



Столыпинский

вестник

Научная статья

Original article

УДК 614.841

ПОЖАРНЫЕ РИСКИ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЗДАНИЯХ МОСКВЫ

FIRE RISKS IN MOSCOW ADMINISTRATIVE BUILDINGS

Фирсова Татьяна Федоровна, доцент, доцент кафедры «Пожарная безопасность в строительстве», Академия государственной противопожарной службы МЧС России, Россия, г. Москва

Голиков Александр Сергеевич, магистрант, Академия государственной противопожарной службы МЧС России, Россия, г. Москва

Firsova Tatiana Fedorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department "Fire Safety in Construction", Academy of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia, Russia, Moscow

Golikov Alexander Sergeevich, Master's student, Academy of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia, Russia, Moscow

Аннотация

Статья посвящена проблемам обеспечения пожарной безопасности административных зданий на примере г. Москвы. Представлен анализ статистических данных по пожарам и их последствиям в административных зданиях г. Москвы, приведен краткий перечень законов, постановлений

правительства, приказов МЧС РФ по организации и осуществлению надзоров, рассмотрены достоинства и недостатки осуществления государственного пожарного надзора в условиях надзорных реформ, дана оценка влияния расчета пожарного риска на уровень пожарной безопасности административных зданий, результаты проверки административных зданий столицы, в том числе с положительными результатами пожарного аудита, перечислены возможные пути решения проблем по реальному повышению уровня пожарной безопасности.

Summary

The article is devoted to the problems of ensuring fire safety of administrative buildings on the example of Moscow. The analysis of statistical data on fires and their consequences in administrative buildings of the city is presented. A brief list of laws, government resolutions, orders of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation on the organization and implementation of supervision is given, the advantages and disadvantages of state fire supervision in the context of supervisory reforms are considered, the impact of fire risk calculation on the level of fire safety of administrative buildings is assessed, the results of the inspection of administrative buildings of the capital, including positive results of fire audit, the possible ways of solving problems for a real increase in the level of fire safety are listed.

Ключевые слова: административные здания, статистика пожаров, пожарный риск, повышение уровня пожарной безопасности.

Keywords: administrative buildings, fire statistics, fire risk, increasing the level of fire safety.

Рост показателей строительной отрасли, вновь начавшийся в 2019 г. запланирован до 2026 г. [1]. В этой связи стоит отметить и увеличение площадей административной недвижимости (рис.1), в основном относящейся

к банковскому и офисному секторам – в среднем 40% от общего числа в год [2, 3].

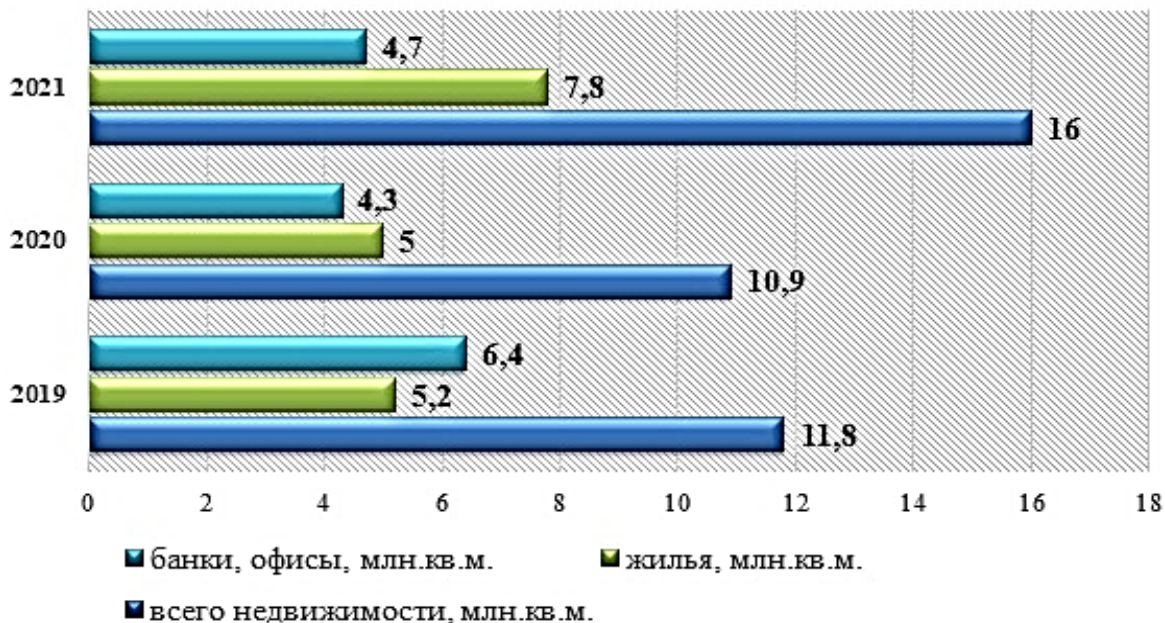


Рис.1. Соотношение введенных площадей основных объектов недвижимости за 2019-2021 гг. в РФ

К сожалению, достижения строительной индустрии тускнеют при обращении к статистике пожаров – основные показатели пожаров значительно выросли в 2021 году именно по административным зданиям [4].

Особое значение этот факт имеет для столицы страны (рис. 2, 3), введшей в эксплуатацию в 2021 г. более 1 млн. кв. м. офисных площадей [5, 6], что свидетельствует о необходимости более пристального внимания к обеспечению пожарной безопасности таких объектов.

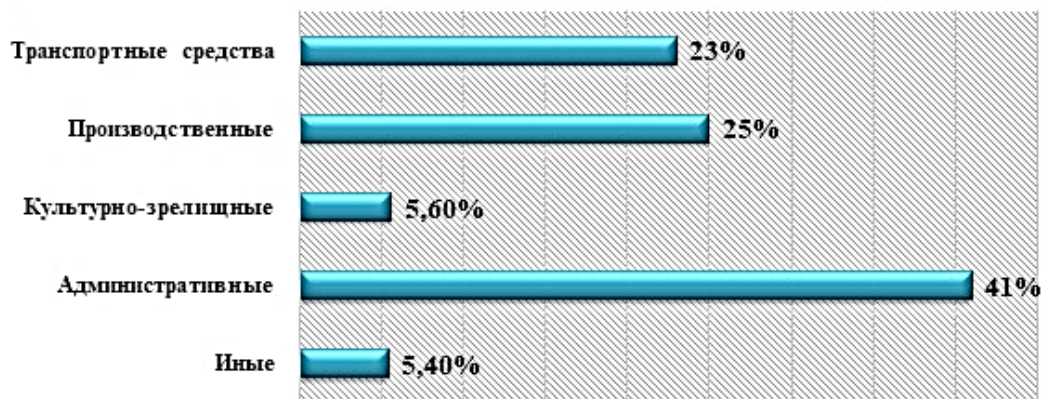


Рис.2. Диаграмма распределения пожаров по основным объектам

в г. Москве за 2021 г.

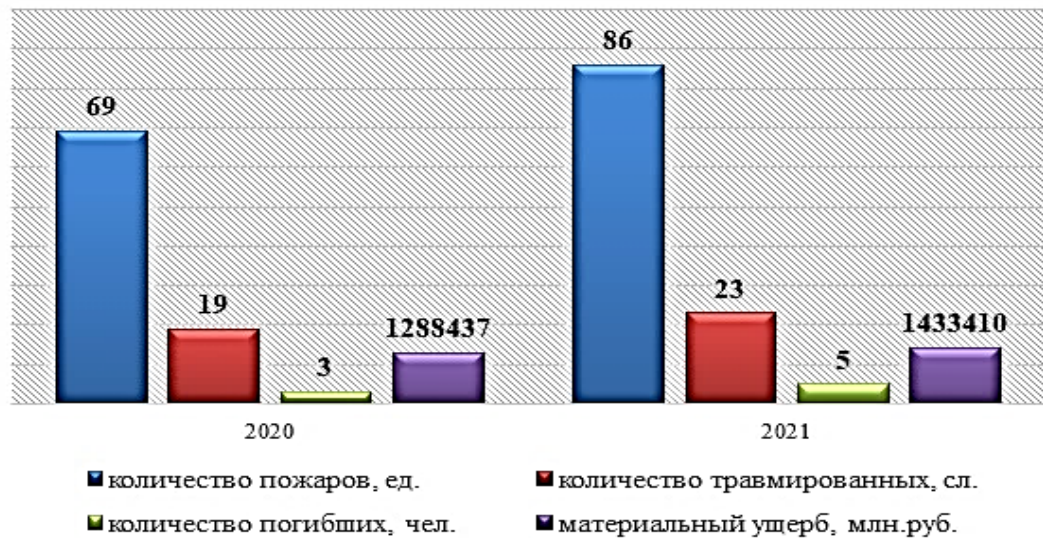


Рис.3. Статистические данные по пожарам в административных зданиях

г. Москвы за 2020-2021 гг.

В области обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений в целом сложилась парадоксальная ситуация:

с одной стороны требования пожарной безопасности учитываются (должны учитываться!)

– на стадии проектирования и за их соблюдением следит экспертиза проектов,

– на стадии строительства за соблюдение требований, заложенных в утвержденной проектной документации, несет ответственность стройнадзор, готовящий объект к сдаче в эксплуатацию,

– наконец, на завершающем этапе – подразделения Минстроя, дающие разрешение на ввод объекта в эксплуатацию после изучения всех разрешительных документов, правда при установленных сроках выдачи разрешения (не более 5 дней!) его можно назвать формальным,

с другой стороны – инспектор госпожнадзора (ГПН), который при проведении первой-же плановой проверки выявляет нарушения этих требований, то есть уже через 1÷3 года после сдачи объекта в эксплуатацию.

Поможет разрешить эту ситуацию реформа надзоров, «нацеленная на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на предпринимателей» [7] или усугубит, чем отольется она надзорным органам и представителям малого и среднего бизнеса – вопросы требующие изучения и ответа.

Вступление в силу двух федеральных законов № 248-ФЗ¹ и № 247-ФЗ², внесение изменений в федеральный закон № 123-ФЗ³ и постановление Правительства РФ № 290⁴, ежегодные программы профилактики⁵ нарушений обязательных требований, приказ МЧС РФ от 23 июля 2021 года № 488 «Об утверждении индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного пожарного надзора», очередной приказ МЧС РФ от 09.02.2022 № 78 «Об утверждении форм проверочных листов... при осуществлении федерального государственного пожарного надзора», опубликование в июле 2018 г. на сайте МЧС России калькулятора отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального ГПН, в рамках «регуляторной гильотины», трехлетние «надзорные каникулы» 2015-2018 гг. для объектов малого бизнеса, завершившиеся чудовищной трагедией в ТЦ «Зимняя Вишня» (4-этажный торговый центр оказывается можно было отнести к объектам малого бизнеса!), продление «каникул» на проверки в период пандемии 2019-2020 гг. (от

¹Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 №248-ФЗ [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750.

² Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 №247-ФЗ [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670.

³ Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22.07.2008 №123-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699.

⁴ Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном пожарном надзоре» от 12.04.2012 №290 (ред. от 01.12.2021) [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128492.

⁵ Распоряжения МЧС России от 20.12.2019 № 755, от 14.12.2020 № 948, от 17 декабря 2021 г. № 1096 [Электронный ресурс] URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/normativnyye-pravovye-aktye-mchs-rossii>.

25.12.2018 № 480-ФЗ⁶), наконец, постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336⁷ запретившего плановые проверки на большинстве объектов, включая средний и малый бизнес, а также отменившего внеплановые проверки – вот краткий перечень документов непосредственно влияющих на деятельность ГПН, никак не оценивающих качество работы, но существенно ее ограничивающих и усложняющих.

Любопытна точка зрения представителей самого среднего и малого бизнеса на надзорные реформы [7]:

– президент Ассоциации операторов фитнес-индустрии Ольга Киселева – «Небольшие фитнес-клубы и студии не знают о каких-то законах и не сразу понимают, что нарушают их. Проверяющие органы в первую очередь должны выполнять просветительскую функцию, а уже потом контрольно-надзорную. Они должны информировать малый и средний бизнес о нормах соблюдения закона»;

– вице-президент Федерации рестораторов и отельеров России, основатель сети ресторанов «Мясо&Рыба» Сергей Миронов – «То количество норм, которые ложатся на предпринимателя в ресторанном бизнесе, зачастую не просто сложно выполнить, но и невозможно изучить, не будучи профессиональным юристом»;

– автор проекта «Делаем бизнес вместе» Наталья Горячая – «Необходимо снизить штрафы и привязать их к объему выручки предприятий по аналогии с тем, как это сделано при отнесении бизнеса к микро-, малому и среднему; реализовать принцип одного окна, когда предприниматель может

⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 25.12.2018 № 480-ФЗ [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314258.

⁷ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 17.08.2022) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411233.

получить исчерпывающую информацию о том, что он должен сделать для занятий определенным бизнесом, и «прекратить «кошмарить» бизнес проверками со стороны ФНС».

Приведенные цитаты, свидетельствуют о том, что представители среднего и малого бизнеса как не изучали законы, так и не собираются их изучать, требуя для каждой формы/вида бизнеса отдельного руководства, в котором по пунктам будут изложены необходимые им действия, а если пункта нет, то и проверять нечего и их юристы это докажут. То есть попытки власти установить ответственность бизнеса за собственные действия отклика у него не находят и касается это прежде всего субъектов среднего и малого бизнеса.

Департамент надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России предпринял очередную попытку внедрения основ обеспечения пожарной безопасности в сознание руководителей бизнеса (приказ МЧС РФ от 18.11.2021 № 806), заменив пожарно-технический минимум профессиональной подготовкой с обязательными очными практическими занятиями и определив категории лиц, которым необходимо пройти переподготовку или повышение квалификации в области обеспечения пожарной безопасности по утвержденным программам. Однако, право на обучение имеет любая организация, имеющая лицензию на проведение образовательной деятельности, и в интернете уже полно организаций, проводящих его только дистанционно, что автоматически исключает получение практических навыков, в том числе по пользованию первичными средствами пожаротушения, прежде всего огнетушителями.

В том, что касается риск-ориентированного подхода, ГПН применяет его с марта 2010 г. (приказ МЧС РФ № 517 «Административный регламент... по исполнению государственной функции по надзору за выполнением... обязательных требований пожарной безопасности»). То есть 12 лет назад ГПН в своей деятельности снял административный барьер возможностью проведения пожарного аудита или независимой оценки риска (НОР).

Статистические данные по пожарам в Москве [8, 9] с учетом распределения по категориям пожарного риска свидетельствуют о том, что чаще всего пожары фиксируются на объектах высотой от 28,1 до 50 м или с единовременным пребыванием людей от 201 до 1000 человек, то есть на объектах среднего пожарного риска (рис.4) с периодичностью проверок 1 раз в 5 лет, к которым относится подавляющее большинство административных зданий столицы.

Инициация НОР в качестве способа повышения уровня безопасности [7] гражданских зданий, вызывает серьезные опасения уже потому, что утвержденная методика расчета⁸ пожарного риска установила вероятность возникновения пожара в административном здании 1 раз в 25 лет, а, например, административное здание на ул. Большие Каменщики д.9 в Москве горело и в 2019, и в 2022 годах.

⁸ Приказ МЧС РФ от 30.06.2009 № 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» (ред. 02.12.2015) [Электронный ресурс] URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293828/4293828231.htm>.

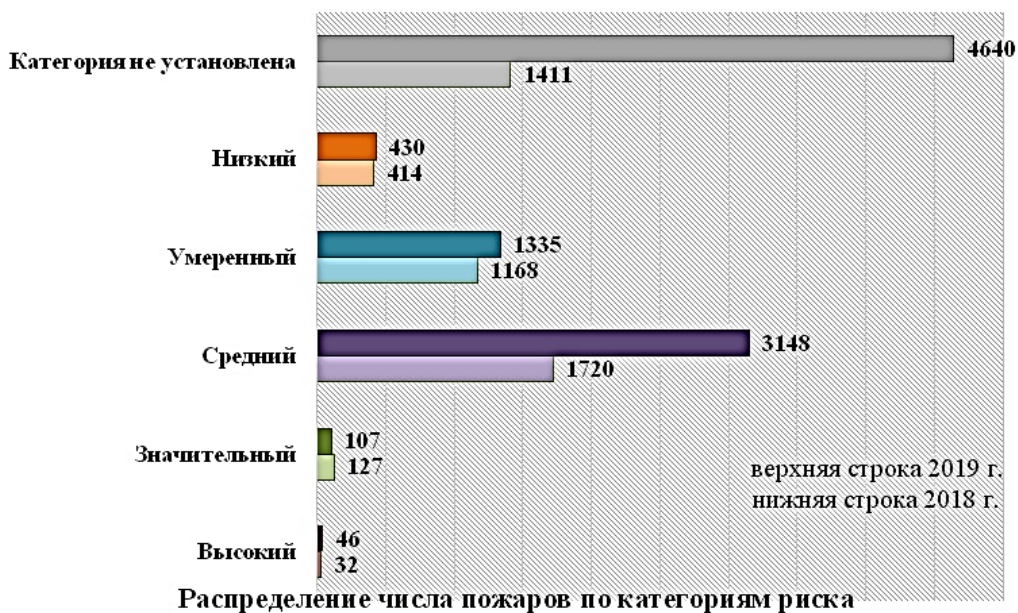


Рис.4. Распределение объектов Москвы по категориям пожарного риска и количество пожаров по установленным категориям

О недостоверности результатов расчета пожарного риска для гражданских зданий опубликовано много статей (Шебеко Ю.Н., Гилетич А.Н., Мешалкин Е.Е., Абдурагимов И.М., Холщевников В.В., Присадков В.И. и др.) – здесь и путаница понятий пожарный риск (ст.2 №123-ФЗ – вероятность возникновения пожара и его последствий) и индивидуальный пожарный риск (ст.2 №123-ФЗ – вероятность гибели человека при возникновении пожара), и удивительные данные о вероятности возникновения пожара, учитывающие

только назначение здания, но не его площадь, этажность, срок эксплуатации или количество людей, и крайне ограниченный набор систем противопожарной защиты в сценариях моделирования пожара, и необоснованное значение допустимого индивидуального пожарного риска не согласующееся с данными статистики пожаров в стране.

Переход на риск-ориентированный надзор в области обеспечения пожарной безопасности выявил как его достоинства, так и недостатки (рис.5) в обеспечении пожарной безопасности [10].

Указанные недостатки риск-ориентированного надзора (рис.5), подтвердила проверка административных зданий г. Москвы в марте 2018 г., инициированная прокуратурой. На 105 из проверенных административных зданий, в 58 из которых была выполнена НОР, подтвердившая соответствие объекта защиты требованиям пожарной безопасности, были выявлены следующие основные нарушения требований пожарной безопасности (всего более 300 нарушений):

- неисправность систем противопожарной защиты – сигнализации (СПС), пожаротушения (АУП), водоснабжения (ВПВ, НПВ);
- отсутствие систем оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре (СОУЭ);
- неудовлетворительное состояние путей эвакуации (горючая отделка, установка оборудования, сужающего пути эвакуации, загромождение и закрытие эвакуационных выходов);
- отсутствие систем дымоудаления;
- недостаточное количество первичных средств пожаротушения и/или отсутствие доступа к имеющимся;
- наличие работников, не прошедших обучение мерам пожарной безопасности.



Рис.5. Достоинства и недостатки в организации деятельности ГПН по-старому и новому подходам

Созданная ситуация риск-ориентированного пожарного надзора, не имеющая никакого отношения к повышению уровня безопасности гражданских зданий, позволяет сделать следующие выводы:

- НОР используется не для реальной оценки обеспечения пожарной безопасности, а как способ оправдать нарушения или отказаться от каких-то

требуемых систем противопожарной защиты (интернет полон предложений провести аудит пожарной безопасности за один день!);

– результаты расчета пожарного риска, учитывая несовершенство методики, «вводят в заблуждение» заказчиков, которые прекрасно об этом знают;

– организации, выполняющие НОР, являются объектами малого бизнеса и исправно платят налоги, пополняя федеральный бюджет, а точнее его ненефтегазовую составляющую, что явилось отправной точкой в организации риск-ориентированного пожарного надзора.

В отделе надзорной деятельности и профилактической работы (ОНД и ПР) ГУ МЧС г. Москвы за каждым инспектором закреплено около 150 объектов защиты, то есть в среднем ежемесячно он должен проверить 4 объекта, что физически невозможно при сроках проверок 20 дней, следовательно, проверки вынуждены проводить формально по утвержденным перечням вопросов – для административных зданий, а это объекты с массовым пребыванием людей, таких вопросов 210 (180, если исключить вопросы по проверке печного отопления и встроенных котельных).

Качество работы ОНД и ПР существенно повысится если:

– ограничить количество закрепленных за инспектором объектов до 80, для чего потребуется увеличить штатную численность отдела;

– законодательно установить участие сотрудников ОНД и ПР ГУ г. Москва в проведении экспертизы проектной документации зданий с массовым пребыванием людей, в том числе административных;

– пересмотреть присвоение категории пожарного риска и частоту проверок для административных зданий с учетом площади и строительного объема пожарного отсека.

Для повышения ответственности руководителей/владельцев объектов с массовым пребыванием людей, в том числе административных зданий за

обеспечение пожарной безопасности необходимо ввести обязательное страхование ответственности за пожары.

Переработка методики расчета пожарного риска в гражданских зданиях должна учесть возможность применения систем и средств противопожарной защиты, еще не упоминаемых в сводах правил, но прошедших натурные огневые испытания.

Внедрение перечисленных мероприятий позволит стабилизировать ситуацию с обеспечением пожарной безопасности.

Литература

1. Федеральная служба государственной статистики. Строительство [Электронный ресурс] URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14458> (дата обращения 20.08.2022).
2. Зимина М. Рынок офисной недвижимости Москвы [Электронный ресурс] URL: <https://cre.ru/content/upload/marker/report/16231424691613.pdf> (дата обращения 20.08.2022).
3. Завершнева О. Что построили в Москве в 2021 году – в инфографике [Электронный ресурс] URL: <https://stroi.mos.ru/news/chto-postroili-v-moskvie-v-2021-ghodu-v-infoghrafikie> (дата обращения 20.08.2022).
4. Пожары и пожарная безопасность в 2021 году: статист. сб. Балашиха: ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2022. 114 с. [Электронный ресурс] URL: <https://ptm01.ru/assets/images/biblioteka/Статистика/2021/ВНИИПО/pozhar-yi-i-pozharnaya-bezopasnost-2021.pdf> (дата обращения 20.08.2022).
5. Трубилина М. В 2021 году в Москве появится рекордное количество новых офисов [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2021/01/13/reg-cfo/v-2021-godu-v-moskve-poiavitsia-rekordnoe-kolichestvo-novyh-ofisov.html> (дата обращения 22.08.2022).
6. Анализ обстановки с пожарами и их последствиями в городе Москве за 9 месяцев 2021 года [Электронный ресурс] URL: https://uzhnoport.mos.ru/upload_

- local/iblock/adc/analiz_obstanovki_s_pozharami_i_ikh_posledstviyami_v_gorode_moskve_za_9_mesyatsev_2021_goda.pdf (дата обращения 22.08.2022).
7. Марьина А. Информировать о нормах закона, а не карать: малый бизнес рассказал об ожиданиях от реформы контроля и надзора в РФ. Сетевое издание RB.RU [Электронный ресурс] URL: <https://rb.ru/story/msb-knd> (дата обращения 22.08.2022).
 8. Сведения, размещенные на сайте органа государственного контроля (надзора), для целей подготовки публичного обсуждения результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора). ГУ ГПС МЧС РФ по г. Москве, 2019 [Электронный ресурс] URL: https://static.mchs.gov.ru/upload/site3/document_file/iskuKID5gt.pdf (дата обращения 27.08.2022).
 9. Сведения, размещенные на сайте органа государственного контроля (надзора), для целей подготовки публичного обсуждения результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора). ГУ ГПС МЧС РФ по г. Москве, 2020 [Электронный ресурс] URL: https://static.mchs.gov.ru/uploads/resource/2020-04-15/2020-god_1586945225319258059.pdf (дата обращения 27.08.2022).
 10. Закирьяев Х.И., Юнцова О.С. Достоинства и недостатки риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного пожарного надзора. Научно-аналитический журнал «Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности» №2-2020 [Электронный ресурс] URL: https://igps.ru/Content/publication/documents/2-20_637515764856891485.pdf (дата обращения 25.08.2022).

Literature

1. Federal State Statistics Service. Construction [Electronic resource] URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14458> (accessed 20.08.2022).

2. Zimina M. Moscow office real estate market [Electronic resource] URL: <https://cre.ru/content/upload/marker/report/16231424691613.pdf> (date of appeal 20.08.2022).
3. Konchalneva O. What was built in Moscow in 2021 – in the infographic [Electronic resource] URL: <https://stroi.mos.ru/news/chto-postroili-v-moskvie-v-2021-ghodu-v-infoghrafikie> (accessed 20.08.2022).
4. Fires and fire safety in 2021: statistical collection Balashikha: FSBI VNIPO EMERCOM of Russia, 2022. 114 p. [Electronic resource] URL: <https://ptm01.ru/assets/images/biblioteka/Statistics/2021/VNIPO/pozharyi-i-pozhar-naya-bezopasnost-2021.pdf> (accessed 20.08.2022).
5. Trublina M. In 2021, a record number of new offices will appear in Moscow [Electronic resource] URL: <https://rg.ru/2021/01/13/reg-cfo/v-2021-godu-v-moskve-poiavitsia-rekordnoe-kolichestvo-novyh-ofisov.html> (accessed 22.08.2022).
6. Analysis of the situation with fires and their consequences in Moscow for 9 months of 2021 [Electronic resource] URL: https://uzhnoport.mos.ru/upload_local/iblock/adc/analiz_obstanovki_s_pozharami_i_ikh_posledstviyami_v_gorode_moskve_za_9_mesyatsev_2021_goda.pdf (accessed 22.08.2022).
7. Maryina A. Inform about the norms of the law, not punish: small business told about the expectations of the reform of control and supervision in the Russian Federation. Online edition RB.RU [Electronic resource] URL: <https://rb.ru/story/msb-knd> (accessed 22.08.2022).
8. Information posted on the website of the state control (supervision) body for the purpose of preparing a public discussion of the results of law enforcement practice, guidelines on compliance with mandatory requirements of the state control (supervision) body. GU GPS of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation in Moscow, 2019 [Electronic resource] URL: https://static.mchs.gov.ru/upload/site3/document_file/iskuKID5gt.pdf (accessed 27.08.2022).

9. Information posted on the website of the state control (supervision) body for the purpose of preparing a public discussion of the results of law enforcement practice, guidelines on compliance with mandatory requirements of the state control (supervision) body. GU GPS of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation in Moscow, 2020 [Electronic resource] URL: https://static.mchs.gov.ru/uploads/resource/2020-04-15/2020-god_1586945225319258059.pdf (accessed 27.08.2022).
10. Zakiryaev H.I., Yuntsova O.S. Advantages and disadvantages of a risk-based approach in the implementation of state fire supervision. Scientific and analytical journal "Supervisory activity and forensic examination in the security system" No. 2-2020 [Electronic resource] URL: https://igps.ru/Content/publication/documents/2-20_637515764856891485.pdf (accessed 25.08.2022).

© Фирсова Т.Ф., Голиков А.С., 2022 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №5/2022

Для цитирования: Фирсова Т.Ф., Голиков А.С. ПОЖАРНЫЕ РИСКИ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЗДАНИЯХ МОСКВЫ// Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №5/2022