



**Заместитель
председателя Правительства
Забайкальского края - министр
экономического развития
Забайкальского края**

Ленина ул., д. 63, г. Чита, 672000
тел.: (302-2) 40-17-69
факс: (302-2) 40-17-91
e-mail: mineconom@economy.e-zab.ru

И.о. прокурора
Забайкальского края,
государственному советнику
юстиции 3 класса
Шипицыну М.В.

В копии: Председателю
Законодательного собрания
Забайкальского края
Кону Ен Хва

10.06.2021 № 05-03-3954

на № 22-17-2021 от 12.04.2021 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «О внесении изменения в Закон Забайкальского края «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Забайкальском крае» и Закон Забайкальского края «Об административных правонарушениях»

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее – Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О внесении изменения в Закон Забайкальского края «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Забайкальском крае» и Закон Забайкальского края «Об административных правонарушениях» (далее – проект закона, законопроект).

Инициатором и разработчиком проекта закона является Прокуратура Забайкальского края (далее – разработчик).

Действие проекта закона распространяется на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включенных в Сводный план тушения

лесных пожаров в Забайкальском крае (далее соответственно – субъекты предпринимательской деятельности, Сводный план).

Проект закона разработан в целях профилактики правонарушений в сфере охраны лесов от пожаров.

Проектом закона предлагается Закон Забайкальского края от 14 марта 2018 года № 1569-ЗЗК «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Забайкальском крае» (далее – Закон края № 1569-ЗЗК) дополнить нормой о том, что юридические и физические лица, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, включенные в Сводный план тушения лесных пожаров на территории Забайкальского края (далее – Сводный план), заблаговременно осуществляют подготовку сил и средств, предназначенных на тушение лесных пожаров, а также принимают меры к тушению лесных пожаров и участвуют в тушении лесных пожаров.

Также проектом закона предлагается внести в Закон Забайкальского края от 02 июля 2009 года № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон края № 198-ЗЗК) изменение, дополнив его статьей 36³ об установлении административной ответственности для юридических, физических лиц, должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, включенных в Сводный план, за непринятие мер к тушению лесного пожара в виде предупреждения или наложения административного штрафа (на ИП и должностных лиц от 5 до 10 тысяч рублей, на юридических лиц от 50 до 100 тысяч рублей), а также за отказ указанных лиц в принятии участия в тушении лесного пожара в виде предупреждения или административного штрафа (на ИП и должностных лиц от 10 до 50 тысяч рублей, на юридических лиц от 100 до 500 тысяч рублей).

Разработчиком в пояснительной записке к проекту закона указано, что органами прокуратуры и правоохранительными органами выявляются случаи недостаточного привлечения сил и средств на локализацию и ликвидацию лесных пожаров, при этом дополнительные силы и средства Сводного плана не задействуются в связи с отказом юридических и физических лиц от участия в тушении лесных пожаров или их бездействием. Однако количественное подтверждение указанных аргументов (количество отказов, случаев бездействия) и причины их возникновения, разработчиком не представлено.

Норма, предлагаемая к включению в Закон края № 1569-ЗЗК, обязывает субъекты предпринимательской деятельности, которые включены в Сводный план, заблаговременно осуществлять подготовку сил и средств, предназначенных на тушение лесных пожаров, а также принимать меры к тушению лесных пожаров и участвовать в тушении лесных пожаров.

Использование формулировки «заблаговременно» носит характер юридико-лингвистической неопределенности, и способствует возникновению коррупциогенных факторов. Установление обязанности для всех лиц, включенных в Сводный план, участвовать в тушении лесных пожаров, принимать меры к тушению лесных пожаров также носит не определенный характер, поскольку не указывается - какие меры к тушению лесных пожаров

и степень участия в тушении расцениваются при применении предлагаемых к принятию норм.

Сводный план на 2021 год утвержден распоряжением Губернатора Забайкальского края № 124-р от 12 марта 2021 года (далее – распоряжение № 124-р), в нем предусмотрены положения, о лицах, привлекаемых к тушению лесных пожаров (таблицы 3.7-3.8 Сводного плана), в числе которых более 140 субъектов предпринимательской деятельности - арендаторы лесных участков лесного фонда, привлекаемые к тушению лесных пожаров (таблица 3.7 Сводного плана) и прочие организации (таблица 3.8). Также Сводный план, утвержденный распоряжением №124-р, содержит Реестр собственников земель, прилегающих к государственному лесному фонду (Приложение к таблице 2.1 (таблица 2.2) Сводного плана). К указанным лицам также применяются предлагаемые изменения, хотя они не указаны в разделе Сводного плана, в котором перечислены силы и средства, привлекаемые к тушению лесных пожаров.

Кроме того Сводным планом на 2021 год предусмотрены положения о Порядке действий (регламенте) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, граждан при повышении пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды (по классам), введении режима ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, введении особого противопожарного режима, ведении режима чрезвычайной ситуации в лесах, вызванной лесными пожарами (далее – Порядок действий).

В соответствии с действующим законодательством участвовать в тушении лесных пожаров должны специализированные лесопожарные организации. Так, в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 июля 2014 года № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» (далее – Приказ № 313, Правила) работы по тушению лесных пожаров выполняются государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, иными организациями в соответствии с частями 2, 4 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ).

В соответствии со статьей 53⁴ ЛК РФ лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке немедленно обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара.

Лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование или в аренду, а также обладатели сервитута принимают участие в осуществлении мероприятий по тушению лесного пожара на соответствующем лесном участке (в границах соответствующего сервитута), за исключением осуществления мероприятий,

предусмотренных пунктами 4¹ и 4² части 1 статьи 53⁴ ЛК РФ, в соответствии со сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации.

Порядок действий, предусмотренный таблицей 3.6 Сводного плана, утвержденного распоряжением № 124-р, предусматривает помимо действий государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных организаций, действия субъектов предпринимательской деятельности, включенных в Сводный план, в зависимости от уровня (класса) пожарной опасности в лесах. Так, согласно указанному порядку действий при максимальном классе пожарной опасности (IV класс, V класс - высокая пожарная опасность) лица, использующие леса (арендаторы):

обеспечивают меры пожарной безопасности в лесах на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или аренду;

соблюдают нормы наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов, утвержденные Минприроды России, а также содержат средства предупреждения и тушения лесных пожаров в период пожароопасного сезона в готовности, обеспечивающей возможность их немедленного использования;

в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке немедленно сообщают об этом в специализированную диспетчерскую службу и принимают все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара, участвуют в тушении пожаров;

перед началом работ по недопущению распространения огня юридические лица, осуществляющие использование лесов, проводят инструктаж своих работников, а также участников массовых мероприятий, проводимых ими в лесах, о соблюдении Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 07 октября 2020 г. № 1614, а также о способах тушения лесных пожаров;

на арендованных лесных участках проводят патрулирование лесов в течение всего светлого времени суток;

проводят противопожарную пропаганду в СМИ;

обеспечивают соблюдение запрета на лесохозяйственные работы, связанные с риском возникновения лесных пожаров.

При этом в указанной таблице Сводного плана содержится информация о том, что планируется привлечение арендаторами до 975 человек и 419 единиц техники (до 100% от общей численности) если V класс пожарной опасности и привлечение до 780 человек и 335 единиц техники (до 80% от общей численности) в случае IV класса пожарной опасности.

Таблицей 3.4 Сводного плана, утвержденного распоряжением №124-р, предусмотрены силы и средства, которые могут быть привлечены для борьбы с лесными пожарами, в том числе от субъектов предпринимательской деятельности.

То есть субъекты предпринимательской деятельности – арендаторы, согласно Сводному плану, максимально вовлечены в тушение лесного пожара, несут соответствующие расходы. Механизм и порядок компенсации таких

расходов Сводным планом, а также порядок и критерии включения субъектов предпринимательской деятельности в Сводный план распоряжением № 124-р не предусмотрены.

Проектом закона не конкретизируются меры к тушению лесных пожаров, которые должны принимать субъекты предпринимательской деятельности, а также отсутствует указание, что эти меры предпринимаются на соответствующем (занимаемом на каком-либо праве) лесном участке. Предлагаемая к внесению в Закон края № 1569-33К норма способствует возникновению ситуации, когда субъект предпринимательской деятельности, включенный в Сводный план, будет обязан принимать меры к тушению лесного пожара и участвовать в тушении лесного пожара на любом лесном участке на территории края, а в случае непринятия таких мер (даже по объективным причинам, например, невозможность переброски сил и средств лесопользователя из Улетовского района в район тушения лесного пожара в Могочинский район) последуют серьезный административный штраф для такого лица в случае принятия изменений в Закон края № 198-33К.

Важно отметить, что статьей 8.32.3 КоАП РФ уже предусмотрена ответственность за невыполнение мероприятий, предусмотренных сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации.

Кроме того, статьей 51 ЛК РФ установлена норма о том, что невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны лесов от пожаров является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного пользования лесным участком, прекращения сервитута или публичного сервитута. То есть на федеральном уровне уже закреплены соответствующие санкции и установление дополнительных санкций на региональном уровне является избыточным и противоречащим федеральному законодательству.

Также следует отметить, что с 2012 года деятельность по тушению лесных пожаров подлежит лицензированию в соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», таким образом, лица, привлекаемые к тушению лесных пожаров должны соответствовать определенным требованиям для получения лицензии.

По проекту закона в период с 19 апреля 2021 года по 18 мая 2021 года проводились публичные консультации, в рамках которых проект закона был размещен на официальном сайте Министерства, адресно направлялся предпринимательским и общественным объединениям края, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае и некоторым лесопользователям. По результатам публичных консультаций поступили следующие замечания по проекту закона.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее – Уполномоченный) считает, что введение нормы в Закон края № 198-33К «Об административных правонарушениях», устанавливающей административную ответственность за неисполнение требований по тушению лесных пожаров в соответствии со сводным планом тушения лесных пожаров на территории Забайкальского края, противоречит нормам федерального законодательства и будет свидетельствовать о превышении нормотворческой компетенции субъекта Российской Федерации по следующим основаниям:

На основании статьи 1.3.1 КоАП РФ субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В соответствии с п. 4 ст. 51 ЛК РФ охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. Правила тушения лесных пожаров устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и в настоящее время утверждены Приказом № 313.

На основании п. 8 Правил организация руководства работами по тушению лесных пожаров на территории лесничества или лесопарка осуществляется в соответствии с планом тушения лесного пожара и сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации. Правила разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его форма утверждены Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 № 377 (далее – постановление № 377). Правила разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2011 года № 378 (далее – постановление № 378).

В соответствии с п. 5(1) постановления № 378 силы и средства юридических лиц, которые могут быть привлечены для борьбы с лесными пожарами, включаются в перечень, указанный в подпункте "в" пункта 5 Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, после заключения соответствующих договоров (соглашений), предусматривающих основания и порядок привлечения и использования таких сил и средств, а также гражданско-правовую ответственность за их непредставление или несвоевременное представление.

Согласно статье 99 ЛК РФ лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную и иную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В настоящее время законодательство Российской Федерации предусматривает административную ответственность должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за невыполнение мероприятий, предусмотренных сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации - ст. 8.32.3 КоАП РФ.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральным законодательством, отнесены к ведению Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

При этом законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Союз Забайкальская Торгово-промышленная палата (далее – ТПП) в отзыве на проект закона в числе прочего отмечает следующее:

1. Имеются иные варианты достижения заявленных целей государственного регулирования: профилактика в сфере охраны лесов от пожаров, совершенствование деятельности специализированных органов государственной власти, к компетенции которых отнесена данная сфера правового регулирования.

2. В предлагаемом государственном регулировании есть положения, которые необоснованно затрудняют ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности:

- федеральными актами установление обязанности, предусмотренной проектом закона, не предусмотрено;

- предлагаемая мера регулирования является излишней, так как это перекладывание обязанностей органов государственной власти на субъектов предпринимательской деятельности;

- возложение обязанности на субъекты предпринимательской деятельности в части заблаговременного осуществления подготовки сил и средств, предназначенных для тушения пожаров, оказывает прямое административное давление, в том числе это финансовые затраты хозяйствующего субъекта. Оценить объем финансовых затрат не представляется возможным, так как не раскрыто, что подразумевается под подготовкой сил и средств.

Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» для граждан и юридических лиц уже установлены права и обязанности в области пожарной безопасности.

Судебная практика стоит на защите субъекта предпринимательской деятельности. Так, Решением суда по делу № 2-2619/2018 от 27 июля 2018 года, суд установил, что привлечение юридических лиц и граждан для тушения лесных пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Из содержания указанных норм права следует, что тушение лесных пожаров отнесено к компетенции

специализированных органов государственной власти, их территориальных подразделений и органов местного самоуправления и финансируется из средств федерального бюджета, поэтому возложение на арендатора лесного участка обязанности по созданию противопожарных команд для тушения лесных пожаров в случае их возникновения не соответствует требованиям закона. Субъекты предпринимательской деятельности обязаны лишь соблюдать требования противопожарной безопасности. (<https://sudact.ru/regular/doc/VyTxagrpecW5/>).

Таким образом, введение предлагаемых норм ТПП считает нецелесообразным.

Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Забайкальского края» в своем отзыве указали следующее:

- проблема, на решение которой направлен нормативный правовой акт, является актуальной в настоящее время;

- есть иные варианты достижения заявленных целей государственного регулирования - повышение эффективности использования специально созданных для решения указанных вопросов служб и подразделений;

- приведенная ссылка на Сводный план тушения лесных пожаров, в котором должен содержаться перечень таких субъектов, некорректна. Найти указанный Сводный план и понять, кто туда включен, не представляется возможным;

- предусмотрена обязанность субъекта предпринимательской деятельности «заблаговременно осуществить подготовку сил и средств, предназначенных на тушение лесных пожаров», что требует финансового обеспечения затрат, соответственно является дополнительным бременем для субъекта предпринимательской деятельности.

Поступившие отзывы лесопользователей (ИП Ишенин К.К., ООО «ДВЛ» (направлялось мнение о проекте закона в аппарат Уполномоченного) свидетельствуют об избыточности предлагаемого регулирования, предприниматели отмечают что установление административной ответственности будет способствовать уклонению от заключения соответствующих договоров со специализированными государственными организациями (КГСАУ Забайкаллесхоз). Предприниматели-лесопользователи сами заинтересованы в принятии мер к тушению лесных пожаров в случае их возникновения или их предотвращении.

Отчет о проведении публичных консультаций прилагается.

Таким образом, все участники публичного обсуждения проекта закона отмечают нецелесообразность и противоречивость предлагаемого регулирования, отсутствие в открытом доступе для широкого круга лиц основополагающего документа – Сводного плана, наличие в предлагаемом регулировании норм, влекущих необоснованные расходы субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующих созданию избыточного административного давления на бизнес.

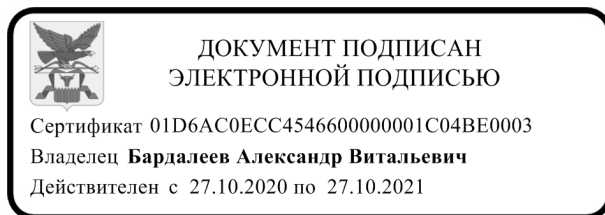
Учитывая вышеизложенное считаем принятие проекта закона нецелесообразным поскольку предлагаемое регулирование окажет

отрицательное воздействие на предпринимателей края, предлагает установить избыточную ответственность и обязанность для субъектов предпринимательской деятельности (при наличии уже установленных и достаточных норм на федеральном уровне).

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона Министерством сделан вывод о высокой степени регулирующего воздействия проекта закона, о наличии в нем положений, устанавливающих ранее не предусмотренные НПА края избыточные обязанности и ответственность для субъектов предпринимательской деятельности, а также положения способствующие возникновению не обоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Приложение: отчет о проведении публичных консультаций на 5л.

И.о. заместителя
председателя
Правительства
Забайкальского
края – министра
экономического
развития
Забайкальского
края



А.В. Бардалеев