

ПАРАДОКСЫ ПЕРВОЙ РЕДАКЦИИ ПРОЕКТА СВОДА ПРАВИЛ “ЗДАНИЯ И КОМПЛЕКСЫ ВЫСОТНЫЕ. ТРЕБОВАНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ”

© В. Б. КОРОБКО

д-р техн. наук, профессор, специалист-эксперт

Эта статья была написана для “площадки” публичного обсуждения специалистами первой редакции проекта свода правил “Здания и комплексы высотные. Требования пожарной безопасности” (далее — проект СП), которую своевременно и любезно предоставил научно-технический журнал “Пожаровзрывобезопасность”, за что автор выражает свою благодарность организаторам.

Удалось найти два уведомления о начале разработки проекта СП и один вариант первой редакции проекта СП на страницах официального сайта ФАУ ФЦС Минстроя России (http://www.faufcc.ru/technical-regulation-in-constuction/development-plan/?PAGEN_1=2) и Федерального агентства по техническому регулированию (<http://webportalsrv.gost.ru/portal/uvvednatstandwww.nsf/pByDate/C3B44681C7DF54A04325815900251447?OpenDocument>).

Изучение содержания проекта СП и обстоятельств его создания позволили выявить следующие парадоксы.

Парадокс 1. Существуют неустранимые сомнения в том, что разработка проекта СП имеет надлежащие правовые основания. Минстрой России не наделен полномочием самостоятельно утверждать нормативные документы в сфере технического регулирования пожарной безопасности, а следовательно, и самостоятельно их разрабатывать.

1. Техническое регулирование пожарной безопасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом “О техническом регулировании” (далее — ФЗ “О техническом регулировании”) [1, ч. 1 ст. 7].

Ст. 3 ФЗ “О техническом регулировании” [1] установлен принцип технического регулирования: *“применение единых правил установления требований к продукции или к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг”* (далее — первый принцип технического регулирования).

Суть этого принципа для сферы пожарной безопасности заключается в том, что техническое регулирование пожарной безопасности должно осуществляться по единым правилам, установленным соответствующим техническим регламентом.

Как известно, соответствующим техническим регламентом для сферы пожарной безопасности является “Технический регламент о требованиях пожарной безопасности” (далее — ТР о ТПБ) [2].

Для обеспечения единства измерения пожарной безопасности, в том числе для оценки соответствия,

требуются соответствующие методы и способы, полномочиями по установлению которых наделено Правительство РФ [1, ч. 11 ст. 7].

В соответствии с ч. 11 ст. 7 ФЗ “О техническом регулировании” [1] распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.03.2009 г. № 304-р утвержден “Перечень национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения Федерального закона “Технический регламент о требованиях пожарной безопасности” и осуществления оценки соответствия” (далее — Перечень методов измерения пожарной безопасности или Перечень).

В Перечень включен ГОСТ Р 12.3.047–98*, который имеет ссылку на ГОСТ 12.1.004–91*. ГОСТ Р 12.3.047–98* получил новую редакцию (ГОСТ Р 12.3.047–2012), которая не была включена в Перечень. ГОСТ Р 12.3.047–98* и ГОСТ 12.1.004–91* содержат рекомендуемые нормативно установленные методики для измерения пожарной безопасности и оценки соответствия. Аналогичные методики по оценке пожарных рисков утверждены приказами МЧС России, однако они не включены в вышеупомянутый Перечень, что позволяет усомниться в их надлежащем нормативном утверждении и создает ограничения для их применения.

2. Кроме ТР о ТПБ [2], существует второй технический регламент — “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений” (далее — ТР о БЗС) [3], который устанавливает иной порядок технического регулирования пожарной безопасности. А имен-

но, положениями ч. 1 ст. 6 и ст. 8 ТРoБЗС [3] предусмотрены обязательные для исполнения требования пожарной безопасности, включенные в своды правил. Такой порядок не соответствует порядку ч. 11 ст. 7 ФЗ “О техническом регулировании” [1] и ст. 6 ТРoТПБ [2].

3. При этом положения п. 5 ч. 1 и п. 5 ч. 2 ст. 4 ТРoБЗС [3] указывают на необходимость соблюдения единого порядка технического регулирования пожарной безопасности в соответствии с правилами ТРoТПБ [2], что отвечает требованиям ч. 11 ст. 7 ФЗ “О техническом регулировании” [1].

Таким образом, ТРoБЗС не содержит самостоятельных правил по установлению требований пожарной безопасности.

В связи с этим полномочия Минстроя России самостоятельно утверждать своды правил в сфере действия ТРoБЗС [4, п. 5. 2. 9] действуют в части, не противоречащей первому принципу технического регулирования [1, ч. 2 и 4], и не распространяются на самостоятельную разработку требований пожарной безопасности.

Таким же образом должен применяться “Порядок разработки, утверждения, изменения и отмены сводов правил, актуализации ранее утвержденных строительных норм и правил, сводов правил в сфере строительства в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации”, утвержденный приказом Минстроя России от 02.08.2016 г. № 536/пр.

Получается, что включение проекта СП в “План разработки и утверждения сводов правил и актуализации ранее утвержденных сводов правил, строительных норм и правил на 2017 год”, утвержденный приказом Минстроя России от 14.12.2016 № 940/пр, произведено с несоблюдением требований федерального законодательства, что создает нормативную коллизию, трактуемую как неустраняемые сомнения.

4. Положения ст. 5.1 ФЗ “О техническом регулировании” [1], которые, по мнению некоторых не квалифицированных или ангажированных комментаторов, устанавливают особый порядок технического регулирования в градостроительной деятельности, следует понимать и трактовать в рамках базовых положений ФЗ “О техническом регулировании” [1], в том числе в порядке ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 7 ФЗ “О техническом регулировании”, а не наоборот.

5. Из текста пояснительной записки к проекту СП и текста проекта СП следует, что проект СП разработан не в соответствии с техническим регламентом, регулирующим пожарную безопасность, — ТРoТПБ [2], а в соответствии с другим техническим регламентом — ТРoБЗС [3].

По всей видимости, на этом основании в разделе “Характеристика объекта стандартизации” проекта СП указано, что “объектом стандартизации являются здания и комплексы высотные”, а по факту содержание проекта СП посвящено стандартизации требований пожарной безопасности для высотных зданий и комплексов, а не самих зданий и высотных комплексов.

При этом в соответствии с требованиями ч. 12 ст. 2 Федерального закона “О стандартизации в Российской Федерации” [4] “свод правил — документ..., содержащий правила и общие принципы в отношении процессов в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов”. Таким образом, свод правил по стандартизации требований пожарной безопасности должен приниматься в развитие ТРoТПБ [2], а не ТРoБЗС [3].

6. Изучение обстоятельств появления проекта СП позволило установить, что на страницах официальных сайтов ФАУ ФЦС Минстроя России и Ростехрегулирования представлены разные сведения о разработчике проекта СП:

- АО НИЦ “Строительство” — на сайте ФАУ ФЦС Минстроя; Минстрой России и Департамент градостроительной деятельности и архитектуры Минстроя России — на сайте Ростехрегулирования;
- ФАУ ФЦС Минстроя России — в разделе “Основания для разработки свода правил” пояснительной записки к проекту СП;
- Межрегиональная межотраслевая строительная ассоциация саморегулируемых и профессиональных отраслевых организаций “Безопасность” (Ассоциация СРО “МОАБ”) — в разделе “Сведения о разработчике” пояснительной записки к проекту СП;
- АО НИЦ “Строительство” и Ассоциация СРО “МОАБ” — в тексте проекта СП.

Из этих сведений следует, что, по всей видимости, руководит разработкой проекта СП Департамент градостроительной деятельности и архитектуры Минстроя России, ответственный исполнитель — ФАУ ФЦС Минстроя России, а исполнители — АО НИЦ “Строительство” и Ассоциация СРО “МОАБ”.

Указанные организации не специализируются на разработке методов и способов обеспечения пожарной безопасности, что позволяет усомниться в их высоком профессионализме в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Возникают сомнения в обоснованности выбора указанных организаций в качестве разработчиков новых методов и способов обеспечения пожарной безопасности.

7. В соответствии с положениями подп. 1 и 2 п. 8 и подп. 1 п. 9 Положения об МЧС России [6] полно-

мочиями по подготовке и изданию нормативных документов в сфере технического регулирования пожарной безопасности наделено МЧС России.

8. В соответствии с п. 2 Правил разработки сводов правил [7] проект СП должен содержать общие принципы процессов обеспечения пожарной безопасности. Однако такого раздела или вольного текста, который описывал бы особые принципы обеспечения пожарной безопасности высотных зданий и комплексов, проект СП не содержит.

При этом общие принципы обеспечения пожарной безопасности для любых объектов защиты раскрыты в ТРoТПБ, например в ст. 9 ТРoТПБ [2], положения которой не учитываются практически всеми положениями проекта СП.

9. Таким образом, при разработке проекта СП проявилась известная методологическая ошибка, которая заключается в практике двойного регулирования отношений по обеспечению пожарной безопасности от Правительства РФ: одно — от МЧС России, другое — от Минстроя России.

При этом очевидно, что регулирование отношений по обеспечению пожарной безопасности должно осуществляться по единым правилам. Градостроительная деятельность не имеет особых физико-химических основ, принципов и правил обеспечения пожарной безопасности.

Парадокс 2. Требования пожарной безопасности в проекте СП, по всей видимости, выдуманы, поскольку отсутствуют доказательства, отвечающие критериям допустимости и достоверности.

1. В пояснительной записке к проекту СП и в тексте проекта СП отсутствуют сведения о том, какие конкретно результаты каких конкретных изысканий (когда и кем проведенных) лежат в основе разработанных решений, которые оформлены в качестве требований пожарной безопасности (далее — требования-решения).

В пояснительной записке даны только общие сведения о характере проведенных исследований, которые очень похожи на слова, за которыми ничего не стоит:

“Для достижения поставленной цели при подготовке проекта СП:

- *выполнен анализ проектных решений существующих высотных зданий и комплексов;*
- *проведен анализ нормативных технических документов, регламентирующих требования пожарной безопасности зданий различных классов функциональной пожарной опасности;*
- *проанализирован опыт проектирования, строительства, эксплуатации и тушения пожаров в высотных зданиях;*

- *выявлены некоторые несоответствия, противоречия в действующих нормативных документах;*
- *намечены пути решения поставленной задачи”.*

Такой способ доказательства разработанных требований-решений пожарной безопасности не отвечает критерию допустимости.

2. Требования-решения проекта СП не разделены на требования, направленные на противопожарную защиту людей, и требования, направленные на противопожарную защиту имущества. Отсутствие такого разделения не позволяет осуществить применение этих требований по их принадлежности.

Такой способ изложения требований указывает на то, что доказательства, лежащие в основе этого решения, не отвечают критерию допустимости или их просто нет.

3. Требования-решения проекта СП не учитывают ограничения, установленного ч. 2 ст. 7 ФЗ “О техническом регулировании” [1], на право рисковать собственным имуществом в предпринимательских целях.

4. Требования-решения проекта СП не содержат модель пожара и оценку его влияния на людей и имущество, за исключением п. 8.1.

Отсутствие доказательств, учитывающих пожар, людей и имущество, в основе требований проекта СП не отвечает критерию достоверности. Прямое применение таких требований-решений также не будет отвечать критерию допустимости.

5. Разд. 8 проекта СП содержит сразу два взаимоисключающих способа получения доказательств обеспечения пожарной безопасности людей: на основе расчетной модели проверки допустимости путей эвакуации (п. 8.1 проекта СП) и на основе прямого применения требований к путям эвакуации без производства проверки допустимости путей эвакуации.

Такой странный подход к разработке проекта СП указывает на отсутствие достоверных доказательств, которые лежат в основе требований разд. 8 данного проекта.

6. Отсутствие доказательств, отвечающих критериям допустимости и достоверности, позволяет сделать предположение о том, что исследования для разработки проекта СП не проводились, а требования пожарной безопасности для проекта СП либо придумывались, либо переписывались из других документов. На последнее предположение указывает разд. 2 “Нормативные ссылки”, который содержит ссылки на 13 других нормативных документов. Допустимость применения правила “по аналогии” для разработки требований для новых уникальных объектов защиты вызывает сомнения.

7. Таким образом, имеются неустранимые сомнения в том, что разработка проекта СП реализует научную базу в сфере строительства и направлена

на повышение уровня безопасности людей, как это указано в разделе “Основание для разработки свода правил” пояснительной записки к проекту СП.

Парадокс 3. Проблемы необходимости типовых мер для обеспечения пожарной безопасности индивидуальных высотных зданий и комплексов не существует.

1. В разделе “Цель разработки свода правил” пояснительной записки к проекту СП указано, что цель работы заключается в исключении необходимости разработки СТУ по обеспечению пожарной безопасности при проектировании и строительстве высотных зданий и комплексов. Процедура разработки СТУ сложна и затратна. Исключение этой процедуры из практики проектирования высотных зданий и комплексов, по мнению заказчика проекта СП, должно упростить градостроительную деятельность. Возникает сомнение, что разработка проекта СП является обязательным условием для исключения процедуры СТУ. Усовершенствовать процедуру СТУ можно иным способом, например использовать ее только в случае несоответствия объекта защиты условиям применения методов оценки пожарного риска.

2. Как показывает практика, строительство высотных зданий и комплексов ведется по индивидуальным проектам.

3. Типовые меры пожарной безопасности могут быть рассчитаны только для типовых объектов защиты: типовых зданий школ, поликлиник, больниц, автостоянок и т. п.

4. Проблема разработки типовых мер противопожарной защиты для типовых объектов в настоящее время решается в рамках административной реформы (в целях упрощения процедуры администрирования и исключения избыточных требований) путем введения процедуры чек-листов, которые должны содержать типовые требования-решения пожарной безопасности [8].

5. Проекты типовых форм, разработанные МЧС России [9], не выделяют высотные здания и комплексы в особую группу объектов противопожарной защиты, для которых планируется разрабатывать типовые требования-решения пожарной безопасности.

6. Индивидуальные решения всегда имеют приоритет перед типовыми решениями в качестве достижения поставленной цели. Введение в оборот типовых требований-решений по защите людей и имущества от пожара в высотных зданиях и комп-

лексах будет направлено не на повышение уровней противопожарной защиты людей и имущества, как это указано в разделе “Основание для разработки свода правил” пояснительной записки к проекту СП, а на снижение этих уровней.

7. Прямое применение типовых требований-решений, которые не адаптированы под индивидуальный объект защиты, в случае пожара может привести к гибели людей (или причинению им тяжкого вреда) и причинению вреда имуществу в особо крупных размерах, что создает риск уголовной ответственности.

Этот факт указывает еще на одну методологическую ошибку, допущенную инициаторами разработки проекта СП.

Такое упрощение проектирования уникальных зданий и сооружений нельзя признать эффективным и соразмерным решаемой проблеме.

Выводы

1. Градостроительная деятельность не имеет особых физико-химических основ, принципов и правил обеспечения пожарной безопасности. Минстрой России не уполномочен на разработку требований пожарной безопасности. Различное регулирование отношений по обеспечению пожарной безопасности от Минстроя России и МЧС России создает проблему для экономики. Эта проблема требует решения.

2. Требования пожарной безопасности проекта СП составлены без учета оценок степени риска причинения вреда людям и имуществу [1, ч. 1 ст. 7]. Отсутствие у разработанных типовых требований-решений доказательств — оценок рисков причинения вреда, которые отвечают критериям допустимости и достоверности, указывает на то, что у проекта СП нет научной основы.

3. Прямое применение требований проекта СП, составленных без учета оценок степени риска причинения вреда, будет приводить к недопустимым рискам для людей и имущества в случае пожара и, как следствие, к высоким рискам уголовной ответственности для применителей этих требований.

4. Разработка типовых мер для обеспечения пожарной безопасности индивидуальных высотных зданий и комплексов является методологической ошибкой, которая не упростит, а усложнит регулирование градостроительной деятельности.

5. Возникают сомнения, что средства на разработку проекта СП израсходованы на получение продукта надлежащего качества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О техническом регулировании : Федер. закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/ (дата обращения: 07.08.2017).
2. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности : Федер. закон РФ от 22.07.2008 № 123-ФЗ (в ред. от 29.07.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902111644> (дата обращения: 07.08.2017).
3. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений : Федер. закон РФ от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95720/ (дата обращения: 07.08.2017).
4. О стандартизации в Российской Федерации : Федер. закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181810/ (дата обращения: 07.08.2017).
5. О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_154589/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 07.08.2017).
6. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 22.03.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901902347> (дата обращения: 07.08.2017).
7. Об утверждении Правил разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил : Постановление Правительства РФ от 01.07.2016 № 624. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420364602> (дата обращения: 07.08.2017).
8. Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов) : Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 № 177. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420392421> (дата обращения: 07.08.2017).
9. Об утверждении форм проверочных листов, используемых должностными лицами федерального государственного пожарного надзора МЧС России при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением требований пожарной безопасности : проект приказа МЧС России. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456081441> (дата обращения: 07.08.2017).
10. Кодекс Российской Федерации по административным правонарушениям. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 07.08.2017).

Материал поступил в редакцию 14 августа 2017 г.

Для цитирования: Коробко В. Б. Парадоксы первой редакции проекта свода правил “Здания и комплексы высотные. Требования пожарной безопасности” // Пожаровзрывобезопасность / Fire and Explosion Safety. — 2017. — Т. 26, № 8. — С. 65–69.

For citation: Korobko V. B. Paradoxes of the first edition of draft set of rules “High-rise buildings and complexes. Fire safety requirements”. *Pozharovzryvobezopasnost / Fire and Explosion Safety*, 2017, vol. 26, no. 8, pp. 65–69 (in Russian).