

Госэкспертное мнение

01.07.19



Должно ли государство взять на себя экспертизу объектов «с массовым пребыванием людей»? Недавно в Москве в рамках деловой программы международного салона «Комплексная безопасность» прошла конференция «Пожарная безопасность уникальных и сложных объектов: особенности проектирования противопожарной защиты, строительство, эксплуатация. Техническое регулирование». Много внимания на конференции было уделено вопросам законодательства и государственной политики в области пожарной безопасности. Оживленную дискуссию вызвали слова начальника управления промышленной, ядерной, радиационной, пожарной безопасности и ГОЧС Главгосэкспертизы России Александра Красавина. В своем докладе он заявил, что перечень особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, установленный статьей 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, необходимо расширить, включив в него дополнительные категории. Сейчас в перечне объектов, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе на федеральном уровне, отсутствуют здания и сооружения гражданского назначения. Государство

такие объекты на стадии проектирования не контролирует, и вопросы обеспечения пожарной безопасности в них полностью отданы негосударственным экспертным организациям. В частности, Градостроительный кодекс не относит к уникальным объектам гигантские многофункциональные комплексы. И зачастую для получения разрешения на строительство зданий, сопоставимых с целым городом, достаточно получения заключения негосударственной экспертизы.

При этом Александр Красавин пояснил, что ни в коей мере не ставит под сомнение профессионализм негосударственных экспертных организаций. Тем не менее, с его точки зрения, контроль со стороны государства за правильностью и обоснованностью принятых решений на стадии проектирования подобных объектов необходим. В этой связи представитель ГГЭ предложил включить в перечень особо опасных, технически сложных и уникальных объектов такие категории, как «объекты с массовым пребыванием людей» и «объекты, запроектированные по индивидуальным нормативам в соответствии с требованиями специальных технических условий».

Есть возражения

С предложением о расширении полномочий государственной экспертизы не согласен президент Ассоциации «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» (НОЭКС) Шота Гордезиани. «Безусловно, тема безопасности зданий и сооружений актуальна всегда, на это направлены нормативы проектирования, включая нормы пожарной безопасности, а также работа контрольно-надзорных органов, — сказал Гордезиани. — Это именно та часть профессиональной деятельности, в которой ведущая роль принадлежит государству». Вместе с тем, эксперт отметил, что вся остальная деятельность, связанная с инженерными изысканиями, проектированием, строительством и эксплуатацией объектов капитального строительства, то есть с процедурами, которые и обеспечивают основу безопасности объектов, осуществляется профессиональным сообществом. По его словам, это

политика государства, направленная на развитие рынка и ослабление монополии государства в сфере строительства.

При этом президент НОЭКС напомнил, что нет оснований считать государственную экспертизу гарантией пожарной безопасности объектов капитального строительства. Об этом, по его мнению, свидетельствуют пожары в торговом-развлекательном центре «Зимняя вишня» в Кемерове и пермском клубе «Хромая лошадь», на объектах топливно-энергетического комплекса, проектная документация на строительство или реконструкцию которых прошла именно государственную экспертизу.

Надо подготовиться

Своего рода компромиссом между позициями представителей государственной и негосударственной экспертиз можно считать точку зрения советника директора ФАУ «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве (ФЦС)» Минстроя России, доктора технических наук, профессора Юрия Глуховенко. В принципе, он считает предложение Александра Красавина о расширении перечня объектов, проекты которых подлежат исключительно государственной экспертизе, обоснованным, и поддерживает его. Однако, по мнению Юрия Глуховенко, на практике органы госэкспертизы к реализации такого предложения не готовы. Для этого от экспертов требуется умение работать в рамках рискориентированного подхода, который предъявляет повышенные требования к уровню квалификации.

О сложностях с внедрением риск-ориентированного подхода на стадии проектирования говорил в своем докладе и Александр Красавин. В частности, он отметил, что используемые сегодня методики не учитывают материальные риски и не позволяют обосновывать отступления от многих требований нормативных документов, включенных в добровольные перечни к техническим регламентам. Но, как следует из комментария представителя ФЦС, дело не только в методиках, но и в кадровом составе Главгосэкспертизы. «В системе Главгосэкспертизы России на сегодняшний день собраны лучшие кадры экспертов в области пожарной безопасности, — заметил Глуховенко. — Однако

сосредоточены они, в основном, в центральном офисе организации в Москве. Представляется необходимым обеспечить единообразное понимание экспертами центрального офиса и филиалов (ГГЭ) всех особенностей риск-ориентированного подхода. Без выполнения этого условия предлагаемое расширение перечня объектов, проекты которых подлежат исключительно государственной экспертизе, может привести к появлению новых барьеров и трудностей при реализации крайне важных для страны инвестиционных проектов».

Документация подкачала

О преждевременности расширения состава объектов, проектная документация которых должна подлежать государственной экспертизе, предупреждает и председатель правления Общероссийского отраслевого объединения работодателей «Федеральная палата пожарно-спасательной отрасли», доктор технических наук, профессор Евгений Мешалкин. Но он видит причину в несовершенстве нормативной документации. Как уже отмечалось, получившие широкое распространение многофункциональные комплексы до сих пор не отнесены к уникальным и особо опасным объектам. Отсутствуют четкие критерии в отношении стадий технического перевооружения и изменения функционального назначения объектов, которые раньше были производственными. К таким объектам относились, кстати, ТРЦ «Зимняя вишня» и сгоревший в Казани ТЦ «Адмирал». Кроме того, экспертам приходится устанавливать соответствие проектной документации требованиям многих документов обязательного и добровольного применения, а также специальных технических условий, которые часто противоречат друг другу и не имеют под собой технико-экономического обоснования. А предусмотренные законодательством масштабы применения расчетно-аналитических и иных способов обоснования требований пожарной безопасности, наоборот, недостаточны.

То, что возникновению пожаров способствует несовершенство нормативной документации, признают и представители государственной экспертизы. Так, Александр Красавин обратил внимание на низкую эффективность

актуализации нормативных актов, проводимой в целях устранения существующих сложностей по вопросам пожарной безопасности. Ежегодно разрабатывается и обновляется большое количество сводов правил, но актуализированным нормативам не придается полноценный статус. Свод правил обновлен, но в приоритете остаются их старые редакции, включенные в перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий. Этот перечень был утвержден почти пять лет назад постановлением правительства Российской Федерации, и на правоприменительную практику актуализация влияет мало. «Кроме того, как показывает практика, актуализация зачастую не решает проблему тех требований, на которых как раз и спотыкаются проектировщики, и из-за которых регулярно вынуждены разрабатывать специальные технические условия, — констатирует Александр Красавин. — Хотя, конечно, на решение подобных проблемных требований и должна быть, в первую очередь, направлена актуализация».

С тем, что нормативная база по пожарной безопасности далека от совершенства, согласен и Шота Гордезиани. Он предложил исключить из практики понятия обязательных и добровольных норм проектирования. По его мнению, должны быть единые нормы, предусматривающие обязательные для выполнения требования по вопросам пожарной безопасности, а возможно, и для подготовки всей проектной документации. Он считает необходимым исключить из практики разработку специальных технических условий, как документов, компенсирующих отступления от нормативов проектирования или заменяющих отсутствующие нормативы. «Это порочная практика. Авторы проекта не имеют права отступать от нормативных требований по пожарной безопасности в угоду эффективным проектным решениям», — заявил «Строительной газете» Шота Гордезиани.

Получается, что главная проблема экспертизы состоит не в форме ее проведения, а в арсенале инструментов, которые используют сотрудники как государственной, так и

негосударственной экспертизы. И те, и другие нуждаются в современных нормативных документах, которые позволят обеспечить пожарную безопасность важнейших объектов.

Цитата:

Начальник управления промышленной, ядерной, радиационной, пожарной безопасности и ГОЧС Главгосэкспертизы России Александр Красавин:



«Многофункциональные комплексы, имеющие площадь в десятки тысяч квадратных метров и рассчитанные на одновременное пребывание тысяч людей, должны проектироваться под контролем государства»

Цитата:

Президент Ассоциации «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» (НОЭКС) Шота Гордезиани:



«В системе проектирования, изысканий, строительства не ставится вопрос о создании государственных проектных, изыскательских и строительных организаций для

обеспечения повышения безопасности объектов капитального строительства, аналогичная ситуация должна быть в системе экспертизы проектной документации»