|  |
| --- |
| МЧС России |
|  |

От 5.07.2017 г. № 18447-СШ/Д26и

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта постановления |
| На письмо МЧС России от 2 июня 2017 г. № 43-3472-19 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления
Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации»

Министерство экономического развития Российской Федерации
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов 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 Правила противопожарного режима в Российской Федерации»
(далее – проект акта) и сообщает следующее.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/07/03-17/00063110).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 17 марта по 13 апреля 2017 года, а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в срок с 18 апреля по 18 мая 2017 года.

Степень регулирующего воздействия положений, содержащихся
в подготовленном проекте акта, в соответствии с пунктом 6 Правил определена разработчиком как средняя.

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

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России
были проведены публичные консультации по проекту акта в период
с 13 по 21 июня 2017 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, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», а также
в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края, Министерства сельского хозяйства Республики Крым, Министерства сельского хозяйства Красноярского края, Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края, а также Федерального дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации (Росавтодор), в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

Также поступили позиции Министерства сельского хозяйства Новосибирской области, Министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края, Министерства сельского хозяйства Саратовской области, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Кировской области, Агропромышленного союза товаропроизводителей (работодателей) Кировской области, Департамента аграрной политики Воронежской области, Департамента агропромышленного комплекса Курганской области, Всероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество», а также ООО «Центр правового обеспечения природопользования», которые указывают на целесообразность утверждения предлагаемых проектом акта изменений при условии учета ряда высказанных 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. Согласно пункту 1.7 сводного отчета проект акта направлен
на повышение уровня противопожарной защищенности земель сельскохозяйственного назначения, запаса, а также полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог, охранных зон железных дорог и путепроводов.

Достижение поставленной цели предполагается согласно положениям пункта 1 проекта акта путем возложения на правообладателей земельных участков (собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев
и арендаторов земельных участков), расположенных на территориях городских
и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, обязанности по производству регулярной уборки таких земель
от мусора и регулярному покосу травы.

Вместе с тем согласно информации Росреестра[[1]](#footnote-1) в государственной
и муниципальной собственности находится более 1,5 млрд.га земель, находящихся на территории городских и сельских поселений, а также на межселенных территориях.

Учитывая, что проектируемые обязанности по производству регулярной уборки земель от мусора и регулярному покосу травы должны быть включены
в расходные обязательства соответствующих органов государственной власти
и органов местного самоуправления, утверждение разработчика о том, что реализация проекта акта не потребует увеличения расходов бюджетных средств, является не соответствующим действительности.

Таким образом, положения пункта 1 проекта акта и сводного отчета требуют доработки в части конкретизации правообладателей земельных участков,
на которых распространяются проектируемые требования. Также необходимо дополнительное обоснование с расчетами предполагаемых затрат таких правообладателей.

1. Согласно пункту 11 проекта акта разработчик предлагает изложить абзац первый пункта 278 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 25 апреля 2012 г. № 390 (далее – Правила противопожарного режима),
в следующей редакции:

«278. Полосы отвода автомобильных дорог, полосы отвода и охранные зоны железных дорог, путепроводов и продуктопроводов должны быть очищены
от валежника, порубочных остатков и кустарника (за исключением деревьев
и кустарников, отнесенных к художественно-ландшафтному оформлению дорог) *старых шпал и другого горючего мусора*. *Указанные материалы следует своевременно вывозить с полос отвода и охранных зон*.».

Вместе с тем в соответствии со статьей 1 Федерального закона
от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
(далее – Федеральный закон № 89-ФЗ) отходами производства и потребления являются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии
с Федеральным законом № 89-ФЗ (далее – отходы).

При этом под понятием накопления отходов подразумевается временное складирование отходов (на срок не более чем одиннадцать месяцев) в местах
(на площадках), обустроенных в соответствии с требованиями законодательства
в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в целях их дальнейших утилизации, обезвреживания, размещения, транспортирования.

Таким образом, проектируемое положение о том, что «указанные материалы следует своевременно вывозить с полос отвода и охранных зон» не указывает
на требования, предъявляемые к срокам и местам накопления отходов, что требует соответствующей доработки проекта акта.

* 1. Кроме того, необходимо принимать во внимание, что установление проектируемых пунктом 11 проекта акта требований по очистке полос отвода автомобильных и железных дорог приведет к значительному увеличению расходных обязательств органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территориях которых они расположены.

Так, по данным Росстата[[2]](#footnote-2), на конец 2015 года протяженность автомобильных дорог в Российской федерации составляла 1643 тыс. км. Из них дорог с твердым покрытием 1154 тыс. км, из которых 52 тыс. км федерального значения, 474 тыс. км регионального или межмуниципального значения, 520 тыс. км местного значения, 109 тыс. км необщего пользования.

1. В проекте акта используется понятие «мусор», а также «горючий мусор». Следует отметить, что проект акта, а также Федеральный закон № 89-ФЗ
не содержат определение понятия «мусор», а указанные понятия не используются
в тексте данного закона.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов, утвержденным приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242[[3]](#footnote-3)
(далее – Федеральный каталог отходов), к отходам относится мусор и смет уличный, мусор от офисных и бытовых помещений предприятий, организаций и так далее, тогда как отхода «горючий мусор» Федеральный каталог отходов не содержит.

При этом в пункте 11 проекта акта также используется термин
«старые шпалы». Вместе с тем согласно Федеральному каталогу отходов выделяется такой подтип отходов, как «Шпалы железнодорожные отработанные», включающий в себя:

- шпалы железнодорожные деревянные, пропитанные антисептическими средствами, отработанные;

- шпалы железнодорожные деревянные, пропитанные масляным антисептиком, отработанные;

- шпалы железнодорожные железобетонные отработанные.

На основании вышеизложенного считаем целесообразным указанные положения проекта акта и аналогичные понятия Правил противопожарного режима уточнить в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации в сфере обращения с отходами производства и потребления.

1. Согласно пункту 4 проекта акта разработчик предлагает изложить абзац первый пункта 217 Правил противопожарного режима в следующей редакции:

«217. При уборке хлебных массивов площадью более 25 гектаров
в постоянной готовности в непосредственной близости от места проведения уборочных работ должен быть трактор с плугом для опашки зоны горения в случае пожара.».

При этом в соответствии с Государственным докладом о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году[[4]](#footnote-4) (далее – Государственный доклад) информация о возникновении и количестве пожаров по рассматриваемой причине несвоевременной опашки зон горения при уборке хлебных массивов отсутствует.

Кроме того, по информации, представленной участниками дополнительных публичных консультаций, проектируемое требование является трудновыполнимым по причине дефицита механизаторов-трактористов в сельхозпредприятиях различных регионов Российской Федерации, а также недостаточно обоснованными издержками при простое сельхозтехники в непосредственной близости от места проведения уборочных работ.

Таким образом, проектируемый пунктом 4 проекта акта абзац первый пункта 217 Правил противопожарного режима считаем целесообразным исключить
из представленной редакции.

Также дополнительно отмечаем, что используемые разработчиком формулировки «в постоянной готовности», «в непосредственной близости» содержат коррупционные признаки, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования
к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

1. Согласно пункту 2 проекта акта разработчик предлагает изложить абзац первый пункта 207 Правил противопожарного режима в следующей редакции:

«207. В полевых условиях хранение и заправка нефтепродуктами автомобилей и *технологического оборудования* осуществляются на специальных площадках, очищенных от сухой травы, горючего мусора и опаханных полосой шириной не менее 4 метров, или на пахоте на расстоянии 100 метров от токов, стогов сена и соломы, хлебных массивов и не менее 50 метров от зданий
и сооружений, а также *обеспечиваются передвижными огнетушителями объемом не менее 50 литров из расчета один огнетушитель на 1 кубический метр нефтепродукта*.».

Считаем, что проектируемое требование в части заправки сельхозтехники нефтепродуктами в полевых условиях с применением передвижных огнетушителей объемом не менее 50 литров из расчета один огнетушитель на 1 кубический метр нефтепродукта может привести к необоснованным расходам сельхозпроизводителей.

Также необходимо принимать во внимание расходы сельхозпроизводителей на доставку огнетушителей к постоянно изменяющимся местам заправок в полевых условиях. Так, например, при минимальном объеме автотопливозаправщика 4,5 куб. метра для выполнения предлагаемой нормы правил сельхозпроизводителю потребуется доставлять к местам заправки в полевых условиях не менее 5 передвижных огнетушителей емкостью 50 литров каждый.

Учитывая информацию Росстата о количестве юридических лиц по видам экономической деятельности по Российской Федерации по итогам сплошного наблюдения за 2010 год о том, что растениеводством, в том числе выращиванием зерновых культур, овощеводством занято 25861 сельхозпредприятие[[5]](#footnote-5), а также открытые данные о стоимости передвижного огнетушителя объемом 50 литров (6289 рублей[[6]](#footnote-6)), издержки сельхозпредприятий на выполнение проектируемого требования могут составить не менее 0,8 млрд. рублей[[7]](#footnote-7).

Таким образом, учитывая отсутствие в Государственном докладе информации о количестве пожаров по причине отсутствия при заправке сельхозтехники в полевых условиях перевозных огнетушителей, считаем данную норму избыточной и недостаточно обоснованной.

* 1. Дополнительно отмечаем, что понятие «технологическое оборудование» требует дополнительной расшифровки, в первую очередь для администрирования проектируемой нормы Правил противопожарного режима, поскольку
	его произвольное толкование приведет к необоснованным штрафам сельхозпроизводителей.
1. Считаем, что вводимые пунктом 3 проекта акта положения, проектируемые абзацем первым пункта 213 Правил противопожарного режима,
в части запрета сева колосовых культур в границах полос отвода и охранных зонах железных дорог, а также в границах полос отвода и придорожных полосах автомобильных дорог являются избыточными ограничениями для сельхозпроизводителей ряда региона.

Так, например, по данным Департамента аграрной политики Воронежской области, в указанном регионе интенсивно развивается отрасль животноводства мясного и молочного направления, которая требует достаточной кормовой базы. Обочины автомобильных дорог засеваются колосовыми культурами (озимая рожь, озимая пшеница и другими), которые используются на корм скоту.

В этой связи считаем, что установление данного запрета может привести
к сокращению посевных площадей зерновых и других культур, что, как следствие, станет причиной сокращения кормовой базы крупного рогатого скота, а также станет причиной зарастания полос отвода сорняками и размножения полевых грызунов и других вредителей.

* 1. Считаем положения, проектируемые абзацем вторым пункта 213 Правил противопожарного режима, в части необходимости размещения скошенной
	на границах полос отвода и охранных зон железных дорог, а также в границах полос отвода и придорожных полосах автомобильных дорог копны травы за пределами указанных полос на расстоянии не менее 30 метров от хлебных массивов трудновыполнимыми на практике требованиями, так как за полосой отвода обычно следует лесополоса, а далее поля сельхозугодий.

Таким образом, указанное требование требует дополнительного обоснования разработчиком.

1. Проектируемые требования пункта 222 Правил противопожарного режима (пункта 8 проекта акта) в части установления ограничений на размещение скирд, навесов, штабелей грубых кормов не менее 15 метров до оси линии связи
и не менее 50 метров до зданий и сооружений не учитывают ситуацию, когда
в целях лучшей сохранности корма укладываются в сенных сараях или подобных сооружениях. Этот технологический прием особенно актуален в регионах
с избыточной атмосферной влажностью.

Таким образом, считаем необходимым разработчику предусмотреть при доработке проекта акта возможность хранения грубых кормов в «складах для хранения грубых кормов».

1. Согласно пункту 9 проекта акта разработчик предлагает изложить пункт 224 Правил противопожарного режима в следующей редакции:

«224. Руководитель организации организует работу по контролю температуры сена в скирдах (стогах) и штабелях сена с повышенной влажностью.

Сено с повышенной влажностью необходимо складировать в конические стога (копны) с разрывами между ними не менее 20 метров. *В стогах сена
с повышенной влажностью, склонного к самовозгоранию, необходимо осуществлять постоянный температурный контроль*.».

Считаем данную норму недостаточно проработанной в части осуществления постоянного температурного контроля со стороны руководителей организации
с точки зрения реализации этого требования на практике и соответствующего контроля его выполнения.

1. Согласно пункту 6 проекта акта разработчик предлагает изложить пункт 220 Правил противопожарного режима в новой редакции, согласно которой
в период уборки зерновых культур и заготовки кормов запрещается заправлять уборочные агрегаты и автомобили (моторную технику) в полевых условиях вне специальных площадок, оборудованных средствами пожаротушения и освещенных в ночное время.

При этом в соответствии с Государственным докладом информация
о возникновении и количестве пожаров по причине заправки уборочных агрегатов
в полевых условиях вне специальных площадок отсутствует.

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.

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.

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

С.А. Ефимов

(495) 650 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

1. Источник: rosreestr.ru/upload/Doc/images-rf\_gosmun.jpg. [↑](#footnote-ref-1)
2. Источник: [www.gks/bgd/regl/B16\_5563/Main.htm](http://www.gks/bgd/regl/B16_5563/Main.htm). [↑](#footnote-ref-2)
3. Зарегистрировано в Минюсте России 8 июня 2017 г. № 47008. [↑](#footnote-ref-3)
4. Источник: <http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/MUUuMnux6f.pdf>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Источник: [www.gks.ru/free\_doc/new\_site/business/prom/small\_business/mp.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/small_business/mp.html). [↑](#footnote-ref-5)
6. Источник: [www.pr-b.ru/index.php?route=product/product&product\_id=1027](http://www.pr-b.ru/index.php?route=product/product&product_id=1027). [↑](#footnote-ref-6)
7. При условии приобретения каждым сельхозпредприятием комплекта огнетушителей для дооборудования 1 автотопливозаправщика 25861 х 6289 х 5 = 813199145 рублей. [↑](#footnote-ref-7)