

ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ О ТРЕБОВАНИЯХ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ВОПРОСЫ, МНЕНИЯ, РАЗМЫШЛЕНИЯ

Л. Алексеев

Введение в действие 1 мая 2009 года Федерального закона № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» существенным образом изменило поле правового регулирования обеспечения пожарной безопасности объектов строительства. Основной задачей, продекларированной разработчиками при создании данного документа, являлось повышение уровня обеспечения пожарной безопасности при одновременном снижении количества обязательных нормативных документов, регламентирующих вопросы пожарной безопасности. Однако появившийся опыт жизни новой нормативно-правовой структуры документов в области пожарной безопасности показал ряд моментов, которые позволяют говорить о том, что в данном виде принятая доктрина не позволила в полной мере достичь поставленных целей.

Начнем с базовых постулатов любого законодательства. Требования любого закона являются обязательными к применению на всей территории страны и должны неукоснительно выполняться, какими бы строгими они ни были, в связи с чем требования, изложенные в законе, должны быть максимально краткими, четкими и не позволяющими неоднозначных трактовок, что не всегда выполняется в рассматриваемом документе. Начнем с самой нормативной структуры противопожарного регулирования. Законом устанавливается (статья 4), что

«...К нормативным правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности относятся федеральные законы о технических регламентах, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности. К нормативным документам по пожарной безопасности относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности (нормы и правила)».

Таким образом, все требования по пожарной безопасности, казалось бы, должны содержаться в указанных документах. Однако в статье 151 настоящего Закона говорится, что «Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к объектам защиты (продукции), процессам производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации (вывода из эксплуатации), установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению в части, не противоречащей требованиям настоящего Федерального закона».

Следует заметить, что, согласно ФЗ «О техническом регулировании», обязательными являются только требования технических регламентов, а

остальные документы должны носить характер добровольного применения. Также до конца непонятно, какие дополнительные технические регламенты требуется вводить, если все обязательные требования по пожарной безопасности, изложенные ранее в СНиП, НПБ и ГОСТах, напрямую вошли в текст Технического регламента, Сводов правил или национальных стандартов.

Таким образом, на сегодняшний день мы имеем две действующие системы противопожарного нормирования, так как продолжают действовать старые нормативные документы (согласно статье 151), ибо они ни в чем не противоречат ФЗ-123, и новая система, установленная статьей 4. То есть вместо обещанного уменьшения количества нормативных требований мы имеем, практически, удвоение действующих нормативных документов без четкого разъяснения со стороны надзорных органов по правилам применения тех или иных норм. В этой связи странным выглядит позиция ДНД МЧС России на сохранение действия НПБ на том основании, что в настоящее время не существует организации, их принявшей (ГУГПС МВД РФ – ГУГПС МЧС РФ). Если ДНД формально не является правопреемником ГУГПС, то само МЧС в состоянии сделать этот шаг, так как ГУГПС было частью этой организации. Сохранение действия НПБ приводит к правовой неразберихе и создает условия для двоякости применения норм. Также следует заметить, что такая позиция надзорных органов не мешала им требовать выполнения нормативных документов той организации, к которой они, оказывается, давно не имеют отношения.

Следует заметить, что законодателем была предпринята попытка уменьшения обязательных требований пожарной безопасности, но принятая редакция Технического регламента явилась половинчатой и расплывчатой. Основа этого подхода изложена в статье 6, в которой говорится о том, что «Пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если:

- 1) в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные федеральными законами о технических регламентах;
- 2) пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных настоящим Федеральным законом.

Пожарная безопасность объектов защиты, для которых федеральными законами о технических регламентах не установлены требования пожарной безопасности, считается обеспе-

ченной, если пожарный риск не превышает соответствующих допустимых значений, установленных настоящим Федеральным законом».

Здесь, правда, следует заметить, что в законе отсутствуют рекомендательные требования пожарной безопасности, т.е. все они являются обязательными.

Основным отличием от существовавшей ранее концепции пожарной безопасности стало то, что появился ряд требований, изложенных в Законе, отступать от которых нельзя даже при условии обеспечения минимальных значений пожарного риска. Также обращает на себя внимание тот факт, что расчет риска не требуется при выполнении требований Технического регламента и требований нормативных документов по пожарной безопасности (т.е. согласно статье 4 Сводов правил и национальных стандартов), но здесь опять встает вопрос о применимости НПБ и СНиПов, так как их действие попадает под статью 151. Одновременно встает вопрос о необходимости выполнения требований всех нормативных документов, выпущенных ранее, где содержится хоть малейшее упоминание о пожарной безопасности. В качестве примера можно привести ГОСТ Р 22.2.12-2005 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Структурированная система мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений. Общие требования», выполнить требования которого может очень ограниченное число систем обнаружения пожара, оповещения и управления эвакуацией, управления инженерным оборудованием.

В части обязательности требований Технического регламента следует заметить, что, с одной стороны, разработчики пытались сохранить дух закона, изложенный в законе «О техническом регулировании», и ушли от конкретизации ряда моментов, с другой же стороны – вживили в текст Федерального закона ряд конкретных требований, которые большей частью заимствованы из ранее существовавших СНиПов. В основном это коснулось требований пожарной безопасности при градостроительной деятельности, когда в тексте закона идет конкретное и однозначное упоминание о количестве проездов для пожарной техники и их ширине, противопожарных расстояниях между зданиями, сооружениями, что в условиях плотной городской застройки делает трудновыполнимым ряд требований. Так, например, мало в каких населенных пунктах возможно выполнить требование о соблюдении минимальной ширины проезда для пожарной техники, составляющей не менее 6 м (статья 67), что, практиче-

ски, равно двум стандартным полосам движения на автодороге. Также излишняя детализация коснулась требований по обеспечению деятельности пожарных подразделений (статья 90, в которой досконально скопированы требования СНиП 21-01-97* в части количества выходов на кровлю, ширины этих выходов и даже прописаны пресловутые 75 мм между маршами лестниц для прокладки пожарных рукавных линий). Следует отметить, что ряд этих требований мало выполним при современной архитектуре зданий, и это возвращает нас к архитектурным решениям 50-летней давности.

Хотелось бы отметить ряд положений закона, имеющих возможность двусмысленного толкования.

Например, в статье 76 при размещении места дислокации подразделений пожарной охраны должны определяться, исходя из максимального времени следования, от 10 до 20 минут в зависимости от статуса административного образования. Из данного положения до конца непонятно, применимо ли обратное, т.е. должен ли новый объект защиты располагаться с учетом этих времен прибытия, или же следует пользоваться положениями СНиП «Градостроительство», где были прописаны четкие расстояния от объекта строительства до пожарной части. Также неясно, как определять это время прибытия, делать это с учетом загруженности дорожной сети или просто делить скорость движения пожарного автомобиля на величину пути следования. Остается открытым вопрос с большой группой объектов, размещенных вне пределов городских или сельских административных образований.

Отдельной группой стоят вопросы по реализации технических средств пожарной безопасности. Так, например, конкретные требования ко всем техническим системам регламентируются Техническим регламентом и другими нормативными документами в области пожарной безопасности, кроме систем противодымной защиты, для которых почему-то эти требования регламентированы только Федеральным законом (статья 86). Также до конца неясно, как реализовать на практике положение этой статьи, регламентирующее удаление продуктов горения при пожаре непосредственно из помещения, где происходит пожар, коридоров и холлов на путях эвакуации и одновременную подачу воздуха в смежные помещения с помещением пожара. Получается, что при пожаре в любом помещении мы должны осуществлять из него дымоудаление и делать подпор во все смежные с ним помещения.

Так, например, при пожаре в гостиничном номере мы должны осуществить дымоудаление из этого номера и обеспечить подпор воздуха в соседние номера, включая номера сверху и снизу. Понятно, что данная логика формальна и соответствующие СНиП и Своды правил исключают такую ситуацию, но где гарантия, что данной логикой не будут пользоваться надзорные органы, тем более что сам закон для этих систем ссылок на другие нормативы не дает.

За всей этой излишней детализацией размылась основная стержневая задача закона, а именно обеспечение безопасности людей при пожаре, что в первую очередь обеспечивается средствами исключения возникновения пожара, объемно-планировочными решениями, обеспечивающими нераспространение пожара и достаточность путей эвакуации, и системами активной противопожарной защиты, обеспечивающими своевременное оповещение людей о пожаре, снижение опасных факторов пожара и его ликвидацию.

В Законе все эти требования изложены декларативно, и основное содержание продублировано в сводах правил. К сожалению, данные Своды правил в своей основе имеют все те же НПБ и соответствующие разделы СНиПов, т.е. по своей сути это документы вчерашнего дня, где система нормирования изложена в жестких императивных понятиях. Данные документы не допускают вариаций при их выполнении и, к сожалению, не отражают опыт ведущих зарубежных стран в сфере развития пожарной техники и пожарной науки в целом. Указанные своды имеют противоречия между собой (например, время работы систем обеспечения пожарной безопасности от резервного источника питания разнится от 1 часа до 3 в различных СП), между сводами правил и национальными стандартами (например, СП 5 в части требований к оросителям тонкораспыленной воды противоречит требованиям ГОСТ Р 51043). Также данные документы не отражают требования к современным объектам строительства, как-то: многофункциональные комплексы, высотные стеллажные склады (в части требований по устройству систем пожарной сигнализации и пожаротушения), требования по наружному водоснабжению к зданиям объемом 200 тыс. м³ и более III степени огнестойкости и ниже, т.е. по своей сути дублируют документы (СНиПы) 20-30-летней давности. Также закон не дает однозначного ответа о том, должны ли безусловно выполняться требования для однофункциональных зданий при проектировании мно-

гофункционального здания при включении в его состав соответствующих зон различных классов функциональной пожарной опасности.

Вместе с этим законом допускается не выполнять требования нормативных документов при условии обеспечения пожарного риска менее установленных значений. Анализ методик по расчету пожарного риска позволяет сделать вывод о том, что принципиальных отличий от расчета уровня пожарной безопасности, изложенного в ГОСТ 12.1.004, не произошло, так как основа метода та же, а именно – оценка вероятности воздействия опасных факторов пожара на человека при возникновении возгораний. Единственным отличием от методики ГОСТ является включение двух методов расчета (полевого и стохастического), но применение этих методов может дать лишь уточненную картину распространения опасных факторов пожара, никак не изменив принципиальную картину оценки риска. Также следует отметить порочность такого положения закона, так как формально мы должны выполнить только положения самого закона, при этом мы теоретически можем, например, заужать пути эвакуации, отказываться от систем пожарной сигнализации и тушения, доказывая при помощи жонглирования цифрами превышение пожарного риска нормативных значений. Такой подход, а рано или поздно дело до этого дойдет, чреват значительными потерями.

Следует отметить положительные стороны Технического регламента. Отрадно, что разработчики озаботились проблемой надежности функционирования активных систем обеспечения пожарной безопасности, что выразилось в предъявлении к этим системам требований по выполнению их функций в течение времени, необходимого для достижения целей пожарной безопасности (статья 51).

Данное положение нашло отражение при предъявлении требований к соединительным линиям систем пожарной безопасности, требований ко времени работы систем сигнализации, оповещения и т.д., но, к сожалению, не получило развития в соответствующих сводах правил. Так, неясно, должны ли в линиях связи указанных систем при выполнении последних пожаростойким кабелем также быть пожаростойкими коммутационные элементы, распределительные щиты и т.д. В нормах отсутствует упоминание о необходимости применения технических решений, позволяющих сохранять работоспособность системы при выходе из строя ее отдельных частей в помещении пожара. В качестве примера можно привести разрушение оповещателя в помещении пожара (разрушение от температуры и

возможность возникновения режима короткого замыкания) и, как следствие, нарушение работы оповещателей в других помещениях, включенных с ним в одну цепь до завершения эвакуации людей из всего здания. Возникает вопрос о распространении требования о пожаростойкости кабелей для питания приборов, имеющих в своем составе резервные блоки питания (таблички «ВЫХОД», приборы приемно-контрольные, приборы управления пожарные), достаточные для функционирования в течение времени выполнения указанными приборами своих функций.

С другой стороны, возникает вопрос о том, какими документами пользоваться в тех случаях, когда требования вышедших сводов правил стали мягче требований НПБ, выпущенных ранее. В частности, это относится к расчетной площади систем спринклерного пожаротушения, когда разработчики непонятно из каких соображений снизили в два раза размеры расчетной площади и тем самым понизили уровень запаса надежности систем по сравнению с действующим ранее. Это же можно сказать и о необязательности применения средств визуального контроля систем пожарной сигнализации в нормах проектирования, и о непонятном удалении из последней редакции ГОСТ Р обязательного требования по визуальному контролю работоспособности пороговых извещателей, которых большинство в стране, особенно на социальных объектах, что позволяет банально отключать пожарную сигнализацию без возможности контроля. Таким образом, мы имеем ситуацию, когда разработчики новой системы нормативов, с одной стороны, повышают требования по надежности систем, а с другой стороны – идет обратный процесс в требованиях к основным системам обеспечения пожарной безопасности.

На основании изложенного можно констатировать, что в настоящее время новая система правовых и нормативных документов не позволила достичь поставленных задач, а именно – повысить уровень пожарной безопасности в стране, снизить объем нормативных документов в этой сфере, уменьшить административное давление. На наш взгляд, она должна быть существенно дополнена и переработана.

Надеемся, что начатая работа по внесению изменений, как в Технический регламент, так и в Своды правил, даст положительный результат и позволит совершить качественный скачок в сфере обеспечения пожарной безопасности в стране.