

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона города Севастополя
«О внесении изменений в Закон
города Севастополя от 23 января 2015
года № 108-ЗС «О пожарной
безопасности в городе Севастополе»

1. Цель принятия закона

Проект закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 23 января 2015 года № 108-ЗС «О пожарной безопасности в городе Севастополе» (далее – законопроект) разработан прокуратурой города в целях совершенствования Закона города Севастополя от 23.01.2015 № 108-ЗС «О пожарной безопасности в городе Севастополе» (далее – Закон города Севастополя № 108-ЗС) и устранения в нем правовых коллизий, несоответствий требованиям федерального законодательства и других недостатков, выявленных прокуратурой города в рамках осуществления текущей надзорной деятельности.

Статью 1 Закона города Севастополя № 108-ЗС (Основные понятия) предлагается сократить до объема общей отсылочной нормы, поскольку в настоящее время она содержит неактуальные формулировки, не имеющие практической значимости.

Так, в определении понятия «уполномоченный исполнительный орган государственной власти города Севастополя» содержится указание на создание такого органа Правительством Севастополя, что противоречит п. 13. ч. 2 ст. 26 Устава города Севастополя, поскольку образование исполнительных органов государственной власти города Севастополя является исключительным полномочием Губернатора города Севастополя.

Определение понятия «объект» в ст. 1 Закона города Севастополя № 108-ЗС основывается на формулировке, заимствованной из приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14.12.1993 № 536 «О введении в действие Правил пожарной безопасности в Российской Федерации», утратившего силу еще 31.07.2003. После этого в Российской Федерации соответствующие отношения регулировались другими подзаконными актами, также утратившими силу, а в настоящее время действует Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Технический регламент о требованиях пожарной безопасности), в котором содержится понятие «объект защиты», определяемое иным образом. Данный Технический регламент имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации и подлежит единообразному применению.

Понятие «пожарный», определяемое как гражданин, прошедший обучение, специальную подготовку, допущенный к тушению пожаров и работающий в подразделении пожарной охраны, в таком виде в Законе города Севастополя № 108-ЗС не применяется и практическая необходимость в нем отсутствует. В данном Законе применяется более узкое понятие «добровольный пожарный», содержание которого закреплено в федеральном законодательстве.

Понятие «взрывоопасные производственные объекты» в ст. 1 Закона города Севастополя № 108-ЗС основано на определении, предусмотренном в

постановлении Правительства Российской Федерации от 14.08.2002 № 595 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов», при этом его содержание изменено до степени несоответствия. Более того, данное постановление Правительства Российской Федерации утратило силу 12.08.2008. В настоящее время в Техническом регламенте о требованиях пожарной безопасности предусматривается иное правовое регулирование в сфере обеспечения пожарной безопасности опасных производственных объектов, в том числе применяется иная терминология. Необходимость дублирования этих терминов в региональном законодательстве отсутствует.

Понятие «организация» в ст. 1 Закона города Севастополя № 108-ЗС (компания, фирма, проект, предприятие, учреждение, завод, фабрика, объединение, общественный институт или ассоциация и т.п. либо их части, входящие или не входящие в их состав, различных форм собственности, которые имеют собственные функции и управление), заимствовано из источника, не имеющего прямого отношения к законодательству о пожарной безопасности (ГОСТ 12.0.230-2007. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования). При этом данное понятие не соответствует аналогичному определению и контекстному сокращению в преамбуле Закона города Севастополя № 108-ЗС, что влечет правовую неопределенность.

В статье 2 Закона города Севастополя № 108-ЗС при определении правовой основы обеспечения пожарной безопасности в городе Севастополе не указан основной федеральный законодательный акт в данной сфере – Технический регламент о требованиях пожарной безопасности.

Статья 3 Закона города Севастополя № 108-ЗС представляет собой выборочное воспроизведение положений ст.ст. 4 и 5 Федерального закона № 69-ФЗ, которое искажает требования федерального законодательства. Так, единый перечень видов пожарной охраны, закрепленный в ст. 4 Федерального закона № 69-ФЗ, в ст. 3 Закона города Севастополя № 108-ЗС делится на два самостоятельных перечня – собственно виды пожарной охраны (ч.1) и другие виды пожарной охраны (ч. 2). При установлении задач пожарной охраны в ст. 3 Закона города Севастополя № 108-ЗС не учтены дополнения, предусмотренные Федеральным законом от 25.11.2009 № 267-ФЗ.

Определение федеральной противопожарной службы города Севастополя, данное в ст. 4 Закона города Севастополя № 108-ЗС, согласно которому она является основной составной частью сил обеспечения безопасности личности, общества и города, не согласуется с действующими федеральными нормативными правовыми актами. В первую очередь, федеральная противопожарная служба является единой системой, которая не подразделяется на отдельные виды по субъектам Российской Федерации. Кроме того, в результате использования слова «основной», которое в Федеральном законе № 69-ФЗ не применяется, рассматриваемая региональная норма фактически называет федеральную противопожарную службу главным элементом всей системы обеспечения

безопасности в Российской Федерации, что не соответствует существующему порядку.

Часть 2 ст. 4 Закона города Севастополя № 108-ЗС не соответствует Положению о федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2005 № 385, с точки зрения структуры федеральной противопожарной службы.

В этой связи, учитывая отсутствие практической значимости ст.ст. 3 и 4 Закона города Севастополя № 108-ЗС, предлагается признать данные нормы утратившими силу.

Часть 2 ст. 7 Закона города Севастополя № 108-ЗС предлагается изложить в новой редакции, поскольку в существующем виде данная норма не учитывает, что участие в деятельности добровольной пожарной охраны не является единственной формой участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности, что, например, подтверждается в абз. 2 ст. 19 Федерального закона № 69-ФЗ.

Статью 8 Закон города Севастополя № 108-ЗС предлагается признать утратившей силу, так данная норма не только устанавливает отличный от требований федерального законодательства (ст. 38 Федерального закона № 69-ФЗ и др.) перечень лиц, ответственных за обеспечение пожарной безопасности, но и регулирует иные условия ответственности за правонарушения в данной сфере. По этой же причине предлагается признать утратившей силу ч. 3 ст. 11 рассматриваемого Закона.

Пункт 2 ч. 2 ст. 11 Закона города Севастополя № 108-ЗС, согласно которому противопожарная служба города Севастополя при осуществлении профилактики пожаров разрабатывает и представляет на утверждение в установленном порядке правила пожарной безопасности для организаций и граждан, не соответствует требованиям федерального законодательства, поскольку в соответствии со статьей 3 Технического регламента о требованиях пожарной безопасности техническое регулирование в области пожарной безопасности осуществляется только на основании федеральных нормативных правовых актов. По этой же причине предлагается признать утратившей силу ч. 3 ст. 15 Закона города Севастополя № 108-ЗС.

Согласно ч. 2 ст. 13 Закона города Севастополя № 108-ЗС расписание выездов подразделений Севастопольского пожарно-спасательного гарнизона для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ в городе Севастополе утверждается Правительством Севастополя. Вместе с тем согласно п. 78 Положения о пожарно-спасательных гарнизонах, утвержденного приказом МЧС России от 25.10.2017 № 467, расписание выезда в городе федерального значения утверждается актом руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с Уставом города Севастополя руководителем высшего исполнительного органа государственной власти города Севастополя (Правительства Севастополя) является Губернатор города Севастополя. При этом в правоприменительной практике это обстоятельство учитывается, что подтверждается распоряжением Губернатора города Севастополя от 09.04.2019 № 158-РГ «Об утверждении

Расписания выезда подразделений пожарно-спасательного гарнизона города Севастополя для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории города Севастополя». В этой связи, правовую норму предлагается скорректировать.

Часть 1 ст. 14 Закона города Севастополя № 108-ЗС значительно сужает содержание института обучения мерам пожарной безопасности, указывая только обучение по специальными программам для организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, эта норма не согласуется с требованиями действующего федерального законодательства с точки зрения терминологии. Часть 2 рассматриваемой статьи дублирует норму, предусмотренную в ст. 26 Федерального закона № 69-ФЗ. Ввиду отсутствия какой-либо практической значимости предлагается ст. 14 Закона города Севастополя № 108-ЗС признать утратившей силу в полном объеме.

В ч. 1 ст. 16 Закона города Севастополя № 108-ЗС предусмотрено, что особый противопожарный режим на территории города Севастополя устанавливается распоряжением Правительства Севастополя. Вместе с тем согласно ст. 30 Федерального закона № 69-ФЗ, а также с учетом существующей судебной практики, акт об установлении особого противопожарного режима имеет нормативный характер, поскольку распространяется на неопределенный круг лиц. Согласно пп. «в» п. 4 ч. 2 ст. 5 Закона города Севастополя № 185-ЗС Правительством Севастополя нормативные правовые акты издаются в форме постановлений, в связи с чем предлагается внести в рассматриваемую статью соответствующие изменения.

Частью 2 ст. 17 Закона города Севастополя № 108-ЗС предусмотрено, что финансовое обеспечение мер первичной пожарной безопасности в границах внутригородского муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством является расходным обязательством внутригородского муниципального образования.

Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.

В ч. 1 ст. 9 Закон города Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе» обеспечение первичных мер пожарной безопасности не включено в число вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований города Севастополя. При этом ч. 2 данной статьи закреплено, что установленный в ней перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений данный Закон города Севастополя.

На практике соответствующие полномочия реализуются исполнительными органами государственной власти города Севастополя, что закреплено, например, в постановлении Правительства Севастополя от 01.11.2018 № 723-ПП «Об утверждении Положения об оснащении территорий общего пользования города Севастополя первичными средствами тушения пожара и противопожарным инвентарем».

В этой связи, ч. 2 ст. 17 Закона города Севастополя № 108-ЗС предлагается признать утратившей силу.

2. Ожидаемые позитивные изменения

Принятие законопроекта позволит устранить несоответствия и правовые коллизии в законодательстве города Севастополя.

3. Место закона в общей системе правового регулирования

Законопроект направлен на внесение изменений в Закон города Севастополя № 108-ЗС, который является основным источником правового регулирования отношений в сфере пожарной безопасности в законодательстве города Севастополя.

4. Структура закона

Представленный законопроект состоит из 3 статей.

5. Механизм реализации проекта закона

Механизм реализации закона не предполагает необходимости принятия каких-либо специально-юридических мер.

6. Финансово-экономическое обоснование

Принятие законопроекта не потребует затрат средств бюджета города Севастополя.

Прокурор города Севастополя



М.А. Большедворский