|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| От 28.12.2018 г. № 39387-СШ/Д26и |  |  |
| МЧС России |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта постановления |
| На письмо МЧС России  от 3 декабря 2018 г. № 43-8334-19 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290»

Министерство экономического развития Российской Федерации   
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело поступивший   
от МЧС России (далее – разработчик) проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290» (далее соответственно – проект акта, Положение о пожарном надзоре) и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> (далее – официальный сайт)   
(ID проекта: 02/07/10-18/00085183).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет)   
в срок с 24 октября по 14 ноября 2018 года.

Проект акта разработан в целях реализации государственных функций, связанных с осуществлением федерального государственного пожарного надзора федеральными органами исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, но несет риск возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены в полном объеме.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России   
были проведены публичные консультации по проекту акта в период   
с 6 по 14 декабря 2018 года. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей (далее – РСПП), Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», а также   
в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности[[1]](#footnote-1).

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции Комитета промышленной безопасности РСПП, ПАО «Лукойл», ПАО   
«НК «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Сургутнефтегаз», ПАО «Новатэк», ПАО «Сибур Холдинг», а также X5 Retail Group, согласно которым   
в проектируемых положениях проекта акта содержатся риски, которые могут привести к негативным последствиям для субъектов регулирования, либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия   
в представленной редакции.

1. Проектом акта для объектов защиты вводится новая категория риска – категория чрезвычайно высокого риска, к которой отнесены объекты дошкольного, начального, основного общего и среднего (полного) образования, объекты,   
   на которых осуществляется деятельность детских лагерей на время каникул, объекты, на которых осуществляется предоставление социальных услуг   
   *с обеспечением проживания*. В отношении объектов данной категории риска установлена периодичность плановых проверок один раз в год.

Считаем, что предложенная проектом акта периодичность проверок   
в отношении объектов чрезвычайно высокого риска согласуется с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования   
и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся   
с установленной периодичностью» и является обоснованной.

Вместе с тем отнесение проектом акта объектов, на которых осуществляется предоставление социальных услуг с обеспечением проживания, к категории чрезвычайно высокого риска защиты может привести к расширительному толкованию и проведению ежегодных проверок в отношении всех объектов,   
на которых обеспечивается проживание.

Обращаем внимание на то, что не все объекты, на которых обеспечивается проживание, относятся к объектам по предоставлению социальных услуг.

Установленный статьей 3 Федерального закона от 28 декабря 2013 г.   
№ 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» термин «социальная услуга», под которой понимается оказание постоянной, периодической или разовой помощи гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности, не позволяет конкретизировать и четко разграничить объекты, на которых предоставляются социальные услуги   
с проживанием.

Требуется обратить внимание на то, что, например, в соответствии с кодом 87 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности  
ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденного приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст, к деятельности по уходу с обеспечением проживания отнесено обеспечение ухода по месту жительства, объединенного с уходом, наблюдением или прочими типами ухода в случае необходимости.

В связи с вышеизложенным в целях исключения неопределенности проектируемого регулирования полагаем целесообразным в проекте акта более детально определить характеристику объектов, на которых осуществляется предоставление социальных услуг с обеспечением проживания и которые подлежат отнесению к категории чрезвычайно высокого риска.

1. Дополнительного обоснования требует устанавливаемый проектом акта критерий присвоения категории риска для торговых объектов (Ф.3.1).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 2 Положения о пожарном надзоре   
в редакции проекта акта при отнесении указанных объектов к категории высокого риска устанавливается критерий превышения возможности пребывания более   
200 человек одновременно. Представляется, что указанному критерию будут соответствовать все объекты с торговым залом более 600 м2.

Представляется, что для определения возможного количества людей, одновременно пребывающих на торговом объекте, инспекторы государственного пожарного надзора будут применять положения пункта 7.2.5 «СП 1.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы», согласно которому на одного покупателя приходится 3 м2 площади торгового зала.

Таким образом, в соответствии с требованиями проекта акта увеличение периодичности проверок будет применяться как в отношении небольшого супермаркета, где фактическое единовременное количество посещений покупателями является незначительным, так и в отношении многоэтажного торгового центра, что приведет к необоснованному увеличению надзорных мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

В качестве альтернативного подхода способа достижения цели регулирования можно рассмотреть одно из предложений, поступивших в ходе проведения публичных консультаций, применив следующие подходы   
к категорированию рисков: высокий риск – торговые центры 3 этажа и более, объекты Ф3.1, с возможным пребыванием более 1000 человек; значительный   
риск – объекты Ф3.1, с возможным пребыванием от 200 до 1000 человек; средний риск – объекты Ф3.1, с возможным пребыванием от 50 до 200 человек;   
умеренный риск – объекты Ф3.1, с возможным пребыванием до 50 человек (пункт 7 таблицы приложения к настоящему заключению).

1. Подпунктом «к» пункта 2 проекта акта предлагается абзац первый пункта 21 Положения о пожарном надзоре изложить в редакции, согласно которой проведение плановых проверок объектов защиты в зависимости от присвоенной категории риска осуществляется со следующей периодичностью: для категории чрезвычайно высокого риска – один раз в год; для категории высокого риска – один раз в 2 года (вместо 3 года); для категории значительного риска – один раз в 3 года (вместо 4 года); для категории среднего риска – не чаще чем один раз в 5 лет   
   (вместо 7 лет); для категории умеренного риска – не чаще чем один раз в 6 лет (вместо 10 лет).

Согласно пояснительной записке, представленной разработчиком   
в дополнительных материалах на официальном сайте, данные изменения (сокращение периодичности проверок объектов защиты на 25-40%, от одного года до четырех лет) инициированы в связи с увеличением количества пожаров   
и тяжести их последствий.

Вместе с тем считаем, что вводимые изменения периодичности проведения плановых проверок разработчиком не обоснованы приведенными в пояснительной записке к проекту акта данными. Так, например, периодичность проверок объектов категории значительного риска предлагается уменьшить с четырех до трех лет.   
В данную категорию входят производственные объекты I, II, III классов опасности,   
а согласно официальной статистической информации, приведенной   
на сайте МЧС России, количество пожаров в этой категории остается достаточно стабильным (2016 г. – 3089, 2017 г. – 3167, ущерб снизился на 250 млн. рублей[[2]](#footnote-2)).

На основании вышеизложенного Минэкономразвития России рекомендует разработчику при пересмотре периодичности контроля основываться исключительно на правоприменительной практике, подтвержденной статическими данными по всем категориям объектов защиты.

Также считаем целесообразным разработчику дополнительно рассмотреть замечания и предложения, поступившие по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (прилагается), на предмет их учета и (или) реализации при выработке государственной политики и нормативно-правового регулирования   
в области обеспечения противопожарной безопасности.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

Вместе с тем в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению,   
а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

С.А. Ефимов

(495) 870 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

|  |
| --- |
| Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект постановления |

**Сводная таблица замечаний и предложений представителей предпринимательского сообщества по проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290»**

| **№** | **Замечания и предложения** |
| --- | --- |
|  | Принятие данного проекта положительно скажется на состоянии пожарной безопасности в Российской Федерации. В месте с тем учесть все аспекты жизни деятельности юридических лиц и защиты их прав достаточно сложно, особенно, если специальный порядок осуществления государственного пожарного надзора на объектах обороны и специального назначения (объектах имеющих категорию риска выше, чем гражданские объекты сходной функциональной пожарной опасности) начнет осуществляться самостоятельно федеральными органами исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации. Указанный вопрос необходимо будет конкретизировать в следующем проекте акта по внесению изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290. |
|  | Проблема актуальна. Изменения в отношении категорий высокого, чрезвычайно высокого риска поддерживаем. Часть изменений – избыточна. Вводимые изменения периодичности проведения плановых проверок не подкреплены обоснованиями, приведенными в пояснительной записке к проекту постановления. |
|  | Существуют риски необоснованного повышения категории риска для опасных производственных объектов компании из-за некоторых положений пункта 3 проекта акта. В частности, на территории ОПО могу располагаться как объекты класса Ф5.1, так и Ф5.2 (например, склад хим. лаборатории). При этом если объекты класса Ф5.1 относятся к категории значительного риска (проверка один раз в 3 года), то объекты класса Ф5.2 относятся к категории высокого риска (проверка один раз в 2 года). Предлагаемая в проекте акта оговорка для класса Ф5.2 «(кроме объектов, относящихся к категории значительного и умеренного риска)» не позволяет однозначно отнести склады на территории ОПО к категории значительного риска. Таким образом, существует риск увеличения количества проверок в 1,5 раза после принятия проекта акта в текущем виде. |
|  | Неоднозначно дано определение термина «класс функциональной пожарной опасности применительно к объектам защиты» в целом. В Федеральном законе от 22.07.2008 N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» в статье 32 классификация по функциональной пожарной опасности применяется к зданиям, сооружениям и пожарным отсекам (а не к объектам защиты вообще). Кроме того, возникает дополнительная путаница, например, в одном из положений пункта 3 проекта акта говорится «Объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.1, в которых располагаются опасные производственные объекты I, II, и III классов опасности». На практике, часто наоборот, на территории ОПО (например, УКПГ) может располагаться множество зданий, сооружений, установок, являющихся объектами защиты. |
|  | В силу подпункта «в» пункта 2 проекта акта, дополняется пункт 2 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре (далее – Положение) подпунктами «ж», «з», «и», расширив перечень органов государственного надзора. К таковым предлагается отнести: территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере обороны, структурные подразделения территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и др., учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере обороны.  Обращаем внимание, что перечень органов государственного надзора изложен в ст. 6 69-ФЗ «О пожарной безопасности», который не учитывает предлагаемые в проекте акта нововведения. В таком случае проект акта будут противоречить федеральному законодательству, если ФЗ «О пожарной безопасности» не будет актуализирован.  Аналогичный комментарий относится также к перечню руководителей органов государственного пожарного надзора, закрепленному в пунктом 8 Положения в редакции подпункта «г» пункта 2 проекта акта, который противоречит ст. 6 69-ФЗ «О пожарной безопасности». |
|  | Представляется, что вступление представленного проекта постановления Правительства РФ в законную силу может привести к увеличению надзорных проверок со стороны органов государственного пожарного надзора.  Вводимые критерии отнесения объектов защиты к определенной категории приведут к увеличению количества проверок, что в свою очередь может привести к увеличению нагрузки на бизнес (увеличение количества контрольно-надзорных мероприятий). Дополнительные трудозатраты, связанные с организацией и проведением проверок, увеличение количества штрафных санкций в отношении предприятия и т.д.  Например: в соответствии с положениями проекта постановления к категории значительного риска относятся объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.1, в которых располагаются объекты I, II и III классов опасности. При этом, проектом также определено, что проведение плановых проверок объектов защиты для категории значительного риска – один раз в 3 года.  Также предлагается внести изменения/уточнения в предложенный проект постановления, в части отнесения опасных производственных объектов I, II, III классов к одной категории (значительного риска), исключив разграничение по функциональной пожарной опасности и категории по пожарной и взрывопожарной опасности (на данных объектах эксплуатируются объекты защиты классов по функциональной пожарной опасности, относящиеся к Ф5, а так же здания, наружные установки разных категорий взрывопожарной и пожарной опасности А, Б, В, Г, АН, БН, ВН, ГН).  Предлагается внести изменения в проект постановления в части установления единой периодичности сроков проведения плановых проверок в отношении опасных производственных объектов, на которых эксплуатируются здания, сооружения и наружные установки разных классов по функциональной пожарной опасности, категории по пожарной и взрывопожарной опасности. Таким образом снизиться нагрузка на бизнес со стороны надзорных органов, осуществляющих пожарный надзор. |
|  | Считаю необходимым пересмотреть критерии присвоения категории риска для торговых объектов (Ф.3.1). Под критерий «более 200 человек» попадают все объекты с торговым залом 600 кв.м. и более. Для определения количества людей, инспектора ГПН будут применять положения СП 1.13130, где на одного покупателя приходится 3 кв.м. площади торгового зала. Таким образом, под увеличенное количество проверок будут попадать, как небольшой супермаркет, где фактически не бывает одновременно такого количества покупателей, так и многоэтажный торговый центр. Это приведет к неоправданному административному давлению со стороны государства.  Высокий риск – торговые центры 3 этажа и более; объекты Ф3.1, с возможным пребыванием более 1000 человек;  Значительный риск – объекты Ф3.1, с возможным пребыванием от 200 до 1000 человек;  Средний риск – объекты Ф3.1, с возможным пребыванием от 50 до 200 человек;  Умеренный – объекты Ф3.1, с возможным пребыванием до 50 человек. |
|  | Проектом акта разработчик предлагает перевести складские здания, сооружения, помещения, стоянки для автомобилей без технического обслуживания и ремонта, книгохранилища, архивы (класс пожарной опасности Ф5.2) в высокую категорию риска, для которой устанавливается периодичность проведения плановых проверок один раз в два года.  Однако в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) в отношении указанных объектов плановые проверки проводятся не чаще одного раза в три года (пункт 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ).  Представляется, что изменяя установленную Законом № 294-ФЗ периодичность проведения плановых проверок, разработчик проекта акта фактически подменяет законодателя, тем самым превышая свои полномочия, что является необоснованным.  Таким образом, проект акта подлежит корректировке в целях приведения в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации. |

1. Письмо Минэкономразвития России от 6 декабря 2018 г. № Д26и-677. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.mchs.gov.ru/activities/results>. [↑](#footnote-ref-2)