировать результаты в акте проверки и в предписании (если нарушения имеются) об устранении выявленных нарушений реализации полномочий, типовые формы которых утверждены распоряжением [5], в последующем составить протокол об административном правонарушении в отношении лица, допустившего нарушения и направить в мировой суд по месту совершения административного правонарушения материалы административного дела.

При рассмотрении первого типа оснований необходимо остановиться на каждом подвиде в отдельности и разобрать каждое действие должностного лица надзорного органа в отдельности.

При определении направления работы по обращениям, имеющим информацию о непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан или о фактах причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, устанавливается нижеследующий порядок.

Обращение регистрируется в установленном порядке в территориальном органе МЧС России по субъекту в соответствии с положениями Федерального закона [7] и Порядка

организации делопроизводства по вопросам рассмотрения обращений граждан в системе МЧС России [8].

Должностное лицо, которому поручено рассмотрение обращения, анализирует его содержание и проводит предварительную проверку достоверности сведений о непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан или о фактах причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан.

При этом меры административного воздействия к ОМСУ применять запрещено. К таким мерам можно отнести административную ответственность, предусмотренную ст. 19.7 «Непредставление сведений (информации) кодекса» [9].

В случае если в ходе проведения предварительной проверки или внеплановой проверки установлено, что обращение анонимно либо сведения, указанные в обращении недостоверны, то такие проверки подлежат прекращению.

В мотивированном представлении (рапорте) о назначении внеплановой проверки должностному лицу, которому поручено рассмотрение обращения, необходимо изложить всю проведенную им работу по направлению запросов и анализу полученных ответов. К мотивированному представлению (рапорту) о назначении внеплановой проверки прилагаются все названные в тексте документы и их количество.

На следующей стадии согласования внеплановой проверки оформляется заявление о согласовании с прокурором субъекта Российской Федерации проверки с указанием нормативного правового основания, наименования ОМСУ, даты и времени начала и окончания внеплановой проверки.

На заключительной стадии согласования проверки документы, приложенные к заявлению о согласовании, загружаются в единый реестр проверок (ЕРП) в формате PDF и направляются по средствам функционала федеральной государственной информационной системой, расположенной по адресу в сети интернет: <http://proverka.gov.ru>. Вместе с тем необходимо учесть такие важные нюансы, как срок проверки и особенности форм документов, оформляемых по результатам проверки, отличных от форм документов, утвержденных приказом Минэкономразвития России [10].

Отличительной чертой по проведению работы по обращениям, имеющим информацию о непосредственной угрозе обороне страны и безопасности государства, по фактам причинения вреда обороне страны и безопасности государства является территориальная расположенность органов контроля (надзора), органов прокуратуры и местного самоуправления на приграничных территориях России с Украиной. В таких областях, как Брянская, Курская, Воронежская и Ростовская данное направление работы на сегодняшний день актуально и применимо на практике, что подтверждается сведениями из единого реестра проверок.

Должностное лицо, ответственное за направление по учёту и контролю ранее выданных предписаний ОМСУ, проводит их анализ и определяет перечень имеющихся нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства.

К таким нарушениям можно отнести нарушения требований в области ГО, выявленных при реализации полномочий по созданию, реконструкции и поддержанию в состоянии постоянной готовности к использованию муниципальных систем оповещения населения и защитных сооружений ГО.

Так нарушения, выявленные в защитных сооружениях ГО, влияют на своевременное и безопасное рассредоточение населения, проживающего на территории ОМСУ в военное время, в места укрытий от воздействия поражающих факторов обычных средств поражения (фугасного и осколочного действия), бактериальных (биологических) средств и поражающих концентраций аварийно химических опасных веществ, возникающих при аварии на потенциально опасных объектах, а также от высоких температур и продуктов горения при пожарах.

В свою очередь, нарушения, выявленные в муниципальных системах оповещения населения, влияют на своевременную передачу информации о воздействии поражающих факторов обычных средств поражения (фугасного и осколочного действия) и возникновении аварии на опасных производственных объектах, до населения, аварийно-спасательных служб, привлекаемых к ликвидации и локализации аварии, что, в свою очередь, вносит определенные условия по воздействию поражающих факторов на людей, находящихся в границах зоны действия средств поражения.

После определения перечня предписаний с нарушениями, влекущими непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, должностное лицо надзорного органа запрашивает у ОМСУ информацию об исполнении нарушений, ранее выданного предписания.

В мотивированном представлении (рапорте) о назначении внеплановой проверки необходимо изложить работу по направлению запросов и анализу полученных ответов. В заключительных положениях представления делается вывод о наличии непосредственной угрозы причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан или причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан. К мотивированному представлению (рапорту) о назначении внеплановой проверки прилагаются все названные в тексте документы и их количество.

Стадии согласования, загрузки и проведения внеплановой проверки аналогичны работе с обращениями, имеющими информацию о непосредственной угрозе.

При определении направления работы по исполнению предписания, выданного после февраля 2023 г., устанавливается следующий порядок.

На первом этапе работы по предписаниям, выданным после февраля 2023 г., в первую очередь устанавливается наличие неисполненных нарушений, указанных в предписании. Запрос по исполнению нарушений направляется в ОМСУ после срока, установленного предписанием и отсутствия ходатайства (заявления) об отсрочке исполнения или о прекращении исполнения предписания. После получения ответа на запрос, анализируется информация, указанная ОМСУ, в случае необходимости направляются дополнительные запросы в иные органы власти и организации.

На следующем этапе проводится снятие предписания с контроля, если все нарушения, указанные в предписании, исполнены, и имеются подтверждающие документы. Если нарушения не устранены, то должностное лицо, ответственное за данное направление деятельности, подготавливает мотивированное представление (рапорт).

Стадии согласования, загрузки и проведения внеплановой проверки аналогичны работе с обращениями, имеющими информацию о непосредственной угрозе.

Заключение

Анализируя всё вышеизложенное, можно прийти к выводу, что государственный надзор, осуществляемый как в отношении ОМСУ, так и в отношении организаций, изменяется под условия, складывающиеся в стране и экономике. Ежегодно вносятся изменения, устанавливающие новые критерии осуществления надзора за деятельностью ОМСУ. Вместе с тем остаются не регламентированными такие важные вопросы, как продление исполнения предписаний ОМСУ, снятие их с контроля по ходатайству (заявлению) ОМСУ, автоматическое продление предписания надзорного органа на определённый срок. Также не раскрыты вопросы осуществления профилактической работы в отношении ОМСУ.

Регламентирование вышеназванных действий (мероприятий) существенно упростят работу как органу надзора, так и ОМСУ.

Список источников

1. Обращение Президента Российской Федерации 24 февраля 2022 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 11.09.2023).
2. Определение мер по повышению устойчивости экономики в условиях санкций Правительством Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/44775/> (дата обращения: 11.09.2023).
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
4. О государственном надзоре за реализацией органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий в области гражданской обороны: постановление Правительства Рос. Федерации от 9 июня 2022 г. № 1052. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
5. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 марта 2020 г. № 336. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении форм документов, используемых при осуществлении государственного надзора за реализацией органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий в области гражданской обороны: распоряжение МЧС России от 6 июля 2022 г. № 659. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 5 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
8. Об организации работы по рассмотрению обращений граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС России от 29 декабря 2021 г. № 933. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
10. О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом: приказ Минэкономразвития России от 31 марта 2021 г. № 151. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».

Информация о статье: статья поступила в редакцию: 17.09.2023; принята к публикации: 21.11.2023

Информация об авторах:

Черноусов Илья Юрьевич, магистрант Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149)

Тимашева Елена Александровна, магистрант Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149)

Кузьмина Татьяна Анатольевна, доцент кафедры надзорной деятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат педагогических наук, e-mail: kuzmina@igps.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3573-785X>, SPIN-код: 2511-0787