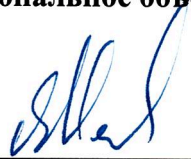




АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____**А.Ю. Молчанов**
(подпись)

«21» декабря 2018 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «21» декабря 2018 г. № 66)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы законопроекта
№ 518816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации по вопросам совершенствования деятельности
федерального государственного пожарного надзора»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 518816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования деятельности федерального государственного пожарного надзора» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 24.10.2018 по 21.12.2018 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Глушков А.Н. – руководитель рабочей группы;
- 2) Кондратьева И.В.;
- 3) Москвитин М.В.;
- 4) Разумова Н.М.;
- 5) Шевляков В.В.

Рассматриваемый законопроект 25.07.2018 внесён депутатами Государственной Думы Толстым П.О., Пискаревым В.И., Валеевым Э.А., Диденко А.Н., Савастьяновой О.В., Николаевым Н.П. и другими, 12.12.2018 принят в первом чтении. Ответственным (профильным) комитетом по законопроекту является Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта, пояснительную записку к нему, заключения Правового управления и комитетов Государственной Думы.

Законопроектом предлагается внести изменения в Федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон № 69-ФЗ), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации в целях обеспечения единства и полноты правового регулирования деятельности органов федерального государственного пожарного надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах защиты.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, указанные нормативные правовые акты предлагается дополнить нормами, предусматривающими в том числе:

обязательное участие органов государственного пожарного надзора в проведении государственной экспертизы проектной документации и выдаче заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям пожарной безопасности;

рассмотрение и согласование в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительной и проектно-сметной документации на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение организаций, зданий, сооружений и других объектов;

организацию и проведение государственного мониторинга пожарной безопасности объектов с массовым пребыванием людей.

Экспертный Совет концептуально поддерживает законопроект, отмечая необходимость совершенствования контроля за соблюдением требований пожарной безопасности. Вместе с тем к законопроекту имеются отдельные замечания.

1. Законопроектом предлагается существенное расширение полномочий органов государственного пожарного надзора на стадиях проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства.

В частности, должностным лицам органов государственного пожарного надзора предлагается предоставить право рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно-сметную документацию, а также проводить выборочные проверки в организациях, выполняющих проектные и проектно-изыскательские работы (новые абзацы части 11 Федерального закона № 69-ФЗ). Также законопроектом предлагается предусмотреть обязательное участие должностных лиц органов государственного пожарного надзора в проведении строительного контроля лицом, осуществляющим строительство, в осуществлении государственного строительного надзора (часть 2 статьи 53, часть 3 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта). Кроме того, перечень документов, необходимых для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, дополняется заключением органа пожарного надзора (пункт 9 части 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта).

Экспертный Совет в полной мере поддерживает замечания к вышеназванным положениям законопроекта, которые содержатся в заключениях Правового управления и Комитета по транспорту и

строительству Государственной Думы на законопроект. Также Экспертный Совет отмечает, что реформирование контрольно-надзорной деятельности с учётом поручений Президента Российской Федерации Путина В.В. осуществляется в направлении снижения административного давления на бизнес. В этой связи введение дублирующих контрольных функций и административных процедур на всех стадиях строительного процесса представляется недопустимым, вышеназванные положения законопроекта следует исключить.

2. Законопроектом предлагается ввести общественный контроль за соблюдением пожарной безопасности. Согласно положениям проектируемой статьи 13¹ Федерального закона № 69-ФЗ граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля за соблюдением требований пожарной безопасности как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Итоговые документы по результатам общественного контроля рассматриваются органами государственного пожарного надзора, а предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах, могут являться основанием для проведения плановой (внеплановой) проверки объекта защиты органами государственного пожарного надзора.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

По мнению Экспертного Совета, общественный контроль за соблюдением требований пожарной безопасности, предлагаемый законопроектом, противоречит предмету, целям и задачам общественного контроля, поскольку не связан с осуществлением хозяйствующими

субъектами каких-либо публичных полномочий. В совокупности с возможностью инициировать внеплановую проверку объекта защиты органами государственного пожарного надзора такой общественный контроль станет орудием конкурентной борьбы хозяйствующих субъектов.

Действующее законодательство уже содержит возможность инициировать внеплановую проверку объекта защиты органами государственного пожарного надзора на основании обращений и заявлений организаций или граждан о нарушении требований пожарной безопасности при использовании (эксплуатации) объекта защиты, территории или земельного участка, о проведении работ и об осуществлении деятельности, влияющих на пожарную безопасность объекта защиты, территории или земельного участка (абзац третий пункта 3 части пятой статьи 6¹ Федерального закона № 69-ФЗ). По мнению Экспертного Совета, указанный механизм в полной мере позволяет обеспечить участие граждан Российской Федерации в контроле за соблюдением требований пожарной безопасности. В этой связи положения законопроекта об общественном контроле необходимо исключить.

3. Законопроектом в Федеральный закон № 68-ФЗ вводится понятие «объект с массовым пребыванием людей», под которым понимается объект, на котором возможно постоянное или временное пребывание пятидесяти и более человек, при этом на одного человека приходится менее одного квадратного метра площади.

Экспертный Совет отмечает, что Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Градостроительный кодекс Российской Федерации внесены изменения, согласно которым экспертиза проектной документации в отношении некоторых категорий объектов проводится в обязательном порядке в случае, если указанные объекты относятся к объектам массового пребывания граждан. При этом критерии отнесения объектов капитального строительства к объектам массового пребывания граждан утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства

(часть 2² статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Подобные определения также содержатся в некоторых сводах правил, ГОСТах, подзаконных нормативных актах в области пожарной безопасности. Так, например, согласно требованиям пункта 7 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390, зданием и сооружением (кроме жилых домов) с массовым пребыванием людей считается здание или сооружение, в котором может находиться 50 и более человек.

Вместе с тем системно на законодательном уровне понятие «объект массового пребывания граждан» («объект с массовым пребыванием людей») в настоящее время не закреплено, что создаёт условия для правовой неопределённости при отнесении объектов к данной категории.

В этой связи Экспертный Совет поддерживает необходимость определения понятия «объект с массовым пребыванием людей» (более точного по мнению Экспертного Совета, чем понятие «объект массового пребывания граждан»), но на уровне Градостроительного кодекса Российской Федерации. Это позволит обеспечить единство и полноту правового регулирования вопросов, связанных с проектированием, строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объектов повышенной социальной значимости.

4. Как свидетельствует практика и статистические данные, значительное количество чрезвычайных ситуаций на объектах защиты возникает по причине несоблюдения требований пожарной безопасности в процессе эксплуатации объектов капитального строительства, а также при их переустройстве. Однако законопроект не содержит положений, совершенствующих регулирование в этой части. Принимая во внимание, что одной из целей законопроекта является устранение правовых пробелов в области обеспечения пожарной безопасности, представляется целесообразным дополнить законопроект соответствующими положениями.

5. Экспертный Совет отмечает, что требования в области пожарной безопасности во многом пересекаются с требованиями к антитеррористической защищённости объектов. Например, сводом правил СП 132.13330.2011 «Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и

сооружений. Общие требования проектирования», утверждённым приказом Минрегиона России от 05.07.2011 № 320, установлены требования к проектированию объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, нежилых помещений в многоквартирных домах, в которых согласно заданию на проектирование предполагается единовременное нахождение в любом из помещений более 50 человек и при эксплуатации которых не предусматривается установление специального пропускного режима. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 утверждены Требования к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей, которые содержат комплекс мероприятий по обеспечению антитеррористической защищённости, в том числе требования к системе оповещения и управления эвакуацией. В этой связи, по мнению Экспертного Совета, представляется целесообразным совершенствовать требования в области пожарной безопасности во взаимосвязи с требованиями к антитеррористической защищённости объектов.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет концептуально поддерживает законопроект № 518816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования деятельности федерального государственного пожарного надзора», однако считает необходимой его доработку ко второму чтению с учётом сделанных замечаний и предложений.

Председатель Экспертного Совета

А.Н. Глушков