УДК 699.81

Е.Е. Кирюханцев, В.Н. Иванов
(Академия ГПС МЧС России; e-mail: v.n.ivanov.pbs@yandex.ru)

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И СОГЛАСОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Анализируются проблемы разработки и согласования специальных технических условий в области пожарной безопасности, даны рекомендации по их упрощению.

Ключевые слова: специальные технические условия, пожарная безопасность.

E.E. Kirukhancev, V.N. Ivanov

PROBLEMS OF DEVELOPMENT AND APPROVAL OF SPECIAL TECHNICAL REQUIREMENTS FOR FIRE SAFETY

The problems of development and approval of special technical conditions for fire safety are analyzed, recommendations for their simplification was given.

Key words: special technical conditions, fire safety.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 20 августа 2016 г.

Начало XXI века навсегда останется в памяти строительного сообщества этапом "революционного" переворота системы технического регулирования в строительстве, объявившего главной целью снятие избыточного нормирования в строительной отрасли и раздробившего систему обеспечения безопасности зданий и сооружений на два основных направления – пожарная и инженерно-строительная безопасности.

Авторы статьи вновь обращаются к очень острой проблеме рассмотрения и согласования ***специальных технических условий (СТУ)*** в государственных органах. Существующий порядок согласований СТУ, да и в целом система технического регулирования в ***области пожарной безопасности (ПБ)***, порождает значительные негативные последствия для экономики страны, необоснованно удорожая строительство, срывая сроки начала строительства объектов и порождая новые схемы, существенно влияющие на сферу строительства.

Сейчас СТУ необходимы для объектов, на которые отсутствуют ***нормативные документы (НД)*** или отдельные требования ПБ, или этих требований недостаточно [1, 2].

Ранее все это называлось "отступлением от требований НД", которые согласовывались в органах надзора в ином порядке. Но прошло время, изменились общество, законодательная база, ввели новое обоснование, но суть не изменилась.

Итак, что представляют из себя СТУ?

Согласно [3], СТУ – технические требования в области безопасности объекта капитального строительства, содержащие (применительно к конкретному объекту капитального строительства) дополнительные к установленным

или отсутствующим техническим требованиям в области безопасности, отражающие особенности инженерных изысканий, проектирования, строительства, демонтажа (сноса) объекта капитального строительства, а также содержащие отступления от установленных требований.

СТУ – это разновидность НД, призванного сгладить недостатки существующей нормативной базы и обеспечить возможность проектирования, строительства и эксплуатации не только зданий и сооружений, но и иного объекта защиты, попавшего под действие федеральных законов [1, 2].

Также СТУ – это индикатор состояния нормативной базы: чем больше число СТУ, тем слабее и несовершеннее нормативная база.

Впервые понятие СТУ упоминались в 1930-е годы прошлого столетия в виде "специальных строительных норм" ("специальных правил") для складов хлопка, пакли, легковоспламеняющихся жидкостей, предприятий и цехов взрывчатых и отравляющих веществ. В виде термина "специальные технические условия" в современном понимании фигурируют в НСП 102-51 для уникальных зданий и сооружений, предприятий, связанных с взрывчатыми веществами (табл. 1).

СТУ как термин вновь применяется к объектам капитального строительства вначале в [4], а затем в части 2 ст. 78 Федерального закона [2] и в п. 5 Постановления Правительства РФ [5].

СТУ подлежат согласованию с федеральным органом исполнительной власти, а именно, с ***нормативно-техническими советами (НТС)*** Минстроя России [6] и МЧС России [7], а на территории г. Москвы могут согласовываться с уполномоченным Правительством Москвы органом (в 2016 г. – Москомэкспертизой) [8].

По приказу Минстроя России [3], помимо ранее существовавших видов СТУ [4], предусматриваются формулировки видов СТУ, приведённые на рис. 1.

Наиболее часто (до 75 %) разрабатываются СТУ именно в области обеспечения ПБ. При этом в практике проектирования, строительства и эксплуатации в части обеспечения ПБ существуют СТУ не только на объекты капитального строительства, уникальные объекты и объекты культурного наследия, но и на установки противопожарной защиты, технологического оборудования и эксплуатируемые объекты.

Классифицируем СТУ по ПБ не только на объекты капитального строительства, но и на объекты защиты, которые встречаются в практике проектирования, и разграничим некоторые из них (рис. 2).

Приказ МЧС России [7] определяет только порядок предоставления государственной услуги по согласованию СТУ в МЧС России. В нём, так же как и в других НД, отсутствует классификация СТУ по ПБ, лишь определён общий порядок согласования СТУ в МЧС России и некоторые технические стороны разработки СТУ. Тогда как, по мнению авторов, под каждую новую редакцию министерских приказов должны быть разработаны совместные либо отдельные, не противоречащие друг другу, методические рекомендации.

Таблица 1

Истоки и становление СТУ в России (СССР)

Дата	Наименование нормативного документа	Упоминание термина "СТУ"	Область применения СТУ
1930-е гг.	Правила и нормы для промышленного строительства" (утв. 1929 г.)	Специальные строительные нормы (специальные правила)	Склады хлопка, пакли и других аналогичных волокнистых материалов
1939 г.	ОСТ 90015-39. Общесоюзные противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий	Специальные нормы	Предприятия и цеха, производящие взрывчатые и отравляющие вещества, слады ЛВЖ
1951 г.	НСП 102-51. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест	Специальные технические условия	Уникальные здания и сооружения, предприятия, связанные с применением или хранением взрывчатых веществ, складов взрывчатых веществ, специальных объектов, имеющих узкоотраслевые особенности
1951-1955 гг.	ПТУСП МНП 02-51. Противопожарные технические условия строительного проектирования предприятий нефтедобывающей промышленности ПТУСП МНП 02-55. Противопожарные технические условия строительного проектирования предприятий нефтегазоперерабатывающей промышленности и по производству искусственного жидкого топлива	Противопожарные технические условия	Предприятия нефтеперерабатывающей промышленности
1952-1954 гг.	Н 102-54 (ТУ 101-52). Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест	Специальные технические условия	Уникальные здания и сооружения, предприятия, связанные с производством, применением и хранением ВВ, складов ВВ, специальных объектов, имеющих узко отраслевые особенности, и сельских населенных мест
1990-е гг.	СНиП 21-01-97*. Пожарная безопасность зданий и сооружений	Технические условия	Для зданий, на которые отсутствуют противопожарные нормы, а также для зданий класса функциональной пожарной опасности Ф 1.3 высотой более 75 *м**, зданий других классов функциональной пожарной опасности высотой более 50 *м* и зданий с числом подземных этажей более одного, а также для особо сложных и уникальных зданий"

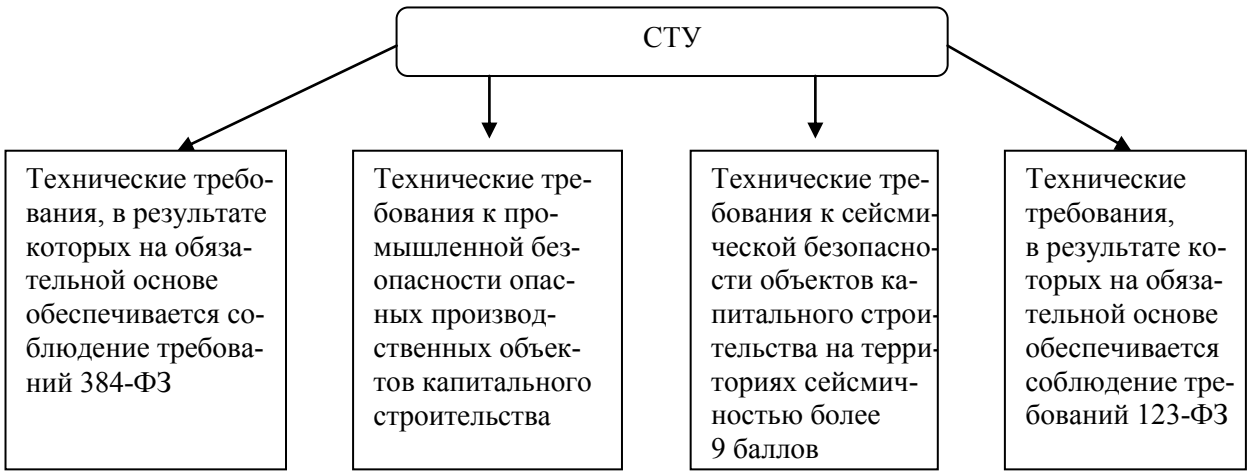

Рис. 1. Виды СТУ

С момента издания приказа [4] было опубликовано несколько методических рекомендаций, касающихся порядка оформления и построения СТУ [9, 10], положение о технических условиях на проектирование и строительство уникальных, высотных и экспериментальных объектов капитального строительства в городе Москве и инструкция МЧС России. Но сейчас они не представляют практического интереса, так как вышел в свет новый приказ [3].

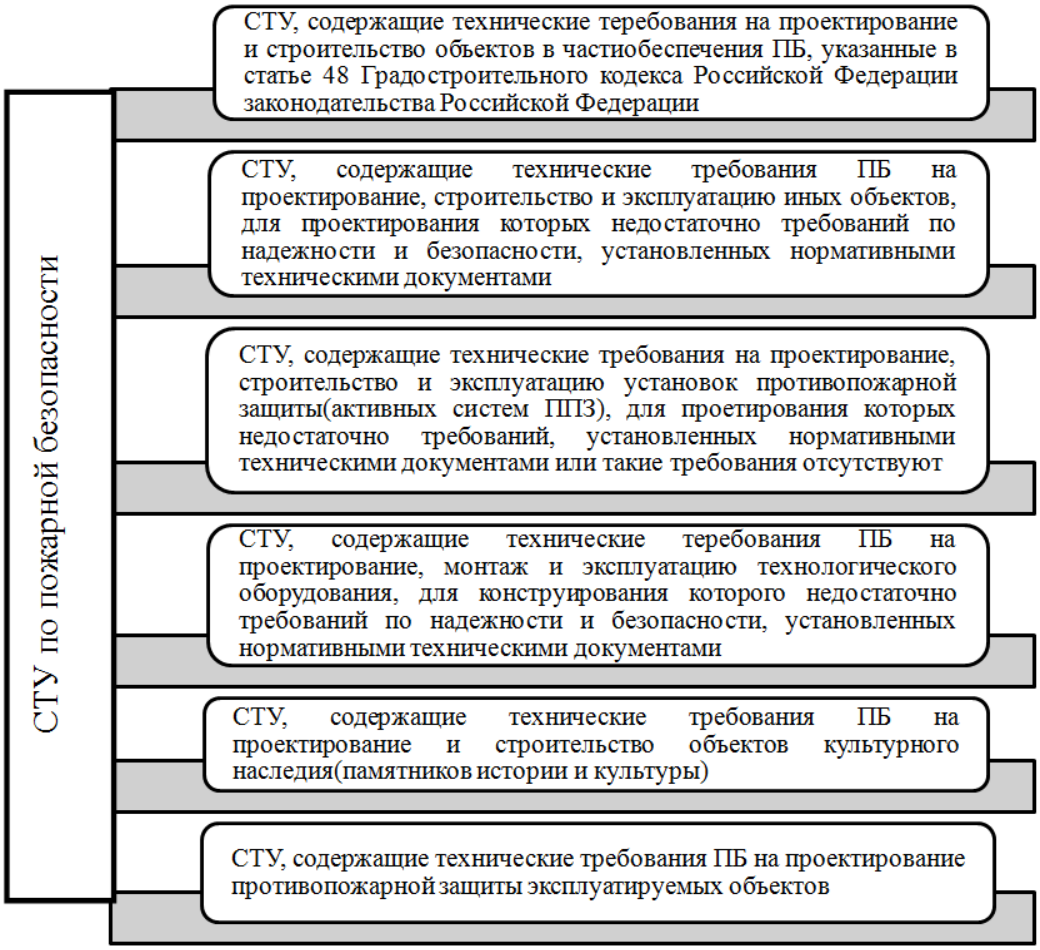

Рис. 2. Виды СТУ по ПБ в практике проектирования

В настоящее время отсутствуют утвержденные методические рекомендации, указания, положения или инструкции от Минстроя России и МЧС России, что, несомненно, сказывается на количестве замечаний к СТУ.

В Минстрое России в течение 2014 года ориентировочно проходило рассмотрение и согласование около 2 000 СТУ. Много это или мало, и какое количество достаточно?

Авторами было проанализировано 463 заключений с 1407 замечаниями НТС Минстроя России (рис. 3) и 78 заключений НТС подразделений МЧС России со 122 замечаниями с целью определения основных причин отказов в согласовании СТУ (рис. 4).

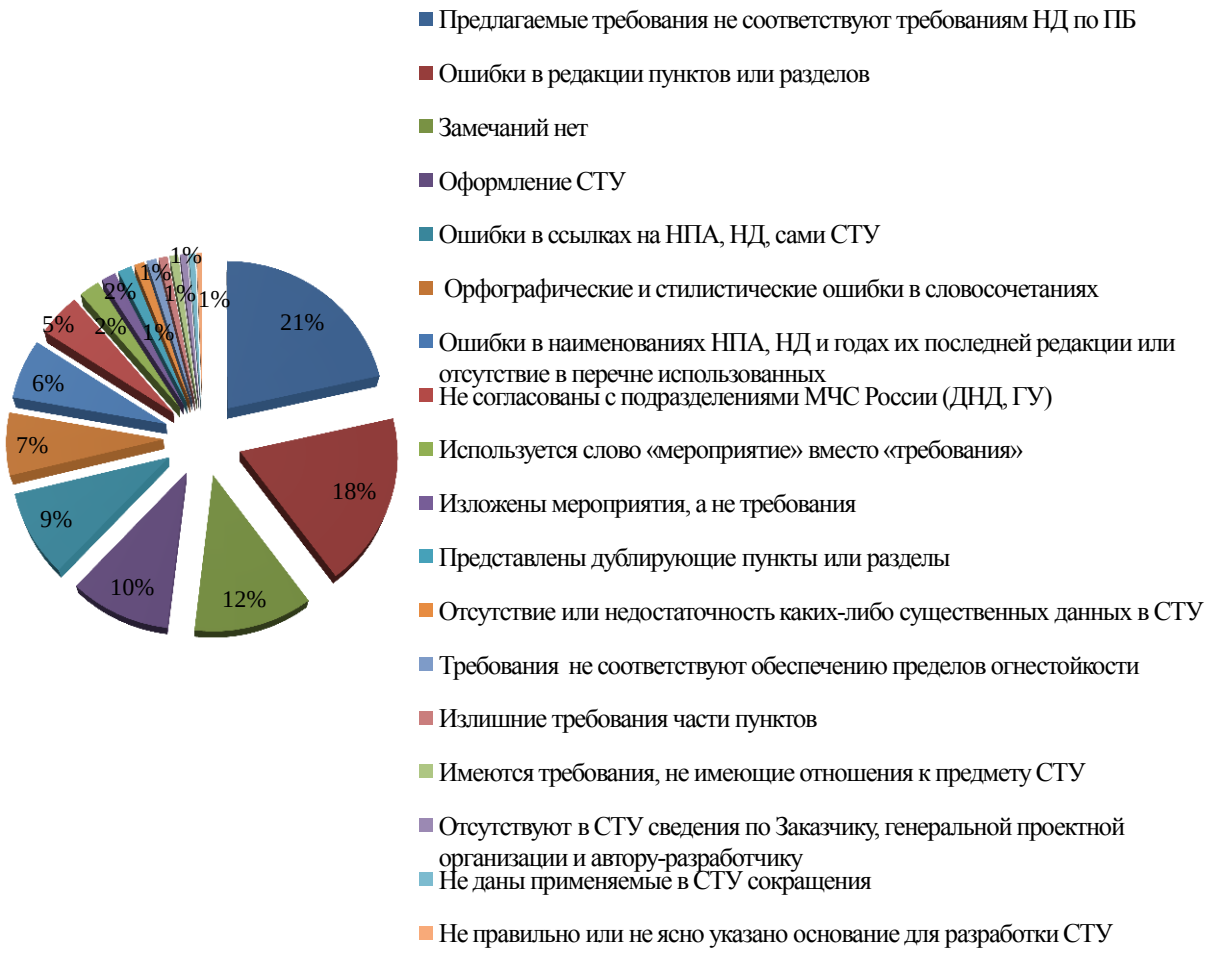

Рис. 3. Соотношение количества причин отказов в согласовании СТУ в Минстрое России

В среднем на 1 заключение НТС Минстроя России приходится 3 замечания, а на 1 заключение НТС МЧС России – одно-два замечания.

Основными причинами обоснованных отказов в согласовании СТУ в области ПБ в органах МЧС России являются: несоответствие СТУ требованиям [2], необоснованное снижение уровня защищённости объекта, по сравнению с действующими НД, отсутствие, недостаточность или несоответствие дополнительных компенсирующих мероприятий, ошибки в расчётах пожарного риска. 69 % рассмотренных СТУ на НТС МЧС России из 78 заключений прошли без замечаний.

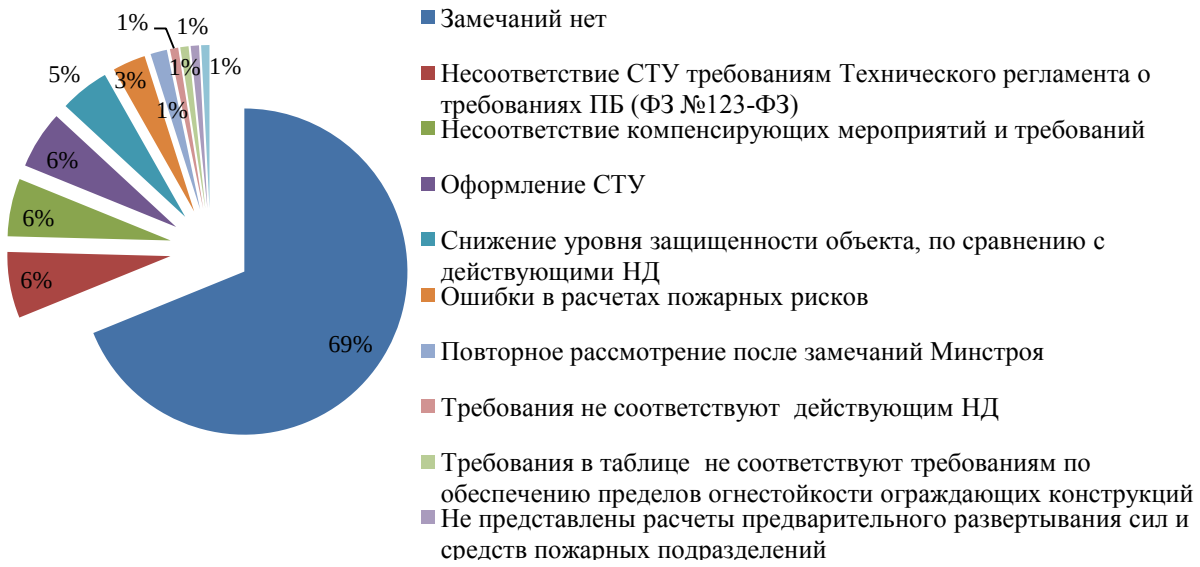

Рис. 4. Соотношение причин отказов в согласовании СТУ в МЧС России

Но есть и чисто формальные надуманные причины отказов, например, отсутствие каких-либо отдельных данных по участникам разработки СТУ или замечания о дублировании или частичном дублировании требований норм. Причём, у Москомэкспертизы эти замечания имеются в абсолютном большинстве заключений. С позиции здравого смысла, повторение требований не может повлиять на безопасность проектируемого объекта.

Появилась и новая проблема – Москомэкспертиза начала предъявлять неправомочные требования к содержанию СТУ в связи с несогласием с заключениями МЧС России. Даже Минрегион, Госстрой, Минстрой себе такого не позволяли и не позволяют. При несогласии с мнением территориальных органов МЧС России, материалы СТУ направляются в Департамент надзорной деятельности МЧС России для подтверждения или отмены заключений территориальных органов.

Некоторые заказчики и разработчики возражают такому подходу и требуют пересмотра заключений. Однако это ничем не заканчивается. У Москомэкспертизы появился рычаг для "строптивых" разработчиков – это затягивание сроков рассмотрения СТУ. После внесения исправлений дают ответ в течение месяца и "тянут резину" до бесконечности.

В последнее время в этой сфере появился еще один тревожный сигнал – рассмотрение исправленного СТУ новым экспертом. Итог – появление новых замечаний, и вся процедура рассмотрения начинается сначала. Порочная практика, однако, она не противоречит требованиям [4], а в настоящее время не противоречит [3].

Отказ в согласовании СТУ по любой причине приводит к срывам разработки проектной документации и её согласования, а также сроков начала строительства и к значительным, порой необоснованным материальным потерям.

Этого можно избежать путем совершенствования существующего порядка разработки и согласования СТУ, а также своевременного внесения изменений в НД.

Процедура рассмотрения и согласования СТУ на объекты капитального строительства достаточно долгая. В органах надзора МЧС России СТУ рассматривают и согласовывают, как правило, в течение 1-го месяца.

В Минстрое России и Москомэкспертизе эта процедура по ряду объектов занимает 1 месяц, по факту может занимать до 3-х месяцев, а при несогласии с замечаниями в заключении эта процедура затягивается еще на более длительное время.

При этом следует отметить, что достаточно много СТУ не согласовываются и по вполне обоснованным причинам.

Из накопленного опыта рассмотрения СТУ можно отметить, что количество разрабатываемых СТУ могло бы быть безболезненно сокращено, внося необходимые и своевременные изменения в действующие своды правил. Необходимо отработать механизм своевременного внесения изменений и дополнений в своды правил и другие НД, действующие в сфере проектирования, строительства и эксплуатации объектов защиты. Первым этапом должен быть анализ реестра СТУ в Минстрое России на предмет наиболее часто повторяющихся технических решений в СТУ, вторым этапом – создание соответствующего по функциональному назначению свода правил или внесение изменений в существующие своды правил.

В МЧС России существует практика, когда ранее согласованные технические решения в новых СТУ проходят рассмотрение на НТС МЧС России без ощутимых проблем как ранее согласованные.

Однако, в настоящее время ситуация еще более обострилась за счет наличия серьезных противоречивых требований, изложенных в сводах правил Минстроя России, МЧС России и других надзорных органов. Выход в свет Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2014 года № 1521 только усугубило проблемы. Имеющиеся различия в требованиях безопасности осложнили работу всех участников процессов проектирования и строительства, а также экспертных и надзорных органов.

Необходимо вернуться к опыту работы 30-летней давности, когда противоречия в требованиях решались за круглым столом с привлечением всех заинтересованных организаций и критериями оценки были не только вопросы усиления безопасности, но и вопросы экономической целесообразности тех или иных решений, а до всех участников строительного комплекса страны официально доводилось принятое решение.

Из текста СТУ должны быть исключены какие-либо обоснования, расчёты, дополнительные и другие излишние данные – все эти сведения должны быть изложены в пояснительной записке к СТУ.

В СТУ должны быть: основание для разработки СТУ, описание объекта в объёме, достаточном для принятия решения, конкретные требования к системе обеспечения пожарной безопасности или безопасности объекта и чёткие требования (а не мероприятия) к конкретным проектным решениям, по которым отсутствуют или недостаточно требований действующих норм и компенсирующие мероприятия.

Сроки рассмотрения СТУ должны быть сокращены. Приказ [3] должен устанавливать порядок обжалования принятых по СТУ решений. Процедура рассмотрения и согласования СТУ должна быть прозрачной и понятной для всех.

Прежде всего, авторы СТУ и заказчики (инвесторы) должны иметь возможность, при необходимости, участвовать в заседаниях советов и защищать свою работу. Сегодня они не только не могут поучаствовать в заседании советов (Минстрой России и Москомэкспертиза), но и не можете получить какие-либо вразумительные пояснения или ответы на замечания, указанные в официальных письмах согласующих инстанций. Статус этих решений практически довели до уровня решения суда, они являются окончательными и обжалованию не подлежат, как и сама процедура рассмотрения СТУ в Минстрое России и Москомэкспертизе, которая покрыта тайной. Почему бы, например, в Минстрое России или хотя бы при Общественном совете Минстроя не создать комиссию по рассмотрению возникающих конфликтных ситуаций с привлечением независимых экспертов? Почему бы, в состав советов не включить представителей МЧС России и других надзорных органов, тем самым сократив сроки рассмотрения СТУ.

Необходимо сократить до 10 дней сроки рассмотрения повторных обращений по рассмотрению СТУ. Необходимо вообще запретить использование понятие "дублирование требований" в заключениях экспертов, запретить выдачу новых замечаний по редакции СТУ, по которой ранее уже даны замечания.

Одновременно должен быть отработан механизм быстрого реагирования авторов СТУ и заказчика (инвестора) на справедливые замечания экспертов и членов НТС МЧС и Минстроя (Москомэкспертизы) без создания излишней переписки. Практика работы, например, государственных и негосударственных органов экспертизы позволяет это сделать.

Все ли СТУ необходимо рассматривать на НТС? Может быть, использовать практику, применяемую в МЧС России по СТУ с повторяющимися техническими решениями, и дать возможность руководителю Министерства (Москомэкспертизы) самостоятельно принимать решения – выносить ли на рассмотрение нормативно-технического совета СТУ или нет. Все это позволит значительно сократить сроки согласования СТУ.

Если возникают какие-либо сомнения в части возможности образования коррупционной составляющей при согласовании СТУ, то лучший выход из этого – перевести эту услугу в разряд государственных ***платных*** услуг.

Ещё одна проблема – это качественный состав экспертов, который оставляет желать лучшего. Необходимо подготовить квалификационные требования к такому эксперту. К этой работе должны привлекаться специалисты, имеющие большой практический опыт подготовки НД. Нельзя допускать к этой работе специалистов, имеющих только опыт работы в органах экспертизы, этого мало.

Экспертов по рассмотрению СТУ на объекты капитального строительства необходимо назначать только приказом Минстроя России, а на эксплуатируемые объекты защиты (установки систем противопожарной защиты) – приказом

МЧС России. С ними должны проводиться регулярные семинары или сборы под эгидой соответствующих департаментов Минстроя России и МЧС России.

И последнее – сейчас очень остро ощущается недостаток в официальной информации. Целесообразно вернуться к выпуску под эгидой Минстроя России журнала для публикации официальной информации и принятых решений. В МЧС России такие журналы имеются, но официальной информации и принятых решений по рассмотрению и согласованию СТУ недостаточно. Это позволит исключить значительную излишнюю переписку и проводить единую государственную политику.

В заключение следует отметить, что решение многих проблем в области разработки и согласования СТУ возможно только путем налаживания взаимодействия между Минстроем России и МЧС России, издания совместных либо отдельных методических рекомендаций с учётом предложенных в настоящей статье предложений.

Литература

1. ***Федеральный*** закон РФ от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".

2. ***Федеральный*** закон РФ от 22 июля 2008 г. №123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" (с изменениями от 13.07.2015).

3. ***Приказ*** Минстроя от 15 апреля 2016 г. № 248/пр "О порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства".

4. ***Приказ*** Минрегиона России № 36 от 1 апреля 2008 г. "О порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства".

5. ***Постановление*** Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" (ред. от 27.10.2015).

6. ***Приказ*** Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 149/пр "Об Экспертном совете по рассмотрению специальных технических условий для разработки проектной документации на объекты капитального строительства при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации".

7. ***Приказ*** МЧС России от 28 ноября 2011 г. № 710 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности" (с изменениями и дополнениями от 21.04.2014).

8. ***Распоряжение*** Правительства Российской Федерации от 5 июля 2014 г. № 1233-р "Соглашение между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Правительством Москвы о передаче Правительству Москвы осуществления части своих полномочий по согласованию в установленном порядке специальных технических условий для подготовки проектной документации объектов капитального строительства".

9. ***Положение*** от 19 октября 2007 г. № 50-4/И-150/7-(0)-0 "О технических условиях на проектирование и строительство уникальных, высотных и экспериментальных объектов капитального строительства в городе Москве" утв. Ресиным В.И.

10. ***Решение*** Нормативно-технического совета Минрегиона России (протокол от 1 февраля 2011 года №1). "Порядок построения и оформления специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства. Методические рекомендации".