



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон
Пермского края "Об административных правонарушениях"

08.05.2014

№ 68-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 23.04.2014 № 1111-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края фракцией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Законодательном Собрании Пермского края (письмо от 23.04.2014 № 1111-14/07).

Законопроект внесен на рассмотрение Законодательного Собрания по предложению Главного управления МЧС России по Пермскому краю в целях снижения количества пожаров и улучшения экологической ситуации на территории Пермского края. В пояснительной записке к проекту закона необходимость принятия предлагаемого закона обосновывается следующими обстоятельствами.

В весенне-летний сезон вследствие сжигания прошлогодней травы населением количество пожаров на территории Пермского края повышается в два раза. Ежегодно с целью предупреждения пожаров при наступлении пожароопасного периода нормативно-правовыми актами органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, однако административная ответственность за неисполнение или нарушение нормативно-правовых актов в краевом законодательстве не установлена.

На этом основании законопроектом предлагается дополнить Закон Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 139-ПК) новой статьей 2.39.

В указанной статье устанавливается административная ответственность *за неисполнение или нарушение дополнительных требований пожарной безопасности*, установленных органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления *на пожароопасный период*, если эти нарушения не подпадают под действие статей 8.32 и 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Статьей предусмотрена повышенная административная ответственность за

те же действия, совершенные в условиях *особого противопожарного режима*.

Меры административной ответственности, предусмотренные статьей 2.39, представлены в таблице.

Таблица

**Меры административной ответственности
за неисполнение или нарушение дополнительных требований
пожарной безопасности, установленных органами государственной
власти Пермского края и органами местного самоуправления**

Субъект правонарушения	Санкция	
	за совершение правонарушения в пожароопасный период	за совершение правонарушения в условиях особого противопожарного режима
Граждане	предупреждение или административный штраф в размере от 1 000 до 1 500 рублей	административный штраф в размере от 2 000 до 4 000 рублей
Должностные лица	административный штраф в размере от 6 000 до 15 000 рублей	административный штраф в размере от 15 000 до 30 000 рублей
Юридические лица	административный штраф в размере от 150 000 до 200 000 рублей	административный штраф в размере от 400 000 до 500 000 рублей

Полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.39, предлагается возложить на должностных лиц органов государственной власти Пермского края в соответствии с компетенцией этих органов и на должностных лиц органов местного самоуправления.

Оценивая **актуальность** законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. В соответствии с федеральным законодательством к ведению субъектов Российской Федерации относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в случае если административная ответственность за соответствующие нарушения не установлена федеральным законом.

2. В КоАП содержится ряд статей, предусматривающих административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности.

В частности, *статьей 8.32 КоАП «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах»* предусмотрена административная ответственность:

- за нарушение правил пожарной безопасности в лесах;
- за выжигание хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра;

- за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима;

- за нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека.

В *статье 20.4 КоАП «Нарушение требований пожарной безопасности»* установлена административная ответственность за нарушение требований

пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных статьями 8.32, 11.16 КоАП, а также за те же действия, совершенные в условиях особого противопожарного режима.

Установленные на федеральном уровне *Правила противопожарного режима в Российской Федерации*¹ включают в себя правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов в целях обеспечения пожарной безопасности.

В Правилах противопожарного режима в Российской Федерации установлено, что *на период устойчивой сухой, жаркой и ветреной погоды, а также при введении особого противопожарного режима* на территориях поселений и городских округов, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, на предприятиях осуществляются специальные мероприятия, в том числе введение запрета на разведение костров.

Особый противопожарный режим согласно статье 30 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» может устанавливаться решением органов государственной власти или органов местного самоуправления в случае повышения пожарной опасности на соответствующих территориях.

На период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются *дополнительные требования пожарной безопасности*, в том числе предусматривающие привлечение населения для локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер, препятствующих распространению лесных и иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры).

3. Как показывает анализ региональной законодательной базы в ряде субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность *за нарушение дополнительных требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима*, установленных нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, если это деяние не содержит признаки административных правонарушений, предусмотренных КоАП (Самарская, Астраханская, Рязанская, Свердловская, Смоленская, Тверская, Томская области, Республика Адыгея).

Отдельные субъекты Российской Федерации в своих законах предусмотрели *административную ответственность за сжигание сухой травы, листвы, частей деревьев и кустарников и других остатков растительности*.

Однако исходя из существующей судебной практики, установление на региональном уровне административной ответственности за нарушение дополнительных требований пожарной безопасности в условиях особого

¹ Утверждены постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390

противопожарного режима, за уничтожение сухой травы и иной растительности путем поджога **противоречит федеральному законодательству**, поскольку ответственность за данные нарушения предусмотрена федеральным законодательством в статье 20.4 КоАП «Нарушение требований пожарной безопасности»².

4. На территории Пермского края действуют следующие правовые акты по вопросам пожарной безопасности в пожароопасный период.

- В 2013 году было принято *постановление Правительства Пермского края от 11.11.2013 № 1558-п «О мерах по противодействию нарушениям требований пожарной безопасности на территории Пермского края в пожароопасный период»*.

В соответствии с указанным постановлением **введен запрет на сжигание (выжигание) сухой травы, тополиного пуха и иной растительности, горючих материалов и мусора** на территории городских и сельских поселений, в парках, сельскохозяйственных угодьях при сильном ветре и (или) штормовом предупреждении в период устойчивой сухой, жаркой погоды, то есть **в пожароопасный период**.

Кроме этого, постановление содержит **рекомендации** главам (главам администраций) муниципальных районов, городских округов Пермского края по реализации дополнительных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в пожароопасный период.

- Ежегодно принимаются постановления Правительства Пермского края и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам усиления мер пожарной безопасности на территории Пермского края **в пожароопасный период**.

- Практически ежегодно на краевом и местных уровнях принимаются нормативные правовые акты, устанавливающие **особый противопожарный режим** на соответствующих территориях и определяющие дополнительные меры и требования пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима.

Так, например, в текущем году Администрацией города Перми принято постановление от 18.04.2014 № 268 «Об усилении мер пожарной безопасности в весенне-летний пожароопасный период 2014 года и установлении особого противопожарного режима на территории города Перми». В соответствии с указанным постановлением:

- на территории города Перми установлен **особый противопожарный режим** в период с 21 апреля 2014 г. по 15 мая 2014 г.;

- введено ограничение пребывания граждан в городских лесах и въезда в них транспортных средств, разведения костров и сжигания горючих материалов и мусора на территории города Перми в период действия **особого противопожарного режима**;

- определен комплекс мероприятий, направленный на усиление мер пожарной безопасности в весенне-летний пожароопасный период 2014 года.

² Определения Верховного Суда Российской Федерации от 30.05.2012 № 81-АПГ12-1, от 23.10.2013 № 3-АПГ13-3.

В связи с вышеизложенным необходимо отметить следующее.

Административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности предусмотрена в статье 20.4 КоАП и распространяется на нарушения требований (дополнительных требований) пожарной безопасности, которые установлены как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях правового регулирования, поскольку диспозиции частей 1 и 2 статьи 20.4 КоАП не содержат изъятий в отношении требований и дополнительных требований, установленных законодательством субъекта РФ и муниципальными правовыми актами. Следовательно, установление административной ответственности за неисполнение или нарушение дополнительных требований пожарной безопасности в региональном законодательстве об административных правонарушениях **превышает полномочия субъекта РФ и противоречит федеральному законодательству**. Данные выводы содержатся в определении Верховного Суда РФ от 23.10.2013 № 3-АПГ13-3 об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Коми от 12.07.2013, которым удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Коми от 30.12.2003 № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми».

Кроме этого, как **проблемный момент** отметим, что в законопроекте **не определены должностные лица органов исполнительной власти Пермского края**, на которых предлагается возложить полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях по соответствующей статье. Между тем установление перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы, является требованием законодательства об административных правонарушениях.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная