

Научная статья
УДК 614.841.3
doi: 10.34987/2712-9233.2022.22.20.001

О ВОПРОСАХ ПРОЕКТИРОВАНИЯ СИСТЕМ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ ЗАЩИТЫ

Наталья Юрьевна Проскова

Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, Железногорск, Россия

Автор ответственный за переписку: Наталья Юрьевна Проскова, tunatashka@mail.ru

Аннотация. В статье дана оценка последствий исключения проектирования систем противопожарной защиты из перечня лицензируемых видов работ и услуг. Описаны проблемы осуществления федерального государственного пожарного надзора и нормативно-правового регулирования деятельности организаций, осуществляющих проектирование систем противопожарной защиты на эксплуатируемых зданиях и сооружениях. Рассмотрены актуальные изменения правового поля. Предложены инструменты повышения качества проектной документации на пожарную автоматику и способы урегулирования административной ответственности за нарушение обязательных требований в области пожарной безопасности, допущенных при проектировании.

Ключевые слова: проектирование, системы противопожарной защиты, саморегулируемая организация, лицензирование, административная ответственность

Для цитирования: Проскова Н.Ю. О вопросах проектирования систем противопожарной защиты // Актуальные проблемы безопасности в техносфере. 2022. № 2 (6). С. 6-10. [http:// 10.34987/2712-9233.2022.22.20.001](http://10.34987/2712-9233.2022.22.20.001).

Original article

About the design of fire protection systems

Natalya Yu. Proskova

Siberian Fire and Rescue Academy of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Zheleznogorsk, Russia

Corresponding author: Nataliya Yu. Proskova, tunatashka@mail.ru

Abstract: The article analyzes the results of excluding the design of fire protection systems from the list of licensed types of work and services. The problems of the implementation of federal state fire supervision and regulatory regulation of the activities of organizations engaged in the design of fire protection systems on operated buildings and structures are described. The current changes in the legal field are considered. Tools for improving the quality of project documentation for fire automation and ways of settling administrative responsibility are proposed.

Keywords: design, fire protection systems, self-regulating organization, licensing, administrative responsibility

For citation: Proskova N.Yu. About the design of fire protection systems // Actual problems of safety In the technosphere 2022. № 2 (6). С. 6-10. [http:// 10.34987/2712-9233.2022.22.20.001](http://10.34987/2712-9233.2022.22.20.001).

В целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана

с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности, государством реализуется политика лицензирования. [1]

Монтаж, техническое обслуживание и ремонт средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений в соответствии с п. 15 ч. 1 статьи 12 Федерального закона «О лицензировании ...» [1], наряду с прочими, относится к лицензируемым видам деятельности. Полномочия лицензирующего органа возложены на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Исчерпывающие перечни выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, устанавливаются соответствующими Положениями. В данном случае - Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2020 г. № 1128 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» [2].

Противопожарные системы защиты (далее СПЗ) являются техническими средствами, функция которых: защита людей и имущества от опасных факторов пожара и (или) ограничение последствий воздействия опасных факторов пожара на объект защиты.[3] Применение данных систем, в соответствии с требованиями Технического регламента о требованиях пожарной безопасности [3], должно исключить возможность превышения значения допустимого пожарного риска и максимально предотвратить опасность причинения вреда третьим лицам в результате пожара.

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 83 Технического регламента «автоматические установки пожаротушения и пожарной сигнализации должны монтироваться в зданиях и сооружениях в соответствии с проектной документацией, разработанной и утвержденной в установленном порядке» [3].

Таким образом, при осуществлении государственной функции по надзору, должностными лицами федерального государственного пожарного надзора (далее ФГПН) проверяется соответствие систем пожарной автоматики проектной документации и требованиям пожарной безопасности. Из этого следует, что нарушением обязательных требований в области ПБ являются ситуации, когда: смонтированные системы соответствуют проекту, но не соответствуют требованиям пожарной безопасности (далее ПБ); смонтированные системы соответствуют требованиям ПБ, но не соответствуют проекту; смонтированные системы не соответствуют ни требованиям ПБ, ни проекту.

Правительством России, в рамках проводимой политики снижения административных барьеров, с 2007 года деятельность по проектированию систем противопожарной защиты зданий (автоматической пожарной сигнализации, системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, дымоудаления, внутреннего противопожарного водопровода, автоматической системы пожаротушения) из перечня лицензируемых видов деятельности исключена в соответствии с п. 2 ст. 55.3 Градостроительного кодекса РФ [4] и передана в сферу деятельности саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации (далее СРО проектировщиков).

СРО, по своей сути, является некоммерческим объединением предпринимателей, юридических лиц из определенной профессиональной сферы, функционирующим на средства членских взносов и призванным выступать гарантом качества услуг и страховщиком договорных обязательств его членов. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность СРО, являются Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [5] и Градостроительный кодекс РФ [4].

Членство в СРО бывает обязательным и добровольным. Касаемо проектирования СПЗ, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ [4], без СРО не обойтись:

- в случае проектирования пожарной автоматики для объектов, проектная документация на которые подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса РФ [4];
- при проектировании СПЗ особо опасных, технически сложных или уникальных объектов;
- при проектировании СПЗ для строящихся, реконструируемых или капитально ремонтируемых зданий.

При этом, в п. 4.1 статьи 48 Градостроительного кодекса [4] также указаны исключения в отношении определенных организационно-правовых форм юридических лиц.

К проблемным вопросам, возникшим с переходом от лицензирования к членству в СРО, можно отнести:

- формальный контроль качества предоставляемых услуг. Поскольку функционирование СРО основано на членских взносах, приоритетно количество участников, а не их качественная составляющая;
- случаи ввода в эксплуатацию зданий, не соответствующих обязательным требованиям пожарной безопасности, в виду отсутствия должной квалификации как со стороны проектировщиков, так и со стороны органов государственной экспертизы (в соответствии с изменениями Градостроительного кодекса РФ [4] органов ФГПН из приемки объектов строительства исключены);
- отсутствие требований к лицам, осуществляющим проектирование СПЗ для эксплуатируемых объектов (вплоть до 2021 г. данной деятельностью мог заниматься кто угодно);
- отсутствие полномочий у инспекторов федерального государственного пожарного надзора по привлечению к административной ответственности проектной организации до изменений действующего законодательства, произошедших в 2021 году [6, 7]. В случае несоответствия проектной документации обязательным требованиям пожарной безопасности, объект защиты мог отстаивать свои права в гражданско-правовом порядке по ст. 761 ГК РФ, тогда как за нарушение лицензионных требований Административным кодексом РФ [8] была предусмотрена ответственность по ст. 14.1 КоАП РФ.

Вышесказанное подтверждают результаты анализа судебной практики. Например, за 2021 год Арбитражными судами РФ по вопросам, касающимся пожарной автоматики, в рамках соответствующих статей рассмотрено: 14.1 КоАП РФ — 873 спора (2021 г. – 507); 716 ГК РФ — 465 споров (2021 г. – 390); 761 ГК РФ — 84 спора (2021 г. – 83). [9]

Следует понимать, что некачественное проектирование СПЗ, во-первых, увеличивает риск негативных последствий от пожара на объекте защиты, во-вторых, порождает дополнительные финансовые расходы, связанные с повторным перепроектированием и приведением монтажа в соответствие, возможной уплатой административных штрафов по результатам контрольно-надзорных мероприятий (далее КНМ), в-третьих, влечет вмешательство в нормальное функционирование объекта и появление упущенной выгоды.

Несмотря на определяющее значение систем пожарной автоматики (далее СПА) в обеспечении своевременной эвакуации людей из здания при пожаре, статистические данные, публикуемые ВНИИПО [10, 11], свидетельствуют о значительном росте случаев ее отказа или нахождении в неработоспособном состоянии (см. таблицу).

Таблица. Эффективность работы пожарной автоматики при пожарах

	СПА сработала, задачу не выполнила					СПА не сработала					СПА не включена				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Кол-во пожаров, ед.	32	28	51	35	46	227	243	281	304	352	87	80	134	121	132

Одной из возможных причин такого роста может являться некачественное проектирование.

Автоматическая система противопожарной защиты является затратным мероприятием на всех этапах своего жизненного цикла, кроме того, она имеет ограниченный срок эксплуатации, составляющий, как правило, 10 лет. Экономия на оборудовании, качестве проектных, монтажных или эксплуатационных работ в результате провоцирует ложные срабатывания. Недостоверность подаваемых сигналов, отказы в работе приводят к тому, что собственник видит в СПА непродуктивную статью расходов и предпочитает или отключить систему, или перестает принимать меры по обеспечению ее исправности и работоспособности. Трансформация контрольной (надзорной) деятельности, уповающая на добросовестность контролируемых лиц, очевидно не эффективна в контексте рассматриваемого вопроса.

Понимание остроты проблемы как департаментом надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России, так и Правительством Российской Федерации, привело к внесению ряда значимых изменений в законодательство. Во-первых, статья 24 «Деятельность в области пожарной безопасности» Федерального закона «О пожарной безопасности» [12] дополнена проектированием средств противопожарной защиты. Закреплено, что данный вид работ (услуг) для эксплуатируемых зданий должен осуществляться исключительно лицами, прошедшими аттестацию. Во-вторых, с 1 марта 2022 г. вступило в законную силу постановление Правительства РФ [7], определившее непосредственно процедуру проведения аттестации. Таким образом, существовавший нормативный правовой пробел заполнен.

Более того, озвученные нововведения прямым образом повлияли на реализуемую должностными лицами ФГПН административную функцию. В случае выявления нарушений обязательных требований, касающихся проектной документации на СПЗ, видится два возможных варианта привлечения к административной ответственности проектировщика: по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ либо по ст. 20.4 КоАП РФ.

Эффективность принятых мер покажет судебная практика. В свою очередь, для повышения качества проектно-изыскательских работ и урегулирования оставшихся проблем, видится необходимым:

1) включение в договорные отношения оценки соответствия проектных решений обязательным требованиям пожарной безопасности в испытательных пожарных лабораториях МЧС России либо иных коммерческих организациях, предоставляющих такой вид услуг. На сегодняшний день это право контролируемого лица. Вместе с тем, оно реализуется неактивно, как и право, предоставленное ст. 761 ГК РФ [4].

Например, анализ деятельности ФГБУ СЭУ ИПЛ по Республике Хакасия за период 2017-2020 г. показывает, что в 2020 г. количество проектов, направленных объектами защиты для оценки соответствия требованиям пожарной безопасности перед монтажом, ощутимо возросло с 0 до 11 штук (см. рисунок). В отношении подавляющей части проектной документации (72%) выданы отрицательные заключения. При этом, заказчиками семи проектов из 11-ти, прошедших оценку соответствия в 2020 году, являются бюджетные учреждения (детские сады, школы).

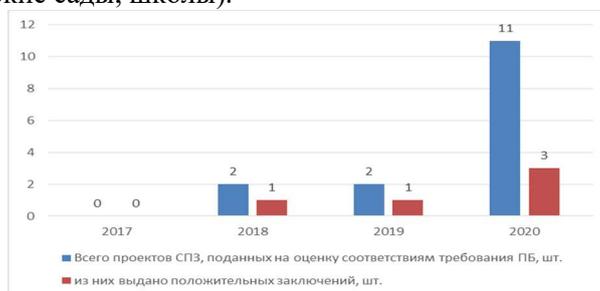


Рис. 1. Результаты оценки соответствия проектов на пожарную автоматику требованиям пожарной безопасности за 2017-2020 гг. в ФГБУ СЭУ ИПЛ по Республике Хакасия

2) персонализация ответственности проектировщиков СПЗ (для строящихся, реконструируемых, капитально ремонтируемых и эксплуатируемых объектов), либо через ч. 3 и ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ (определив требования и условия к виду деятельности), либо через ст. 20.4 КоАП (по аналогии с ч. 9 рассматриваемой статьи - об ответственности экспертов в области пожарного риска);

3) установление срока давности в отношении нарушений, касающихся проектирования СПЗ - до 6 лет, но не менее 1 года (по аналогии со ст. 20.4 КоАП РФ). Указанный срок давности обусловлен необходимостью минимизации случаев уклонения от ответственности. Федеральный государственный пожарный надзор осуществляется с применением системы управления рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям [13], в соответствии с которой для вновь введенных в эксплуатацию объектов защиты умеренной категории риска первое КНМ должно быть запланировано по прошествии 6 лет с даты ввода, таким образом, меньший срок объективно истечет до обнаружения и фиксации правонарушения должностным лицом.

Заключение

Исключение деятельности по проектированию систем противопожарной защиты зданий и сооружений из лицензируемых видов деятельности как мера снижения административных барьеров, возможно, была эффективна. Однако, практика доказала необходимость предъявления к проектировщикам систем противопожарной защиты требований со стороны профильного Министерства. Расширение перечня видов деятельности в области пожарной безопасности, определенного соответствующим законом [12], введение требования об обязательной аттестации лиц, осуществляющих проектирование систем противопожарной автоматики, обеспечило возможность привлечения проектировщиков к административной ответственности должностными лицами ФГПН.

Насколько достаточными в обеспечении качества проектной документации будут названные меры, пока оценить сложно. Видится необходимым пересмотр срока давности привлечения к административной ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ и дальнейшая проработка ст. 20.4 КоАП РФ в части персонализации ответственности проектировщиков.

На сегодняшний день, одним из возможных способов профилактики рисков, связанных с некачественным проектированием систем противопожарной защиты, может быть проведение независимой оценки соответствия проекта в сторонней организации перед подписанием акта выполненных работ.

Список источников

1. О лицензировании отдельных видов деятельности: ФЗ РФ от 04.05.2011 № 99-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658/.
2. Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений: Пост. Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2020 г. № 1128 // Собрание законодательства РФ. - 10.08.2020. - №32. - Ст. 5276.
3. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: ФЗ РФ от 22.07.2008 № 123-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): ФЗ РФ от 26.01.1996 № 14-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/.
5. О саморегулируемых организациях: ФЗ РФ от 1.12.2007 г. № 315-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/12157433/>.
6. Федеральный закон от 11.06.2021 № 168-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и статьи 1 и 22 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»: ФЗ РФ от 11.06.2021 № 168-ФЗ // «Российская газета», № 132, 17.06.2021.
7. Постановление Правительства РФ от 30.11.2021 г. «О порядке аттестации физических лиц на право проектирования средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, которые введены в эксплуатацию».
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: ФЗ РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_34661/.
9. Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/>.
10. Пожары и пожарная безопасность в 2019 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. - М.: ВНИИПО, 2020, - 80 с.: ил. 30.
11. Пожары и пожарная безопасность в 2021 году: статист. сб. Балашиха: П 46 ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2022. 114 с.
12. О пожарной безопасности: ФЗ РФ от 21.12.1994 № 69-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 26.12.1994, № 35, ст. 3649.
13. О федеральном государственном пожарном надзоре: Пост. Правительства Рос. Федерации от 12.04.2012 № 290 // «Собрание законодательства РФ», 23.04.2012, № 17, ст. 1964.

Статья поступила в редакцию 17.03.2022; одобрена после рецензирования 20.06.2022; принята к публикации 30.06.2022.

The article was submitted 17.03.2022, approved after reviewing 20.06.2022, accepted for publication 30.06.2022.