

**АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634000
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: dep-pravo@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента защиты
населения и территории Томской
области - главному государственному
инспектору по надзору в области
защиты от ЧС

Лукину С.Т.

01.09.2025 № 26-1154

на № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об экспертизе постановления Администрации Томской области от 12.11.2010 № 223а «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Томской области»

В соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2025 году, утвержденным одноименным распоряжением Администрации Томской области от 18.12.2024 № 880-ра, Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент) на основании Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 11.07.2024 № 272а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области и экспертизе нормативных правовых актов Томской области», провел экспертизу постановления Администрации Томской области от 12.11.2010 № 223а «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Томской области» («Собрание законодательства Томской области», 30.11.2010, № 11/2(64)) (далее – постановление № 223а) в целях выявления в постановлении № 223а положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

Разработчиком постановления № 223а является Департамент защиты населения и территории Томской области (далее – Разработчик).

В ходе осуществления экспертизы Департаментом проводились публичные консультации по действующему правовому регулированию с 30.06.2025 по 28.07.2025 посредством размещения информации в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской области» (<http://www.investintomsk.ru>) – «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Экспертиза НПА», в том числе путем направления запросов Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, Союзу «Торгово-промышленная палата Томской области», Томскому региональному отделению Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томскому региональному отделению Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Главному управлению МЧС России по Томской области, Департаменту экономики Администрации Томской области, МАУ «ДК «ТП», ООО «СКС-СП», ООО «Спецстрой ТДСК», ООО «Курлекский карьер ТИСК», ООО «Сибирские инертные материалы», индивидуальному предпринимателю Щербакову В.П.

По итогам публичных консультаций в отношении постановления № 223а в адрес Департамента поступили мнения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союза «Торгово-промышленная палата Томской области», Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Главного управления МЧС России по Томской области, Департамента экономики Администрации Томской области, которые были рассмотрены Департаментом и включены в сводку предложений (прилагается).

I. Описание действующего правового регулирования

В соответствии с подпунктом 112 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в редакции, действующей до 1 сентября 2025 года) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов осуществления полномочий собственника водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, участия в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов, утверждения правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах, правил охраны жизни людей на водных объектах.

Постановлением № 223а утверждены Правила охраны жизни людей на водных объектах в Томской области (далее – Правила).

Правила направлены на повышение безопасности граждан при использовании водных объектов, содержат требования, предъявляемые к выбору, оборудованию и эксплуатации пляжей, нормы, определяющие меры по обеспечению безопасности жизни людей на льду и ледовых переправах, а также при производстве работ по выемке грунта и выколке льда, углублению дна водных объектов вблизи мест массового отдыха населения.

Понятия и термины, используемые в Правилах, применяются в значениях, определенных Водным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, регулирующими водные отношения.

Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы затронуты действующим правовым регулированием, являются:

- организации, осуществляющие проведение экскурсий, коллективных выездов на отдых (с участием двух или более лиц) и других массовых мероприятий на водных объектах (пункт 3 Правил);
- лица, осуществляющие проектирование и эксплуатацию пляжей, владельцы пляжей (раздел 2 Правил);
- физические лица, владельцы ледовых переправ (раздел 4 Правил);
- организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие выемку грунта, торфа и сапропеля, углублению дна водных объектов, строительные или другие работы в местах массового отдыха населения, а также вблизи них и берегов водных объектов (разделы 6,7 Правил).

Информация об основных группах субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, иных заинтересованных лицах, интересы которых затрагиваются регулированием, установленным нормативным правовым актом, в том числе оценка количества таких субъектов и его динамика в течение срока действия нормативного правового акта и его отдельных положений, Разработчиком не представлена.

По оценке Департамента количество постоянных участников правоотношений составляет от 100 до 500 субъектов предпринимательской деятельности.

Сведения о правоприменительной практике постановления № 223а за период его действия, в том числе об основных проблемах, возникших при реализации постановления № 223а, об обращениях граждан, принятых мерах прокурорского реагирования, о судебной

практике, сложившейся в отношении постановления № 223а, по информации Разработчика, отсутствует.

II. Результаты экспертизы

К действующему правовому регулированию были высказаны следующие замечания и предложения.

1. Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области указано на то, что в Правилах имеются положения, затрудняющие предпринимательскую деятельность, а именно:

а) Правила устанавливают единые требования к обустройству пляжей, независимо от их типа (общественные, частные, ведомственные), вместимости. Согласно пункту 6 Правил на пляже в обязательном порядке (без учета технических и целевых характеристик обустраиваемых пляжей) должны быть организованы спасательные посты, медицинские пункты, смотровые площадки и иные элементы, что влечет значительные расходы для субъектов малого и среднего предпринимательства. Вместе с тем, например, согласно пункту 5.27 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 55698-2013 «Туристские услуги. Услуги пляжей. Общие требования» (далее - ГОСТ Р 55698-2013) для пляжей обязательным является наличие спасательной службы или спасательного оборудования и инвентаря и медицинского обеспечения. И только на пляжах с большим количеством потребителей, детских пляжах и пляжах для родителей с детьми рекомендовано организовать работу медицинской службы с персоналом, обладающим соответствующей квалификацией и необходимым оборудованием. Обустройство пляжа с учетом всех требований Правил может потребовать значительных финансовых вложений, а также ежемесячных эксплуатационных расходов. Это создает дополнительные ограничения для развития небольших частных сезонных пляжных объектов, особенно в сельской местности;

б) требование пункта 7 Правил об обеспечении уборных из расчета 1 на 75 человек противоречит требованиям пункта 36 санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденных одноименным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 № 3 (далее – Санитарные правила), согласно которому количество общественных туалетов определяется хозяйствующими субъектами с учетом площади пляжа. Это создает риск возникновения административного барьера для бизнеса, устанавливая более жесткие требования на региональном уровне по сравнению с федеральным, вызывая дополнительные затраты предпринимателей на оборудование и обслуживание уборных, а также риск штрафов за несоответствие региональным нормам. Кроме того, указанное положение формирует сложность его реализации (показатель «человек» является переменным, в отличие от показателя «площадь пляжа»), что создаёт правовую неопределенность;

в) положения, касающиеся обязанностей предпринимателей, изложены фрагментарно и не всегда однозначно. В разделе 8 Правил отсутствует указание на виды ответственности за нарушение Правил;

г) несоответствие требованиям санитарных правил СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг», утвержденных одноименным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24.12.2020 № 44;

д) отдельные положения Правил сформулированы недостаточно однозначно. Так, термин «спасательный пост» в пункте 12 Правил не содержит конкретных требований к численности

персонала, оснащению, графику работы или отсылку к правовому акту, которым данные требования регламентируются. Аналогично не урегулированы вопросы контроля за исполнением требований к благоустройству территории (наличие урн, табличек, информационных щитов). Это может вызывать затруднения как у предпринимателей при осуществлении деятельности по использованию водных объектов;

е) продолжение действия текущей редакции постановления № 223а может привести к правовой неопределенности для предпринимателей, реализующих проекты по организации пляжей и зон отдыха. Возможно наложение штрафов надзорными органами за несоблюдение требований, прямо не урегулированных Правилами, но обязательных в силу иных нормативных актов.

Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области предложено дифференцировать требования к пляжам в зависимости от их вида (по функциональному назначению, вместимости, степени благоустройства и т.д.) и иных объективных факторов, привести содержащиеся в нем требования с положениями Санитарных правил и ГОСТ Р 55698-2013, а также дополнить Порядок ссылкой на документ, предусматривающий административные процедуры согласования размещения водных объектов, сроки отдельных этапов согласования.

В ходе анализа действующего правового регулирования Департаментом установлено следующее:

а) пункт 5.27 ГОСТ Р 55698-2013 определяет общие требования к оборудованию пляжей и дифференцирует их в зависимости от риска опасности. Так, для пляжей обязательным является наличие спасательной службы или спасательного оборудования и инвентаря и медицинского обеспечения. На пляжах с большим количеством потребителей, детских пляжах и пляжах для родителей с детьми рекомендуется организовать работу медицинской службы с персоналом, обладающим соответствующей квалификацией и необходимым оборудованием. При этом в примечании к указанному пункту указывается, что на пляжах с небольшим риском опасности и невысоким количеством посетителей допускается отсутствие спасательной службы и медицинского персонала. Наличие сотрудников полиции, ведение в течение дня разъяснительной работы по предупреждению несчастных случаев также не является обязательным требованием в соответствии с указанным национальным стандартом.

В то же время в подпунктах 1, 2 пункта 6 Правил указано, что владельцы пляжей (независимо от степени риска возникновения опасности и количества посетителей) организуют развертывание на пляжах спасательных постов и обеспечивают дежурство спасателей, принимают меры к обеспечению дежурства на пляжах медицинского персонала. Подпунктами 3, 8 пункта 6 Правил устанавливаются требования по обеспечению дежурства сотрудников полиции, ведению разъяснительной работы по предупреждению несчастных случаев с людьми на водных объектах с использованием технических средств связи и оповещения, что способствует возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, организующих пляжи с небольшим риском опасности и невысоким количеством посетителей.

б) пункт 5.33 ГОСТ Р 55698-2013 указывает на необходимость наличия на территории пляжей пунктов оказания первой медицинской помощи. При этом отсутствует указание на то, что такие пункты должны быть в виде стационарных или нестационарных объектов.

В то же время в подпункте 6 пункта 6 Правил указано, что владельцы пляжей обеспечивают наличие на пляже помещений для оказания пострадавшим первой помощи, что может привести к риску расширительного (произвольного) толкования контролирующими органами указанной нормы в пользу требований по размещению на пляже именно стационарных помещений, несмотря на то, что медицинские пункты могут быть установлены в виде временных сооружений. Неопределенность толкования нормы может способствовать возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

в) в пункте 36 Санитарных правил указано, что количество общественных туалетов определяется хозяйствующими субъектами с учетом площади пляжа. В то же время подпунктом 9 пункта 6 Правил определено, что на период купального сезона владельцы пляжей

обеспечивают наличие на пляже уборных (1 на 75 человек), что соотносится с требованиями пункта 5.35 ГОСТ Р 55698-2013.

Согласно части 1 статьи 26 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» документы национальной системы стандартизации применяются на добровольной основе, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Полагаем, что при определении хозяйствующими субъектами количества общественных туалетов необходимо руководствоваться пунктом 36 Санитарных правил (в зависимости от площади пляжа).

Департамент поддерживает предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области в части необходимости дифференцировать требования к оборудованию пляжей в соответствии с требованиями Санитарных правил и предлагает Разработчику исключить указанные положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской деятельности, предусмотреть в Правилах требования к пляжам в зависимости от их площади и степени риска возникновения опасности с учетом положений пункта 36 Санитарных правил.

2. Департаментом экономики Администрации Томской области указано следующее:

а) в Правилах отсутствует правовое регулирование в части безопасности туристов на водных маршрутах. В Томской области организуются активные туры по водным объектам, как коммерческие, так и самостоятельные (в частности, сплавы на каяках, байдарках, лодках по рекам Томской области). Данный вид туристических маршрутов сопряжен со значительными рисками здоровья участников и требует правового регулирования норм безопасности на воде. Предложено дополнить действующие Правила разделом «Требования по обеспечению безопасности людей во время организации туристских маршрутов на водных объектах» с учетом требований «Порядка информирования территориальных органов МЧС России о маршрутах передвижения, проходящих по труднодоступной местности, водным, горным, спелеологическим и другим объектам, связанных с повышенным риском для жизни, причинением вреда здоровью туристов», утвержденного приказом МЧС России от 29.03.2023 № 270;

б) в пункте 36 Правил указано, что водопользователи, допустившие нарушения Правил, привлекаются к административной ответственности. Однако документ не определяет органы, уполномоченные на осуществление контроля за соблюдением требований. Предложено включить в текст Правил положения, определяющие полномочия и ответственность органов власти (органов местного самоуправления, органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора и др.) в части контроля за соблюдением требований.

3. Главным управлением МЧС России по Томской области указано следующее:

а) Порядок определяет обязанности и ответственность субъектов предпринимательской (инвестиционной) деятельности. В то же время полномочия органов государственной власти не отражены;

б) в силу статьи 16 Федерального закона от 3 февраля 2025 года № 4-ФЗ «О безопасности людей на водных объектах» (далее - Федеральный закон № 4-ФЗ), вступающего в силу 1 сентября 2025 года, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации утверждаются Правила обеспечения безопасности людей на водных объектах, которые должны определять:

- порядок обеспечения безопасности людей на водных объектах на территории субъекта Российской Федерации, в том числе планирование соответствующих мероприятий, порядок взаимодействия региональных и федеральных органов государственной власти;

- порядок проведения мероприятий, связанных с использованием водных объектов или их частей для рекреационных целей, за исключением внутренних водных путей, акваторий морских портов и подходов к ним, на территории субъекта Российской Федерации;

- особенности порядка установки знаков безопасности, информационных щитов, информационных плакатов, знаков дополнительной информации, за исключением навигационных знаков и знаков судоходной обстановки;

- порядок информирования населения о требованиях безопасности людей на водных объектах, в том числе о начале ледохода и проведении работ по разрушению ледового покрова водного объекта в весенний период;

- мероприятия по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья и информированию населения о требованиях безопасности людей на водных объектах, в том числе о начале ледохода и проведении работ по разрушению ледового покрова водного объекта в весенний период.

Правила обеспечения безопасности людей на водных объектах, которые в соответствии с вышеуказанным федеральным законом должны быть приняты на территории Томской области по структуре и содержанию отличаются от действующих Правил охраны жизни людей на водных объектах в Томской области. Действующее постановление № 223а нуждается в существенной переработке с учетом требований Федерального закона № 4-ФЗ.

4. Союзом «Торгово-промышленная палата Томской области» отмечено, что рассматриваемый нормативный правовой акт потерял актуальность с учетом:

- а) изменений, внесенных в часть 3 статьи 6 Водного Кодекса Российской Федерации, вступающих в силу с 1 сентября 2025 года;

- б) пункта 112 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

- в) Федерального закона № 4-ФЗ.

В ходе анализа действующего правового регулирования Департаментом установлено, что в соответствии с частью 3 статьи 6 Водного Кодекса Российской Федерации использование водных объектов общего пользования осуществляется с учетом правил использования водных объектов для рекреационных целей, которые утверждаются органами местного самоуправления по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанные правила не направлены на регулирование правоотношений, связанных с обеспечением безопасности или охраной жизни людей на водных объектах. В связи с этим, действующая редакция части 3 статьи 6 Водного Кодекса Российской Федерации не оказывает влияния на актуальность правил охраны жизни людей на водных объектах.

Пунктом 112 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в редакции, действующей до 1 сентября 2025 года) определено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов утверждения правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах, правил охраны жизни людей на водных объектах. Полномочия по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах реализованы путем принятия постановления 223а.

В то же время в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 24.06.2025 № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 7 статьи 25 Водного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 169-ФЗ) вносятся изменения. С 1 сентября 2025 года вместо правил охраны жизни людей на водных объектах, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны утвердить правила обеспечения безопасности людей на водных объектах.

Кроме того, 1 сентября 2025 года вступил в силу Федеральный закон № 4-ФЗ, частью 1 статьи 16 которого определено, что высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации утверждаются правила обеспечения безопасности людей на водных объектах на территории субъекта Российской Федерации. Частью 2 статьи 16 Федерального закона № 4-ФЗ определены положения, которые должны включать указанные правила.

В связи с этим, Департамент поддерживает предложения участников публичных консультаций в части необходимости приведения с 1 сентября 2025 года постановления № 223а в соответствие со статьей 5 Федерального закона № 169-ФЗ, со статьей 16 Федерального закона

№ 4-ФЗ, а также определения органов, уполномоченных на осуществление контроля за соблюдением требований, указанных в Правилах.

III. Выводы

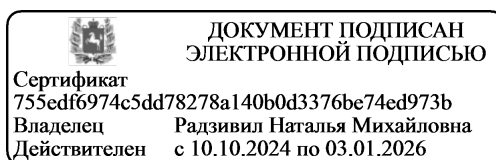
По результатам проведенной экспертизы постановления № 223а выявлены положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской деятельности. Положений, способствующих ограничению конкуренции, в постановлении № 223а не выявлено.

Предлагаем Разработчику рассмотреть вышеназванные замечания и предложения Департамента в целях устранения в постановлении № 223а положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности, а также в целях приведения постановления № 223а в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

Начальник департамента



Н.М. Радзивил