Приложение 2

**Методические разъяснения по вопросам, поступающим от глав муниципальных образований, в части прохождении пожароопасного сезона**

**1. Вопрос правомочности применения требований пожарной безопасности, установленных постановлением Правительства Иркутской области об установлении особого противопожарного режима (далее - Постановление об особом противопожарном режиме).**

**Ответ:** На территории Российской Федерации документом, определяющим общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности, а также регулирующим в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (далее - организации), а также между общественными объединениями, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон о пожарной безопасности).б

В соответствии со статьей 19 Закона о пожарной безопасности органы местного самоуправления поселений, городских округов, внутригородских районов в случае повышения пожарной опасности уполномочены устанавливать на территории особый противопожарный режим. Кроме того, ежегодно с учетом метеопрогнозов и возникновения факторов, способствующих повышению рисков возникновения природных пожаров, в целях снижения и предотвращения негативных последствий прохождения пожароопасного сезона Правительством Иркутской области устанавливается особый противопожарный режим.

При этом, согласно определения статьи 1 Закона о пожарной безопасности, особый противопожарный режим - это дополнительные требования пожарной безопасности, устанавливаемые органами государственной власти или органами местного самоуправления в случае повышения пожарной опасности на соответствующих территориях.

Таким образом, Правительство Иркутской области, а также органы местного самоуправления в границах сельских и городских поселений, правомочны самостоятельно регулировать введение на территории особого противопожарного режима, и устанавливать дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе меры запретительного характера, с учетом климатических и погодных условий.

Соответственно требования, установленные Постановлениями об особом противопожарном режиме, являются правомочными и обязательными для исполнения. При этом, устанавливаемые дополнительные требования, как и сам нормативный правовой акт Иркутской области, проходят обязательную правовую оценку и согласование с соответствующими органами.

**2. Вопрос: Правомочны ли требования устанавливаемые Постановлением об особом противопожарном режиме, в части создания двойной минерализованной полосы?**

Вопрос правомочности требований, устанавливаемых Постановлениями об особом противопожарном режиме, рассмотрен выше.

Что касается устройства двойных минерализованных полос, то в основе этого требования сосредоточены требования действующего законодательства РФ в области пожарной безопасности, а именно, требования пунктов 72.1, 72.3 и 78 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390.

Порядок создания двойных минерализованных полос предполагает следующее создание (обновление) по периметру населенных пунктов, объектов муниципальной собственности, граничащих с лесничествами (лесопарками), а также расположенных в районах с торфяными почвами, двойных защитных противопожарных минерализованных полос шириной 1,4 метра с устройством противопожарного расстояния между ними шириной не менее 10 метров, с организацией постоянного обеспечения ее очистки от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов.

При этом, исходя из практического опыта негативных последствий, связанных с переходом природных пожаров на здания, строения и территорию населенных пунктов, установлено, что такой способ наиболее эффективен для защиты от переходов огня, особенно в периоды усиления ветра, которые нередки для территории Иркутской области именно в весенне-летний период.

**3. Вопрос: На территории Иркутской области расположено много земель сельхоз назначения, которые в своё время были переданы по паям населению. Данные земли граничат с лесными насаждениями. Земли не обслуживаются, зарастают бурьяном, кустарниками и подростом. Кто должен проводить опашку данных земель, с целью ограничения перехода огня в лесной фонд и на земли сельхоз назначения.**

В соответствии со статьей 77 Земельного кодекса РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по паям, регламентировано ФЗ № 101 «Об обороте земель сельхозназначения» от 2002 года, и предполагает деление земельного надела, входящий в целостный массив, на отдельные участки, принадлежащие различным субъектам на безвозмездной основе. Человек может самостоятельно использовать его по своему усмотрению, но обязательно в сельскохозяйственных целях.

Требованиями пунктов 72.3, 218 и 218.1 Правил противопожарного режима РФ закреплена обязанность правообладателей земельных участков, в том числе собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков владеющих, пользующихся и (или) распоряжающихся территорией, прилегающей к лесу, обеспечивать ее очистку от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов на полосе шириной не менее 10 метров от леса либо отделять лес противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра или иным противопожарным барьером. При этом, проведение отжигов на землях сельскохозяйственного назначения запрещено.

Таким образом, обязанность проведения опашки земель указанной категории закреплена за правообладателем земельного участка.

Необходимо отметить, что нарушение вышеуказанных требований пожарной безопасности предполагает не только административную ответственность, предусмотренную ст.20.4 КоАП РФ, но возможность в соответствии со статьей 6 Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" принудительного изъятия земельных участков и прекращения прав на земельные участки при неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем, в соответствии с законодательством, паевые наделы предполагают их дальнейшее межевание, кадастровую съемку и оформление участка в собственность, при этом данные вносятся в кадастр недвижимости. Часто участки, переданные в свое время населению по паям, так и не были оформлены должным образом.

В соответствии с ч.2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

- органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа;

- органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения;

- органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района. Из положений данной статьи устанавливается ответственность за содержание соответствующим муниципалитетом земель не разграниченной собственности, в том числе сельскохозяйственного назначения.

**4. Вопрос: Отсутствие разграничения полномочий по обеспечению безопасности городских лесов.**

В соответствии со статьей 10 Лесного кодекса РФ в лесной фонд не входят леса, расположенные на: землях обороны; землях городских поселений - городские леса; землях сельских поселений.

Статус лесов, расположенных землях городских поселений и сельских поселений, схож в том, что данные леса не относятся к лесному фонду, но их правовое положение, как и лесов, расположенных на землях обороны, регламентируется лесным законодательством, т.к. они относятся все-таки к лесам, хотя и не входящим в лесной фонд.

В федеральном законодательстве отсутствует единый правовой акт о статусе городских лесов. Как правило, сами субъекты Российской Федерации, руководствуясь тем, что городские леса не являются исключительной собственностью Российской Федерации, поскольку не входят в лесной фонд, принимают свои законы о городских лесах.

Но тем не менее, несмотря на отсутствие единого документа, регламентирующего статус городских лесов, их правовой статус вполне определен и сводится к следующему. Лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности (ст. 19 ЛК РФ), следовательно, городские леса не находятся в исключительной федеральной собственности.

Согласно ст. 133 Лесного кодекса РФ леса, расположенные на землях городских поселений, предназначены для отдыха населения, проведения культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, а также сохранения благоприятной экологической обстановки. Ведение лесного хозяйства, а также использование, охрана, защита и воспроизводство лесов, расположенных на землях городских поселений, осуществляются в порядке, устанавливаемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации.

При этом, учитывая, что территория, на которой расположены лесные участки - это территория населенного пункта, то ответственность по ее содержанию и бремя ответственности возлагается на муниципальное образование, в состав которого входит данное поселение. Тушение пожаров в таких лесах осуществляется подразделениями государственной противопожарной службы, а также муниципальной и добровольной пожарной охраны.

Для оптимального управления органам местного самоуправления при подготовке и утверждении документов территориального планирования необходимо включать земельные участки, на которых расположены городские леса, в состав рекреационных зон или зон особо охраняемых территорий. Это будет способствовать созданию условий для обеспечения развития и сохранности городских лесов как надежной эколого-правовой гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

При этом внесение в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний (ч. 18 ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Согласно ч. 11 ст. 35 Градостроительного кодекса в состав зон рекреационного назначения могут включаться, в том числе зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами и т.д. Данные зоны в составе рекреационных зон используются исключительно для отдыха граждан и туризма (п. 9 ст. 85 , п. 1 ст. 98 Земельного кодекса).

**5. Вопрос: Алгоритм создания противопожарных расстояний (разрывов) в случаях невозможности создания таковых в границах территории населенного пункта и необходимостью использования территории лесного фонда, в том числе лесов защитной категории**

Для создания противопожарных расстояний вокруг населенных пунктов на землях лесного фонда, с использованием лесов защитной категории главам муниципальных образований предлагается оформить договор аренды лесного участка для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов. Данный договор оформляется с Министерством лесного комплекса Иркутской области через его территориальные подразделения (лесничества).

В связи с тем, что пункт 10 статьи 1 Лесного Кодекса РФ не допускает использование лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления, вышеуказанные договора аренды лесного участка необходимо оформлять на любое юридическое лицо.

Указанное предоставление лесных участков в аренду осуществляется в соответствии с Административным регламентом, утвержденным Указом Губернатора Иркутской области от 3.06.2013 года № 181-уг.

Далее необходимо в установленном порядке включить созданные противопожарные разрывы и минерализованные полосы в документацию по территориальному планированию, а также в документы по планировке территорий муниципальных образований, а соответственно дальнейшую постановку земель на кадастровый учет и внесение изменений в генеральный план.

В ином случае, если есть возможность обеспечить устройство противопожарных разрывов в границах населенного пункта, то орган местного самоуправления обязан исполнить данное требование в рамках управления землями населенного пункта. При этом, незаконные и неузаконенные в судебном порядке постройки, располагающиеся в границах противопожарных разрывов, подлежат сносу.

**6. Вопрос: Полномочия органа местного самоуправления по ограничению пребывания граждан в лесах?**

Как правило, Постановлениями об установлении на территории особого противопожарного режима, на территории Иркутской области ежегодно вводится запрет на посещение гражданами лесов при наступлении III класса и выше пожарной опасности в лесах по условиям погоды, кроме случаев, связанных с использованием лесов на основании заключенных государственных контрактов, договоров аренды участков лесного фонда, выполнением определенных видов работ по обеспечению пожарной и санитарной безопасности в лесах в рамках государственных заданий, проездом в оздоровительные учреждения, туристические базы, осуществлением мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров.

Кроме того, органами местного самоуправления в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах в соответствии с порядком, определенным Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 6 сентября 2016 г. №457 могут вводиться дополнительные ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ, в том числе ужесточающие ограничения, установленные Постановлениями о введении особого противопожарного режима.

**7. Вопрос: Порядок очистки территории населенного пункта от мусора**

Учитывая изменение законодательства в части обращения твердых бытовых отходов, ответственность за утилизацию мусора с площадок для его сбора до полигона твердых бытовых отходов лежит на региональном операторе. На территории Иркутской области указанную деятельность осуществляют ООО «Братский полигон ТБО и ООО «РТ-НЭО Иркутск».

В случаях выявления несанкционированных мест размещения твердых коммунальных отходов организация работы по ее ликвидации, может осуществляться по следующим направлениям:

- органом местного самоуправления организуется работа по ликвидации несанкционированной свалки и доставка мусора на площадку его сбора, с последующей утилизацией мусора региональным оператором;

- региональным оператором самостоятельно ликвидируется несанкционированное место размещения твердых коммунальных отходов, с последующим выставлением органу местного самоуправлению счета за проведенную работу.

Необходимо указать, что в отношении пользователей земельных участков различной категории законодательно установлена обязанность по их очистке, а именно, Правилами противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 предъявляются следующие требования:

п. 17.1. Правообладатели земельных участков (собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков), расположенных в границах населенных пунктов, садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений обязаны производить регулярную уборку мусора и покос травы.

Границы уборки территорий определяются границами земельного участка на основании кадастрового или межевого плана.

п. 218.1. Правообладатели земельных участков (собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков) сельскохозяйственного назначения должны принимать меры по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания сорной растительностью и своевременному проведению сенокошения на сенокосах.

п. 283. Запрещается в границах полос отвода и придорожных полосах автомобильных дорог, в границах полос отвода и охранных зонах железных дорог, путепроводов и продуктопроводов выжигать сухую травянистую растительность, разводить костры, сжигать хворост, порубочные остатки и горючие материалы, а также оставлять сухостойные деревья и кустарники.

**8. Вопрос: Порядок принятия профилактических мер по очистке территории от сухой растительности.**

В рамках прохождения пожароопасных сезонов прошлых лет Главам муниципальных образований неоднократно указывалось на целесообразность проведения отжигов и скашивания сухой травы, а также мероприятий по обновлению минерализованных полос и очистки противопожарных расстояний в осенний период.

Дополнительно сообщаю, что требования к мерам пожарной безопасности при проведении выжиганий сухой травянистой растительности установлены пунктами 72(1)‚ 72(2) и 218 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390.

Вышеуказанными правилами противопожарного режима сплошные площадные выжигания (за исключением земель сельскохозяйственного назначения и запаса) разрешено производить 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;

• лица, участвующие в выжигании сухой травянистой растительности, обеспечены первичными средствами пожаротушения.

!!! Не допускается проведение выжиганий на:

• территориях c действующим особым противопожарным режимом;

• земельных участках, находящихся на торфяных почвах;

• землях запаса и сельскохозяйственного назначения (за исключением рисовой соломы).

Одновременно на землях сельскохозяйственного назначения и землях запаса допускается уничтожение сухой травянистой растительности, стерни, пожнивных остатков путем сжигания при условии соблюдения требований пожарной безопасности, установленных приказом МЧС России от 26.01.2016 № 26 «Об утверждении Порядка использования открытого огня и разведения костров на землях сельскохозяйственного назначения и землях запаса», принятым по согласованию с Минприроды России и Минсельхозом России и зарегистрированным в Минюсте России 04.03.2016 (регистрационный №41317).

Выполнение таких работ должно осуществляться в безветренную погоду. Место использования открытого огня должно располагаться на расстоянии не менее 50 метров от ближайшего объекта (здания, сооружения, постройки, открытого склада, скирды), 100 метров — от хвойного леса или отдельно растущих хвойных деревьев и молодняка и 30 метров — от лиственного леса или отдельно растущих групп лиственных деревьев. Диаметр очага горения не должен превышать 3 метров.

Территория вокруг места использования открытого огня должна быть очищена в радиусе 10 метров от сухостойных деревьев, сухой травы, валежника, порубочных остатков, других горючих материалов и отделена противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,4 метра.

На каждый очаг использования открытого огня должно быть задействовано не менее 2-х человек, прошедших обучение мерам пожарной безопасности, обеспеченных первичными средствами пожаротушения и мобильным средством связи для вызова подразделения пожарной охраны.

Исключение в части существующего запрета на проведение сплошных выжиганий на землях сельхозназначения сделано в отношении допустимости проведения площадных выжиганий рисовой соломы. Это обусловлено экономической целесообразностью и спецификой обустройства оросительных систем рисовых чеков, представляющих собой замкнутые контуры, обрамленные со всех сторон каналами с водой, что обеспечивает нераспространение горения на соседние участки.

О планировании проведения соответствующих работ необходимо предварительно уведомить ФКУ ЦУКС Главного управления МЧС России по Иркутской области, органы местного самоуправления, пожарно-спасательные подразделения, а также территориальные органы государственного пожарного надзора, которые в свою очередь осуществляют контроль исполнения вышеуказанных требований.

Выполнять вышеуказанные работы целесообразно сразу после схода основной массы снега до наступления пожароопасного сезона или/и после окончания пожароопасного сезона, в зависимости от местных условий.

Наряду с этим, постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 №1717 внесены изменения в Правила противопожарного режима в Российской Федерации, устанавливающие обязанность правообладателей земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, садоводческих объединений, регулярно производить их уборку от мусора и покос травы, а также обязанность правообладателей земель сельскохозяйственного назначения принимать меры по их защите от зарастания сорными растениями и своевременно производить сенокошение на сенокосах.

В целях недопущения зарастания земельных участков, указанные работы целесообразно проводить регулярно в течение пожароопасного сезона.