**Пожарная безопасность объектов строительства г. Москвы: изменения законодательства, проблемы и тенденции**

В.С. Тимошин

Больше года прошло после принятия Федерального закона № 232-ФЗ от 18.12.2006 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 232). В соответствии с данным законом органы государственного пожарного надзора МЧС России были лишены возможности вести надзор за соблюдением требований пожарной безопасности при осуществлении градостроительной деятельности.

Это и участие в комиссиях по выбору площадок и в приемке завершенных строительством объектов, и контроль за строительством, а также согласование проектной документации.

Внесенные законом изменения в порядок осуществления контроля за градостроительной деятельностью должны были, по мнению разработчиков закона, создать предпосылки для развития благоприятных условий на пути осуществления процесса по возведению зданий. Ликвидировать излишние административные барьеры, упорядочить сам процесс строительства.

Однако этого не произошло. Фактически произошел разрыв организационно-структурной связи надзорных органов на всех этапах создания зданий и их эксплуатации. Сложилась ситуация, когда Комитет города Москвы по государственной экспертизе проектов и ценообразованию в строительстве (далее – МГЭ) рассматривает и согласовывает проектную документацию, Комитет государственного строительного надзора города Москвы (далее – Комитет) ведет контроль за строительством и принимает объекты в эксплуатацию, а органы государственного пожарного надзора (далее – ГПН) осуществляют надзор за объектами только после их приемки в эксплуатацию.

Вместе с тем с Государственного пожарного надзора МЧС России на основании Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ никто не снимал функций по предупреждению пожаров, предотвращению гибели людей, а также по расследованию причин, способствующих его возникновению, и по рассмотрению административных дел о нарушениях требований пожарной безопасности.

К сожалению, приходиться констатировать, что ситуация не просто ухудшилась, она привела к ослаблению контроля за качеством реализуемых мероприятий по противопожарной защите проектируемых объектов и к снижению уровня пожарной безопасности как на строящихся, так и на законченных строительством и реконструкцией объектах.

И это вне зависимости оттого, объект это капитального строительства или существующее здание.

Это не голословное утверждение. Так, в 2007 г. на строящихся, реконструируемых и капитально ремонтируемых объектах города Москвы произошло 98 пожаров. По сравнению с 2006 г. их количество увеличилось на 75% – с 56 до 98 случаев. Не лучшую картину мы наблюдаем и в этом году. По итогам I квартала 2008 г. было зафиксировано уже 37 пожаров с материальным ущербом 511 49 руб. (в 2007 г. за тот же период произошло 23 случая). То есть количество пожаров увеличились более чем в 1,5 раза (или на 60,9%), а ущерб от них более чем в 100 раз – с 5 370 руб. до 511 499 руб. соответственно.

Но что самое страшное – наблюдается рост количества погибших на пожарах в четыре раза (в этом году 4 человека, в прошлом году погиб только один человек).

Далее мне бы хотелось более подробно остановиться на фактическом состоянии дел в области обеспечения пожарной безопасности на объектах градостроительного комплекса.

Отсутствие на момент введения в действие ФЗ № 232 нормативных правовых актов, в том числе МЧС России, регламентирующих порядок рассмотрения и согласования отступлений от требований пожарной безопасности, осложнило работу многих проектных организаций. Процесс согласования, а значит и строительства, фактически был приостановлен. В целях заполнения нормативно-правового вакуума в период интенсивного строительства уникальных и особо важных объектов, в том числе высотных многофункциональных комплексов, объектов с массовым пребыванием людей, подземных транспортных тоннелей, требующих повышенного уровня обеспечения пожарной безопасности, Управлением государственного пожарного надзора Главного управления МЧС России по г. Москве (далее – УГПН) совместно с МГЭ в феврале 2007 г. был разработан на переходный период, до выхода соответствующих нормативных документов, Регламент взаимодействия, который был согласован в МЧС и утвержден первым заместителем мэра Москвы В.И. Ресиным.

Однако по мере создания Управления пожарной безопасности зданий и сооружений в МГЭ (далее – УПБ МГЭ) реализация основных положений Регламента стала невозможна. Так, члены Экспертного совета от МГЭ, обладающие правом решающего голоса, стали уклоняться от участия в заседаниях Совета (из восьми проведенных советов в феврале–июне 2007 г. только на трех присутствовали представители МГЭ). Это привело к тому, что сотрудники МГЭ фактически перестали владеть информацией о рассматриваемых и принимаемых решениях.

В конечном итоге сложилась ситуация, когда организациям инвесторов, заказчиков и генпроектировщиков приходилось по требованию МГЭ по несколько раз обращаться в УГПН за различными разъяснениями. Такое положение не изменилось и в настоящее время.

Учитывая все эти факты, а также то, что в марте 2007 г. в Минюсте России прошел официальную процедуру государственной правовой экспертизы приказ МЧС России от 16.03.2007 № 141, благодаря которому было создано правовое поле для согласования отступлений от требований пожарной безопасности только органами государственного пожарного надзора, нами Регламент взаимодействия с МГЭ был расторгнут.

На основании разработанного Положения об организации работы Нормативно-технического совета (далее – НТС) в него помимо сотрудников УГПН были включены как представители пожарнотехнических научно-исследовательских заведений, так и представители вновь созданных пожарных управлений МГЭ и Комитета.

НТС фактически стал правопреемником действовавшего ранее Экспертного совета УГПН, на котором рассматривались принципиальные технические решения по обеспечению пожарной безопасности.

В 2007 г. в УГПН было проведено 18 заседаний НТС, на которых рассмотрено 162 материала, за аналогичный период 2006 г. проведено 10 заседаний Экспертного совета, на которых рассмотрено 55 материалов. В 2008 г. уже проведено 5 заседаний и рассмотрено 40 материалов.

Вместе с тем представители МГЭ, ссылаясь на свои внутриведомственные документы, продолжают не просто игнорировать все заседания Совета, но и постоянно подвергают сомнениям саму законность его проведения и принимаемых им решений, компетентность специалистов, входящих в состав НТС. И это притом, что большая часть сотрудников УПБ МГЭ ранее работали в ГПН, а некоторые принимали непосредственное участие в работе экспертных советов.

Кроме того, УПБ МГЭ при рассмотрении большинства проектов, разработанных на основании Технических условий на проектирование противопожарной защиты (далее – ТУ), согласованных в установленном порядке НТС, указывается на несоответствие проектных материалов ТУ. Видимо, руководство УПБ МГЭ не совсем ориентируется в порядке рассмотрения и согласования проектно-сметной документации, определенном Положением о порядке организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145. Ведь после согласования ТУ на НТС проектные организации разрабатывают проектную документацию, которая поступает непосредственно на рассмотрение в МГЭ, а не УГПН, и на данном этапе УГПН не имеет права контролировать принятые проектные решения и не несет за них ответственность.

Еще один немаловажный вопрос – организация работы по разработке новых нормативных правовых актов, содержащих требования по пожарной безопасности и по корректировке уже существующих документов. Очень жаль, что УГПН или привлекается к этой работе только на заключительных этапах, или совсем не привлекается.

В качестве примера может служить то, как в ОАО «ЦНИИПжилища» проводится работа по корректировке МГСН 4.19-2005 «Временные нормы и правила проектирования многофункциональных высотных зданий и зданий комплексов в городе Москве», в откорректированном варианте которого предусмотрены значительные послабления требованиям пожарной безопасности, такие как уменьшение пределов огнестойкости основных строительных конструкций здания в зависимости от пожарной нагрузки на этажах, увеличение высоты пожарных отсеков более 50 м, использование в качестве путей эвакуации пожарных лифтов, отмена вертолетных площадок на расстоянии не более 500 м от здания и др.

Данный документ имеет очень большое значение для нашего города, ведь только благодаря ему удалось заполнить создавшийся вакуум в федеральных нормах и совершенствовать (конкретизировать) основные положения требований пожарной безопасности применительно к уникальным и особосложным столичным объектам.

Очень хотелось бы отметить в данной статье не только негативные, но и положительные моменты в нашей совместной работе как с органами исполнительной власти г. Москвы, так и с Комплексом архитектуры, строительства, развития и реконструкции города. Это и разработка Отраслевой схемы размещения пожарных депо в Москве, отражающей перспективу высотного строительства, освоение новых территорий, а также передислокацию ряда пожарных депо (итогом данной работы стало постановление Правительства Москвы от 6 февраля 2007 г. № 78-ПП); и корректировка территориальных градостроительных нормативов (в том числе МГСН 4.18-99 «Предприятия бытового обслуживания населения», МГСН 5.01-06 «Стоянки легковых автомобилей», и др.); и совместная работа в Рабочей группе по обеспечению проектирования, мониторинга устройства фасадных систем для высотного строительства и уникальных зданий; и участие на постоянной основе в работе общественного градостроительного совета при мэре Москвы и архитектурного совета города Москвы.

Можно еще очень много рассказывать про ту работу, которая ведется в нашем городе по вопросам обеспечения пожарной безопасности в области градостроительства, но это тема уже для другой статьи.

Далее мне бы хотелось остановиться на вопросах контроля за строительством и приемкой объектов в эксплуатацию.

Данными функциями, как было сказано ранее, наделен Комитет государственного строительного надзора г. Москвы, в структуре которого в начале текущего года было создано управление пожарного надзора (далее – УПН Комитета), которое полностью укомплектовано в соответствии с утвержденными Правительством Москвы штатами, и его численность составляет порядка 100 человек. Ранее эти обязанности исполняло около 1 000 сотрудников УГПН. Этот факт, как и то, что в Комитете отсутствует система подготовки специалистов по пожарной безопасности, указывает на некоторую неспособность УПН Комитета охватить все объекты градостроительства, количество которых в настоящее время не уменьшилось (составляет более 3 000), не говоря уже про качество проводимых проверок.

Очень жаль, что руководители Комитета и УПН Комитета, несмотря на многочисленные обращения УГПН в свой адрес, продолжают по своему усмотрению трактовать как положения ст. 1 в части осуществления государственного пожарного надзора, так и ст. 20.4 и 23.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с которыми они имеют право составлять протоколы, но не наделены полномочиями рассматривать дела о нарушениях требований пожарной безопасности и принимать по ним решения. Прошло уже больше года после принятия ФЗ № 232, а в адрес УГПН не поступило ни одного материала, свидетельствующего о выявленных нарушениях правил пожарной безопасности при проведении мероприятий по контролю на объектах капитального строительства. Данный факт может говорить только об одном – что нарушений нет. Однако проведенный нами анализ пожаров, произошедших на поднадзорных Комитету объектах, свидетельствует об обратном. Так, более половины пожаров в 2007 г. (58 – более 57%) произошло на объектах, на которые разрешение на строительство было выдано непосредственно Комитетом. Такая же ситуация и в 2008 г., когда на поднадзорных Комитету объектах произошло 22 случая (более 60%), причем один из них с массовой гибелью людей.

Пожар 11 февраля этого года с массовой гибелью людей произошел в помещении на 30-м этаже 36-этажного строящегося здания жилого комплекса «Измайловский» по 4-й Парковой ул., вл. 16 (заказчик – ДКС «Дирекция строительных объектов № 3», генподрядчик – ООО ГП «СМУ-2»), приспособленном под раздевалку строителей. В результате пожара погибло четыре человека, спасено 15; обгорела мебель, строительные материалы, а также частично обгорели деревянные настилы строительных лесов. Предполагаемой причиной пожара явилось неосторожное обращение с огнем. Все материалы по пожару переданы в Измайловскую межрайонную прокуратуру. Если вы обратили внимание, то мы опять видим явное пренебрежение руководителей строительных организаций элементарными правилами пожарной безопасности, запрещающими проживание рабочих в строящихся зданиях, тем более в здании, в котором не закончены работы по устройству систем противопожарной защиты. По утверждению УПН Комитета, последняя проверка данного здания проводилась буквально за месяц до пожара!

Все это приводит к тому, что нарушители требований пожарной безопасности просто уходят от ответственности. Если в ближайшее время руководство Комитета не изменит своего отношения к данному вопросу, мы будем продолжать наблюдать существенное ухудшение обстановки с пожарами на новостройках.

Вместе с тем только в 2006 г. за нарушение правил пожарной безопасности сотрудниками УГПН было привлечено к административной ответственности 824 физических лица, 190 юридических лица и приостановлены строительно-монтажные работы на 8 объектах. Результаты этой работы позволили, несмотря на увеличение объемов строительства, придать положительную динамику, и количество пожаров сократилось на 43%. Думаю, что комментарии в данном случае излишни.

Следующее. В ходе проведения проверок по отдельным пожарам органами дознания УГПН был выявлен ряд случаев, когда срок действия разрешений на строительство, выданных Комитетом к моменту начала отделочных работ, истек и не продлевался. При этом разрешение на ввод объекта в эксплуатацию не выдано. Вследствие чего УПН Комитета ошибочно посчитало, что в данный период времени оно не несет ответственности за объект. А ведь именно в период, когда ведутся отделочные работы, вероятность возникновения пожара наиболее высока, и в это время фактически объект выпадает из-под надзора как Комитета, так и УГПН. Ведь УГПН должен по закону выходить на объект только после ввода его в эксплуатацию! Если же на объекте произойдет пожар прокуратура будет по действующему законодательству спрашивать с УГПН, а не с Комитета. Нам же не поступает никакая информация, и мы не имеем возможности осуществлять контроль. Что это – попытка в очередной раз переложить всю возможную ответственность на УГПН? К сожалению, другого я не вижу.

Вот наиболее характерные примеры пожаров на объектах данной категории:

– 19 февраля 2008 г. на территории ГМЗ «Царицыно» в оранжерейном комплексе № 2 по улице Дольская, д. 1 (разрешение на строительство Комитета Государственного строительного надзора г. Москвы № RU 77215000-000443 от 11.05.07, срок действия истек 10.08.07), в результате чего пострадал 1 человек, а также были уничтожены уникальные деревоклееные конструкции;

– 24 февраля 2008 г. в строящемся здании многофункционального торгового центра по Беловежской улице, вл. 21 (разрешение на строительство Комитета Государственного строительного надзора г. Москвы № RU 77162000-000299 от 02.04.07, срок действия истек 01.12.07). Пожаром были уничтожены строительные леса и опалубка на площади порядка 200 кв. м.

Это далеко не полный перечень пожаров.

Далее: рассмотрение рабочей документации и последующая приемка объектов в эксплуатацию.

До 2007 г. УГПН при проведении проверок строящихся объектов оценивалось также и качество выпускаемой рабочей документации, ее соответствие ранее согласованному проекту и противопожарным требованиям строительных норм и правил (СНиП). Кто сегодня занимается этим, не совсем понятно.

Проводимая УГПН работа по оценке соответствия принятых объектов и реализованных на них проектных решений требованиям пожарной безопасности показала, что, по всей видимости, никто.

Отсутствие контроля за данным направлением неизбежно приведет к снижению уровня обеспечения противопожарной защиты проектируемых объектов, возрастанию сметной стоимости их строительства, переработке проектных решений и переделке построенных зданий. Что сегодня мы уже и наблюдаем. Это не просто слова – есть конкретные факты.

Так, в 2007–2008 гг. УГПН было проверено 166 объектов, принятых в эксплуатацию Комитетом, по результатам которых был выявлен ряд грубых нарушений действующих противопожарных требований строительных норм и правил. К административной ответственности привлечено 36 юридических и 66 должностных лиц. Направлено 5 материалов по результатам проверок в судебные органы, по 4-м из которых было принято решение о наложении административного взыскания в виде штрафа. Направлены информации о неудовлетворительном противопожарном состоянии в адрес первого заместителя мэра Москвы в Правительстве Москвы В.И. Ресина, органы прокурорского надзора и другие заинтересованные организации.

В настоящее время работа по выявлению объектов, на которые выданы Комитетом разрешения на ввод в эксплуатацию, и взятию их под надзор для осуществления контроля за противопожарным состоянием продолжается. Однако здесь УГПН сталкивается с непонятными препятствиями. Комитет под разными предлогами отказывается нас информировать об объектах, на которые выданы разрешения на ввод, направляя для получения информации в другие комитеты и департаменты.

Только благодаря налаженному взаимодействию с такими организациям, как Служба градостроительного кадастра г. Москвы и Управление Федеральной регистрационной службы по г. Москве, к нам уже поступают напрямую все необходимые для осуществления наших функций сведения по всем объектам города. Однако возникает вопрос: а почему Комитет скрывает все эти сведения? Разве эти данные носят секретный характер?

Также одной из проблем, с которой мы сегодня столкнулись, это то, что в настоящее время из области государственного надзора за соблюдением пожарной безопасности в соответствии со ст. 49 и 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации исключен значительный ряд объектов нового строительства, реконструкции. К ним относятся и отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1 500 кв. м, и временные бытовые и вспомогательные здания и сооружения (вне территории стройплощадки).

Анализ обстановки с пожарами показывает, что на данной категории объектов из-за нарушений требований пожарной безопасности за истекший период количество пожаров также возросло почти вдвое.

Как пример можно привести пожар 26 сентября 2007 г. в гостинице «Ленинградская», в которой проводились работы по реставрации, приспособлению к современному использованию и по полной замене всех инженерных коммуникаций. Ордер на работы был выдан Объединенной административно-технической инспекцией г. Москвы. Комитетом данный объект не был взят на учет. В результате чего контроль за соблюдением правил пожарной безопасности со стороны надзорных органов на объекте не осуществлялся. И этот пожар в гостинице уже второй. Первый произошел в апреле текущего года.

Второй пожар произошел 13.10.07 в одноэтажной бытовке на территории района Марьина Роща (14-й проезд Марьиной Рощи, д. 1), когда погибло три человека, из них один ребенок.

В целях исключения в дальнейшем подобных случаев и для координации действий всех надзорных органов по контролю за объектами данной категории УГПН вышло с инициативой в Правительство Москвы о внесении изменений в постановление Правительства от 7 декабря 2004 г. № 857-ПП «Об утверждении Правил подготовки и производства земляных работ, обустройства и содержания строительных площадок в городе Москве» в части осуществления государственного пожарного надзора за объектами проектирования, строительства и проверки соответствия выполненных работ на завершенных строительством объектов, не подлежащих контролю со стороны Комитета государственного строительного надзора, в соответствии со ст. 49 и 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Наши предложения нашли поддержку, и в марте текущего года первым заместителем мэра Москвы В.И. Ресиным было подписано постановление Правительства Москвы от 4 марта 2008 г. № 157-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 7 декабря 2004 г. № 857-ПП».

Кроме того, в марте 2008 г. был принят закон г. Москвы «О пожарной безопасности», в котором определены требования к разработке градостроительной документации, к рассмотрению отступлений от нормативных требований, устройству подъездов и проездов к зданиям, а также об обязательном информировании руководителями организаций органов государственного пожарного надзора о завершенном строительстве и реконструкции.

Все это говорит о большом внимании со стороны Правительства Москвы и Московской городской думы к вопросам обеспечения пожарной безопасности города.

В заключение своей статьи мне хотелось бы отметить, что сохранить еще (пока!) существующую систему безопасности на объектах градостроительного комплекса, обеспечив при этом надежную защиту жизни и здоровья граждан от пожаров и их последствий, возможно только согласованными действиями всех участников процесса – как надзора за строительством, так и самих строителей. И Управление государственного пожарного надзора города Москвы готово не только к диалогу, но и к совместной работе со всеми.