

Экспертное заключение
ОООР "Федеральная Палата пожарно-спасательной отрасли
и обеспечения безопасности"
по проекту Федерального закона
"О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации"

1. **Актуальность** внесения изменений в отдельные законодательные акты РФ, особенно в ФЗ №384 и ФЗ №123, является очевидной в связи с тем, что на протяжении более 4 лет после вступления в силу названных ФЗ **не обеспечена их взаимная гармонизация**, имеют место существенные разночтения, в т.ч. по:

объектам защиты - ч.1 ст.1 и п.15) ст.2 ФЗ №123 и ч.1 ст.3 ФЗ №384;
нормативным документам - ч.3 ст.4 ФЗ №123 и ч.ч.1 и 7 ст.6 ФЗ №384, ст.13 и ч.2 ст.16_1 ФЗ №184;

применению ранее действовавших требований - ч.4.ст.4 ФЗ №123 и ч.1 ст.42 ФЗ №384;

подтверждению соответствия - ч.1 ст.6, ст.79, ст.93 ФЗ №123 и ч.2 ст.5, ч.6 ст.15 ФЗ №384, ч.4 ст.16_1, ст.20 ФЗ №184;

применению расчетных и иных способов обоснования требований - ч.1 ст.6 ФЗ №123 и ст.ст.15 и 17 ФЗ №384;

основаниям для разработки СТУ - ч.2 ст.78 ФЗ №123 и ч.ч.8 и 9 ст.6 ФЗ №384

и т.д.

2. В части, касающейся внесения изменений в ФЗ №123, следует принять во внимание, что одновременно ведется подготовка и состоялось публичное обсуждение проекта изменений по плану работы МЧС России на 2014 год. Соответствующие замечания и предложения от ОООР "Федеральная палата пожарно-спасательной отрасли и систем безопасности" направлены в МЧС России исх.№077 от 09.07.2014г. (см. приложение). Представляется, что **внесение изменений в ФЗ №123 с участием МЧС России и Минстроя России должно быть скоординированным**, чтобы избежать соответствующих противоречий, не создавая дополнительных препятствий для внесения изменений как в ФЗ №123, так и в ФЗ №384 и другие НПА.

3. По рассмотренному законопроекту необходимо отметить следующее:

по ФЗ №384:

3.1. Дополнение ч.2 ст.2 пунктом "30) свод правил по проектированию и строительству, применяемый на обязательной основе (**строительные нормы**) ..." **противоречит** составу нормативных документов согласно ст.13 ФЗ №184;

3.2. Изменение редакции ч.1 ст.6 **не соответствует** понятию "свод

правил", установленному в ст.2 ФЗ №184, а также не обеспечивается полномочиями, предоставленными Минстрою России пунктами 5.1 и 5.2.9 Положения, утвержденного постановлением Правительства России от 18.11.2013г. №1038;

3.3. Изменение редакции ч.2 ст.6 противоречит составу нормативных документов согласно ст.13 ФЗ №184 и не позволяет понять смысл вносимых изменений;

3.4. **Исключение части 3 ст.6 не имеет доказательной базы;** отсутствие в стандартах и сводах правил требований, подходов **на альтернативной основе не обеспечивает реализацию требований ст.20 ФЗ №184**, возвращает систему проектирования и строительства на стадию жесткого диктата, административного регулирования 30-40-летней давности, не отвечает современной международной практике внедрения "гибкого нормирования", включая применение международных стандартов и сводов правил иностранных государств (ст.13 ФЗ №184) и даже системе нормирования Беларуси, как члена Таможенного Союза, не позволяет застройщику осуществлять выбор экономически и функционально эффективных решений без снижения уровня безопасности объекта защиты, что в подавляющем числе случаев приводит к необоснованному росту затрат на проектирование, строительство, эксплуатацию объектов защиты не менее чем на 20%;

3.5. Исключение части 5 ст.6 не имеет доказательной базы, **не обеспечивает доступ пользователей на безвозмездной основе** к информационной системе стандартов и сводов правил, особенно обязательного применения, создавая правовую базу для появления соответствующих бизнес-проектов в ущерб государственным интересам и требованиям ст.14 ФЗ №184, приведет к неизбежному снижению качества проектирования и дополнительным затратам субъектов предпринимательской и иной хозяйственной деятельности;

3.6. Изменение редакции ч.6 ст.6 - см. п.3.1 настоящего заключения;

3.7. Изменение редакции ч.7 ст. 6 - см. п.3.5 настоящего заключения, а также оставляет неопределенным процесс обеспечения доступа пользователей не к Перечню, а собственно информационной базе стандартов и сводов правил, особенно применяемых на обязательной основе, которые в подавляющем составе разрабатываются за счет государственного финансирования;

3.8. Изменение редакции ч.8 ст.6 по-прежнему не снижает состав оснований для разработки СТУ, что особенно существенно в условиях отсутствия при разработке стандартов и сводов правил доказательной базы для подтверждения их минимальной необходимости (требование ч.2 ст.7 ФЗ №184). Положение дел усугубляется тем, что до настоящего времени при согласовании СТУ применяется приказ Минрегиона от 01.04.2008г. №36, введенный в действия ещё до принятия и вступления в силу ФЗ №123 и ФЗ №384 и содержащий многочисленные противоречия с требованиями

названных ФЗ. В результате число ежегодно создаваемых СТУ превышает 5 тыс., а по своему содержанию они не обеспечивают подтверждения соответствия согласно требованиям ч.2 ст.5 и ч.6 ст.15 ФЗ №384, что приводит к необоснованным затратам при проектировании минимум на 10-15%;

3.9. Изменение ч.6 ст.15 требует существенной корректировки, т.к. подтверждение соответствия проектных характеристик требованиям безопасности должно обеспечиваться **ссылками на стандарты и своды правил как добровольного, так и обязательного применения или на требования СТУ**, т.е. в таком случае СТУ должны быть по существу полноценным сводом правил для проектирования конкретного объекта защиты с учетом его специфики, вопреки сложившейся и установленной системе приказом Минрегиона от 01.04.2008г. №36, что приводит к многочисленным фактам произвольного применения и трактовки требований органами экспертизы, контроля (надзора), создавая реальные условия для коррупции должностных лиц и дополнительного обременения застройщиков. Положение дел усугубляется тем, действующие требования ч.1 ст.42 ФЗ №384 не вносят ясности в решение проблемы, т.к. непонятно о вступлении в силу какого ФЗ идет речь (т.е. собственно ФЗ №384 или его изменений, аналогично это относится и к ч.4 ст.4, ч.3 ст.6 ФЗ №123);

3.10. С учетом предлагаемого проекта изменений ФЗ №384 остается непонятным применение действующей ст.17 ФЗ №384, т.к. требования обоснования параметров обеспечения пожарной безопасности способами согласно ч.6 ст.15 (даже в измененной редакции) в этом случае **не обеспечивают реализацию положений ч.2 ст.5 ФЗ №384** в части подтверждения соответствия ссылками на стандарты, своды правил или СТУ.

по ФЗ №116:

в ст.8 в дополнении частью 1.1 следует исключить слова "от 30 декабря 2009г. №384-ФЗ", т.к. в проекте изменений ФЗ №384 это уточнение не используется. Кроме того, вызывает сомнение целесообразность применения словосочетания "и нормативными документами", т.к. в проекте изменений ФЗ №384 такое понятие не применяется.

по ФЗ №123:

3.11. изменение п.1 ч.1 и п.1 ч.2 ст.4 не обеспечивает однозначность понимания требований ч.4 ст.4 в отношении применения требований сводов правил и других нормативных документов, принятых до вступления в силу рассматриваемого проекта изменений;

3.12. дополнение ст.4 частью 5 в предлагаемой редакции создает непреодолимые препятствия субъектам предпринимательской деятельности, т.к. оставляет без нормативного правового обеспечения систему нормативных документов по пожарной безопасности, принятых в период 1995-2005г.г. согласно требованиям ст.20 Федерального закона от 21.12.1994г. №69-ФЗ "О пожарной безопасности", а также в отношении объектов капитального строительства (их число по России оценивается более

1 тыс.), проектирование которых велось и пока продолжает осуществляться до периода принятия и вступления в силу рассматриваемого проекта изменений. При отсутствии "переходного периода" и конкретизации правовых аспектов неизбежно увеличение сроков проектирования, соответствующих затрат на перепроектирование на 20-30%, судебных споров застройщиков и проектных организаций;

3.13. в предлагаемой редакции изменений п.1) ч.1.1 ст.6 используется понятие "и нормативных документах", которое отсутствует в проекте изменений ФЗ, в т.ч. в п.29) ч.2 ст.2, а также в действующей редакции ФЗ №384, что создает существенную неопределенность при подтверждении соответствия согласно требованиям ст.7 ФЗ №184;

3.14. в предлагаемой редакции изменений п.2) ч.1.1 ст.6 **необоснованно сужен состав требований пожарной безопасности** до нормативных правовых актов РФ, т.е. выполнение требований сводов правил, подлежащих добровольному применению и не являющихся нормативными правовыми актами согласно предлагаемым изменениям ФЗ, остается **вне системы подтверждения соответствия**; в такой ситуации можно предположить, что во многих случаях необходимо будет применять предлагаемую редакцию изменений п.1) ч.1.1 ст.6, что приведет к неоправданному увеличению затрат для проведения расчетов пожарных рисков!;

3.15. предлагаемые изменения части 3 по замене слов "нормативных документов по пожарной безопасности" на слова "нормативных правовых актов РФ и строительных норм и правил, содержащих требования пожарной безопасности" содержат "строительные нормы и правила", что **противоречит ст.13 ФЗ №184** и ч.2.ст.42 действующей редакции ФЗ №384, а также проекту вносимых изменений; кроме того, это **искажает смысл требований** в отношении расчетов пожарных рисков, особенно для эксплуатируемых объектов и объектов, проектная документация на которые будет находиться в органах экспертизы к моменту вступления в силу предлагаемых изменений;

3.16. предлагаемое исключение части 2 ст.78 приводит к потере смысла самой ст.78, фактически вынуждая к необоснованному переходу, в части требований пожарной безопасности, при разработке СТУ к основаниям согласно требованиям ч.8 ст.6 ФЗ №384, в т.ч. по основанию недостаточности или отступления от требований, хотя такие требования пожарной безопасности подлежат добровольному применению, а значит не должны создавать базу для разработки СТУ!

3.17. предлагаемые изменения ч.4 ст.81, ч.13 ст.82, ч.10 ст.83 (п.5 проекта изменений) в части введения слов "нормативными правовыми актами, содержащими требования пожарной безопасности" практически полностью дублируется в п.п. 6 и 7 проекта изменений, поэтому их целесообразно объединить в один пункт; при этом следует дать уточнение, т.к. отнесение этих документов к нормативным правовым актам, т.е.

обязательного применения противоречит требованиям ч.2 и ч.3 ст.7 ФЗ №184, ч.3 ст.4 ФЗ №123 и предлагаемых изменений ч.1 ст.6 ФЗ №384, хотя возможность включения наиболее значимых требований пожарной безопасности в НПА обязательного применения представляется весьма важной задачей при условии наличия взаимной заинтересованности и взаимопонимания между Минстроем России и МЧС России.

по ФЗ №69:

3.18. при внесении изменений в абзац 4 ст.1 следует исключить слова "специальные условия", которые устарели и могут неправильно ассоциироваться с положениями ч.2 ст.78 ФЗ №123 и ч.2 ст.5, ч.8 и ч.9 ст.6, ч.6 ст.15 ФЗ №384; рекомендуется заменить редакцией "требования пожарной безопасности - совокупность условий, направленных на обеспечение предотвращения пожаров и (или) противопожарную защиту, защиту жизни и здоровья людей, имущества, животного и растительного мира, установленных... (далее по тексту предлагаемых изменений ФЗ);

3.19. предлагаемые изменения 15-го абзаца недостаточны и понятие "нормативные документы по пожарной безопасности" следует полностью переработать с учетом требований ФЗ №184, ФЗ №384, ФЗ №123.

3.20. при внесении дополнений в 4-й абзац следует исключить слова "от 30 декабря 2009г. №384-ФЗ". При этом не вносятся изменения в 3-й абзац, который становится противоречащим ст.13 ФЗ №184 и предлагаемым изменениям ФЗ №384 и ФЗ №123.

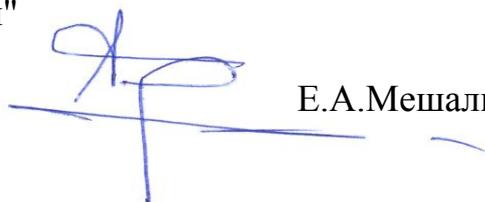
3.21. исключение 5-го абзаца противоречит требованиям ст.13 ФЗ №184 и ст.7 Градостроительного кодекса в части полномочий органов государственной власти субъектов РФ по разработке и утверждению региональных сводов правил.

Выводы:

1. С учетом вышеизложенного проект изменений ФЗ требует существенной доработки и дополнения доказательной базой, обосновывающей внесение изменений, особенно в ФЗ №123.

2. Следует скоординировать внесение рассмотренных изменений в ФЗ №123 с соответствующими изменениями этого же ФЗ, вносимыми МЧС России.

Председатель Комитета
по техническому регулированию и
нормотворчеству
ОООР "Федеральная Палата пожарно-спасательной
отрасли и обеспечения безопасности"
д.т.н., профессор,
академик НАН ПБ, ВАН КБ
"01" декабря 2014г.


Е.А.Мешалкин

Приложение

Замечания и предложения
ОООР "Федеральная палата пожарно-спасательной
отрасли и систем безопасности"
по проекту изменений в ФЗ №123 "Технический
регламент о требованиях
пожарной безопасности "
(дополнение к письму №055 от 23.04.2014
с учетом результатов совещания в ДНПР
08.07.2014г.)

1. статью 2 дополнить следующими понятиями и их определениями:

"пожарная секция - часть здания, сооружения, выделенная противопожарными преградами в соответствии с требованиям нормативных документов по пожарной безопасности, обеспечивающими ограничение распространения пожара за пределы очага". Обоснование: это понятие используется в ст.59 ФЗ №123 и имеет широкое применение в качестве решения, когда ограничение распространения пожара за пределы очага обеспечивается противопожарными преградами, перечисленными в ст.37 ФЗ №123, но не относящимися с противопожарным стенам и противопожарным перекрытиям (покрытиям) 1-го типа (см., например, п.п.6.2.11, 6.3.7, 6.9.6, 6.13.9 СП 4.13130.2013), т.е. путем деления на **пожарные секции** согласно понятия и его определения по п.3.4 СП 2.13130.2012.

"спасение - процесс индивидуального или коллективного несамостоятельного (принудительного) перемещения людей в безопасную зону при наличии угрозы их жизни (здоровью) от воздействия опасных факторов пожара или иных чрезвычайных ситуаций с использованием соответствующих технических средств спасения или без их применения". Обоснование: это понятие используется в ст.ст.80, 123 ФЗ №123 (причем часто его ошибочно связывают с понятием "эвакуация"), а также проекте Технического регламента Таможенного союза "О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения", однако его определение нигде не приведено, а за прошедшие 5 лет действия ФЗ №123 требования по использованию средств спасения не нашли реализации ни в одном своде правил!;

"самоспасание - процесс индивидуального самостоятельного вынужденного перемещения людей в безопасную зону при наличии угрозы их жизни (здоровью) от воздействия опасных факторов пожара или иных чрезвычайных ситуаций с использованием соответствующих технических средств или приспособлений для спасания". Обоснование: это понятие используется в ст.123 ФЗ №123, а также проекте Технического

регламента Таможенного союза "О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения", однако его определение нигде не приведено, а за прошедшие 5 лет действия ФЗ №123 требования по использованию средств самоспасания не нашли реализации ни в одном своде правил!

2. В статье 32 подпункт а) пункта 3) части 1 дополнить словом **"аптеки"**. Обоснование: это требование реализовано в п.5.5.5 СП 4.13130.2013, однако не базируется на положениях ст.32 ФЗ №123.

3. В **статье 36 часть 2 и таблицу 6** приложения считать утратившими силу.

4. В ч.2 ст.40 в отношении типов обычных лестничных клеток записать в редакции:

"1) Л1 - лестничные клетки со световыми проемами в наружных стенах;

2) Л2 - лестничные клетки со световыми проемами в покрытии".

Обоснование: даже при наличии естественного освещения такие лестничные клетки обеспечиваются искусственным освещением согласно требованиям ст.10 ФЗ №384 и СП 52.13330.2011, а выбор наличия остекления, его отсутствия или их комбинации должны определять застройщик и проектная организация с учетом климатической зоны строительства здания, сооружения.

5. В ч.3 (п.3) ст.40 в отношении незадымляемых лестничных клеток записать в редакции:

"НЗ - лестничные клетки с входом в них на каждом этаже через тамбур-шлюз, в котором на этаже пожара обеспечивается подпор воздуха".

Обоснование: это исключит имеющуюся неоднозначность трактовки этого пункта в существующей редакции и обеспечит взаимосвязь с требованиями п.п.7.14г) и 7.15в) СП 7.13130.2013.

6. В ст.45 (часть 1) после слов "поршковые" **вставить слово "газопоршковые"**.

7. Часть 3 ст.48 изложить в редакции:

"Состав и характеристики систем предотвращения пожаров, а также правила и методы их испытаний (измерений) устанавливаются настоящим Федеральным законом и нормативными документами по пожарной безопасности".

8. В п.11 ст.49 вместо слов "отложений пыли, пуха" записать слова **"горючих отложений"**, что является более общим понятием по сравнению с действующим.

9. В **п.4 ст.52** вторую часть предложения записать в редакции **"..., средств индивидуальной защиты и спасения людей при пожаре"**, что исключит противоречие с ч.2 ст.47 и ст.123 ФЗ №123.

10. В **ч.3 ст.55** вместо слов "специальных работ по тушению пожара" записать слова **"спасательных работ при тушении пожара"**, что более

точно и конкретно позволяет предъявить требования к СИЗ, средствам спасения и самоспасания согласно ст.123 ФЗ №123.

11. В **ч.3 ст.62** вместо слов "настоящим Федеральным законом" записать **"нормативными документами по пожарной безопасности"**. Обоснование: согласно ФЗ №117 от 10.07.2012г. таблицы 7, 8, 9 и 10 утратили силу, а требования имеются только в СП 8.13130.2009, т.е. в нормативном документе по пожарной безопасности, а не в ФЗ.

12. В измененной редакции **ст.64** в ч.4 заключительную часть предложения записать в редакции "...требования которых установлены, а также выполнены для соответствующего объекта защиты".

Обоснование: в этом случае декларация становится формой оценки соответствия объекта требованиям пожарной безопасности согласно п.4 ч.1 ст.144 ФЗ №123, т.к. позволяет, кроме перечня статей (частей, пунктов) ТР и НД, декларировать их выполнение и тогда установить реальную ответственность за полноту и достоверность декларации согласно ч.4 ст.64 ФЗ №123 (в редакции ФЗ №117 от 10.07.2012г.).

13. В **ст.85** часть 10 изложить в следующей редакции: **«Одновременная работа автоматических установок аэрозольного, газопорошкового, порошкового, газового пожаротушения или комбинированного пожаротушения с участием одного из вышеназванных огнетушащих веществ и систем противодымной вентиляции в помещении пожара не допускается»**.

14. Второе предложение **ч.13 ст.88** изложить в измененной редакции:

"Основа рабочих полотен противопожарных штор и экранов должна выполняться из негорючих материалов" (основание - ч.ч. 3, 4 и 5 ст.13 ФЗ №123).

15. В **ч.3 ст.89**:

пункт 1г) записать в редакции: **"через лестничную клетку или коридор (проход) и лестничную клетку"**. Обоснование: это позволит исключить неоднозначность применения данного требования при развитой встроенно-пристроенной части зданий, сооружений, размеры которой ФЗ и НД не регламентируются;

вместо пункта 2г) для исключения неоднозначности его понимания при экспертизе проектной документации записать два пункта:

г) на эксплуатируемую кровлю;

д) на специально оборудованный участок кровли, ведущий на лестницу 3-го типа или лестничную клетку.

16. Часть 11 ст.87 изложить в редакции:

"В зданиях, сооружениях I-III степеней огнестойкости, кроме малоэтажных и блокированных жилых домов (до трех этажей включительно), отвечающих требованиям законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, не допускается выполнять отделку, облицовку внешних поверхностей наружных стен из материалов групп горючести Г2-Г4, а фасадные системы должны быть

класса пожарной опасности не ниже К1".

Обоснование: в существующей редакции отсутствуют ограничения к элементам облицовки (см. п.3.8 СП 2.13130.2012), а также содержат показатель "не должны распространять горение", не предусмотренный ФЗ №123, хотя фасадные системы относятся к строительным конструкциям, к которым применяется классификация по ст.36 ФЗ №123.

17. **Часть 15 ст.89** изложить в следующей редакции:

"На этажах зданий, сооружений, с которых не обеспечивается эвакуация маломобильных групп населения за необходимое время, должны предусматриваться вблизи лифтов или в холлах лифтов безопасные зоны, в которых такие группы могут находиться до завершения спасательных работ пожарными подразделениями. При этом лифты должны быть предназначены для использования маломобильными группами населения или соответствовать требованиям к лифтам для транспортирования пожарных подразделений. Требования к безопасным зонам устанавливаются нормативными документами по пожарной безопасности".

Обоснование: это позволит исключить несоответствия действующего требования с положениями ст.7 ФЗ №184, ст.12 ФЗ №384, постановления Правительства России от 16.02.2008г. №87, п.п.5.2.17-5.2.22, 5.2.23-5.2.34 СП 59.13330.2012,

18. В **ч.1 ст.104** исключить слова **"возникновению и"**. Обоснование: установки пожаротушения осуществляют тушение уже возникшего пожара, т.е. когда процесс горения уже происходит, а исключить возникновение пожара АУП не могут!

19. В **ч.1 ст.105** записать в редакции **"Переносные и передвижные огнетушители должны обеспечивать тушение пожара соответствующего класса на площади, указанной в технической документации"**.

Обоснование: передвижные огнетушители с зарядом до 100 литров не могут использоваться одним человеком, обязательным для огнетушителя является его предназначение для определенного класса (классов) пожара, а документация составляется не только организацией-изготовителем, но и организациями, осуществляющими зарядку, перезарядку, обслуживание, ремонт огнетушителей согласно ФЗ №99 от 04.05.2011г. и ПП РФ от 30.12.2011г. №1225.

20. **Ч.1 ст.106** изложить в редакции **"Конструкция пожарных кранов должна обеспечивать возможность открывания запорного устройства одним человеком и подачи с расходом огнетушащей жидкости, обеспечивающим тушение очага пожара"**.

Обоснование: в СП 10.13130.2009 для внутренних пожарных кранов указывается требуемый расход струи в л/с, т.е. показатель интенсивности не используется.

21. В **ч.3 ст.107** вместо слов **"...к загромождению..."** записать слова **"...к уменьшению расчетных параметров путей эвакуации"**.

22. Главу 26 **дополнить статьёй 113¹** "Требования к автоматическим установкам газопорошкового пожаротушения" следующего содержания:

"Автоматические установки газопорошкового пожаротушения должны обеспечивать:

1) своевременное обнаружение пожара автоматической установкой пожарной сигнализации, входящей в состав автоматической установки порошкового пожаротушения;

2) возможность задержки подачи газопорошкового огнетушащего вещества в течение времени, необходимого для эвакуации людей из защищаемого помещения;

3) создание огнетушащей концентрации газопорошкового огнетушащего вещества в защищаемом объёме или над поверхностью горящего материала за время, необходимое для тушения пожара".

23. **Статью 115** изложить в следующей редакции:

"Автоматические установки комбинированного пожаротушения должны обеспечивать:

1) своевременное обнаружение пожара автоматической установкой пожарной сигнализации, входящей в состав автоматической установки комбинированного пожаротушения;

2) возможность задержки подачи огнетушащего вещества в течение времени, необходимого для эвакуации людей из защищаемого помещения;

3) создание огнетушащей концентрации огнетушащего вещества в защищаемом объёме или над поверхностью горящего материала за время, необходимое для тушения пожара".

24. В **ст.126** слово "проникновения" заменить словом "**доступа**".

Обоснование: для приведения в соответствие с требованиями ч.1 ст.80 ФЗ №123.

Председатель Комитета
по техническому регулированию и
нормотворчеству ОООР "Федеральная Палата
пожарно-спасательной отрасли и обеспечения безопасности"
д.т.н., профессор,
академик НАН ПБ, ВАН КБ


Е.А.Мешалкин