

ОТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 123-ФЗ К ТЕХНИЧЕСКОМУ РЕГЛАМЕНТУ ЕАЭС

Зайцев Александр Вадимович

научный редактор журнала «Алгоритм безопасности»

Когда-то, еще в 2008 году, когда федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» еще только проходил все положенные для его принятия процедуры, я начал писать про него статью, и не одну, а сразу две [1, 2].

Безусловно, на тот момент появление данного закона было серьезным шагом вперед, если вспомнить, какими документами доводилось руководствоваться.

Но потом, на протяжении многих лет, мне приходилось в своих статьях и выступлениях еще неоднократно возвращаться к этому закону [3, 4, 5, 6]. В них я пытался показать существующие проблемы взаимосвязей между самим законом и его подзаконными актами в виде стандартов и сводов правил. И это было причиной тому, что отношение к самому закону у меня все постепенно ухудшалось, и на то были серьезные доводы.

Сколько в этом законе грубых ошибок и ляпов. Какие серьезные вопросы упущены.

За десять лет существования данного закона, несмотря на целых шесть изменений его содержания, ничего по устранению этих ошибок сделано не было. Мне все это время очень хотелось, чтобы мои статьи прочитали в Департаменте надзорной и профилактической работы МЧС России и после этого предприняли бы хоть какие-нибудь меры. Но, увы.

Нужно ли с упорством Дон-Кихота сейчас с этим бороться? По большому счету, уже нет. Ситуация стремительно меняется. Нас ждут большие перемены.

На основании решения совета Евразийской экономической комиссии от 01.10.2014 № 79 «О плане разработки технических регламентов Евразийского экономического союза и внесения изменений в технические регламенты Таможенного союза» был разработан технический регламент Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017).

Решением № 40 от 23.06.2017 он был принят советом Евразийской экономической комиссии и вступает в силу с 01.01.2020. Ждать осталось немного.

Этот технический регламент положил начало разработке принципиально новых документов в области пожарной безопасности.

Если учесть, что многие неохваченные данным регламентом вопросы пожарной безопасности также уйдут из федерального закона № 123-ФЗ в соответствующие технические регламенты в области строительства и эксплуатации зданий и сооружений и ему аналогичные, то от самого закона в его сегодняшнем виде мало что останется. И уже сейчас надо думать о принципиально новом законе.

ОТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 123-ФЗ ВРЕДА БОЛЬШЕ, ЧЕМ ПОЛЬЗЫ

Какая проблема была с федеральным законом №123-ФЗ. До тех пор, пока в тексте любого закона нет сугубо технических терминов, как-то еще можно добиться высокой юридической чистоты, специалистов по этой части у нас в стране более чем достаточно. Но как только в законах появляется использование этих технических терминов – начинается вакханалия. Сразу все переворачивается с ног на голову. И с этого момента закон утрачивает свою юридическую чистоту, а следовательно, и силу. Именно это и произошло с федеральным законом № 123-ФЗ.

Как можно пытаться опираться на закон в судебных инстанциях, когда в нем сплошь и рядом имеют место взаимно исключающие требования. Даже начинающий адвокат в такой ситуации найдет возможность оспорить любые претензии пожарного инспектора, а как следствие, все задачи по надзору за противопожарным состоянием объектов будет сведены к написанию никем не выполняемых предписаний. Те, кто подозревает меня в голословных утверждениях, могут обогатиться доказательной базой из статей учебных курсов на сайте www.avtoritet.net, автором которых является и ваш покорный слуга, и ряд широко известных экспертов.

Вот несколько ярких примеров.

Самым впечатляющими местами в ФЗ № 123 являются его статьи, посвященные пожарным приборам управления. Тут невооруженным взглядом видно, что писали их разные авторы, которые так и не смогли между собой договориться. У одного автора закона эти приборы управления просто оказались в составе пожарной сигнализации, у другого – прибор управления формирует сигналы на автоматическую установку пожаротушения, а у треть-

го – эти сигналы по «щучьему велению» вдруг меняют направление.

В одном случае от приемно-контрольного прибора пожарной сигнализации авторы закона подают сигналы на «технические средства управления системой противодымной защиты» (пункт 4, статья 83). Но перед этим в пункте 33 статьи 2 уже совсем другой автор закона пишет, что эти сигналы должны идти от прибора управления на «исполнительные установки систем противодымной защиты». И что тогда авторы подразумевают под «исполнительными установками систем противодымной защиты»?

Ни тому, ни другому термину в статье 2 закона определений не дано.

А как авторы закона пытались минимизировать требования к пожарным постам или дежурному персоналу, несущему где-то свое круглосуточное дежурство. И очень «дальновидно» с их стороны. Даже если на объекте и есть какой-то дежурный персонал, то по штатному расписанию он не имеет никакого отношения к пожарной безопасности, никогда и нигде не проходил специальную инженерно-техническую подготовку по работе с техническими средствами пожарной автоматики. Так вот, если МЧС России не вправе устанавливать штатную численность на предприятиях любой собственности для организации дежурства на пожарных постах, то и спрашивать с этого «дежурного персонала» никто ничего не может. Тем более все прекрасно знают, кто там реально «дежурит».

Дальше – больше. Разработчики стандартов и сводов правил по системам противопожарной защиты не знают или не понимают всех этих тонкостей нашего законодательства. А поэтому начинают этот дежурный персонал обязывать принимать соответствующие меры по управлению техническими средствами пожарной автоматики. Восстанавливать автоматический пуск установок пожаротушения, невзирая на наличие людей в этих помещениях, управлять потоками людей при эвакуации в ручном режиме с помощью микрофонов, включать и отключать системы противодымной вентиляции и управлять соответствующими дымовыми клапанами. Как можно на несуществующих в природе специалистах возлагать такую ответственность?

Зачем изначально невыполнимые требования закладывать в нормативные документы? Может, тут действует наш извечный принцип о строгих законах, которые компенсируются их необязательным исполнением. В этом случае не только эти измышления теряют свой смысл, но и действительно нужные и обязательные требования.

А теперь попробуйте в случае необходимости доказать в суде, что проектная документация и смонтированная по ней система противопожарной защиты не соответствует предъявляемым к ней требова-

ниям. Когда судья пройдет пару раз по этому кругу взаимоисключающих требований в ФЗ № 123, он просто сойдет с ума и выгонит из зала суда и истцов, и ответчиков. После этого все инспекторы государственного пожарного надзора будут обходить здания суда стороной, и на этом закончится вся их работа. Именно поэтому в федеральном законе № 123 такие обтекаемые фразы про пожарный пост и отсутствие самого определения или термина, характеризующего этот пост, не дай бог кому-то наступить на мозоль, а потом эти кто-то через суд вообще могут отменить или ограничить данные требования закона, как неправомерные.

В итоге, у нас сейчас вместо нормального работающего закона используется набор сплошных недоразумений и противоречий. Это следствие попытки объединить в одном документе и правовые, и организационные, и технические вопросы одновременно. Задача исключительной сложности, и надо честно признать, что авторы с ней не справились в полном объеме.

Одно утешает, что осталось не так долго терпеть это безобразие.

ТР ЕАЭС 043/2017

Совет Министров Республики Беларусь своим постановлением от 31.12.2009 № 1748 утвердил технический регламент Республики Беларусь «Здания и сооружения. Безопасность» (ТР 2009/013/ВУ). В какой-то степени это эквивалент сразу двух наших российских технических регламентов: «Безопасность зданий и сооружений» и «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Ранее постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.01.2009 № 14 был утвержден технический регламент «Общие требования к пожарной безопасности».

Вот уже два постановления правительств с техническими регламентами и еще один наш федеральный закон. Глубина проработки в них вопросов пожарной безопасности очень значительно отличается между собою. Как можно объединить их требования, чтобы разрабатывать общую нормативную базу? Практически невозможно.

И для этого разрабатывается и советом Евразийской экономической комиссии принимается технический регламент Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017).

Как, зачем и почему.

Для того чтобы иметь целый набор межгосударственных стандартов и сводов правил, должен быть хотя бы один объединяющий их документ.

В частности, в европейской системе стандартизации в области технических

средств пожарной автоматики имеется всего 7-страничный стандарт EN 54-1:2011 «Системы пожарной сигнализации и оповещения».

В нем приведены определения основных компонентов и их основные функции. Наверное, самым главным в этом стандарте является рисунок 1 с «Примерной схемой построения автоматической системы пожарной сигнализации». Ссылки на этот рисунок имеются и в серии стандартов, посвященных газовому пожаротушению EN 12094, и в серии стандартов, посвященных противодымной защите зданий EN 12101.

Примерно такую же объединяющую роль должен выполнять ТР ЕАЭС 043/2017.

Технический регламент «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» на сегодняшний день является основой для разработки межгосударственных стандартов и сводов правил, в том числе по направлениям пожарной автоматики и автоматического пожаротушения, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, противодымной вентиляции, внутреннего пожарного водопровода и т. п.

Для этого уже заканчивается работа над стандартом «Извещатели пожарные. Общие технические требования. Методы испытаний», совсем недавно он был передан на согласование странам-участникам ЕАЭС. В конце января 2018 года объявлено о начале публичного обсуждения стандарта «Технические средства оповещения и управления эвакуацией пожарные». В ближайшее время ожидается начало публичного обсуждения стандарта «Приборы приемно-контрольные пожарные. Приборы управления пожарные. Общие технические требования. Методы испытаний». Уже идет подготовка к разработке свода правил по проектированию систем пожарной сигнализации.

В планах на 2018 год предусмотрена еще работа над стандартом «Системы передачи извещений пожарные (СПИ)».

Для формирования конкретных технических требований к техническим средствам (ТС) пожарной автоматики (ПА) в данном регламенте помимо определений всех основных составляющих приведены задачи, которые они должны выполнять. Попробую вкратце раскрыть соответствующие разделы.

ТРЕБОВАНИЯ К ТС ПОЖАРНОЙ АВТОМАТИКИ И ПОЖАРНОЙ СИГНАЛИЗАЦИИ

Пункты с 31 по 33 технического регламента посвящены требованиям к техническим средствам систем пожарной автоматики. Вроде бы все правильно и очевидно, но без курьезов здесь не обошлось.

В определении системы пожарной автоматики предусмотрено, что она должна помимо прочего и передавать извещения,

т. е., в соответствии с этим определением, СПИ входят в состав систем пожарной автоматики, как оно имеет место сейчас в ФЗ № 123, но в требованиях к техническим средствам, функционирующим в составе систем пожарной автоматики, для них места не нашлось. Это как раз результат тех игр по включению и исключению СПИ из данного технического регламента, которые имели место. Доигрались.

Зато, наконец, в техническом регламенте нашлось место для требования о необходимости сохранения работоспособности технических средств пожарной автоматики, помимо всего, и при механических внешних воздействиях. С этого момента можно и нужно во весь голос говорить об устойчивости всех этих систем к внешним воздействиям, в том числе и линий связи между составляющими системы пожарной автоматики.

Пункт 34 посвящен требованиям к техническим средствам систем пожарной сигнализации. На мой взгляд, это самый слабый пункт во всем техническом регламенте. Он никоим образом не учитывает необходимость решения вопросов и проблем, возникших в последние годы. В данном пункте в задачу технических средств пожарной сигнализации в качестве главной входит «обнаружение пожара». Т.е. ни каких требований по достоверному и своевременному обнаружению нет. Очень жаль, что так получилось.

С одной стороны, в стандарте на пожарные извещатели практически невозможно хоть как-то предусмотреть нормирование, как своевременности, так и достоверности обнаружения. Вряд ли это вообще задача этого стандарта. С другой стороны, если говорить не об отдельных составляющих, а о системе пожарной сигнализации в целом, то требования к средствам обнаружения должны были бы быть обозначены шире.

Можно обнаружить пожар простыми и недорогими пожарными извещателями на самой ранней его стадии, но вероятность достоверного обнаружения минимальна, зато вероятность ложных срабатываний будет просто зашкаливать. И наоборот. Можно с максимальной вероятностью достоверности обнаружить и зарегистрировать возгорание, но отнести это обнаружение к своевременному очень трудно. Как всегда данный компромисс определяется возможностями используемых пожарных извещателей, а их цена является очень характерным показателем. При требуемой своевременности обнаружения можно ли ожидать от дешевых извещателей требуемую достоверность, а это одна из основных причин ложных срабатываний.

Но у большинства сотрудников пожарной охраны свои взгляды на жизнь. Для них, что ни автомобиль, так это, по привычке, как минимум «Мерседес», а

следовательно, и все пожарные извещатели такого же качества и сделаны примерно там же. Ох, как они далеки от реальной жизни.

Указанную проблему придется каким-то образом «протаскивать» через свод правил по проектированию систем пожарной сигнализации.

ТС СИСТЕМ ПЕРЕДАЧИ ИЗВЕЩЕНИЙ

Есть самостоятельный раздел и по технические средства систем передачи извещений о пожаре (пункт 35).

Одной из основных функций у СПИ на основании данного пункта является автоматический контроль исправности линий (канала) связи между системой пожарной автоматики объекта и пультом централизованного наблюдения (ПЦН). От ППКП до ПЦН и обратно. Уж сколько было сломано копий по этому вопросу при внедрении у нас в стране пожарного мониторинга.

Тут позволю себе немного отвлечься, чтобы попробовать увязать эффективность работы СПИ с достоверностью обнаружения пожара.

Главным врагом СПИ является достоверность обнаружения пожара.

До тех пор, пока при отсутствии СПИ все ложные тревоги оставались тайной руководителей объектов, они мало кого волновали в органах МЧС России. Более того, о них там никто ничего просто не знал. Все взаимоотношения между объектами и пожарными подразделениями начинались только после телефонного звонка о пожаре.

Единственным следом этих ложных срабатываний было повсеместное отключение на объектах автоматического режима запуска исполнительных устройств пожарной автоматики, о чем я очень подробно пытался написать в [4].

Безусловно, отключать автоматический режим запуска пожарной автоматики это очень плохо, и даже запрещено, но в противном случае сами объекты не смогут выполнять свои задачи и их придется ликвидировать.

С 2012 года у нас в стране начал постепенно внедряться пожарный мониторинг, и все эти ложные срабатывания как снег на голову посыпались в ДДС-01. Пожарные расчеты перестали успевать с одного такого объекта на другой. На реальные пожары уже стало невозможным собрать необходимые силы и средства.

Это хорошо, что федеральным законом № 123-ФЗ пока ограничен перечень объектов, которые попадают под пожарный мониторинг, иначе в МЧС России уже давно произошел бы коллапс.

Вывод – захотим, чтобы СПИ работали, придется обеспечивать приемлемую вероятность достоверности обнаружения пожаров.

ТС СИСТЕМ ОПОВЕЩЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЭВАКУАЦИЕЙ ЛЮДЕЙ ПРИ ПОЖАРЕ И СИСТЕМ ПРОТИВОДЫМНОЙ ВЕНТИЛЯЦИИ

Пунктом 36 предусматривается, что системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре (СОУЭ) должны обеспечивать информирование людей о пожаре в течение времени, необходимого для эвакуации людей, т.е. для нас это давно уже не ново, так же как и то, какими способами это делать (пункт 37).

Также практически ничего нового можно не искать в требованиях к противодымной вентиляции (пункт 81).

Но зато опять, как это уже когда-то было в наших нормативных документах, теряется необходимость использования в обеих этих системах пожарных приборов управления, а с ними вместе исчезает и контроль линий к исполнительным устройствам.

По ТС СОУЭ это как-то закрывалось самой формулировкой в пункта 45 статьи 2 ФЗ № 123 совместно с требованиями к ППУ в ГОСТ Р 53325-2012. Но для тех же систем противодымной вентиляции несколько выправить ситуацию удалось только после введения в требования назначения к приборам управления в пункте 7.4.1 ГОСТ Р 53325-2012 указания о необходимости контроля линий связи с исполнительными устройствами систем противопожарной защиты (оповещатели, информационные табло, электроклапаны, пиропатроны, насосы, вентиляторы, электромоторы и т.д.).

Очень боюсь, что когда мы увидим новые своды правил по СОУЭ и противодымной защите, мы опять там не найдем ни приборов управления, ни задач по контролю ими линий связи с исполнительными устройствами.

И чтобы закончить с обзором требований к ТС пожарной автоматики, могу сказать, что по части технических средств автоматических установок пожаротушения (пункт 38) предусмотрено всего одна фраза, носящая декларативный характер.

ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ ЕАЭС 043/2017 ПРОТИВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 123-ФЗ

Сейчас сложилась уникальная ситуация, когда работа над требованиями к пожарной автоматике началась с чистого листа.

Но эта уникальность несет с собою и серьезные трудности в будущем.

Как я уже тут отметил, федеральный закон № 123-ФЗ за шесть последних лет претерпел шесть изменений, а уж после вступления в силу хотя бы части технических регламентов ЕАЭС предстоит еще как минимум одно. Практически

ни с одним аналогичным законом такого еще не было.

Об имеющихся трудностях внесения каких-либо изменений в стандарт ГОСТ Р 53325 «Технические средства пожарной автоматики» не слышали только далекие от этого люди. Даже в свод правил по проектированию пожарной сигнализации и автоматического пожаротушения (СП 5.13130), уровень которого в иерархии еще ниже, чем стандарта, с 2009 года изменения удалось внести только один раз, в 2011 году. Проекты новых редакций от 2013 и 2015 годов вообще легли где-то под сукно.

Но с новыми документами будет еще на порядок сложнее. Ведь любые изменения в них придется согласовывать уже на межгосударственном уровне. Надо понимать, что помимо административных трудностей тут необходимо учитывать и финансовые затраты всех стран участниц на внесение изменений и лишней раз на это никто не пойдет.

Примером этому может служить европейская система стандартизации EN в рамках Европейского комитета по стандартизации – European Committee for Standardization (CEN).

Там уже привыкли, что любой новый стандарт может 10 и более лет иметь префикс «pr», то есть «проекта», так как за это время не сумел пройти необходимые согласования во всех странах-участниках комитета. Еще сложнее ситуация с внесениями необходимых изменений в существующие стандарты, чаще чем один раз в 10 лет они даже не планируются.

Точно такая же ситуация будет и в рамках Евразийской системы стандартизации (ЕАСС), в которую и должен войти весь новый комплект документов.

Поэтому разрабатываемые сейчас стандарты и своды правил должны учитывать все возможные перспективы дальнейшего развития.

Где их взять, как их выявить? Особого труда здесь не требуется.

Я во многих своих статьях предоставил читателям возможность сравнить, в том числе и по временным показателям, наше отставание от тех же европейских норм в чем-то на 20, а в чем-то и на 30 лет. Это очень существенное отставание. Причем не в каких-то мелочах, а в очень важных и принципиальных моментах.

Если мы сейчас это не учтем и будем слепо в новые нормативные документы все переносить из действующих, то к этим срокам придется добавить еще лет 10.

Сегодняшние необходимые изменения многим представляются как революционные, но еще через 10 лет мы просто не сможем понять содержание требований европейских документов.

Но хуже всего, если в новую систему нормирования просочится все то множество ошибок, противоречий и просто

глупых требований из действующих документов, некоторые из которых я привел в первой части данной статьи.

Отмечу, что даже существующие зарубежные требования уже серьезно отстают от реальной ситуации.

Сейчас уже школьники достаточно много знают о сетевых возможностях информационных технологий. Количество роутеров, установленных в квартирах, измеряется миллионами.

Использование систем, построенных на этих технологиях, уже не завтрашний день, а сегодняшний. В них уже не идет речь о контроле линий связи на обрыв и короткое замыкание, здесь необходимо отслеживать потоки обмена данными.

Все, кто хоть как-то имеет отношение к техническим вопросам, уже много слышали об «интернете вещей». Это когда уже не целый приемно-контрольный прибор имеет какой-то адрес в сети, а практически любой пожарный извещатель, оповещатель или просто датчик становится самостоятельным объектом в сети. А если к этому добавить, что перспективная система связи поколения 5G изначально затачивается под эти нужды, то «интернет вещей» это не настолько отдаленная перспектива. И для обеспечения необходимой устойчивости необходимо предусматривать многосвязные структуры. А мы все еще не можем забыть об обрывах и коротких замыканиях в электрических цепях.

Новые требования – это в какой-то степени и новое оборудование. Если сейчас ничего не предпринять, то наше отечественное оборудование пожарной автоматики навсегда останется только для внутреннего использования, и наоборот, мы не сможем ни при каких условиях использовать импортное оборудование. Если когда-то такая ситуация устраивает, то предлагаю им сразу в окно выбросить свои смартфоны и планшеты, а следом туда же отправить и компьютеры, так как таким людям не следует заниматься пожарной безопасностью. Вот вам мой совет – достаньте из сарая деревянные счеты и вспомните, как ими пользоваться для расчета пенсии.

Самое опасное то, что о требованиях технического регламента 043/2017 мало кто узнает, если серьезно не переосмыслить саму структуру нового свода правил по проектированию систем пожарной сигнализации. Все предыдущие варианты этого свода правил, в том числе и действующий, очень похожи по структуре построения на знаменитую фразу: «Эй, гражданина! Ты туда не ходи, ты сюда ходи, а то снег башка попадет – совсем мертвый будешь!».

Делать так и только так. Зачем, почему, а как можно иначе получить необходимый результат, об этом все варианты норм по проектированию принципиально умалчивали, так никаких конкретных задач они

не пытались решать. Это своего рода догматизм, в котором все требования считаются неизменными вечными и не подлежащими критике, а поэтому не требующие никаких разъяснений и пояснений.

Для начала требования к пожарной сигнализации на всех этапах их жизненного цикла должны оставаться неизменными, а не только применяться на этапе проектирования. В первую очередь требования свода правил должны выступать в качестве путеводителя по лабиринтам между стоящими задачами и требованиями к конечному результату, и только потом они должны описывать, как это можно или нужно осуществить. Эти правила могут выступать в виде рекомендаций, которыми можно руководствоваться или нет, если на то есть веские обоснования. А для этого все требования в своде правил должны быть сгруппированы по задачам, на решение которых они направлены. Одному из вариантов реализации такого построения свода правил я посвятил целый цикл своих статей в №№ 1-5 журнала «Алгоритм безопасности» за 2016-й год. Жаль будет, если все останется по-старому, как это прозвучало в «Джентльменах удачи».

И вот все, что здесь написано, необходимо будет учесть при публичных обсуждениях новой системы нормирования пожарной автоматики, которые будут проводиться в ближайшие несколько лет, так как это не один и даже не два документа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зайцев А.В. Ф3 № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Системы безопасности. 2009. № 2.
2. Зайцев А. В. Какой бы ни был закон, но соблюдать его придется всем // Алгоритм безопасности. 2009. № 1.
3. Зайцев А. В. Управление исполнительными устройствами в системах противопожарной защиты в современных условиях. Нормы и реальность // Алгоритм безопасности. 2012. № 5.
4. Зайцев А. В. Кто и как должен реагировать на сигналы пожарной автоматики? Интерфейс пользователя СПС по-русски // Алгоритм безопасности. 2013. № 6.
5. Зайцев А. В. Набор правил или реализация требований закона? В чем проблемы новой редакции СП 5.13130.2009 // Алгоритм безопасности. 2015. № 5.
6. Зайцев А. В. Парадоксы в законодательстве по вопросу применения технических средств противопожарной защиты // По материалам конференции «Пожарная безопасность. Новое в законодательстве, актуальные вопросы проектирования и обслуживания» Санкт-Петербург 25.10.2017: <https://avtoritet.net/library/articles/paradoksy-v-zakonodatelstve-po-voprosu-primeneniya-tehnicheskikh-sredstv>