



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:  
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:  
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт Петербург  
Тел. (812) 611-55-85

29.11.2018 № 5439-1/18-22-0-3

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
постоянной комиссии  
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области  
О.А. Петровым

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается дополнить областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз) двумя новыми статьями, установив административную ответственность за купание на водных объектах общего пользования, в отношении которых в соответствии с законодательством Ленинградской области установлен запрет на осуществление купания, а также за выжигание сухой растительности в населенных пунктах и на земельных участках, непосредственно примыкающих к населенным пунктам и территориям ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.

1. Рассматривая вопрос об установлении ответственности за купание в запрещенных местах, правовое управление отмечает следующее.

Согласно части 2 статьи 6 Водного Кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ) каждый гражданин **вправе иметь доступ** к водным объектам общего пользования и **бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд**, если иное не предусмотрено ВК РФ, другими федеральными законами.

Исключения из данного правила содержатся в той же статье 6 ВК РФ.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 6 ВК РФ использование водных объектов общего пользования осуществляется **в соответствии с правилами**

**охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд.**

Порядок утверждения правил охраны жизни людей на водных объектах утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 769. Согласно данному документу, утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах осуществляется **органом государственной власти субъекта Российской Федерации** после их согласования с территориальным органом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС РФ), Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в случае, когда водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, предоставлены в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно части 4 статьи 6 ВК РФ на водных объектах общего пользования **могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.**

Согласно части 5 статьи 6 ВК РФ **информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования** предоставляется гражданам **органами местного самоуправления** через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации.

Анализ указанных норм ВК РФ позволяет сделать вывод о том, что **запрет на осуществление купания на тех или иных водных объектах общего пользования может быть установлен нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта Российской Федерации.**

Обязанность по **информированию** граждан об установлении такого запрета возложена на **органы местного самоуправления.**

Следует отметить, что на территории Ленинградской области действует постановление Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2007 года № 352 «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Ленинградской области» (далее – Правила охраны жизни людей

на водных объектах ЛО), которым уже предусмотрены некоторые виды **запретов на осуществление купания.**

Однако данные запреты установлены лишь в отношении определенных территорий – **пляжей**, под которыми понимаются участки побережья естественного или искусственного водоема, санкционированные для массового отдыха людей на водном объекте и состоящие на учете в территориальном органе Государственной инспекции по маломерным судам МЧС РФ по Ленинградской области.

Так, например, **на пляжах** запрещается купаться в местах, где выставлены щиты (аншлаги) с предупреждающими и запрещающими знаками и надписями, заплывать за буйки, обозначающие отведенные для купания участки акватории водного объекта, прыгать в воду с не предназначенных для этих целей сооружений.

Административная ответственность за нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах, расположенных на территории Ленинградской области, установлена **статьей 2.10 областного закона № 47-оз.**

При этом в Ленинградской области **отсутствует нормативный правовой акт**, в соответствии с которым был бы установлен **универсальный запрет на осуществление купания в необорудованных местах, специально для этого не предназначенных** (а именно такую цель преследует инициатор законопроекта, исходя из содержания пояснительной записки).

Указанная норма могла бы содержаться, например, в Правилах охраны жизни людей на водных объектах ЛО, однако пункт 1.6 указанного нормативного правового акта содержит **лишь отсылочную норму**, согласно которой ограничение, приостановление или запрещение использования водных объектов для купания осуществляются в **случаях и в порядке, установленных действующим законодательством.**

Следует, однако, иметь в виду, что в случае наличия подобной нормы в Правилах охраны жизни людей на водных объектах ЛО административная ответственность за нарушение данного запрета, очевидно, наступала бы в соответствии со статьей 2.10 областного закона № 47-оз.

В пояснительной записке к законопроекту также указывается на то, что органы местного самоуправления муниципальных образований могут запрещать купание в необорудованных водных объектах общего пользования, исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд.

Анализ муниципальных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что в ряде муниципальных образований Ленинградской области действительно установлены запреты на осуществление купания в необорудованных местах (см. постановление администрации муниципального образования Киришский муниципальный район Ленинградской области от 25 апреля 2008 года № 131 «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования,

расположенных на территории Киришского муниципального района, для личных и бытовых нужд», постановление администрации муниципального образования Кировский муниципальный район Ленинградской области от 12 октября 2017 года № 2125 «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории Кировского муниципального района Ленинградской области»).

Однако возможность установления подобных запретов муниципальными нормативными правовыми актами может быть поставлена под сомнение.

В соответствии со статьями 6, 27 ВК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области водных отношений отнесено лишь **информирование населения об ограничениях водопользования** на водных объектах общего пользования (наряду с установлением правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд).

Сами же запреты, как указывалось ранее, могут быть установлены только в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации или **законодательством субъектов Российской Федерации** (часть 4 статьи 6 ВК РФ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности **за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.**

С учетом изложенного правовое управление полагает, что привлечение к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного проектируемой статьей 2.10-2 областного закона № 47-оз, будет возможно лишь после принятия нормативного правового акта, устанавливающего запрет на осуществление купания в местах, которые не оборудованы надлежащим образом (не предназначены для купания).

2. Рассматривая вопрос об установлении ответственности за совершение угрожающих общественной безопасности действий по выжиганию растительности, правовое управление отмечает следующее.

Отношения, связанные с выжиганием сухой травянистой растительности, в определенной части уже урегулированы действующим федеральным законодательством.

Так, в соответствии с пунктом 72(1) Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 года № 390 (далее – Правила противопожарного режима), выжигание сухой травянистой растительности на земельных участках (за исключением участков, находящихся на торфяных

почвах) населенных пунктов, землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землях для обеспечения космической деятельности, землях обороны, безопасности и землях иного специального назначения может производиться в безветренную погоду при условии, что: участок для выжигания сухой травянистой растительности располагается на расстоянии не ближе 50 метров от ближайшего объекта защиты; территория вокруг участка для выжигания сухой травянистой растительности очищена в радиусе 25 - 30 метров от сухостойных деревьев, валежника, порубочных остатков, других горючих материалов и отделена противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 1,4 метра; на территории, включающей участок для выжигания сухой травянистой растительности, не действует особый противопожарный режим; лица, участвующие в выжигании сухой травянистой растительности, обеспечены первичными средствами пожаротушения.

Согласно пункту 72(2) Правил противопожарного режима принятие решения о проведении выжигания сухой травянистой растительности и определение лиц, ответственных за выжигание, осуществляется руководителем организации.

Выжигание сухой травянистой растительности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, осуществляется в соответствии с Правилами пожарной безопасности в лесах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах».

Согласно пунктам 283 и 286 Правил противопожарного режима выжигание сухой травянистой растительности запрещается под мостами, в границах полос отвода и придорожных полосах автомобильных дорог, в границах полос отвода и охранных зонах железных дорог, а также путепроводов и продуктопроводов.

В соответствии с пунктом 74 Правил противопожарного режима **на землях общего пользования населенных пунктов запрещается разводить костры, а также сжигать мусор, траву, листву и иные отходы, материалы или изделия, кроме как в местах и (или) способами, установленными органами местного самоуправления поселений и городских округов.**

В соответствии со статьями 1.3, 1.3.1 КоАП РФ административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными **нормативными правовыми актами Российской Федерации**, может быть установлена **только на федеральном уровне**, а административная ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления – на уровне субъектов Российской Федерации.

С учетом изложенного содержание проектируемой статьи 2.12 областного закона № 47-оз нуждается в корректировке (по мнению правового

управления, речь в данном случае может идти об ответственности за нарушение установленных органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области требований к сжиганию (выжиганию) сухой травянистой растительности на землях общего пользования населенных пунктов).

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Первый заместитель  
руководителя аппарата  
Законодательного собрания -  
начальник правового управления



Д.В. Малкин