



Алексей Белокобыльский:

«Изменения в техническом регулировании пожарной безопасности призваны исключить двойное нормирование, дублирование и противоречия»

В 2020-2021 годах в области пожарной безопасности произошло много изменений — ряд постановлений, ведомственных приказов были отменены, заменены полностью либо частично актуализированы, многие обязательные требования сводов правил перенесены в добровольные. Ожидается, что это позволит частично исключить двойное регулирование и снизить затраты на обеспечение пожарной безопасности. О проделанной работе и изменениях, внесенных в нормативные правовые акты, журналу РУБЕЖ рассказал начальник отдела технического регулирования ФГБУ ВНИИПО МЧС России **Алексей Белокобыльский**.

Alexei Belokobylsky: "Changes in technical regulation of fire safety are designed to exclude double rationing, duplication and contradictions"

A lot of changes happened in the field of fire safety in 2020-2021 — a number of resolutions, departmental orders were canceled, replaced fully or partially updated, many mandatory requirements of codes of practice have been moved to voluntary. It is expected to partially eliminate double regulation and reduce the cost of ensuring fire safety. About the work done and changes made to the regulatory legal acts, the head of the department of technical regulation FSBI VNIPO EMERCOM of Russia Alexey Belokobylsky.

Расскажите об изменениях в техническом регулировании пожарной безопасности. Какие проблемы сейчас существуют в этой области?

АЛЕКСЕЙ БЕЛОКОБЫЛЬСКИЙ: У нас сейчас есть два основных направления технического регулирования в области пожарной безопасности — на национальном и наднациональном уровнях, т.е. в рамках Евразийского экономического союза. Все, что относится к системе обеспечения пожарной безопасности любого здания, сооружения, наружной установки, это прерогатива национального законодательства — 123-ФЗ, 384-ФЗ и контролируется законами о техрегулировании — 184-ФЗ и о стандартизации — 162-ФЗ. При этом над технической стороной вопросов пожарной безопасности есть основной правовой блок: Конституция РФ, 69-ФЗ о пожарной безопасности, Указ Президента № 868 «Вопросы МЧС России». Там прописано, что МЧС является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области обеспечения пожарной безопасности.

Замена или отмена отдельных нормативных правовых актов призвана убрать избыточные и устаревшие требования, создать разумный баланс в средствах и способах обеспечения и контроля за ПБ

Кроме того, в настоящее время в Государственной Думе проходит профильный комитет по безопасности и противодействию коррупции. Если комитет рекомендует, то законопроект будет вынесен на рассмотрение депутатов в первом чтении. Под него останется нормативно-правовая база — постановление «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска». Под проведение расчетов было свое постановление — № 272. В рамках «регуляторной гильотины» оно с 1 января отменено, и теперь действует постановление № 1084 от 22.07.2020 г. Вместо постановления № 304 с 1 января действует постановление № 1325 от 31.08.2020 года «Об утверждении правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска». Оценка рисков может быть осуществ-

лена разными способами, в том числе проведением испытаний, расчетными методами.

«Замена» постановлений, а точнее, их актуализация в виде новых НПД, призвана убрать избыточные требования. Все новые НПД прошли через сито «регуляторной гильотины» — оценку экспертным и бизнес-сообществами, оценку регулирующего воздействия, проводимую Минэкономразвития, Министерством юстиции и согласование с заинтересованными ФОИВ.

Каковы ключевые изменения? Проработано большое количество нормативов, в процессе задействовано огромное количество участников, что на выходе?

А. БЕЛОКОБЫЛЬСКИЙ: На выходе должен быть баланс разумных требований, которые не влекут за собой какого-то дополнительного экономического обременения. А желательно, чтобы, наоборот, они снижали давление на субъекты предпринимательской деятельности. Но при этом ни в коем случае не в ущерб безопасности. Например, шла речь о том, что нормативные правовые акты очень мешают развитию бизнеса в сфере общепита. Но в то же самое время в стране полностью сгорело либо сильно пострадало от пожаров несколько таких заведений. Причины банальны — отсутствие надлежащего обслуживания оборудования, в частности вытяжек над плитами, которые нужно регулярно очищать от жировых отложений, отсутствие элементарных первичных средств пожаротушения, неисправная пожарная сигнализация и другие достаточно банальные нарушения. Здесь должно быть понимание: что для бизнеса хуже? Либо он сгорит полностью, либо вложит какие-то средства, и в случае пожара ущерб будет минимизирован, а в идеале — его не будет вообще. Это и есть баланс.

Нижестоящие документы — своды правил (СП) и др. — применяются на добровольной основе, из них мы тоже «вычистили» ряд избыточных требований.

По 123-ФЗ мы еще в 2018 году подготовили законопроект, базис закладывался непосредственно ВНИИПО. Центральным аппаратом МЧС России нам была поставлена задача подготовить проект изменений с учетом вступления в силу с 1 января 2020 года технического регламента «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» ТР ЕАЭС 043/2017. Он был принят решением совета Евразийской комиссии в 2017 году. В этот промежуток велась работа по корректировке 123-ФЗ, было много совещаний с Минстроем и другими ведомствами. Не

все вещи их устраивали, но в итоге Минстрой законопроект поддержал. У Минстроя есть своя позиция по этому поводу — они считают, что должен быть один техрегламент на здания и сооружения и в нем должна быть пожарная безопасность, которая не является отдельной самостоятельной областью нормирования в их понимании. Но, тем не менее, технический регламент 123-ФЗ остается.

В чем суть? У нас от того, что закреплено в федеральном законе, отступать нельзя, ряд вопросов пожарной безопасности нельзя перенести в документы более низкого уровня из технического регламента. Потому что тогда их выполнение будет необязательным. Все понимают, что создание системы обеспечения пожарной безопасности обходится недешево. Это и объемно-планировочные, конструктивные решения, которые в какой-то степени — творческий полет архитекторов, и большой объем технически сложных и дорогостоящих инженерных систем, проектирование которых — головная боль инженеров по разделам проекта. Только для обеспечения пожарной безопасности нужны системы пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией, противодымной защиты, пожаротушения. Так ведь их еще нужно увязать с другими инженерными системами здания, обеспечить работоспособность кабельных линий при пожаре и т.п. И конечно, всем хочется на всем этом сэкономить, чтобы удешевить строительство и повысить потенциальную прибыль.

Все СП МЧС России включены в перечень документов по стандартизации добровольного применения, утвержденный приказом Росстандарта, которым обеспечивается выполнение 123-ФЗ

Все СП МЧС России включены в перечень документов по стандартизации добровольного применения, утвержденный приказом Росстандарта, которым обеспечивается выполнение 123-ФЗ. Мы его регулярно актуализируем — новые утвержденные и доработанные документы ближе к дате введения их в действие подгружаем в перечень. Актуальный перечень — это приказ Росстандарта от 14.07.2020 г. № 1190 с изменениями от 04.03.2021 г.

Есть еще параллельная система, как ее многие называют, — 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Там напи-



сано, что каждое здание должно соответствовать требованиям безопасности, которые установлены 184-ФЗ и в какой-то степени продублированы в 384-ФЗ. Это механическая, пожарная, радиационная безопасность, энергоэффективность и т.д.

Пожарная безопасность в 384-ФЗ сформулирована тезисно, и каких-либо жестких противоречий с 123-ФЗ по сути нет. Может быть, только за исключением условий соответствия объектов защиты — зданий и сооружений. Но это уже в ведении документов более низкого уровня — СП. Основное отличие в том, что у Минстроя есть два перечня к регламенту — обязательных и добровольных требований. Но и от обязательных требований закон допускает отступления путем разработки спецтехусловий. Соответственно, от добровольных требований тоже можно отступать при применении надлежащих обоснований. То есть здесь немного более лояльный подход. В какой-то степени он не совсем четко сформулирован, как мы сейчас формулируем в 123-ФЗ. Там наши коллеги дали широкие возможности проектировщикам обосновывать безопасность объекта.

В 2020 году была проведена большая работа по актуализации перечня обязательных СП, с применением которых обеспечивается соблюдение 384-ФЗ, и в июле 2020 года вышло постановление № 985 «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 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов правительства Рос-



сийской Федерации». В нем часть обязательных пунктов была сокращена.

Сейчас у Минстроя 667 СП. Для сравнения: сводов правил в области пожарной безопасности, разработанных МЧС, на данный момент 31 документ. У нас на 2016-2018 годы еще были точные цифры, сколько документов содержат требования пожарной безопасности. Сейчас уже сложно даже подсчитать. Наверное, порядка 350-400 документов в той или иной степени включают требования пожарной безопасности. Но в перечень обязательных требований входит около 80-100 документов из всех этих сводов правил. И соответственно, из них выбрана часть пунктов, которые считаются обязательными. В рамках работы в 2020 году часть этих пунктов удалена. 28 мая 2021 года утверждено постановление № 815, новый перечень вступает в силу с 1 сентября, он подписан председателем правительства Михаилом Мишустиним.

Там есть большой сложный документ — СП 54, многоквартирные жилые здания, в котором пожарная безопасность занимала целый 7-й раздел. Очень много пунктов в нем были обязательными. А в наших документах эти же пункты являлись добровольными. Это классический пример двойного регулирования, избыточного и очень осложняющего работу проектировщиков, строителей, органов экспертизы, контроля и надзора. И в итоге мы весь 7-й раздел полностью удалили из обязательного перечня. Также по ряду вопросов Минстрой исключил двойное регулирование с Роспотребнадзором, Ростехнадзором, Ространснадзором и др.

Летом 2020 года мы рассмотрели порядка 30 с лишним документов, содержащих требования

Создание системы обеспечения пожарной безопасности обходится недешево. Это и объемно-планировочные, конструктивные решения, и большой объем технически сложных и дорогостоящих инженерных систем

пожарной безопасности. Очень много обязательных требований ушло из перечня. Минстрой доложил об этом в правительство. Для сообщества проектировщиков это должно стать значительным облегчением. Также, летом прошлого года, у нас было несколько совещаний с крупными застройщиками — Capital Group, ПИК, INGRAD и др. Мы частично учли их предложения по документам МЧС России и требованиям в перечнях к 123-ФЗ и 384-ФЗ.

В чем был интерес застройщиков?

А. БЕЛОКОВЫЛЬСКИЙ: Застройщики хотели снизить нагрузку путем корректировки либо исключения из статуса обязательных отдельных требований, которые, на их взгляд, являются избыточными либо устаревшими. Это позволило бы уменьшить и производственные затраты, и расходы на проектирование, и затраты по отдельным инженерным системам безопасности и т.п. Были вопросы по строительству в сейсмических зонах, по базовым документам: СП 1 — эвакуация, СП 2 — обеспечение огнестойкости, СП 3 — СОУЭ, СП 4 — объемно-планировочные и конструктивные решения ПБ, по бывшему СП 5, который сейчас заменен тремя документами — СПС, АУП и оснащение объектов этими системами, по СП 6 — ПБ электроустановок, СП 7 — противодымная защита, СП 8 — наружное противопожарное водоснабжение, СП 10 — внутренний противопожарный водопровод.

Актуальная редакция СП 10 2020 года во многом революционна — многие требования в ней значительно упрощены и не в ущерб безопасности позволяют применить при проектировании разумно достаточный подход, заменив, например, где-то классический внутренний водопровод водопроводом с малорасходными пожарными кранами. Это большое снижение нагрузки, уменьшение расходов на внутреннее пожаротушение, снижение затрат как для застройщика, так и для управляющих компаний. Они более простые при проверке, не требуют регулярного обслуживания, перекачки рукавов и т.д. При этом такие катушки с малорасходными кранами и рукавами позволяют на ранних стадиях потушить очаги возгорания.

Решение о том, пойти навстречу или не пойти в том или ином запросе, вы как принимаете — экспертно или на основе каких-то расчетов, статистики?

А. БЕЛОКОВЫЛЬСКИЙ: Здесь несколько подходов может быть. Есть определенный опыт проведения

расчетов по оценке пожарного риска. В системе МЧС России научная школа по проблемам эвакуации находится в Академии ГПС, где проводятся натурные эксперименты по эвакуации людей, изучаются закономерности движения людских потоков, в том числе маломобильных граждан (МГН), оценивается степень влияния психофизических особенностей людей на процесс эвакуации. Все эти исследования и их результаты ложатся в методики определения расчетных величин пожарного риска для объектов различного назначения. Проведение расчетов по этим методикам, при их положительном результате, может позволить не выполнять некоторые из требований СП. Но отказать от их выполнения полностью, как это пропагандируют некоторые эксперты нашей отрасли, на основе исключительно расчетов просто невозможно. Такой практики нет ни в одной технически и экономически развитой стране мира. Недаром советская система строительного нормирования, с ее достаточно жесткой обязательностью выполнения требований безопасности, была признана в 1992 году Международным союзом строителей при ООН одной из самых прогрессивных.

В нормотворческой деятельности мы в том числе опираемся на повседневную деятельность боевых подразделений МЧС России, которые проводят и участвуют в тренировках по эвакуации, действиям персонала при пожаре, по результатам которых также анализируется информация. Мы видим реакцию людей на срабатывания систем оповещения, видим, что она неоднозначная. Многие люди никак не реагируют. Нам говорят, что в тех же расчетных методиках сильно завышено время начала эвакуации — так называемая задержка начала эвакуации. Оно завышено, учитывая определенные ментальные и психофизиологические особенности людей, неучет которых может привести к трагедии. Говорить о том, что персонал объектов с массовым пребыванием людей зачастую не знает, где у них эвакуационные выходы, первичные средства пожаротушения, средства индивидуальной защиты и т.д., даже не приходится. Многие до сих пор не знают, куда звонить при пожаре или ЧС. Но это уже из плоскости культуры безопасности, пропаганды и определенных режимных мероприятий, которые регламентируются Правилами противопожарного режима в РФ.

В соответствии с идеологией «регуляторной гильотины» мы опираемся и на статистику. Безусловно, здесь есть свои проблемы и объективные сложности. Сбор статистических сведений, их



Актуальная редакция СП 10 2020 года во многом революционна — многие требования в ней значительно упрощены и не в ущерб безопасности позволяют применить при проектировании разумно достаточный подход

обработка, анализ и оформление результатов — это отдельное трудоемкое направление работы, которым традиционно занимается ВНИИПО на основе данных, получаемых от органов ФГПН ГУ МЧС по субъектам Российской Федерации. По многим аспектам нормативного правового регулирования и технического нормирования в области пожарной безопасности посыл должен идти от тщательного анализа и выводов статистического учета пожаров и их последствий.

В завершение хотелось бы обозначить один отрядный факт. В течение пяти лет мы вели диалог о том, чтобы своды правил МЧС России внести в добровольный перечень к 384-ФЗ. И это, наконец-то, свершилось в текущем году — 31 документ был включен в этот перечень соответствующим приказом Росстандарта. На мой взгляд, это должно решить некоторые проблемы двойного регулирования в области пожарной безопасности. По логике случившегося теперь выполнением требований сводов правил МЧС России мы обеспечиваем соответствие объекта защиты и 123-ФЗ, и 384-ФЗ. Это та тоненькая ниточка, которая связала две нормативные системы, конечной целью которых, в любом случае, оставалось и остается обеспечение безопасности людей и имущества.