

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ РЕФОРМЫ ПРОДОЛЖАЮТСЯ, ПРОБЛЕМЫ ОСТАЮТСЯ

В. Тимошин

инженер пожарной безопасности

Существующая сегодня система нормативно-правового регулирования в области пожарной безопасности, прямо скажем, не идеальна, и ее реформирование просто жизненно необходимо. Сколько уже было сказано и написано о том, что ситуация, при которой одним и тем же вопросом занимаются сразу несколько министерств, ненормальная, что проектировать по нормативно-техническим документам, разрабатываемым в разных ведомствах и содержащим не всегда однозначные, а порой и просто противоречивые требования к проектированию противопожарной защиты зданий и сооружений, невозможно. Ничего не меняется, а выходящие новые нормативно-правовые акты и законопроекты, к сожалению, только создают новые проблемы.

Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 (далее – Постановление, Перечень [1]), определившее перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – ФЗ 384 [2]), и вступающее в силу с 1 июля текущего года, фактически исключает из системы нормативно-правового регулирования в области пожарной безопасности принцип «гибкого нормирования», предусмотренный статьей 6 федерального закона № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – ФЗ 123, Пожарный регламент [3]), позволявший

проектировщикам, при обязательном соблюдении требований ФЗ 123, отступать от требований нормативных документов по пожарной безопасности (далее – Пожарные своды правил) путем проведения расчетов пожарного риска.

Теперь все будет намного проще и понятней: или соблюдай обязательные требования актуализированных редакций строительных норм и правил (далее – актуализированные СНИПы) или разрабатывай Специальные технические условия (далее – СТУ). Все в полном соответствии с требованиями ст. 5 и 6 ФЗ 384. Тем более все требования, связанные с обеспечением пожарной безопасности, изложенные в актуализированных СНИПах, которые ранее, согласно распоряжения Правительства Российской Федерации № 1047-р (далее – Распоряжение № 1047-р [4]), в строительных нормах и правилах (далее – СНИПы) носили рекомендательный характер (например, пп. 7.1.2, 7.1.6 СНИП 31.01.2003 [5] и пп. 7.1.2, 7.1.3, 7.1.6 СП 54.13330.2011 [6]), теперь перешли в разряд «обязательных», а те требования, которые содержались в пожарных СП, спокойно перекочивали в актуализированные СНИПы или в качестве ссылок (например, пп. 5.23 и 5.24 СП 56.13330.20011 [7], раздел 8 СП 60.13330.2012 [8]), или просто дублируют пункты, изложенные в пожарных СП (например, п. 6.11.8 СП 4.13130.2013 [9] и п. 4.6 СП 113.13330.2012 [10], п. 6.2.7 СП 4.13130.2013 и п. 5.16 СП 56.13330.2011 и т.д.).

Таким образом, все документы в системе стандартизации, независимо от того к какой сфере деятельности они относятся – к вопросам обеспечения пожарной безопасности или к строительству, пол-

ностью или частично автоматически переходят в область технического регулирования, главным принципом которого является применение и исполнение обязательных требований. Можно понять, если разговор идет о нормативно-технических документах в области строительства, которые согласно ст. 5 федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – ФЗ 184 [11]) и так входят в сферу действия ФЗ 384, но причем здесь нормативные документы по пожарной безопасности, исполнение которых на добровольной основе подтверждает выполнение ФЗ 123, непонятно.

Пожарный регламент и Пожарные своды правил разработаны Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС), в соответствии с ФЗ 184 и с Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 [12], и именно по ним инспекторы Государственного пожарного надзора будут проводить проверки противопожарного состояния объектов, как действующих, так и принятых в эксплуатацию органами государственного строительного надзора. Непонятно, какое отношение данные документы имеют к Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой).

В связи с этим возникает только один вопрос: почему же тогда, согласно п. 4 Постановления, именно МЧС должен привести свои документы в соответствие с документами Минстроя?

Последние пять лет оба министерства очень активно разрабатывали своды правил и актуализировали строительные нормы и правила, но ни один из новых документов, содержащий или пожарные, или строительные требования, после его разработки так и не был направлен на согласование в то министерство, которое по закону отвечает за свое направление деятельности, или хотя бы в составе исполнителей документа были бы представители научно-исследовательских и образовательных учреждений МЧС и Минстроя (исключение составляет, пожалуй, только СП 60.13330.2012). Почему-то раньше, до вступления в силу ФЗ 184, нормативные документы, которые затрагивали вопросы, входящие в компетенцию органов надзора, в обязательном порядке согласовывались с этими органами, и ни у кого это не вызвало каких-либо возражений или сомнений.

А ведь 23.11.2012 на круглом столе во ФГБУ ВНИИПО МЧС России «Проблемы реализации положений нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документов по пожарной безопасности» были выдвинуты предложения по подготовке проекта регламента взаимодействия между МЧС и Минрегионом

при разработке нормативных документов, содержащих требования пожарной безопасности, но эти предложения, к сожалению, так и не были реализованы. Так же как и не были услышаны замечания, изложенные в Заключение Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия на проект распоряжения № 1047-р, где было конкретно указано на необходимость исключения из проекта Перечня разделов нормативных документов, содержащих требования пожарной безопасности.

Так почему только МЧС должен в одностороннем порядке править свои документы? Да, у каждого министерства в данной области деятельности свои задачи по реализации государственной политики, но ведь цель-то все равно общая: защита жизни и здоровья граждан. Значит, и работа по приведению всех нормативных документов на соответствие друг к другу и действующему законодательству должна быть совместной. Не думаю, что есть какие-то очень серьезные проблемы, которые помешали двум уважаемым ведомствам наконец-то прийти в данном вопросе к единому мнению.

То, что и Пожарные СП, и актуализированные СНиП нуждаются если не в полном пересмотре, то уж в корректировке точно, понятно всем. Само уже наличие двойной системы нормативных документов вызывает недоумение, не говоря о том, что в них или просто дублируются требования, как было сказано ранее, или, что еще хуже, требования противоречат друг другу. Например, в СП 118.13330.2012 [13] высота общественных зданий, на которые не распространяются требования действующих нормативных документов, составляет 55 м, а по СП 4.13130.2013 она принята в 50 м, в п. 6.9 СП 118.13330 ширина лестничных маршей для детских дошкольных учреждений принята в 1,2 м, а в п. 5.2.5 СП 1.13130.2009 [14] – в 1,35 м, и таких противоречий довольно много.

Что остается проектировщикам?

В любом учреждении экспертизы вам однозначно скажут: со вступлением в силу Постановления проектировать только с учетом актуализированных СНиПов, а при наличии вопросов можете обращаться к разработанным Минстроем Методическим рекомендациям по применению Перечня (далее – Рекомендации [15]). Вот только данные Рекомендации, к сожалению, не на все вопросы дают ответы.

Как расценивать формулировку «как правило», если она указывается в пункте, подлежащем обязательному исполнению. Согласно п. 7 Рекомендаций данная формулировка должна расцениваться в качестве рекомендательной, и решение о выполнении требования должно приниматься застройщиком. Значит ли это, что при соответствующем

обосновании застройщик (заказчик) может отступить от обязательного требования, не разрабатывая при этом СТУ? Например, если учебные корпуса учреждений среднего и высшего профессионального образования должны быть, как правило, не выше девяти этажей (п. 6.94 СП 118), или если указано, что не следует размещать под зрительным залом вентиляционные камеры (п. 4.15 СП 118), то, посчитав пожарный риск или предвидев противопожарное перекрытие между подвалом и первым этажом, можно ли запроектировать учебные корпуса высотой десять и более этажей и предусмотреть в подвале венткамеры? Следуя логике ФЗ 384 нельзя, а согласно Рекомендаций получается, что можно.

Не совсем понятен механизм выполнения требований, изложенных в пунктах, носящих рекомендательный характер и содержащих указания на необходимость соблюдения требований с формулировками: «при соответствующем обосновании», «преимущественно», «рекомендуется», «могут» и тому подобными. Непонятно, а если в них таких формулировок нет – значит, они становятся обязательными?

В основной части рекомендательных пунктов используются слова: должны, следует предусматривать, следует размещать, следует принимать, проектировать и другие. Как быть в этом случае и доказать эксперту, что выполнение данных пунктов не обязательно. Особенно интересна ситуация, когда проектировщикам при реализации обязательного пункта фактически надо будет выполнять требования, изложенные в пункте, содержащем рекомендательные требования. Например, в п. 5.1.39 СП 113 допускается в надземных автостоянках закрытого типа устройство неизолированных рам, а в п. 5.1.30, тоже свода правил, носящего рекомендательный характер, прописаны условия, при которых возможно устройство этих рам. Не думаю, что в учреждениях экспертизы будут рассматривать какие-то альтернативные предложения.

Или как расценивать тот факт, что почти во всех актуализированных СНиПах даются ссылки или на требования ФЗ 123, давно уже отмененные, или на Пожарные своды правил, утратившие силу после выхода взамен них новых (например, СП 2.13130.2012 [16] заменил СП 2.13130.2009 и тому подобное). Так в пунктах 7.1 и 15.1 СП 42.13330.2011 [17] прописано, что все противопожарные требования при градостроительной деятельности (к противопожарным расстояниям между зданиями, к устройству проездов и подъездов к зданиям) следует принимать с учетом ФЗ 123. Мы же не можем не выполнить закон! Правда, не совсем понятно, как мы учтем эти требования, которые уже с 2012 года из этого закона исключе-

ны (ФЗ 117 от 10.07.2012) и перенесены в Пожарные своды правил, а их требования являются рекомендательными.

Как быть, когда в одном и том же документе некоторые пункты указываются и как рекомендательные, и как обязательные (пункты 4.6 и 5.1.48 СП 113)?

Конечно, уже сам факт наличия таких Рекомендаций – большая помощь и проектировщикам, и экспертам, но не менее важно и то, чтобы они были более конкретны и не позволяли каждому по своему усмотрению трактовать те или иные требования. Например, пункт, содержащий рекомендательные требования, при любом указании на необходимость его соблюдения не может трактоваться как обязательный. На самом деле, если в пункте содержащем обязательные требования, есть указания на допустимость применения того или иного решения – это означает лишь то, что данное решение может применяться застройщиком (техническим заказчиком) в виде исключения как вынужденное (вследствие стесненных условий, ограниченных ресурсов необходимого оборудования, материалов и т.п.). И при этом они не являются основанием для разработки СТУ или для проведения дополнительных обоснований и расчетов. Так одно время, проектировщики, по требованию экспертизы, были вынуждены разрабатывать СТУ для объектов, в которых лифты связывали встроенную подземную автостоянку и надземные этажи здания другого назначения, несмотря на то, что в нормативных требованиях такое сообщение просто «допускалось».

В самом начале статьи было сказано о том, что при любом отступлении от обязательных требований, актуализированных СНиП, необходимо будет разрабатывать СТУ. Со вступлением в силу Постановления данный документ станет одним из главных в области проектирования, и наличие расчета пожарного риска, как это было ранее, уже не позволит избежать долгого и дорогого процесса его разработки и согласования.

С согласованием СТУ вообще скоро могут быть очень большие проблемы. Раз актуализированные СНиП с МЧС не согласованы, то, соответственно, они и не могут служить основанием для разработки СТУ, а в тех же актуализированных СНиПах, в большинстве из них, пожарные требования даже не собраны в единый раздел, а разбросаны по всему документу. Как теперь, согласно приказа Минрегиона № 36 (далее – Приказ № 36 [18]), можно будет определить – где пожарные, а где строительные СТУ? Самое главное – кто это будет определять? Эксперт на стадии представления материалов в учреждения экспертизы или заказчик на стадии разработки технического

задания? В экспертизе вам ничего не скажут, ссылаясь на свои внутриведомственные документы. Значит, опять действовать на свой страх и риск.

Далее. Следуя логике многострадального Приказа № 36, сначала отменного, а потом опять утвержденного, СТУ являются техническими нормами, содержание которых должно соответствовать структуре нормативных документов, и в них нельзя указывать положения, содержащиеся в действующих нормах. По сути – это нормативный документ, который по ГОСТ 1.1-2002 [19] должен устанавливать правила, общие принципы или характеристики, касающиеся объекта проектирования.

Когда речь идет о высотных зданиях или о сооружениях, заглубленных более чем на 15 м, или ином особо сложном и уникальном здании, вопросов не возникает. В действующих нормативно-технических документах требования к ним отсутствуют, и в этом случае такой документ как СТУ просто необходим. Не выполнить мероприятия, предусмотренные данным документом, равносильно невыполнению Технического регламента, так как после согласования СТУ, они фактически становятся для проектируемого объекта тем же регламентом, содержащим обязательные требования. Не совсем понятна в таком случае причина, по которой запрещается включать в него отдельные положения из сводов правил, содержащих требования рекомендательного характера. Ведь даже во многих Пожарных сводах правил есть указание на возможность их использования при разработке СТУ (п. 1.4 СП 1.13130, п. 1.5 СП 5.13130.2009 [20]).

Необходимость разработки СТУ для зданий, на которые отсутствуют нормы проектирования, более и менее понятна, а вот что из себя представляют СТУ, разрабатываемые при отступлении от требований нормативных документов – не совсем. Смысл данного документа заключается, в основном, только в разработке компенсирующих мероприятий для обоснования отступлений, и нет вообще никакого смысла переписывать не только положения нормативных документов, но и даже давать ссылки на нормы. Зачем, ведь нормы-то существуют.

Раньше, до ФЗ 184, при отступлении всегда разрабатывались компенсирующие мероприятия, которые согласовывались с противопожарной службой МЧС (п. 1.6 СНиП 21.01.1997* [21]), и ни у кого не вызывало вопросов, а теперь это стало называться СТУ. Хотя, по сути, к СТУ это не имеет никакого отношения. Однако факт есть факт, и скоро этот документ окончательно может заменить не только актуализированные СНиПы, но и Пожарные своды правил, потому что и в законопроекте № 763980-6 [22] также указано на необ-

ходимость разработки СТУ при отступлениях. Посудите сами, можно ли беспроблемно выполнить все требования современных нормативных документов – думаю, что нет. Только посмотрите, что получается: превысил расстояние до эвакуационного выхода хоть на два или три метра, не удалось обеспечить ширину лестничного марша в лестничной клетке при реконструкции здания, не предусмотрел в подвале окна с приямками и тому подобное – делай СТУ. Особенно часто это будет требоваться при реконструкции здания и при изменении его функционального назначения.

Необходимо срочно, пока еще есть время, кардинально изменить подход к вопросам проектирования, основанном на необходимости разработки СТУ по любому отступлению от нормативных документов. Почему нельзя передать полномочия по согласованию отступлений от требований пожарной безопасности МЧС, министерству, которое наделено государством функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в данной сфере.

Что мешает создать межведомственную комиссию по выработке единой консолидированной позиции по вопросам нормативно-правового регулирования в области обеспечения пожарной безопасности?

Непонятно. Вопросы и вопросы. Нельзя, чтобы проектировщики были заложниками фактически искусственно созданной ситуации. Пора наконец всем заинтересованным министерствам выработать механизм, определяющий «правила игры» для всех участников строительного процесса (инвестор, заказчик, проектировщик, эксперт, строитель и т.п.) и позволяющий всем четко понимать: «Что делать, и как быть».

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».*
2. *Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».*
3. *Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (в редакции ФЗ 117 от 10.07.2012).*
4. *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 1047-р «Об утверждении перечня*

национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

5. СНИП 31.01.2003. «Здания жилые многоквартирные».
6. СП 54.13330.2011. Актуализированная редакция СНИП 31.01.2003 «Здания жилые многоквартирные».
7. СП 56.13330.20011. Актуализированная редакция СНИП 31.03.2001 «Производственные здания».
8. СП 60.13330.2012. Актуализированная редакция СНИП 41.01.2003 «Отопление, вентиляция и кондиционирование воздуха».
9. СП 4.13130.2013. «Системы противопожарной защиты. Ограничение распространения пожаров на объектах защиты. Требования к объемно-планировочным и конструктивным решениям».
10. СП 113.13330.2012. Актуализированная редакция СНИП 21.02.1999* «Стоянки автомобилей».
11. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
12. Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (с изменениями на 12 марта 2015 года)».
13. СП 118.13330.2012. Актуализированная редакция СНИП 31.06.2009 «Общественные здания и сооружения».
14. СП 1.13130.2009. «Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы».
15. Приказ Минстроя России от 27.02.2015 № 138/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по применению перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждено Постановлением РФ от 26.12.2014 № 1521».
16. СП 2.13130.2012. «Системы противопожарной защиты. Обеспечение огнестойкости объектов защиты».
17. СП 42.13330.2011. Актуализированная редакция СНИП 02.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».
18. Приказ Минрегиона России от 01.04.2008 № 36 «О порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства».
19. ГОСТ 1.1-2002. «Межгосударственный стандарт. Межгосударственная система стандартизации. Термины и определения».
20. СП 5.13130.2009. «Системы противопожарной защиты. Установки пожарной сигнализации и пожаротушения автоматические. Нормы и правила проектирования».
21. СНИП 21.01.1997*. «Пожарная безопасность зданий и сооружений».
22. Законопроект № 763980-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения пожарной безопасности, подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций».