

Обзорная статья

УДК 614.849; DOI: 10.61260/2304-0130-2023-4-9-13

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Хмельницкая Виолетта Владимировна;

Тимашева Елена Александровна;

✉ Кузьмина Татьяна Анатольевна.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

✉ kuzmina@igps.ru

Аннотация. Отмечены особенности нарушений требований пожарной безопасности в области строительства. Уточнены подходы к осуществлению как строительного надзора, так и пожарного надзора. Рассмотрены предложения по изменениям законодательства, перспективы возврата государственному пожарному надзору прежних полномочий в сфере строительства и прежде всего на стадии проектирования. Констатирована актуальность и своевременность обсуждаемой темы.

Ключевые слова: пожарная безопасность, нормативные требования, пожарный надзор, строительный надзор, изменения в законодательство

Для цитирования: Хмельницкая В.В., Тимашева Е.А., Кузьмина Т.А. Особенности оценки соблюдения требований пожарной безопасности на объектах капитального строительства на современном этапе // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2023. № 4. С. 9–13. DOI: 10.61260/2304-0130-2023-4-9-13.

Введение

В современной России строительство и проектирование зданий и сооружений идет быстрыми темпами, эта отрасль считается стабильной и быстро развивающейся в нашей стране. С каждым годом объем строительных работ растет, эти данные подтверждаются экономическими показателями Росстата [1]. Число зданий, введенных в действие с 2015 по 2021 г., увеличилось с 306,4 тыс. до 403,1 тыс. (рис.).

ВВОД В ДЕЙСТВИЕ ЗДАНИЙ

	2015	2017	2018	2019	2020	2021
Число зданий – всего, тыс.	306,4	272,6	261,1	305,5	326,7	403,1
в том числе:						
жилого назначения	286,1	253,8	242,4	285,8	308,0	383,4
нежилого назначения	20,3	18,8	18,7	19,7	18,7	19,7
Общий строительный объем зданий – всего, млн м ³	622,8	599,4	584,6	653,0	630,2	664,6
в том числе:						
жилого назначения	415,7	401,3	375,3	418,8	408,2	421,6
нежилого назначения	207,1	198,1	209,3	234,2	222,0	242,9
Общая площадь зданий – всего, млн м ²	139,4	137,3	132,7	146,7	143,4	148,4
в том числе:						
жилого назначения	106,2	104,6	101,8	111,7	110,0	114,4
нежилого назначения	33,2	32,7	30,9	35,1	33,4	34,0

Рис. Число зданий, введенных в действие за период с 2015 по 2021 г.

В определенной части технических проектов и даже введенных в эксплуатацию зданий имеются серьезные нарушения требований пожарной безопасности, которые, к сожалению, в процессе их эксплуатации уже невозможно устранить.

О каких нарушениях идёт речь в данном случае? Это нарушения требований пожарной безопасности, связанные с конструктивными, объёмно-планировочными и инженерно-техническими решениями, которые невозможно исправить компенсирующими мероприятиями. К примеру, противопожарные расстояния и разрывы между зданиями и сооружениями, обеспечение проездов и подъездов пожарной техники и личного состава к зданиям и сооружениям, невозможность обеспечения безопасной эвакуации людей эвакуационными путями и выходами и т.п.

Аналитическая часть

До 2007 г. государственный пожарный надзор (ГПН) обладал функциями контроля за строительством и проектированием объектов, а также участвовал в приемке законченных строительством (реконструкцией) объектов [2]. Как показал анализ министерства, свыше 11 тыс. объектов, принятых в эксплуатацию с 2007 г., в 80 % случаев имеют нарушения в требованиях пожарной безопасности, которые можно устранить либо при реконструкции объекта, либо при его капитальном ремонте, а то и вовсе этот объект нужно сносить [3].

На сегодняшний день, согласно ст. 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации [4] при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства федеральный государственный пожарный надзор не осуществляется. Также эта норма закреплена в п. 42 «Положения о федеральном государственном пожарном надзоре» [5]. То есть инспектор ГПН может провести проверку поднадзорного объекта только после того, как проект утверждён государственным строительным надзором, здание построено и введено в эксплуатацию. Фактически инспектор ГПН может быть бессилён в требовании исполнения норм пожарной безопасности, если выполнение возможно только при капитальном ремонте или сносе.

Какое ведомство проводит проверку зданий и сооружений на этапе проектирования, строительства и реконструкции? Эту деятельность, а именно государственный строительный надзор в Российской Федерации (ГСН), осуществляет федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (РОСТЕХНАДЗОР).

Говоря о перспективах расширения полномочий должностных лиц органов ГПН при проведении контрольных (надзорных) мероприятий в сфере строительства стоит упомянуть, что согласно п.п. 7, 8 ст. 66 Федерального закона от 21 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ФЗ № 248-ФЗ) при проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия необходимо соблюдать принцип недопустимости проверки одних и тех же обязательных требований несколькими контролирующими органами в отношении одного объекта контроля. А также ФЗ № 248-ФЗ устанавливает, что вмешательство контролёров в деятельность контролируемых лиц должно быть соразмерно возможным последствиям допущенных ими нарушений (согласно ст. 9) [6].

Таким образом, по закону невозможен двойной надзор за одним объектом контроля. Тогда проверка, к примеру, проектной документации как результат деятельности гражданина или организации, даже в разных вопросах, инспекторам по пожарному надзору запрещается. При отсутствии создания единой формулы для всех служб и министерств представляется, как вариант, возможное внесение поправок в Градостроительный кодекс Российской Федерации, ФЗ № 248-ФЗ, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ № 69-ФЗ), а также во все последующие и вытекающие из этого документы, которые бы разделяли полномочия в этом вопросе, поскольку пожарную безопасность должен проверять сотрудник, имеющий профильное образование по пожарной безопасности.

На сегодняшний день мы можем наблюдать, что этот вопрос обсуждается уже несколько лет – в 2018 г. депутатами Государственной думы был выдвинут законопроект № 518816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации по вопросам совершенствования деятельности федерального государственного пожарного надзора» [7], в котором предлагается осуществлять надзор органам ГПН совместно с органами ГСН в вопросах строительства, также проводить согласование и рассмотрение проектно-сметной документации по строительству, расширению, капитальному ремонту и т.д. Еще одним из предложений является выборочный контроль организаций, которые разрабатывают проекты в сфере, касающейся соответствия пожарным требованиям. То есть можно проследить определенную аналогию ст. 6 ФЗ № 69-ФЗ в редакции от 4 декабря 2006 г., которая действовала до 1 января 2007 г.

Проект прошел два чтения, после чего в него были внесены поправки, назначали дату третьего чтения, которая переносилась. Данный законопроект так и не получил ни утверждения, ни отказа. Вопрос остался открытым, изменения в нормативно-правовые акты не были внесены, но это предложение по-прежнему не теряет своей актуальности и обсуждается на высших уровнях министерства.

Так, 30 мая 2023 г. во главе с Анатолием Михайловичем Супруновским – заместителем Министра МЧС России – главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору при участии руководителей основных российских общественных организаций предпринимателей, а также представителей Минстроя России обсудили вопрос о невозможности исправления нарушений требований пожарной безопасности зданий и сооружений после ввода в эксплуатацию, и, как следствие, расширение полномочий инспекторов ГПН в сфере строительства, а именно профилактическую деятельность и консультирование по вопросам пожарной безопасности зданий на этапе проектирования. Это представляется следующим образом: инспектор даёт рекомендации в сфере пожарной безопасности для органов ГСН или же собственника, застройщика [8].

Заключение

Данная тема становится обсуждаемой и все более актуальной – так Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Александр Вячеславович Куренков 19 июля 2023 г. на очередном заседании Совета Федерации вынес на обсуждение вопрос о возвращении министерству функций по контролю проектирования зданий. Министр заявил, что данная отрасль уже много лет не контролируется МЧС России, что, в свою очередь, затрудняет работу спасателей при возникновении чрезвычайных ситуаций [9]. Также министр отметил, что инспектор может прийти только на введенный в эксплуатацию объект, а этого недостаточно для того, чтобы реально уменьшить количество пожаров. Особенно Александр Вячеславович акцентировал внимание на актуальность этого вопроса в многоквартирных домах, которые массово строятся в Москве и других больших городах, ведь застройщик, гонимый за желанием сэкономить, подчас забывает о пожарной безопасности.

Глава государства В.В. Путин во время Петербургского международного экономического форума 2023 г. заявил: «Если бизнес не связан с высокими рисками причинения вреда гражданам или окружающей среде, его вообще не должны проверять – ни в плановом порядке, ни во внеплановом. Достаточно профилактических мероприятий» [10]. Данное заявление президента говорит о снижении перспектив проверок каких-либо контролирующих органов и перемещение спектра внимания на другие более значимые отрасли на сегодняшний день.

Такая позиция государства объясняется стремлением снизить нагрузку на бизнес среду, дать возможность развиваться предпринимателям в современных условиях, а также реформировать контрольно-надзорную сферу. Мы наблюдаем динамику данных событий [11–17]. В сфере пожарной безопасности вопрос ослабления давления на недобросовестных физических и юридических лиц имеет большую цену, а именно человеческие жизни, поэтому устранение нарушений на ранней стадии, особенно на этапе проектирования, принесет существенные шансы исключить не только нарушения требований безопасности, но и их трагические последствия.

Список источников

1. Федеральная служба государственной статистики // Статистические издания – Строительство в России. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13227.?print=1> (дата обращения: 15.11.2023).
2. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
3. ТАСС // Надзору МЧС России могут вернуть функцию проверки зданий на стадии проектирования. URL: <https://tass.ru/obschestvo/13224745> (дата обращения: 15.11.2023).
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
5. О федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства Российской Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
6. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
7. Законопроект № 518816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования деятельности федерального государственного пожарного надзор» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/518816-7> (дата обращения: 15.11.2023).
8. МЧС России поддерживает законодательную инициативу депутатов Госдумы об участии инспекторов пожарной безопасности в государственном строительном надзоре // Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/5028560> (дата обращения: 15.11.2023).
9. Куренков заявил о необходимости передать МЧС России надзор за строительством // РБК. URL: <https://realty.rbc.ru/news/64b7bdab9a794750bed92834> (дата обращения: 15.11.2023).
10. Путин объявил об освобождении от проверок бизнеса, не связанного с рисками для человека и экологии // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6053182?ysclid=lnm0r550yt7330324764> (дата обращения: 15.11.2023).
11. Вахмистрова С.И., Вахмистров В.П. «Регуляторная гильотина» в нормативно-правовой практике МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 4 (49). С. 49–54.
12. Сальников А.В., Кузьмина Т.А. Достоинства и потенциальная проблематика Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации» // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2021. № 1. С. 10–18.
13. Мордвиненко С.Е., Пикуш Д.С., Ершов А.В. К вопросу об организационных проблемах государственного пожарного надзора в связи с вступлением в силу Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Безопасность техногенных и природных систем. 2021. № 4. С. 14–18. DOI: 10.23947/2541-9129-2021-4-14-18.
14. Кузьмина Т.А., Кондрашин А.В. Особенности оценки соблюдения требований пожарной безопасности на объектах капитального строительства на современном этапе // Пожарная безопасность объектов капитального строительства. Нормативы, проектирование, устройство и эксплуатация: материалы Всерос. науч.-техн. конф. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2022. С. 18–23.
15. Минина А.А., Атаян Г.Ю., Богатырева А.Т. Основные тренды контрольно-надзорной деятельности в условиях моратория на проверки // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 79–82. DOI: 10.47643/1815-1329_2023_1_79.

16. Анализ и совершенствование нормативных положений, регламентирующих пожарный и строительный надзор объектов защиты / И.К. Бакиров [и др.] // Сетевое издание «Нефтегазовое дело». 2023. № 3. С. 5–19. DOI: 10.17122/ogbus-2023-3-5-19.

17. Не проверено, нарушений нет // Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность. URL: <https://knd.ac.gov.ru/6570/> (дата обращения: 15.11.2023).

Информация о статье: статья поступила в редакцию: 30.11.2023; принята к публикации: 01.12.2023

Информация об авторах:

Хмельницкая Виолетта Владимировна, магистрант Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149)

Тимашева Елена Александровна, магистрант Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149)

Кузьмина Татьяна Анатольевна, доцент кафедры надзорной деятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), кандидат педагогических наук, e-mail: kuzmina@igps.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3573-785X>, SPIN-код: 2511-0787