

Основные требования по реализации норм и правил пожарной безопасности на объектах капитального строительства

М.А. Луняков, канд. экон. наук, зам. начальника Управления энергетического и строительного надзора,

И.А. Сидоров, зам. начальника отдела государственного пожарного и санитарно-эпидемиологического надзора,

Н.А. Шолин, консультант отдела государственного строительного надзора (Ростехнадзор)

Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18.12.06 № 232-ФЗ (далее – Закон), по сути, произвёл революцию в градостроительном законодательстве. Особое внимание в Законе обращено на организацию и осуществление единого государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Часть 7 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утверждённого и введённого в действие Федеральным законом от 29.12.04 № 191-ФЗ (далее – Градостроительный кодекс Российской Федерации), однозначно трактует, что не допускается осуществление иных видов государственного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, кроме государственного строительного надзора. Из этого следует, что, функция осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора, государственного пожарного надзора и других специальных видов надзора, предусмотренных действующим законодательством, при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства возложены только на органы государственного строительного надзора.

Статьей 6 Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21.12.94 № 69-ФЗ установлено, что в случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрен государственный строительный надзор (ГСН), государственный пожарный надзор (ГПН) осуществляется в рамках государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный строительный надзор, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Таким образом, обязанности (функция) осуществления государственного пожарного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства возложены только на вышеуказанные федеральные органы исполнительной власти (в рамках их компетенции) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный строительный надзор.

Других надзорных органов, осуществляющих государственный пожарный надзор на объектах строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, действующим законодательством не предусмотрено.



Однако согласно письму МЧС России от 28.12.06 № 43-4357-19 «Об участии органов ГПН в градостроительной деятельности», а также на основании пункта 1 Положения о государственном пожарном надзоре, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном пожарном надзоре» от 21.12.04 № 820, государственный пожарный надзор за исполнением законодательства в области пожарной безопасности в отношении физических и юридических лиц, осуществляющих строительство, в части соблюдения требований пожарной безопасности в Российской Федерации при производстве строительно-монтажных работ осуществляют подразделения государственного пожарного надзора МЧС России в соответствии с действующим законодательством.

А в соответствии с частью 1 пункта 2 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации предмет государственного строительного надзора – проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов и проектной документации.

Полномочия осуществлять государственный пожарный надзор возложены законодателем не только на органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы МЧС России, но и на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный строительный надзор в рамках своей компетенции, а также надзор на подземных объектах и при производстве, транспортировании, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения.

При отсутствии технических регламентов к предмету государственного строительного надзора относится проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства (далее – нормы и правила).

Строительные нормы и правила (далее – СНиП) являются нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и подлежат государственной регистрации в том случае, если в их положениях содержатся нормативные предписания. СНиПы, положения которых содержат нормативные предписания, не прошедшие государственную регистрацию в установленном порядке, носят рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения. Однако в случае установления требований СНиПов в проектной документации, прошедшей государственную экспертизу, данные требования для конкретного объекта строительства, реконструкции, капитального ремонта становятся обязательными и подлежат исполнению в соответствии с действующим законодательством.

В сложившейся ситуации проектные институты, проектируя объект, пытаются по-разному трактовать действия тех или иных нормативных документов, будь то строительные нормы, нормы проектирования или противопожарные нормы. Проектировщики стараются уменьшить конечную

стоимость объекта путём «ухода» от дорогостоящих мероприятий по обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений. В одних случаях дорогие системы противопожарной защиты заменяются более дешёвыми но, к сожалению, не всегда эффективными. В этом случае предпочтительна замена систем тушения пожара системами его обнаружения. В других случаях понижают предел огнестойкости несущих строительных конструкций, а некоторые несознательные проектировщики умудряются снизить ширину эвакуационных проходов и лестничных клеток или сократить число эвакуационных выходов, что совершенно недопустимо.

Главная цель проектных институтов, органов государственной экспертизы, государственного строительного надзора, генеральных подрядчиков и подрядных организаций строительства – совместно построить безопасный для дальнейшей эксплуатации объект.

Мы готовы признать, что действующие нормативные документы по пожарной безопасности далеко не идеальны, а использование некоторых систем противопожарной защиты на отдельных объектах не только неэффективно, но даже и небезопасно. Но при отступлениях от нормативной документации проектировщики должны чётко осознавать, что «уход» от той или иной системы противопожарной защиты или какие-либо инженерно-строительные и архитектурно-планировочные отступления от требований норм и правил, не повредят общей противопожарной защищённости здания. Подобные отступления от нормативной документации должны в обязательном порядке вноситься в проектную документацию только при соответствующих обоснованиях, подкреплённых расчётными сценариями, разработанными в соответствии с действующими стандартами.

При осуществлении Ростехнадзором государственного строительного надзора в областях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства приоритет отдаётся проверке соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов, а также результатов названных работ обязательным требованиям технических регламентов и проектной документации.

Если объект строится в точном соответствии с проектной документацией, прошедшей государственную экспертизу, но в процессе проведения надзорных мероприятий государственный инспектор выявляет несоответствие данной проектной документации обязательным требованиям технических регламентов, он имеет право потребовать от заказчика объекта расчётные обоснования отступлений от действующих норм и правил. Кроме того, проверка может быть сопряжена с проведением различных экспертиз, обследований, лабораторных и иных испытаний выполненных работ и применяемых строительных материалов. Государственный инспектор строительного надзора может также потребовать от заказчика, застройщика или подрядчика проведения обследований, испытаний, экспертиз выполненных работ и применяемых материалов, если это требуется при проведении строительного контроля, но не было осуществлено.

Для определения качества нанесения огнезащитных составов и их идентификации, а также для проведения инструментальных испытаний систем противопожарной защиты орган государственного строительного надзора может привлекать экспертные организации, испытательные лаборатории, имеющие необходимое оборудование и квалификационный состав для проведения данных работ.



При выявлении в ходе проверки каких-либо нарушений должностным лицом органа государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи заказчику, застройщику или подрядчику (в зависимости от того, кто в соответствии с законодательством Российской Федерации несёт ответственность за допущенные нарушения) предписания об устранении таких нарушений. В предписании указываются: мероприятия по устранению выявленных нарушений; ссылка на технический регламент, иной нормативный правовой акт, проектную или рабочую документацию, требования которых нарушены, а также устанавливается срок устранения нарушений с учётом конструктивных и других особенностей объекта капитального строительства.

Отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации, необходимость которого выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта, допускается только на основании вновь утверждённой застройщиком или заказчиком проектной документации после внесения в неё соответствующих изменений в порядке, установленном законодательством.

В случае внесения изменений или дополнений в проектную документацию, прошедшую государственную экспертизу, в процессе строительства, а также отступлений от требований технических регламентов, проектная документация с учётом изменений направляется на повторную государственную экспертизу.

При проведении повторной государственной экспертизы экспертной оценке подлежит часть проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, а также совместимость внесённых изменений с проектной документацией и (или) результатами инженерных изысканий.

По окончании проверок при осуществлении ГПН в рамках ГСН, в зависимости от их результатов, могут следовать такие действия, как:

- ✓ составление и вручение застройщику акта проверки при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства (далее – акт проверки);
- ✓ возбуждение дела об административном правонарушении;
- ✓ вынесение постановления или определения по делу об административном правонарушении;
- ✓ выдача предписаний об устранении нарушений при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства (далее – предписание);
- ✓ вынесение представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам;
- ✓ подготовка и направление ответа по результатам рассмотренного обращения физического или юридического лица;
- ✓ подготовка и направление (при необходимости) информации в органы внутренних дел, прокуратуры, государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности и другие надзорные органы для принятия мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При выявлении административных правонарушений в области строительства и пожарной безопасности, в том числе не выполненных в установленные сроки мероприятий, предписанных обя-

зательными для исполнения, должностное лицо государственного строительного надзора в пределах своих полномочий должно принять все меры, направленные на устранение выявленных нарушений, их предупреждение, предотвращение возможной угрозы жизни, причинения вреда здоровью людей, имуществу, а также меры для привлечения лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

В случае выявления административного правонарушения инспектор государственного строительного надзора действует в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях: принимает меры, направленные на привлечение к административной ответственности лиц, совершивших правонарушение; выдаёт предписание об устранении выявленных нарушений.

За невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного строительного надзора, осуществляющего государственный надзор, государственный инспектор возбуждает административное дело по ч. 6 ст. 19.5 КоАП Российской Федерации.

За непринятие мер к устранению причин и условий, способствующих административному нарушению, должностное лицо органа государственного строительного надзора возбуждает административное дело по ст. 19.6 КоАП Российской Федерации.

После устранения выявленных нарушений лицо, осуществляющее строительство, направляет в орган государственного строительного надзора извещение об устранении выявленных нарушений (прил. 9, РД-11-04-2006).

По завершении строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства орган государственного строительного надзора проводит проверку (итоговую), по результатам которой проводится оценка соответствия выполненных работ требованиям технических регламентов, а также соответствия всех систем противопожарной защиты объекта, использованных строительных конструкций, отделочных материалов и оборудования, подлежащих обязательной сертификации, требованиям нормативных правовых актов и проектной документации, прошедшей государственную экспертизу, а также рабочей документации.

В рамках проведения итоговой проверки орган государственного строительного надзора может предпринимать следующие действия:

- ✓ запрашивать для рассмотрения:
 - ✓ перечень субподрядных организаций, выполнявших работы по монтажу систем противопожарной защиты объекта;
 - ✓ необходимый объём рабочей документации (проектные решения по видам работ, соответствующие технические условия, сертификаты пожарной безопасности, акты освидетельствования скрытых работ и т.п.);
 - ✓ результаты экспертиз, обследований, лабораторных и иных испытаний, в том числе данные о соответствии применяемых строительных материалов установленным требованиям пожарной безопасности;
 - ✓ результаты оценки противопожарного состояния объекта строительства (включая укомплектованность пожарных депо в нормативном радиусе действия специальной пожарной техникой).



✓ проверять устранение выявленных замечаний при осуществлении ГПН в рамках ГСН, а также исполнение постановлений по делам об административных нарушениях.

Кроме того, он проверяет:

✓ выполнение всего комплекса работ по обеспечению нормативной огнестойкости и класса конструктивной пожарной опасности здания, деления его на пожарные отсеки, устройства противопожарных преград (противопожарные стены, перегородки, двери, ворота, окна, люки, огнезадерживающие клапаны, экраны), противопожарных разрывов, подъездов и проездов для пожарной техники и т.д.;

✓ соответствие применяемых отделочных материалов нормативным требованиям пожарной безопасности;

✓ выполнение монтажных и пусконаладочных работ по системам противопожарной защиты с привлечением испытательной лаборатории (центра) для проведения индивидуальных и комплексных испытаний (инструментального контроля систем противопожарной защиты).

По результатам итоговой проверки оценивают выполненные работы и принимают решение о выдаче заключения органа государственного строительного надзора о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (технических условий на здание, норм и правил пожарной безопасности), иных нормативных актов и проектной документации.

В заключение отметим, что действия должностных лиц государственного строительного надзора должны соответствовать должностным инструкциям, руководящим документам Ростехнадзора и действующему законодательству, а предъявляемые ими требования должны быть обоснованы соответствующими нормативными документами. Все спорные вопросы, возникающие в результате проверок между заказчиком (застройщиком или подрядными организациями) и должностными лицами органов государственного строительного надзора, нужно решать в порядке, предусмотренном действующим законодательством, в том числе в судебном порядке.