

ПРОТИВОПОЖАРНОЕ НОРМИРОВАНИЕ: СЕМЬ ЛЕТ С ПОЖАРНЫМ РЕГЛАМЕНТОМ, ЧТО ДАЛЬШЕ?

В. Тимошин

инженер пожарной безопасности

Семь лет прошло с момента вступления в силу Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ (далее ФЗ 123) [1], установившего, по сути, совершенно новые принципы обеспечения пожарной безопасности. Нравилось это кому или нет, но данный закон определил иные правила игры в данной области, чем были до этого. Другой вопрос: насколько они соблюдались и соблюдаются всеми игроками, но здесь, к сожалению, все было и остается не так однозначно, как это хотелось разработчикам закона.

С принятием в 2009 году Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ (далее ФЗ 384) [2], эти «правила игры» несколько изменились, и не в лучшую сторону, но и не столько, чтобы повергнуть всех в шок, как это было с выходом ФЗ 123. Теперь проектировщикам необходимо в дополнение к закону и к уже существующим сводам правил по пожарной безопасности (далее – пожарные СП), разрабатываемым Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС), выполнять и требования нового закона, и обязательные требования строительных СНиП или СП (далее – строительные СП). Фактически стала действовать система «двойных стандартов», при которой любое принятое проектное решение можно подвергнуть сомнению, что не удивительно. Так, согласно п. 6 статьи 15 ФЗ 384 правильность выбранных мероприятий по обеспечению безопасности должна быть обоснована путем выполнения обязательных требований строительных СП, а также или результатами испытаний или расчетами оценки риска возникновения опасных природных процессов и явлений или иными исследованиями и испытаниями, а согласно статье 6 ФЗ 123 – или расчетом пожарного риска, или выполнением требований пожарных СП.

Таким образом, видно, что у законов не только разные способы подтверждения принятых решений, но и разные доказательные базы. Пожарный риск не имеет никакого отношения к риску возникновения опасных природных процессов, а тре-

бования, изложенные в строительных СП и пожарных СП, в большинстве своем значительно отличаются друг от друга. Достаточно провести даже небольшую их сверку, чтобы это увидеть. Например, в пожарном СП 2.1313 [3] и в строительном СП 118 [4] совершенно разные подходы к выбору размеров зданий и пожарных отсеков. В СП 2.1313 они определяются в зависимости от степени огнестойкости здания, площади этажа в пределах пожарного отсека, ограниченной наружными стенами здания и (или) противопожарными стенами 1-го типа, высоты здания, класса конструктивной пожарной опасности, функциональной пожарной опасности и пожарной опасности происходящих в них технологических процессов. В СП 118 указываются требования к этажности, а не к высоте, классу конструктивной пожарной опасности, площадям этажей, а не отсеков, определяемым на уровне пола в пределах внутренних поверхностей (с чистой отделкой) наружных стен. При этом в данном СП требования к площадям даются только для предприятий торговли и организаций бытового и коммунального обслуживания, а для остальных категорий общественных зданий они непонятно почему вообще отсутствуют. Кроме того, при наличии в здании многосветного помещения (пространства), площадь этажа, согласно разделу 6 СП 2.1313, в пределах пожарного отсека определяется путем суммирования площадей соответствующих этажей, при отсутствии противопожарных перегородок 1-го типа, отделяющих многосветное пространство от примыкающих к нему помещений и коридоров, а в СП 118 площадь

многосветных помещений следует включать в общую площадь здания в пределах только одного этажа.

Да и ситуация с расчетом пожарного риска также странная и непонятная. С одной стороны, в статье 6 ФЗ 123 четко и конкретно прописано, что, посчитав пожарный риск, можно не выполнять требования пожарных СП, которые согласно Федеральному закону от 27.12.2002 № 184-ФЗ (далее – ФЗ 184) [5] носят рекомендательный характер, а с другой стороны, в учреждениях Экспертизы мы слышим, что он не совершенен и имеет право применяться только при отдельных отступлениях от требований, и то по путям эвакуации, что однако не мешает требовать выполнения тех же требований по эвакуации.

К сожалению, похожее мнение высказывается и со стороны МЧС, как это было 23.11.2012 года на круглом столе в ФГБУ ВНИИПО МЧС РФ, на котором обсуждались проблемы реализации положений нормативно-правовых документов в области пожарной безопасности.

Абсолютно не могу тогда понять, а зачем его вообще применять? Для того чтобы исключить противоречие с ФЗ 384? Но он же не входит в состав способов, подтверждающих его выполнение? Если для того, чтобы подтвердить обеспечение пожарной безопасности, то в учреждениях Экспертизы все равно заставляют выполнять требования пожарных СП, как собственно и строительных? В чем тогда его смысл? На всякий случай! На какой случай? Все прекрасно понимают, что задача пожарного риска заключалась в первую очередь в возможности устранения отдельных ограничений при проектировании зданий путем проведения расчета.

Если кому-то не нравится расчет, то никто не мешает выйти с инициативой о внесении изменений в ФЗ 123 и о разработке таких нормативных документов, в которых было бы конкретно указано на возможность выполнения изложенных в них требований одним или несколькими способами, чтобы у проектировщиков была возможность выбора того или иного решения на альтернативной основе. Естественно, это никак не относится к требованиям, необходимость выполнения которых доказана самой жизнью (например, невозможность устройства на путях эвакуации раздвижных и вращающихся дверей, по высоте путей эвакуации, по защите производственных помещений, в которых предусмотрено осуществление взрывоопасных технологических процессов).

Вот поэтому заказчики почти в каждом Техническом задании на проектирование и указывают на необходимость разработки Специальных технических условий (далее – СТУ). Уже не столь важно – нужны они или нет, лучше разработать, а то вдруг в Экспертизе или в Строй-

надзоре, или в МЧС потребуют их разработку. Да и в каждом СТУ должен обязательно присутствовать расчет пожарного риска. Без него сегодня, несмотря ни на что, никак нельзя!

К сожалению, институт СТУ сегодня себя несколько дискредитировал. Они разрабатываются фактически на каждый объект: в здании предусмотрено пространство, в котором расположены эскалаторы или открытая лестница, – СТУ; расстояние от наиболее удаленной точки помещения до выхода на лестничную клетку превышает нормативное значение – СТУ; лифт связывает подземную автостоянку и надземные этажи здания – СТУ. Проектируется культовое сооружение (храм, мечеть и т.п.) – СТУ. Просто удивительно, а что раньше таких зданий в России не строилось? Теперь вдруг в одночасье исчезли все нормы или просто про них забыли? Ведь что такое СТУ сегодня – это не только мероприятия, разрабатываемые разработчиками применительно к объекту защиты, но и те же противопожарные мероприятия, изложенные в действовавших ранее территориальных строительных нормах, в том числе в Московских городских строительных нормах и правилах на проектирование многофункциональных комплексов (включая здания с атриумами), пешеходных переходов и подэстакадных пространств, а также и мероприятия, изложенные в «Обобщенных перечнях технических решений, согласованных Главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору (или одним из его заместителей)», опубликованных на сайте МЧС.

Не совсем понятно, почему сегодня, используя ранее накопленный опыт строительства такого типа зданий, а также опыт рассмотрения и согласования СТУ в МЧС, не разработать своды правил для тех же зданий с атриумами, высотных зданий (ограничив высоту 100 метровой отметкой) и других объектах. Что мешает? Про эти нормы говорили чуть ли с момента введения в действие ФЗ 123, но как говорится «взвод и ныне там».

Каждое СТУ – это финансовые средства и не маленькие, я уже не говорю про сроки согласования, которые иной раз затягиваются на полгода.

Что же остается делать проектировщикам в такой ситуации? Как тут быть? Конечно, никто не оспаривает преимущество ФЗ 384, как приоритетного в области обеспечения безопасности закона, но и ФЗ 123 не просто нормативный акт – это Федеральный закон, и никто не имеет права его игнорировать и тем более нарушать.

Проектировщики не экспериментаторы, задача которых любым способом найти решение проблемы. Им надо не просто разобраться во всей этой «кутерьме», а еще и не ошибиться в выборе принятого решения. Главная их задача – обеспечить безопасность людей в проектируе-

мом здании, а не балансировать, как канатоходец, между двумя законами и нормативными документами и строителей и пожарных.

Вот поэтому многие проектные организации и уповают на учреждения Экспертизы, которые поправят, если что. А если не что? Сегодня некоторые проектные организации работают по принципу: Экспертиза напишет – мы исправим, что, естественно, совершенно недопустимо и, по меньшей мере, непрофессионально! Однако не сами же проектировщики создали эту ситуацию, и поэтому нельзя говорить, что «корень зла» в их некомпетентности. Конечно, никто не спорит, что специалисты такого рода существуют, но откуда они берутся, не с неба же падают! Кто-то же тогда выдает организациям, в которых они состоят, разрешение (допуск) на работу? Не сами же они себе выписывают допуски?

Совершенно ненормальная ситуация. Об этом очень много говорилось и говорится, но почему-то акцент делается не на наличие двойной законодательной базы, а на не совсем совершенный ФЗ 123 и так называемое обилие нормативных документов, выпускаемых только МЧС. Однако при этом абсолютно никто не вспоминает про строительные СП, из которых ни один, в отступлении от Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ (далее ФЗ 69) [6], так и не прошел согласование в МЧС РФ. Справедливости ради стоит заметить, что и пожарные СП также не согласовывались с Министерством регионального развития Российской Федерации (сегодня Минстроем), хотя это и не предусмотрено действующим законодательством, но было бы вполне логично, ведь пожарная безопасность входит в состав системы безопасности строящегося здания как одна из составных частей. Также как безопасность механическая, биологическая, химическая и т.п. Недаром при проектировании объектов капитального строительства разрабатывается проектная документация на строительство (реконструкцию) объекта в целом, а не конкретно для обеспечения какой-либо безопасности на нем, и в состав документации включаются разделы, отвечающие, в том числе, и за безопасность здания. Конечно, иногда учитывая уникальность и сложность объекта, бывает просто необходимо предварительно, до начала проектирования объекта, разработать комплекс мероприятий по обеспечению пожарной безопасности, но опять же, и в нем невозможно обойтись без архитекторов и инженеров проекта, специалистов, занимающихся архитектурными, конструктивными и инженерными решениями.

Таким образом, вполне разумно, что в вопросах проектирования объектов главная роль должна отводиться архитекторам (инженерам, конструкторам), а уже потом пожарным, санитарам и другим специа-

листам. И ничего в этом предосудительного нет! Почему вдруг решили, что вопросами нормирования в строительной области, включая разработку своих нормативных документов, могут заниматься Минрегион и МЧС и, прошу заметить, абсолютно автономно друг от друга. Ведь всегда вопросами строительного проектирования в нашей стране занималось единое ведомство, начиная от Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства, образованного в мае 1950 года, и заканчивая Минстроем сегодня, когда все разрабатываемые документы, содержащие требования пожарной безопасности, обязательно согласовывались с Пожарной охраной. Самое главное, что, по сути, никакой проблемы то и нет. Достаточно заглянуть в статью 3 ФЗ 184, где одним из принципов технического регулирования является применение единых требований к процессам проектирования и строительства. Почему этот принцип в настоящее время нарушен, не совсем понятно! Неужели не видно, что параллельное развитие систем противопожарного и строительного нормирования ведет только к ослаблению этих систем и, как следствие, к снижению уровня безопасности строящихся объектов. Этого нельзя не видеть и тем более допустить. Поэтому не случайно и появление Проекта плана мероприятий («Дорожная карта») по совершенствованию технического регулирования в строительной сфере, разработанного по Поручению Правительства Российской Федерации от 16.01.2014 № ДК-П9-13пр, пункты 6.1-6.3 (далее – Дорожная карта), опубликованного в системе Интернет.

Основная мысль данного документа, по моему мнению, – организация единой политики в области технического регулирования в строительстве, когда все требования в области строительства должны устанавливаться одним ведомством, тем более и ФЗ 384 является главным законом, устанавливающим особенности технического регулирования в области строительства (статья 5 ФЗ 184). Сегодня, как мне видится, главным и приоритетным должен быть постулат о приведении всех Технических регламентов в соответствие с ФЗ 384.

Одним из мероприятий Дорожной карты является установление обязательных нормативно-технических требований в области строительства, подразумевающих, по сути, полное изменение установленной в ФЗ 123 концепции обеспечения пожарной безопасности, основанной на расчете риска, и, как следствие, на невыполнении требований пожарных СП при его проведении. Реализация данного мероприятия фактически потребует если не отмены ФЗ 123, то уж точно коренного его изменения и полного пересмотра всех пожарных СП. При этом процесс проектиро-

вания никто не будет останавливать и обязательность выполнения существующих требований ФЗ 123 и пожарных СП, естественно, не отменит. Поэтому целесообразно было бы на переходный период ввести такое понятие как «Проектная декларация» аналогично Пожарной, в которой бы указывался перечень нормативных документов, не статей и пунктов, а именно документов, на основании которых и будет вестись проектирование. Считаю, что эту роль первое время могло бы выполнять Техническое задание на проектирование, разрабатываемое проектной организацией и утверждаемое заказчиком. Может даже есть смысл подавать данную Декларацию в органы экспертизы в уведомительном порядке, будь то государственная или негосударственная, куда потом будет сдаваться проектная документация на рассмотрение.

Вообще принцип обязательного выполнения требований норм мне не совсем понятен. Каким образом можно сочетать обязательные требования и необходимость проведения расчета или иного обоснования выбранных проектировщиками решений по обеспечению пожарной безопасности (статья 17 ФЗ 384). Разве обязательные требования, изложенные в нормативных документах, не основаны на тех же испытаниях, исследованиях, расчетах, опыте тушения пожаров, в ходе которых проводились и мероприятия по спасению людей. Все размеры путей эвакуации, расстояния между зданиями и т.п. основаны на них, и для чего надо опять заставлять проектировщиков проводить расчеты, подтверждающие уже ранее принятые параметры и величины. Понятно, когда имеются отступления от требований, но когда они выполняются – зачем? Где тут логика? Считаю, что это дополнительная нагрузка на проектировщиков и на инвесторов. Стоимость проекта и так не маленькая, чтобы повышать ее за счет неоправданных расходов.

Очень позитивно оцениваю поднятый в Дорожной карте вопрос по исключению дублирующих и избыточных административных процедур при подготовке и согласовании СТУ для разработки проектной документации на объект капитального строительства.

Порядок, который сегодня существует в вопросах согласования СТУ, мне сложно понять. Почему проектировщики должны защищать свои СТУ в нескольких федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации: в МЧС и в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой)? Мало того, что проектировщики со строителями в процессе строительства объекта проходят через сито надзорных органов (Экспертиза, Строительный надзор и МЧС), так еще и здесь надо!

Разве не логично, когда СТУ, содержащие отступления от требований пожарных СП, согласовываются в МЧС? Кому как не этой организации, занимающейся вопросами пожарной безопасности в стране и имеющей богатейший опыт тушения пожаров и их предотвращения, рассматривать такие СТУ? Однако этого недостаточно! Мы должны опять все уже ранее согласованные решения согласовать повторно. Для чего? Чтобы проверить кого: МЧС или разработчиков? Если разработчиков (на предмет соответствия решений, изложенных в тексте СТУ, решениям, принятым МЧС), то почему такое недоверие, а если МЧС, то для чего нужна проверка принятых федеральным органом исполнительной власти решений? Может для того, чтобы увязать принятые проектные решения с другими разделами проекта, но ведь каждое СТУ согласовывается с проектировщиками, заказчиками и инвесторами.

Никто не спорит, что СТУ в первую очередь нормативный документ и от качества его оформления иногда очень зависит эффективность его реализации. Может тогда, если конечно это необходимо, рассматривать их на предмет оформления, но уж никак не согласования и ревизии принятых решений.

Мне кажется, что при корректировке федеральных законов, постановлений и приказов этот вопрос должен быть окончательно отрегулирован. Совершенно ни к чему гонять людей по Министерствам по одному и тому же вопросу.

Отдельного разговора заслуживают критерии или основания для разработки СТУ. Надо уходить от принципов, заложенных сегодня в действующем законодательстве, когда СТУ надо разрабатывать при каждом отступлении от строительных СП (обязательного действия) и фактически пожарных СП или при недостаточности требований. Недостаточность – очень объективная формулировка, позволяющая потребовать выполнить СТУ по любому поводу. Единственным, по моему мнению, критерием должно стать только отсутствие норм проектирования. Думаю, что если это и не сильно повлияет на улучшение предпринимательского климата в сфере строительства, то хоть как-то облегчит жизнь и проектировщикам, и инвесторам.

Следующий вопрос, нашедший отражение в Дорожной карте, связан с требованиями, которые предъявляются надзорными органами к существующим зданиям и сооружениям, построенным и запроектированным до выхода и ФЗ 123 и ФЗ 384.

Очень трудно понять причину, по которой тебя заставляют выполнять то, что просто невозможно выполнить. Почему собственник здания при осуществлении работ, касающихся только перепланировки помещений, должен по требованию надзорных органов выполнять работы капитального характера, затрагивающие в

том числе несущие конструкции здания (например, расширение существующих лестничных маршей и т.п.).

Почему необходимо предусматривать устройство систем дымоудаления, если собственник просто переставил одну перегородку внутри помещения или просто изменил планировку этажа, сохранив при этом ту же самую коридорную систему, которая была с момента существования здания. Для чего ему разбирать перекрытия для устройства вертикальных шахт дымоудаления? Потому что в нормативных документах по пожарной безопасности есть такое требование? Но объект-то был построен задолго до этих норм! Другое дело, если появился новый коридор, которого раньше не было!

Самое интересное, что в законах все написано более и менее понятно, а вот в некоторых других нормативных документах отдельные положения вызывают порой определенное недоумение. Так согласно п. 33 Правил противопожарного режима в Российской Федерации (далее – ППР) [7] руководитель организации при эксплуатации эвакуационных путей и выходов должен обеспечить соблюдение требований нормативных документов по пожарной безопасности, к которым отно-

сятся: национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности (нормы и правила), правила пожарной безопасности, а также действовавшие до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов нормы пожарной безопасности, стандарты, инструкции и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности. То есть, фактически, можно использовать как и СНиП 21-01-97, так и ФЗ 123, вне зависимости от того, когда построено здание: в 60-70-е или 80-е годы XX века, или в начале XXI века.

Поэтому очень своевременно в Дорожной карте поднят вопрос о формировании унифицированного подхода к распространению вновь вводимых требований к существующим зданиям. Необходимо, как мне кажется, не просто конкретизировать в законах порядок их применения к существующим зданиям, а также издать соответствующие разъяснения, аналогичные тем, которые предусмотрены Дорожной картой, для уточнения статуса нормативных документов, не являющихся обязательными для применения.

Заканчивая статью очень хочется надеяться на то, что принимаемые решения

не приведут к усугублению старых проблем, накопленных за пятилетний период действия пожарного регламента.

Эксперименты с пожарной безопасностью – путь в никуда!

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».*
2. *Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».*
3. *СП 2.13130.2012. «Системы противопожарной защиты. Обеспечение огнестойкости объектов защиты».*
4. *СП 118.13330.2012. «Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009».*
5. *Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».*
6. *Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».*
7. *Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390.*