



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ГОРОДСКОЙ ОКРУГ ГОРОД СУРГУТ

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект решения Думы города
«О реализации права органов местного самоуправления муниципального образования
городской округ город Surgut на создание муниципальной пожарной охраны»

07 ноября 2018 г.

№ 01-17-73/КСП

Настоящее заключение подготовлено в соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города, утверждённым решением Думы города от 27.02.2007 № 170-IV ДГ, на основании проведённой экспертизы проекта решения Думы города «О реализации права органов местного самоуправления муниципального образования городской округ город Surgut на создание муниципальной пожарной охраны» (далее - проект решения).

Проект решения подготовлен «в целях исполнения требования пожарной безопасности по размещению подразделений пожарной охраны в городских округах в части того, что время прибытия первого подразделения к месту вызова в городских округах не должно превышать 10 минут», указанного в предписании Отдела надзорной деятельности и профилактической работы по городу Surgutu от 15.03.2018 № 22/1/1, срок исполнения которого до 01.10.2020.

По результатам экспертизы проекта решения установлено следующее.

1. Статьёй 16 Закона № 131-ФЗ¹ определены вопросы местного значения, в том числе обеспечение *первичных мер* пожарной безопасности в границах городского округа. В соответствии с частью 1.1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ, статьёй 19 Закона № 69-ФЗ² к полномочиям органов местного самоуправления городских округов по обеспечению *первичных мер* пожарной безопасности в границах городских населённых пунктов относятся:

- создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах;

- включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов;

- оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения;

- установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ).

² Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон № 69-ФЗ).

Согласно части 4 статьи 6 Закона № 123-ФЗ³ пожарная безопасность городских округов обеспечивается в рамках реализации *первичных мер пожарной безопасности* органами местного самоуправления в соответствии со статьей 63 указанного Закона № 123-ФЗ.

Финансовое обеспечение мер первичной пожарной безопасности в границах городского округа является расходным обязательством муниципального образования (статья 53 Закона № 131-ФЗ, статья 10 Закона № 69-ФЗ).

Поскольку обеспечение территорий городского округа подразделениями пожарной охраны с их дислокацией, удовлетворяющей условию прибытия первого подразделения к месту вызова не более 10 минут, не относится к первичным мерам пожарной безопасности, следовательно, не является полномочием органов местного самоуправления и не может являться расходным обязательством муниципального образования.

В соответствии с пунктом 8.1 части 1 статьи 16.1 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления городского округа *имеют право* на создание муниципальной пожарной охраны. При этом, они могут реализовать данное право только за счёт доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (часть 2 статьи 16.1 Закона № 131-ФЗ).

Статьёй 7.1 Устава города⁴ установлено, что органы местного самоуправления городского округа вправе решать вопросы, не отнесённые к вопросам местного значения городского округа в соответствии с Законом № 131-ФЗ, в случае принятия Думой города решения о реализации соответствующего права. Согласно статье 86 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления. Следовательно, принятие данного решения повлечёт возникновение нового расходного обязательства.

2. Частью 1 статьи 83 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что, если принимается нормативный правовой акт, предусматривающий введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие *источники и порядок* исполнения новых видов расходных обязательств.

В проекте решения не определены источники финансирования нового расходного обязательства, что не соответствует положениям статьи 83 Бюджетного кодекса РФ. При этом, в настоящее время для обеспечения действующих расходных обязательств и погашения дефицита бюджета в размере 1 144 909 тыс. рублей решением Думы города № 205-VI ДГ⁵ предусмотрено привлечение кредитов от кредитных организаций на сумму 593 151 тыс. рублей и бюджетного кредита из бюджета ХМАО-Югры на сумму 200 000 тыс. рублей. Следовательно, растут и

³ Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Закон № 123-ФЗ).

⁴ Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, принят решением Сургутской городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД.

⁵ Решение Думы города Сургута от 26.12.2017 № 205-VI ДГ «О бюджете городского округа город Сургут на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов».

расходы на обслуживание муниципального долга, которые в 2016 году составили 28 635 тыс. рублей, в 2017 году – 60 936 тыс. рублей, на 2018 год утверждены в размере 89 249 тыс. рублей, на 2019 год – 105 613 тыс. рублей.

В качестве финансово-экономического обоснования к проекту решения представлены расчёты на общую сумму 73 996 020,00 рублей, в том числе:

- 39 399 616,06 рублей – на строительство пожарного депо на 2 автомашины;
- 16 896 144,00 рублей – на приобретение спецтехники в количестве 2 ед., пожарного оборудования, компьютерной техники, мебели и т.д. Отмечаем, что данные расходы отражены в расчетах как ежегодные, при этом нормативное обоснование отсутствует;

- 17 700 259,94 рублей – содержание штатной численности (21 чел.) и оборудования (заработная плата с отчислениями, льготный проезд, услуги связи, техобслуживание транспорта и оборудования, страхование сотрудников, ОСАГО, медицинские осмотры, повышение квалификации работников, отчисления профсоюзу и др.).

В ходе экспертизы установлено, что натуральные (численность, количество) и стоимостные (денежные) показатели, использованные при расчетах, не подтверждены документально, а также не представлены коммерческие предложения, являющиеся обоснованием стоимостных характеристик.

Согласно дополнительным пояснениям разработчика проекта решения основанием для подготовки финансово-экономического обоснования мероприятий по созданию и организации работы пожарного депо на 2 автомобиля являлась информация департамента архитектуры и градостроительства Администрации города, а *«также КУ ХМАО-Югры «Центроспас-Югория» и ООО «Защиты Югры», на базе которых в настоящее время созданы и функционируют достаточно продолжительный период времени подобные подразделения пожарной охраны. Расчёт штатного расписания данного пожарного депо составлен с учётом минимальной достаточности работников для обеспечения эффективного выполнения задач, связанных с реагированием и тушением пожаров, а также организацией круглосуточного дежурства личного состава и техники».* Иные обоснования не представлены.

Отмечаем, что при планировании не учтены расходы на:

- строительство наружных инженерных сетей, подъездных путей к пожарному депо;
- коммунальные услуги (за исключением электроэнергии);
- содержание здания пожарного депо (техническое обслуживание и текущий ремонт).

Таким образом, представленное финансово-экономическое обоснование вызывает сомнение в его корректности, так как не дает точной информации об объеме принимаемого расходного обязательства.

3. Согласно статье 11.1 Закона № 69-ФЗ цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны определяются органами местного самоуправления.

В связи с чем, предлагаем Администрации города проект решения привести в соответствие с положением статьи 11.1 Закона № 69-ФЗ, например, часть 2 проекта решения изложить в следующей редакции:

«Администрации города определить цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны».

4. Осуществление тушения пожаров в населённых пунктах, а также создание, реорганизация и ликвидация органов управления и подразделений пожарной охраны относится к полномочиям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ согласно статьям 16, 16.1, 18 Закона № 69-ФЗ.

Законом № 123-ФЗ определены основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности и общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции).

Частью 1 статьи 76 Закона № 123-ФЗ установлены требования по размещению подразделений пожарной охраны в городских округах, в том числе время прибытия первого подразделения к месту вызова в городских округах (не более 10 минут).

Согласно части 3 статьи 76 Закона № 123-ФЗ порядок и методика определения мест дислокации подразделений пожарной охраны на территориях поселений и городских округов устанавливаются нормативными документами по пожарной безопасности. Такой документ утверждён Приказом МЧС РФ от 25.03.2009 № 181 «СП 11.13130.2009. Свод правил. Места дислокации подразделений пожарной охраны. Порядок и методика определения» (далее – Порядок). Согласно пункту 1.3 Порядка им следует руководствоваться при определении числа и мест дислокации подразделений пожарной охраны, независимо от вида пожарной охраны.

Противопожарная служба ХМАО-Югры – это совокупность пожарных, пожарно-спасательных подразделений и органов управления, размещенных на территории автономного округа и содержащихся за счет его бюджета (часть 3 Положения о противопожарной службе ХМАО-Югры⁶).

В соответствии с частью 7 указанного Положения «дислокация подразделений противопожарной службы на территории автономного округа определяется по методике, утвержденной МЧС России в установленном порядке или исходя из времени прибытия первого пожарного подразделения к месту пожара».

Таким образом, обеспечение территории городского округа город Сургут (в том числе садово-огороднических и дачных товариществ и кооперативов) подразделениями пожарной охраны с их дислокацией, удовлетворяющей условию прибытия первого подразделения к месту вызова не более 10 минут, относится к полномочиям органов государственной власти, которые и должны определять численность и места дислокаций пожарных подразделений.

Обращаем внимание, что до 2017 года действовала федеральная целевая программа «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»⁷. Реализация программы предполагала участие субъектов РФ в решении основных задач. Так, за счёт средств субъектов планировалось строительство и реконструкция пожарных депо для подразделений противопожарной службы субъектов Российской Федерации и муниципальной пожарной охраны *в населенных пунктах, в которых не обеспечивается нормативное значение времени прибытия на место пожара 1-го подразделения Государственной противопожарной службы, в целях выполнения требований Закона № 123-ФЗ.*

⁶ Постановление Правительства ХМАО-Югры от 02.04.2011 № 94-п «О Положении о противопожарной службе Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» (далее – Положение).

⁷ Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1481 «О федеральной целевой программе «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года».

В настоящее время в целях совместной реализации поставленных задач государственной программой ХМАО-Югры «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности на 2018-2025 годы и на период до 2030 года»⁸ предусмотрено увеличение к 2025 году уровня обеспеченности населённых пунктов автономного округа доступной пожарной помощью до 99%, который определяется исходя из требований пунктов 1, 3 статьи 76 № 123-ФЗ.

Также установлен такой целевой показатель как «Уровень обеспеченности пожарной охраны автономного округа зданиями пожарных депо, постов», который рассчитывается как отношение количества пожарных депо, постов, отвечающих требованиям норм пожарной безопасности, к количеству существующих зданий пожарных депо, постов в соответствии с требованиями статьи 76 Закона № 123-ФЗ. Вышеуказанной программой не предусмотрены реконструкция либо строительство пожарных депо в городе Сургуте.

Учитывая изложенное, рекомендуем Администрации города обратиться в государственные органы ХМАО-Югры с целью включения города Сургута в мероприятия программы ХМАО-Югры для обеспечения городского округа доступной пожарной помощью в соответствии с положениями пунктов 1, 3 статьи 76 № 123-ФЗ.

Кроме того, Указом Президента РФ от 01.01.2018 № 2 утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, согласно которым:

1) мероприятиями по обеспечению качественного повышения уровня защищенности населения и объектов защиты от пожаров являются в том числе:

а) дальнейшее развитие и внедрение организационных, технических, социально-экономических и других мер, направленных на профилактику пожаров;

б) реализация полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в части, касающейся выработки предложений по определению штатной численности и мест дислокации подразделений пожарной охраны;

2) мероприятиями по обеспечению эффективного функционирования и развития пожарной охраны являются в том числе:

а) определение количественного и качественного состава подразделений всех видов пожарной охраны, внедрение в их деятельность новых технологий по сбору и обработке информации;

б) оптимизация структуры подразделений всех видов пожарной охраны, повышение их мобильности и оперативности, оснащение современной высокоэффективной и многофункциональной унифицированной пожарной техникой, робототехническими средствами, беспилотными авиационными системами, средствами мониторинга, связи, экипировкой, снаряжением, медицинским оборудованием для оказания помощи пострадавшим в результате пожаров;

в) совершенствование управления подразделениями всех видов пожарной охраны, обеспечение их взаимодействия, а также координации их деятельности по поддержанию в необходимой готовности сил и средств оперативного реагирования на пожары;

⁸ Постановление Правительства ХМАО - Югры от 09.10.2013 № 411-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре на 2018 - 2025 годы и на период до 2030 года».

г) оптимизация размещения сил и средств подразделений всех видов пожарной охраны, особенно в труднодоступных районах.

3) механизмами реализации государственной политики в области пожарной безопасности являются в том числе осуществление следующих мер, направленных на повышение оперативности реагирования – создание мобильных, многопрофильных, технически оснащенных и подготовленных подразделений пожарной охраны, способных оперативно реагировать на возникающие пожары и иные чрезвычайные ситуации, и повышение их готовности.

Президент РФ частью 2 Указа от 01.01.2018 № 2 обязал Правительство РФ обеспечить реализацию Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года. В связи с чем, в настоящее время разрабатываются нормативные документы, проекты которых размещены в том числе в справочно-правовых системах.

5. Поскольку осуществление тушения пожаров в населённых пунктах, а также создание подразделений пожарной охраны относится к полномочиям органов государственной власти, предписание в части неисполнения Администрацией города требований по обеспечению подразделениями пожарной охраны с их дислокацией, удовлетворяющей условиям прибытия первого подразделения к месту вызова не более 10 минут, возможно считать необоснованным

Позиция Контрольно-счетной палаты города подкреплена судебной практикой⁹, где предписания в части создания и дислокации подразделений пожарной охраны органами местного самоуправления были признаны недействительными.

Предписание выдано Администрации города Отделом надзорной деятельности и профилактической работы по городу Сургуту на основании акта проверки от 15.03.2018. В случае несогласия с изложенными в акте проверки фактами и выводами, а также с предписанием, Администрация города в течение 15 дней с даты его получения вправе была представить в орган государственного пожарного надзора письменные возражения в отношении акта проверки или предписания в целом или их отдельных положений (часть 12 статьи 16 Закона № 294-ФЗ¹⁰, пункт 89, 128 Регламента № 644¹¹). Согласно пояснениям разработчика проекта решения письменные возражения не направлялись.

Необходимо отметить, что подача возражений с нарушением установленного срока не свидетельствует о безусловной доказанности нарушений, зафиксированных актом проверки (постановление Семнадцатого ААС от 02.10.2014 № 17АП-11284/14).

Кроме того, предписание в части обеспечения территории городского округа город Сургут (садово-огороднических и дачных товариществ и кооперативов) подразделениями пожарной охраны с их дислокацией, удовлетворяющей условию прибытия первого подразделения к месту вызова не более 10 минут, могло быть обжаловано Администрацией города в суде. Жалоба в суд на вынесенное пожарным инспектором предписание подаётся в течение трёх месяцев со дня его получения. При

⁹ Постановление Второго Арбитражного апелляционного суда от 11.06.2013 по делу № А29-8760/2012; постановление Восемнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 27.10.2010 № 18 АП-10101/2010.

¹⁰ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

¹¹ Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» (далее – Регламент № 644).

пропуске этого срока по уважительным причинам суд может восстановить срок подачи заявления (часть 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

В связи с чем, предлагаем Администрации города рассмотреть возможность оспаривания предписания в судебном порядке и восстановления пропущенного срока на его обжалование.

На основании вышеизложенного, Контрольно-счетная палата города считает возможным предложить Думе города рассмотреть проект решения «О реализации права органов местного самоуправления муниципального образования городской округ город Сургут на создание муниципальной пожарной охраны» с учетом замечаний и предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель
Контрольно-счетной палаты города



В.И. Жуков

Битнер А.Н. 52-81-69
Рогаченко В.С. 52-83-76
Зайченко Н.В. 52-80-02