

Р.ТАКБИЕВ, канд. техн. наук, начальник научно-методического центра,  
М.Я.ВИЛЬНЕР, зам. директора по научной работе, почетный член РААСН,  
Т.В.МОРОЗОВА, И.М.МОГУШКОВ, аспиранты,  
(ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва),  
Е.А.РОГОЖИН, д-р геол.-минерал. наук, проф., зам. директора  
(ИФЗ РАН им.О.Ю.Шмидта, Москва)

## О ПРОБЛЕМАХ И МЕТОДАХ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЕЙСМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В работе проведен анализ проблем, связанных с координацией деятельности в области обеспечения сейсмической безопасности в Российской Федерации, и методов их решения. На основе результатов проведенных исследований, накопленного отечественного опыта решения таких проблем, действующей нормативно-правовой базы сформированы предложения по созданию Общероссийской общественной саморегулируемой организации «Российский национальный комитет по сейсмостойкому строительству и сейсмическому районированию» – РНКСС.

**Ключевые слова:** безопасность, Госстрой России, градостроительство, инженерная сейсмология, межведомственная комиссия, сейсмобезопасность, сейсмостойкость, стандарты, строительство, риск, российский комитет, территории, управление.

Проблема обеспечения градостроительной и сейсмической безопасности охватывает широкий спектр услуг и направлений профессиональной и предпринимательской деятельности. При этом внутреннее ранжирование проблемы, идентификация и решение конкретных задач осуществляется по цепочке, представленной на рис.1.

В настоящей работе представлены предложения, разработанные авторами публикации с целью повышения эффективности взаимодействия между организациями, специалистами и экспертами, осуществляющими профессиональную деятельность в сейсмоопасных районах Российской Федерации, а также по координации их усилий для решения соответствующих задач в области инженерных изысканий, проектирования, строительства, по другим смежным направлениям деятельности [1].

Ранее, в период существования Госстроя СССР (Госстроя России) страна в основном строила (социализм, коммунизм), не думая обо всех вышеуказанных аспектах градостроительной деятельности, в связи с чем, находилась в рамках соответствующих строительных норм и правил, ориентированных на режим плановой экономики, которая «должна быть экономной».

Функции по координации проблем, связанных с обеспечением сейсмобезопасности городов, населенных пунктов и крупных промышленных комплексов, сейсмического районирования и сейсмостойкого строитель-

ства были возложены на специальный координационный орган – Межведомственную комиссию по сейсмическому районированию и сейсмостойкому строительству – МКССС, созданную в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации [2].

МКССС решались следующие задачи из существующего комплекса проблем по обеспечению безопасности территорий и защиты населения:

1. Согласование карт сейсмического районирования для всех видов строительства в сейсмоопасных районах Российской Федерации, в том числе на слабоактивных платформенных территориях и шельфах внутренних и внешних морей, карт деталь-

ного сейсмического районирования и сейсмомикрорайонирования городов и крупных населенных пунктов.

2. Рассмотрение предложений по комплексному социально-экономическому развитию территорий в сейсмоопасных районах Российской Федерации и разработка рекомендаций по размещению производительных сил и расселению населения.

3. Координация деятельности министерств, ведомств и организаций по вопросам разработки и реализации нормативных актов при организации строительства зданий и сооружений различного назначения в сейсмоопасных районах Российской Федерации.

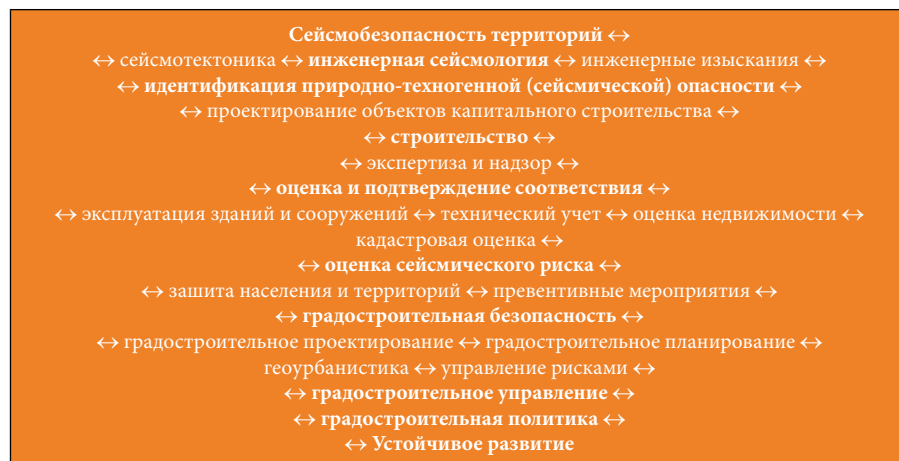


Рис.1. Основные элементы и взаимосвязь по направлениям деятельности в области градостроительства и обеспечения сейсмической безопасности

4. Обеспечение экспертизы площадок под строительство особо ответственных сооружений в зонах повышенной сейсмической опасности.

5. Осуществление контроля за соблюдением строительных норм и правил, обеспечивающих сейсмостойкость строящихся и реконструируемых зданий и сооружений, включая атомные электростанции, гидро-технические и транспортные сооружения.

6. Рассмотрение перспективных планов научно-исследовательских работ по сейсмостойкому строительству и содействие внедрению новейших достижений в области сейсмического районирования и сейсмостойкого строительства.

7. Согласование нормативных актов по сейсмическому районированию и сейсмостойкому строительству, участие в издании и распространении научно-технической литературы по этим вопросам.

8. Рассмотрение вопросов организации международного сотрудничества и реализации межгосударственных соглашений по обеспечению сейсмотехнической безопасности городов, населенных пунктов и крупных промышленных комплексов.

Кроме этого, параллельно существовала виртуальная общественная организация под названием «Российский национальный комитет по сейсмостойкому строительству и сейсмическому районированию – РНК-СС», который считается организатором одноименных российских национальных конференций. На этих конференциях с середины 90-х гг. прошлого века научным сообществом, проектировщиками, экспертами обсуждались актуальные вопросы сейсмического районирования и сейсмостойкого строительства, формировались соответствующие рекомендации для федеральных органов и МКССС, которые оформлялись участниками в виде соответствующих резолюций (решений), публиковались на страницах научно-технического журнала «Сейсмостойкое строительство. Безопасность сооружений».

Указанные выше структуры в том или ином виде просуществовали до начала XXI века, момента, когда была создана соответствующая Ассоциация по сейсмостойкому строительству (ныне РАСС) – объединение юридических лиц вокруг ЦНИИСК им.В.А.Кучеренко ОАО «НИЦ «Строительство» (организация, ранее подведомственная Госстрою России).

Сегодня, очевидно, что степень обеспечения безопасности территорий зависит не только и не столько от вопросов строительства (числа и качества проектирования

и монтажа возводимых объектов), сколько от качества и комплексного решения задач градостроительной, научной и оценочной деятельности. «Жизнь» любого объекта не заканчивается строительством, период которого составляет всего 1-2% от общей продолжительности, а предусматривает значительно более длительный период существования (эксплуатации) зданий, который предполагает постоянный мониторинг и подтверждение соответствия объекта установленным требованиям. Важным фактором безопасности городов становится процентное соотношение вновь возведенных объектов к уже существующим зданиям и сооружениям, которые не соответствуют современным нормам по сейсмостойкому строительству, а также плотность расселения в этих зданиях и по территории жителей.

Таким образом очевидно, что ситуация требует использования новых механизмов научной и организационной координации проблемы в комплексе, при существовании следующих очевидных проблем.

Во-первых, сегодня мы сталкиваемся с попытками монополизации рынка соответствующего рода услуг со стороны специалистов из «аффилированных» организаций, близких в свое время к Госстрою России, как правило, строительной направленности, далекие от иных, не менее важных процессов градостроительной деятельности (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территорий, градостроительная безопасность). Лоббирование интересов данной группы осуществляется при административной поддержке, с использованием известных «брендов», т.е. по старинке «на основе установившейся практики».

Необходимо помнить, что все эти организации (ОАО, ООО) по закону являются частными фирмами, имеют основной задачей извлечение прибыли, и для них занятие научной деятельностью и координацией в этой области – путь для получения преференций.

С другой стороны, указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 [3] дан старт проведению административной реформы, установлены новые принципы профессиональной и предпринимательской деятельности, направленные на демонополизацию рынка услуг. В их числе:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, включая прекращение избыточного госрегулирования;

- исключение дублирования функций, полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Сегодня административная реформа управления, концепция которой была заложена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р [4] в России, почти завершена. Соответствующими Указами Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 года № 1168 и от 1 декабря 2004 года № 1487 было создано Министерство регионального развития Российской Федерации, и перестал существовать Госстрой России [5, 6].

Федеральные законы: «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ; «О некоммерческих организациях» от 12 декабря 1996 года № 7-ФЗ; «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ предполагают передачу части полномочий по регулированию деятельности в сфере обеспечения градостроительной (сейсмической) безопасности общественным саморегулируемым организациям, объединяющим субъектов профессиональной (и предпринимательской) деятельности [7, 8, 9].

Отсюда вывод: монополизация рынка услуг в области сейсмостойкого строительства в любой системе коммерческих организаций (ООО) и/или некоммерческих объединений коммерческих организаций (ассоциации, союзы) не допустима с точки зрения закона, не предоставляет возможности решать весь комплекс вопросов в области градостроительной и сейсмической безопасности и, следовательно, является тормозом для решения указанных проблем.

Проведем анализ сложившейся ситуации. В настоящее время созданы и функционируют следующие негосударственные структуры, в той или иной степени заинтересованные в участии при регулировании и профессиональном решении вышеуказанных вопросов.

1. Российские академии наук (РАН, РААСН), а также их научные подразделения (учреждения).

2. Некоммерческие организации: Российская ассоциация по сейсмостойкому строительству (РАСС), Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Ассоциация строителей России (АСР), Национальное объединение экспертов в строительстве (НОЭКС), Ассоциация «АНФАС» и др. представляют собой объединения юридических лиц – работодателей и/или субъектов предпринимательской деятельности, основной задачей которых является защита коммерческих интересов своих членов.

3. Общероссийские объединения физических лиц – субъектов профессиональной деятельности: Российский союз инженеров-строителей (РОИС), Союз архитекторов России (САР), Российское общество по механике грунтов, геотехнике и фундаментостроению (РОМГиФ) и другие, возможности которых в сфере самоорганизации и саморегулирования профессиональной деятельности ограничены. Кроме того, указанные цели уставами данных организаций, как правило, не предусмотрены.

4. Саморегулируемые организации (СРО), объединяющие субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности по конкретным узким направлениям (оценочная, кадастровая деятельность, проведение инженерных изысканий, проектирование, строительство и капитальный ремонт, пожарная безопасность).

5. Национальные объединения СРО оценщиков (НСОД), изыскателей (НОИЗ), проектировщиков (НОП), строителей (НОССТРОИ).

Ни одна из указанных выше организаций, ввиду ограниченности своих функций законами, Уставами организаций, конкретными видами экономической деятельности не в состоянии принять на себя ответственность за комплексное решение вопросов, связанных с осуществлением градостроительной политики, обеспечением градостроительной (сейсмической) безопасности для управления и устойчивого развития территорий.

В связи с этим, для решения проблемы обеспечения сейсмической безопасности территорий необходимо, с учетом возможностей действующего законодательства, сделать следующее.

1. Сформировать новое Национальное объединение (союз) саморегулируемых организаций (далее - Союз СРО), основными задачами которого является координация деятельности СРО в области градостроительства (изыскания, проектирование, строительство), оценочной, кадастровой

деятельности для управления и устойчивого развития территорий – конечная цель жизнедеятельности и основная задача всех участников данного процесса, определенная Градостроительным кодексом Российской Федерации.

2. Создать общероссийскую саморегулируемую организацию Некоммерческое партнерство «Национальное объединение специалистов и экспертов в области градостроительства и безопасности» (СРОСЭКСПЕРТ) - объединение субъектов профессиональной деятельности в области градостроительства (по направлениям: изыскания, проектирование, строительство), оценочной, кадастровой деятельности, управления и устойчивого развития.

Членами СРОСЭКСПЕРТ могут стать руководители проектов, ученые, научные деятели, специалисты (градостроители, управляющие проектами, конструктора, инженеры и пр.), чья деятельность связана с градостроительной, оценочной, кадастровой и экспертной деятельностью, направлена на достижение конечного результата – обеспечение безопасности территорий и жизнедеятельности населения.

3. Сформировать на единой научно-методологической основе общероссийскую саморегулируемую общественную организацию «Российский национальный комитет по сейсмостойкому строительству и сейсмическому районированию» – РНКСС, состав которого формируется из числа специалистов – членов СРОСЭКСПЕРТ, с привлечением к его работе следующих категорий граждан:

- представителей Минрегиона России, из других федеральных и региональных органов исполнительной власти, ответственных за осуществление региональной и градостроительной политики, за решение задач по обеспечению безопасности территорий и защите населения;

- ученых, научных деятелей и специалистов из научных подразделений Российской академии наук (РАН), Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН);

- других независимых специалистов и экспертов соответствующих категорий и направлений деятельности (сейсмостойкое проектирование и строительство, сейсмический риск, инженерная сейсмология, градостроительная безопасность), в том числе представителей негосударственных некоммерческих организаций, перечисленных выше.

Орган, сформированный таким образом на профессиональной основе с использованием принципов саморегулирования из элиты научного и профессионального сообщ-

ества, руководителей, специалистов и экспертов организаций – членов СРО, а также – сертифицированных по международным стандартам специалистов СРОСЭКСПЕРТ, способен эффективно действовать в современных условиях и координировать вопросы в области обеспечения сейсмобезопасности.

При этом сохраняется его преемственность от ранее существовавших структур Госстроя СССР (Госстроя России) и МКССС.

Описанные принципы формирования РНКСС представлены на рис.2.

Первоочередные задачи РНКСС:

- идентификация требований по членству в организации и задач новой организации, включая принципы взаимодействия с иными участниками градостроительной деятельности;

- формирование критериев (стандартов) деятельности в сфере устойчивого развития и обеспечения сейсмической безопасности территории России;

- установление требований по общественной аккредитации на выполнение соответствующих видов работ в области оценки и управления сейсмическим риском;

- разработка программ обучения и квалификационных экзаменов по направлениям деятельности организации;

- обучение, повышение квалификации, аттестация и сертификация специалистов и экспертов;

- установление принципов гарантирования ответственности членов РНКСС за результаты своей деятельности.

РНКСС, решая вышеуказанные задачи, взаимодействует с Минрегионом России, другими органами исполнительной власти федерального и регионального уровня, Межправительственным советом стран СНГ, иными международными и региональными организациями.

Создание РНКСС реально сможет ликвидировать пробелы в организационной структуре действующих СРО, эффективно выполняя функции межведомственной комиссии, межрегионального совета по стандартизации, оценке и подтверждению соответствия, и имея иные полномочия в сфере обеспечения градостроительной и сейсмической безопасности.

Тем самым получит логическое завершение проведенная в 2008 г. компания по рейтинговой оценке специалистов в области сейсмостойкого строительства, сейсмического районирования и сейсмического риска, а также по выборам в аналогичный общественный орган.

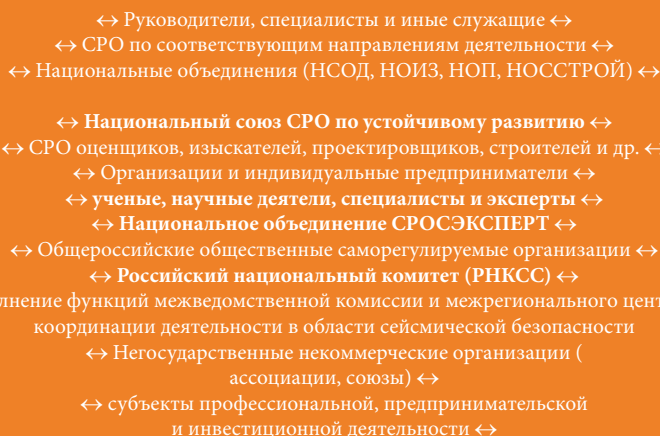


Рис.2. Схема взаимодействия между участниками градостроительной деятельности в сейсмоопасных регионах

### Заключение.

В статье проведен анализ проблем, связанных с координацией деятельности в области обеспечения сейсмической безопасности в Российской Федерации, и методов их решения.

На основе результатов проведенных исследований, накопленного отечественного опыта решения таких проблем, действующей нормативно-правовой базы сформированы предложения по созданию Общероссийской общественной саморегулируемой организации «Российский национальный комитет по сейсмостойкому строительству и сейсмическому районированию» – РНКС.

Предполагается, что создание РНКС реально поможет ликвидировать пробелы в действующей структуре созданных СРО и их

объединений, эффективно выполняя функции СРО и, одновременно, межведомственной комиссии, межрегионального совета по стандартизации, оценке и подтверждению соответствия, а также осуществляя иные полномочия и организационные функции в сфере обеспечения градостроительной и сейсмической безопасности.

Получению результата в кратчайшие сроки будет способствовать активная гражданская позиция по данному вопросу специалистов из Российских государственных академий (РАН, РААСН и др.), их научных подразделений, вокруг которых объединятся иные научные и образовательные центры, а также их лидирующее положение в новой структуре.

### Литература

1. Разработка стратегии обеспечения безопасности зданий и сооружений в сейсмических районах Российской Федерации, включая вопросы развития строительства сейсмостойких зданий и сооружений: Отчет о НИР (промежуточный). / ЦНИИП градостроительства РААСН. Руководитель Р.Т.Акбиев. – М.: 2011. 228 с.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 1994 года № 10. О создании межведомственной комиссии по сейсмическому районированию и сейсмостойкому строительству.
3. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах.
5. Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 года №1168. О Министерстве регионального развития Российской Федерации.
6. Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 1487. О Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.
7. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».
8. Федеральный закон от 12 декабря 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
9. Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Контактная информация: 111024, Москва, ул. Душинская, д.9, ЦНИИП градостроительства РААСН. Тел.: +7 (495) 361-3270, e-mail: akbiev@bk.ru.

eng

Akbiyev R.T., Viŋner M.Ya., Morozova T.V., Mogushkov I.M., Rogozhin Ye.A.

## ON PROBLEMS AND METHODS OF COORDINATING ACTIVITIES IN ENSURING SEISMIC SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The paper analyzes problems associated with coordination of activities in the field of seismic safety in the Russian Federation and the methods of their solution. Basing on the results of studies, the accumulated domestic experience in solving these problems, the current regulatory and legal framework, the proposals were formed to establish the All-Russia public self-regulated organization "The Russian national committee on earthquake engineering and seismic zoning" – RNKSS.

Key words: safety, Russia's Gosstroy, urban development, engineering seismology, inter-departmental commission, seismic safety, earthquake resistance, standards, construction, risk, Russian committee, territories, management.