

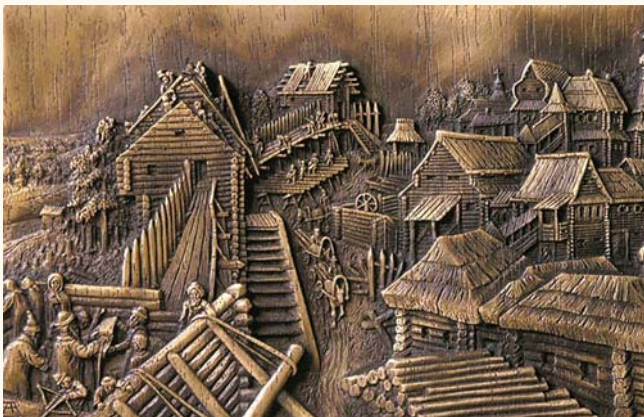
К 290-летию надзорной деятельности

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИИ¹



Л.К. Князева,
канд. хим. наук,
вед. науч. сотрудник
(ЗАО НТЦ ПБ)

История формирования государственного строительного надзора не позволяет четко установить конкретную дату создания государственного органа, осуществляющего надзор за порядком и качеством ведения строительных работ. Тем не менее, интересно рассмотреть истоки строительного надзора (контроля) в связи с обеспечением пожарной безопасности строительных построек и укреплением централизованного государства на Руси.



**Гравюра «Город строится.
Строительство деревянных стен Кремля XII в.»**

Основным строительным материалом в Древней Руси, как бытовых построек, так и оборонительных сооружений, было дерево. Постоянные пожары (от неосторожного обращения с огнем, в результате природных явлений, вследствие поджогов, войн) имели опустошительную силу и ежедневную угрозу потери близких и имущества. Это вынуждало к использованию в строительстве негорючих материалов (камень, известняк, кирпич), планированию размещения построек и принятию совместных мер по борьбе с огнем. Так, по повелению Великого Московского князя Дмитрия Ивановича Донского (1350–1389 гг.) в короткий срок (1365–1367 гг.) московский Кремль был защищен двухкилометровой стеной, выполненной из белого камня. Однако каменные

стены спасают город только от «внешнего» огня и не защищают деревянные постройки в самом городе (в 1389, 1390, 1491 и 1493 гг. Москва выгорала дотла).

Первые попытки предупредительной борьбы с пожарами в Москве, а затем и в других русских городах относятся к концу XV — началу XVI веков. К тому времени Москва представляла собой крупный по тем временам город с населением около 20 тыс. жителей, проживающих в 8–10 тыс. дворах. Деревянные строения располагались в непосредственной близости друг от друга. Именно в это время происходит создание единого независимого Русского государства. Великий князь Иван III (1462–1505 гг.) стал именоваться государем всея Руси. Одним из знаменательных указаний князя было требование строительства каменных зданий. В Москве начали строиться заводы по производству кирпича, стали возводиться каменные терема на безопасном расстоянии друг от друга.

Начало архитектурно-строительного надзора можно отнести к концу XVI в. В это время в Москве деревянное зодчество все больше вытеснялось каменным. Во время царствования Ивана IV



Дмитрий Донской



Иван III



Иван IV (Грозный)

¹ При подготовке публикации использовались следующие основные источники:

Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России: Учебник. — М.: Академия ГПС МЧС России, СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003. — 386 с.; История строительного законодательства Российской империи: Научная монография/И.Г. Пирожкова. — М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2008. — 288 с.; Большой энциклопедический словарь. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. — С. 1175; История Отечества: Энциклопедический словарь/ Сост. Б.Ю. Иванов, В.М. Карев, Е.И. Куксина и др. — М.: Большая Российская энциклопедия, 1999. — С. 232; <http://www.stroinadzor.ru/stroinadzor/d10dr16m3.html>; e-mail: stroinadzor@yandex.ru БСЭ; <http://bigsoviet.org/Bse/KOND-PLAS/1531.shtml>.



А.М. Васнецов «Основание Москвы»

Грозного (1533–1584 гг.) проведен целый ряд реформ и созданы органы государственного централизованного управления¹. Одним из центральных государственных учреждений был Каменных дел приказ (Каменный приказ). С основанием в Москве этого приказа заготовка и обработка камня, производство кирпича и извести, каменное строительство были поставлены под государственный контроль. В обязанности Каменного приказа вошли также учет и распределение на государственных работах рабочей силы.

Алексей Романов
(Тишайший)

В период царствования Алексея Михайловича Романова (1645–1676 гг.) с 1654 по 1676 г. устройство Москвы и пригородов находилось в ведении Тайного приказа, который контролировал деятельность всех центральных и местных правительственных органов и чиновников, вел следствия по важным политическим делам, организовывал поиски руды и строительство мануфактур, управлял дворцовыми владениями.

Но подлинную реформу в застройке Москвы провел Петр I. В целях борьбы с пожарами он издал указ «О строении в Москве на погорелых местах достаточным людям каменных домов, а недостаточным — мазанок» (17 января 1701 г.) и другие указы². Каменный приказ был ликвидирован, и его дела переданы в Канцелярию ка-

¹ В феврале 1549 г. был созван Земский Собор, на котором, в частности, решили издать новый судебник. Он был издан в 1550 г. Судебник впервые ввел наказание государственных чиновников за взятки.

² О строении в Москве, Кремле и Китай-городе каменных домов, о расположении оных подле улиц и переулков, но не внутри дворов, и об обязанности владельцев продавать дворовые места, если они не в силах выстроить каменное здание (25 января 1704 г.); О строении в Кремле и Китай-городе всяких чинов людям каменных зданий и о незачинании строения в Белом и Земляном городах прежде отстройки вышеописанных частей города (12 мая 1709 г.); О крытии каменных строений и мазанок в Москве, Белом городе черепицей и дерном (26 мая 1712 г.); О вольной продаже в Москве кирпича, камня, извести и глины (17 июля 1712 г.) и др.

менных дел Приказа Большого дворца. 14 сентября 1715 г. Петр I издал указ на имя обер-комиссара Санкт-Петербурга князя Черкасского «О смотре, чтобы никто против указу и без чертежа архитектурского нигде не строился», применявшийся и в Петербурге, и в Москве. По сути, Петр I заложил основы архитектурно-строительного контроля. Соблюдение правил «регуляр-



Петр I

Указ Петра I о строении в Петербурге

Указъ всемъ жителямъ Санктпетербургскимъ.

Понеже здѣсь в Санктпетербургѣ многія строитца не по указу, и не в указныхъ мѣстехъ, того ради повелѣваемъ симъ указомъ, дабы никто нигдѣ противъ указу отнюдь нестроился, а кому надобно строитца и тѣмъ являюща учиненному надъ строеньемъ оберъ-комисару князю Черкасскому и брать чертежи; а ежели кто станетъ строитца не до указу и не противъ чертежа и тотъ лишень будетъ всего того, что построишь, и сверхъ того взато будетъ штрафа за каждое жилье по десяти рублевъ в шпигальть. Въ 14 день сентября 1715.

Петръ.

Сообщ. кн. А. В. Лобановъ-Ростовскій.

ной застройки», противопожарных требований, состояние дорог и мостов контролировала образованная Именным указом (19 января 1722 г.) Полицмейстерская канцелярия. Ответственность за строительный надзор возлагалась на самого обер-полицмейстера. Его функции определяла Инструкция, содержавшая все ранее издававшиеся указы и постановления по застройке, благоустройству и надзору за строительством, а также несколько новых положений. В это время в Москве появились правильные улицы, каменная мостовая, улучшилось устройство зданий. И хотя в последующие годы организованный Петром I надзор за архитектурным оформлением и качеством работ был утрачен, большие пожары 1730, 1736 и 1737 гг. вынудили власти возвратиться к некоторым его указам. В частности, вышел важный указ «О зделании плана города Москвы» от 31 марта 1731 г. Этот план до 1775 г. служил основанием при выдаче архитекторами разрешений и планов на застройку московских дворов.

В 1742 г. указом было строжайше предписано, «дабы без позволения Главной полиции обыватели никакого строения не строили» (личное предписание императрицы Елизаветы Петровны).

Одним из важнейших документов, регламентирующих строительство, стал указ Екатерины II (11 декабря 1762 г.) о преобразова-



Екатерина II

нии Комиссии для строения Санкт-Петербурга в Комиссию для строения Санкт-Петербурга и Москвы. В 1780 г. функции отвода участков под строительство были переданы от полиции возрожденному в декабре 1775 г. Каменному приказу, а в 1782 г. — Московской казенной палате и Управе благочиния. В 1802 г. коллегии заменили министерствами, и в одной из экспедиций Департамента внутренних дел в 1806 г. был учрежден Строительный комитет, в функции которого входил архитектурно-строительный надзор.



Александр I



О.И. Бове

После пожара 1812 г. для непосредственного руководства планомерной застройкой Москвы было создано специальное учреждение, подобное Каменному приказу, а в мае 1813 г. указом Александра I — Комиссия для строений в Москве, в которую вошел весь штат опытных городских архитекторов с помощниками из Московской управы благочиния. (Комиссия получила право выдавать разрешения на застройку и планы зданий, контролировать их строительство).

Перед Архитектурным отделением Комиссии для строений, возглавляемой О.И. Бове, стояли три основные задачи:

сочинение планов и фасадов на произведение обывательских строений и надзор за прочностью при постройке оных;

наблюдение за производством строений в точ-

ности по прожектированным линиям, а также выданным планам и фасадам;

смотрение за доброю материалов, к построению нужных и выделкою по данной форме кирпича, как на



Триумфальная арка, архитектор О.И. Бове

казенных, так и на партикулярных заводах, равномерное наблюдение за установленной пропорцією белого камня.

В его обязанности также входил контроль за качеством и стандартами строительных материалов. Главным надзирающим за качеством назначался инспектор, который должен был «иметь надзор над заводами и промыслами, свидетельствовать материалы по воле директора или по определению Комиссии; вести подробные ведомости материалам; смотрение иметь за строением в городе и во всем представлять обстоятельные отчеты в Комиссию».

За пять лет Москва была восстановлена. Благодаря архитектурно-строительному надзору важными особенностями Москвы стали единые архитектурные ансамбли и храмы.

С начала 1830-х годов стала формироваться новая система контроля за государственным и общественным строительством. Строительный комитет Министерства внутренних дел, как высший орган государственного архитектурно-строительного надзора, был упразднен, и его функции перешли к Главному управлению путей сообщения, в котором создали Второе отделение для искусственной части гражданских зданий и Второе отделение Ревизионной технической комиссии при Совете путей сообщения — для ревизии технических отчетов.

В 1843 г. Комиссия для строений в Москве упразднена, а ее Землемерное и Архитектурное отделения включены в состав подразделений Главного управления путей сообщения и публичных зданий. Московская губерния вошла в состав IV округа путей сообщения и публичных зданий.

Государственная строительная политика в этот период определялась строительными кодексами 1832, 1842 и 1857 гг. Главный надзор за перестройкой существующих и возведением новых зданий в Москве возглавлял непосредственно начальник IV округа. На инженеров 1-го и 2-го классов окружного правления возлагалось руководство строительством путей сообщения, общественных зданий и сооружений. Инженеры 3-го класса вели съемку и нивелирование местности, осуществляли надзор за строительными работами. В округах учреждались полицейские команды смотрителей, которые, кроме контроля безопасности передвижения по сухопутным и водным путям, вели надзор за ходом строительства путей сообщения и мостов.

В ходе работ начальник округа или инженеры по его распоряжению отряжались для проверок качества производства и соответствия проекту возводимых зданий и сооружений. О выявлении использования недоброкачественных материалов и упущений при строительстве начальник округа доносил губернатору для принятия соответствующих мер. По окончании строительства инженеры — архитекторы округа, ответственные за постройку, составляли акт приемки сооружения в эксплуатацию, в котором указывалось, что сооружение соответствует утвержденному проекту и удовлетворяет требуемому качеству. Законом определялась индивидуальная ответственность архитектора, принимающего в эксплуатацию построенный объект: «За оплошность при осви-

детельствовании казенных построек архитекторы подвергаются аресту».

При возведении важных государственных и общественных построек помимо общего надзора учреждались губернские Временные комиссии и комитеты с широким кругом задач: непосредственное руководство строительством, бесперебойное обеспечение материалами, наем рабочей силы. По просьбе Временной комиссии на такие объекты Главным управлением путей сообщения и публичных зданий откомандировывались офицеры-инженеры для «осмотра, надзора за постройками и свидетельства построенных зданий». В округах также периодически производилось и центральное инспектирование сооружений: начальник Главного управления путей сообщения и публичных зданий мог направить генерал-инспектора, инспекторов или офицеров — инженеров управления для освидетельствования строительства в любом округе. Главноуправляющий направлял в окружные Технические отделения и строительные комиссии инструкции по проверке отчетности, по составлению проектов, планов и смет, а также правила осмотра и приемки построенных зданий.



А.А. Закревский

Назначенный в 1848 г. на пост московского генерал-губернатора А.А. Закревский вновь поднял вопрос о расширении в Москве района исключительно каменного строительства. В 1840 — начале 1860-х гг. было подготовлено несколько общих планов Москвы. Росла этажность домов, в строительстве стали использовать железо, бетон, а также новую технику. Появились огромные фабричные корпуса из красного кирпича. Разрешение на промышленные постройки давал губернатор на основании Устава промышленного. В 1849 г. генерал-губернатор А.А. Закревский добился запрета на строительство в Москве больших предприятий и расширение производства уже существующих.

В 1865–1867 гг. к образованному при Распорядительной думе строительному отделению перешли полномочия IV округа путей сообщения и публичных зданий. За ним закрепились строительство казенных зданий и надзор за всеми строительными работами в городе. Строительное отделение возглавил губернский инженер, входивший в состав общего присутствия городского правления, заместителем-помощником был губернский архитектор, а в его состав входили младший инженер, младший архитектор и несколько техников.

С 16 июня 1870 г. распорядительный орган Московской городской думы стал именоваться Городской управой. Городовые положения 1870–1892 гг. закрепляли за городской думой рассмотрение и утверждение проектов частных жилых построек, а также надзор за их строительством в пределах Москвы.

Надзор за различными отраслями городского благоустройства осуществляли несколько отделений Городской управы, в частности, строительными делами занимались строительные отделения: Пятое — строительством, ремонтом городских общественных зданий и сооружений, инспектированием их состояния; Шестое — рассматривало и утверждало планы, проекты, сметы, выдавало разрешение на строительство, осуществляло надзор за ним. Таким образом, общественное строительство и все казенные строения закреплялись за Пятым строительным отделением, а прочие здания и сооружения подлежали только полицейскому надзору других строительных отделений Управы.

Архитектурно-строительный надзор в Москве в конце XIX — начале XX вв. осуществлялся также архитекторами двух уровней. Москва была поделена на 18 участков, и в каждый из них назначен архитектор. В 1892 г. был сформирован Техническо-строительный, или Общий технический, совет Городской управы — коллегиальное учреждение лиц высшего технического персонала, на обсуждение которого выносились принципиальные вопросы технического характера, проекты крупных сооружений, а также некоторые вопросы частного строительства, если они не могли быть решены участковыми архитекторами. При Управе действовал и Инженерный совет по благоустройству города.

В 1893–1894 гг. в структуре московского самоуправления был сформирован Главный городской контроль Московской управы, который осуществлял текущий надзор за делами, проводил экспертизы и ревизии, производил следствие в случае каких-либо нарушений. Руководил его работой главный контролер Москвы, назначаемый Городской управой. С 1906 г. Главный городской контроль был выделен в самостоятельное отделение Управы, а в 1910 г. в его составе создана хозяйственно-техническая часть, содействовавшая Строительному отделению в делах надзора. В штат последней, кроме ревизоров-бухгалтеров, вошли и эксперты — архитекторы, инженеры, техники, юристы, а также врач и агроном-лесничий. Существовал также местный постоянный контроль, чиновники которого подчинялись Главному контролю.

Постоянное усложнение технического оснащения и рост этажности домов требовали от строителей не только ответственности, но и технической грамотности. Основная ответственность за качество возлагалась на владельцев и нанимаемых ими подрядчиков, архитекторов и техников. Государственный контроль выполнял по отношению к частному строительству функции архитектурного надзора (утверждение проекта, отслеживание соответствия ему строящегося сооружения) и дополнительного технического — при приемке в эксплуатацию законченного объекта.

Начиная с 1880-х годов в Москве произошло несколько обрушений строящихся или недавно построенных крупных частных зданий. Эксперты обнаружили серьезные технологические упущения строителей. Дома рушились и в начале XX в.

В 1911 г. Министерство внутренних дел разослало по губерниям Проект правил о техническом надзоре за

вновь строящимися зданиями, в котором были намечены меры для усиления технического надзора за частным строительством. Несмотря на попытку привлечь к техническому надзору за частным строительством городских архитекторов, в основном ответственными за качество остались застройщики и строители. Нагрузка участковых архитекторов была слишком большой: под наблюдением одного специалиста находилось несколько десятков строящихся объектов.

Первая мировая война, революция и Гражданская война привели к стремительному разрушению жилищного фонда Москвы и Московской губернии: 75 % комнат были непригодны для жилья, 80 % квартир требовали капитального ремонта. В плохом состоянии были водопроводные, канализационные и отопительные системы. Для организации строительства и ремонта жилых домов 28 ноября 1917 г. при Моссовете был образован Центральный жилищно-земельный отдел, в составе которого имелся подотдел сооружений, выполнявший заказы ведомств, учреждений и организаций на строительные работы и осуществлявший учет и контроль за строительством в Москве.

В связи с созданием и развитием системы совнархозов часть функций по управлению городским хозяйством перешла к ним. 1 октября 1919 г. при Московском Совете народного хозяйства был образован Отдел сооружений. В июне 1920 г. губернский и городской совнархозы слились в единый Московский Совет народного хозяйства (МСНХ). В январе 1921 г. постановлением Президиума Моссовета Отдел сооружений МСНХ был преобразован в Московский комитет государственных сооружений (находился в ведении МСНХ), а последний в начале 1923 г. переименован в Управление московского губернского архитектора, которое уже 15 февраля того же года в соответствии с постановлением Президиума Всероссийского ЦИК переименовано в Управление московского губернского инженера. В сентябре 1923 г. Совнарком РСФСР утвердил Положение об управлениях губернских инженеров, на которые возлагались функции строительного контроля.

Управления создавались при губернских исполнительных комитетах. В их функции входили «общий технический контроль за соблюдением общегосударственных строительных норм и местных обязательных постановлений по строительной части как при выдаче разрешений, так и при производстве работ по всем местным сооружениям», подготовка заключений по проектам построек и планировки, а также по различным техническим условиям, постановлениям местных властей, касающимся местных строительных норм; проектирование объек-



Дворец культуры работников связи, Ленинград



Радиобашня на Шаболовке, архитектор В.Г. Шухов

тов; обследование объектов для реконструкции; организация и производство строительных работ; учет и распределение строительных материалов и т.д.

На территории Москвы и Московской области строительный контроль осуществляло Управление московского губернского инженера (в 1923–1932 годы — Петр Алексеевич Маматов). В его функции, помимо текущего контроля, входила подготовка нормативных документов по строительству. В 1924 г. Президиум Моссовета принял решение учредить при Управлении московского губернского инженера Консультационно-техническое бюро для составления проектов зданий и сооружений различного назначения, производства оценок, смет и т.д. За несколько лет существования названного Управления восстановлено и реконструировано большое количество зданий и сооружений. Это же Управление готовило постановления и нормативные акты по строительной части, регламентирующие технические условия, порядок составления смет и др.

Одна из функций органов строительного контроля — технический осмотр зданий общественного назначения, а также строений, находящихся в состоянии, угрожающем общественной безопасности (осмотры проводились регулярно).

Надо отметить, что отмена частной собственности на землю, национализация промышленности и плановая организация народного хозяйства открыли принципиально новые пути для градостроительства, определили общегосударственный размах архитектурно-строительных работ. Уже в первые годы Советской власти началась разработка проектов планировки городов — Москвы (А.В. Щусев и др.) и Петрограда (И.А. Фомин и др.). Началось строительство первых индустриальных и инженерных сооружений (радиобашня В.Г. Шухова в Москве, Шатурская ГРЭС и Волховская ГЭС и др.). В середине 1920-х годов



Волховская ГЭС



Павильон Центросоюза на Всероссийской сельскохозяйственной и кустарно-промышленной выставке, Москва, 1923 г.

выполнены первые крупные градостроительные работы — возведение благоустроенных жилых массивов для рабочих на бывших пролетарских окраинах Москвы и Ленинграда, началось строительство рабочих клубов (Дворцы культуры в Ленинграде и Москве), в 1923 г. в Москве был создан комплекс Всероссийской сельскохозяйственной и кустарно-промышленной выставки и т.д.

В связи с созданием новых промышленных сооружений в годы 1-й пятилетки началась реконструкция старых городов (Свердловск, Новосибирск, Челябинск), возникли новые промышленные центры (Магнитогорск, Новокузнецк и др.), построенные на основе комплексных проектов, предусматривающих рациональную взаимосвязь промышленных и жилых зон и сети культурно-бытового обслуживания.

27 февраля 1928 г. принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР об утверждении Положения об управлениях строительного контроля в краях, областях и губерниях РСФСР, которые должны были заменить управления губернских инженеров. Управления строительного контроля создавались при президиумах исполкомов в качестве отделов. Их функциями, помимо строительного контроля, были техническо-экономическое регулирование местного строительства; учет строительства; мероприятия по обеспечению общественной безопасности в отношении строительства и состояния зданий и сооружений.

В Положении расшифровывалось понятие техническо-строительного контроля: «рассмотрение и утверждение проектов вновь возводимых строений и сооружений, а также проектов переустройства и капитального ремонта таковых... осуществление фактического контроля на местах строительных работ... освидетельствование выполненных работ с точки зрения их соответствия утвержденным проектам и выданным разрешениям». Должностные лица имели право не только беспрепятственно посещать строительные работы и осматривать любые части сооружений, но и давать распоряжения о приостановке работ «при наличии существенных отступлений от утвержденного проекта или при производстве работ по проектам, не согласованным с Управлением строительного контроля, а также в случае обнаружения работ, выполняемых небрежно и грозящих общественной безопасности». Органы строительного контроля могли поставить вопрос о ликвидации строительных организаций и прекращении деятельности частных подрядчиков.



Строительство 1-го Государственного подшипникового завода (ГПЗ-1), 1929 г.

С 1 октября 1928 г. в соответствии с Положением Управление московского губернского инженера реорганизовано в Московское губернское управление строительного контроля (МГУСК) (возглавил его П.А. Маматов).

В связи с образованием 1 октября 1929 г. Московской области МГУСК переименовано в Московское областное управление строительного контроля (МОУСК) с прежней структурой. МОУСК принимало участие в строительстве нефтегазового и ледоделательного заводов в Москве, учебного городка в Звенигороде, капитальном ремонте заводов «Каучук», «Красный богатырь», «Парострой», а также в ремонте и строительстве жилых домов.

В январе 1931 г. было решено выделить Москву в самостоятельную административно-хозяйственную единицу в составе Московской обл., улучшить руководство городским хозяйством, приступить к разработке перспективного плана развития города. В июне 1931 г. комиссия политбюро представила на рассмотрение пленума ЦК ВКП(б) предложения о различных отраслях хозяйства столицы (постановление «О московском городском хозяйстве и развитии городского хозяйства СССР»). Ставилась задача сделать Москву образцовой, превратить ее в своеобразную лабораторию современного градостроительства. В октябре 1932 г. по постановлению Президиума горисполкома и Моссовета был образован Отдел строительного надзора (ОСН) при Президиуме Моссовета. Требовались изменения в нормативной базе в связи с увеличением масштабов строительства, изменениями социально-экономической и социально-политической ситуации в целом.

В апреле 1933 г. по инициативе ОСН принято постановление Президиума горисполкома и Моссовета о порядке производства строительных работ, основной смысл которого заключался в следующем: «Всякого рода строительные работы на территории Москвы... могут производиться только по разрешениям, выдаваемым после представления строящей организации справки о согласовании проекта с Архитектурно-плановым управлением Москвы». Разрешение на строительство и перестройки, ведущие к увеличению площади строения или размера сооружения, и на любые строительные работы стоимостью свыше 25 тыс. руб. выдавал Отдел строительного надзора, а не более 25 тыс. руб., не связанное с изменением размера сооружения или площади строительства, — районные советы.

Быстрые темпы строительства часто приводили к тому, что новые дома сдавались с недоделками, иногда существенными. В 1933 г. принято специальное постановление «Об окончании работ по оформлению фаса-

дов и выполнению недоделок в построенных домах и надстройках, осуществленных в 1931 и 1932 гг.», предписывавшее ОСН в 20-дневный срок «провести обследование всего нового строительства, и в первую очередь надстроек» для выявления недоделок, и совместно с застройщиками определить сроки их устранения. В противном случае райсоветы, опираясь на данные отдела, должны были «немедленно предъявить иски к этим организациям»¹.

Особенно много архитектурных и технологических проблем возникало с надстраиванием старых зданий. Летом 1933 г. принято постановление «О порядке приемки и заселения надстроенных этажей», в соответствии с которым ОСН предварительно обследует надстройку, и в случае признания ее годной для заселения назначает приемку специальной комиссией, в которую входили представители Управления пожарной охраны, Горздравотдела, Мосжилтреста и Архитектурно-планового управления во главе с представителем ОСН.

Летом 1933 г. в сферу внимания ОСН ввели «различного рода сооружения для увеселения и спорта». В апреле 1934 г. принято постановление СНК СССР «Об улучшении жилищного строительства», в котором констатировалось, что «существующая практика жилищного строительства во многих случаях не соответствует росту культурного уровня и потребностей широких масс трудящихся» (отмечалось низкое качество строительных и отделочных работ; низкие потолки и окна, узкие лестницы, теснота подсобных помещений; отсутствие хозяйственных построек и элементов внешнего благоустройства).

В середине 1930-х гг. наступила новая фаза в развитии архитектуры. Значительно возросло промышленное строительство (реконструкция автозавода в Горьком, тракторного завода в Волгограде), где нашли широкое применение металлические конструкции и сборный железобетон. Архитекторы стремились придать утилитарным постройкам художественную выразительность. Главные принципы переустройства городов определило постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О Генеральном плане реконструкции Москвы» (1935). В соответствии с Генеральным планом, сохранившим исторически сложившуюся планировочную структуру города, был реконструирован центр Москвы, созданы новые широкие магистрали, преобразившие ее облик (арх. А.Г. Мордвинов, Г.П. Гольц и др.). Генеральные планы Ленинграда (1932–1934 и 1935–1936, Л.А. Ильин и др.; 1938–1940, Н.В. Баранов и др.) предусматривали сохранение исторического центра города и создание новых жилых районов на свободных территориях. Были разработаны генеральные планы для сотен городов СССР.

В июле 1935 г. ЦК ВКП(б) и СНК СССР приняли постановление «О Генеральном плане реконструкции го-

¹ В 1933 г. за невыполнение решений Моссовета и срыв работ по устранению недоделок и благоустройству было решено привлечь к судебной ответственности бывшего управляющего Мосжилстроя и помощника начальника Мосспецстроя.

рода Москвы». Было решено, сохранив основы исторически сложившегося города, провести его коренную перепланировку «путем решительного упорядочения улиц и площадей». Около 200 тыс. строителей приступили к выполнению сложных и многообразных задач, намеченных в Генеральном плане. Настоящим подвигом строителей стало сооружение столичного метро. Были созданы общегородские и специализированные тресты, большое внимание уделялось развитию промышленности строительных материалов.

30 октября 1935 г. СНК СССР «в целях осуществления Генерального плана реконструкции города Москвы и обеспечения при этом твердой планировочной и строительной дисциплины» утвердил «Правила о порядке застройки города Москвы». В соответствии с новыми правилами возведение, надстройка, перестройка и переоборудование каких бы то ни было зданий и сооружений на территории Москвы без разрешения Московского со-

вета были запрещены. Проекты любого строительства утверждались Моссоветом или, по крайней мере, согласовывались с ним.

В соответствии с постановлением СНК о порядке застройки Москвы (октябрь 1935 г.) и постановлением ВЦИК и СНК РСФСР о реорганизации органов строительного надзора (8 мая 1936 г.) Отдел строительного надзора Моссовета был переименован в Управление государственного контролера (УГК) по строительству при Президиуме Моссовета. При президиумах райсоветов учреждались должности уполномоченных государственного контролера. Одновременно были утверждены положения об организации контроля за выполнением правил о порядке застройки Москвы и об уполномоченных госу-

дарственного контролера по строительству при президиумах районных Советов.

На УГК возлагался контроль за выполнением указанных правил в отношении всех типов строительства, независимо от ведомственного подчинения и значения. Надзору подлежали новое строительство, капитальный ремонт зданий и сооружений, надстройка и разборка зданий. Районные уполномоченные осуществляли контроль на местах.

В феврале 1938 г. СНК СССР принял специальное постановление «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства» и Правила о подрядных договорах по строительству.

Московское УГК разрабатывало меры по улучшению контроля. В июне 1939 г. Президиумом Моссовета утверждена единообразная форма журнала работ по строительству, обязательного для всех строительных организаций. Контроль за строительством был усилен. При систематических нарушениях возбуждалось дисциплинарное (и даже уголовное) преследование.

В 1939–1940 гг. определен порядок производства работ при сломе (разборке) строений. Вести такие ра-



боты можно было только с разрешения УГК, на которое был возложен и контроль за выполнением постановления. Ужесточился контроль приемки готовых объектов. В декабре 1939 г. вышло постановление Президиума Моссовета «О порядке приемки строительных работ». Объекты, разрешение на строительство которых выдавал районный уполномоченный государственного контроля по строительству, принимались комиссией под его председательством. В состав комиссии входили представители пожарной охраны, райсовета, районного архитектора, санитарной и специальной инспекций. Предварительно требовался осмотр сооружения представителем УГК, а также получение заключений Мосэнерго, Мосгаза, Мосводопровода и т.п. о готовности всех санитарно-технических и специальных устройств. Соблюдение постановления контролировало УГК.

В марте 1941 г. вышло распоряжение о поэтапной приемке каждой конструктивной части сооружения в отдельности: по основаниям, фундаментам, кладке стен и колонн каждого этажа, устройству карнизов, установке стропил; в июне 1941 г. исполком Моссовета принял решение об упорядочении производства надстроек жилых зданий. Серьезными проблемами оставались самовольное заселение (или сдача в эксплуатацию) зданий до приемки их в установленном порядке и самовольная застройка как на территории Москвы, так и в лесопарковой зоне. После принятия соответствующих постановлений разрешение о начале строительства на территории Москвы и лесопарковой зоны выдавал исполком Моссовета; нарушители должны были привлекаться к уголовной ответственности. В связи с началом Великой Отечественной войны исполком Моссовета 9 июля 1941 г. принял решение ликвидировать УГК по строительству с передачей его функций экспертно-техническому отделу, преобразованному в Технический отдел. Но уже с 1942 г., когда началось возвращение предприятий из эвакуации и соответственно стало расти население, встал вопрос о восстановлении разрушенного и о новом строительстве, в том числе и жилищном. В августе 1944 г. принято постановление СНК «О мерах оказания помощи жилищному хозяйству Москвы».

16 августа 1944 г. вышло постановление СНК СССР «О государственном архитектурно-строительном контроле». На органы государственного архитектурно-строительного контроля возложен контроль за качеством застройки крупных городов и населенных поселков городского типа, за качеством строительства наиболее важных зданий и сооружений жилищного и гражданского строительства и контроль за архитектурным оформлением фасадов промышленных зданий и сооружений, выходящих на городские магистрали и проезды. Была образована Инспекция государственного архитектурно-строительного контроля (ИГАСК) при главном архитекторе г. Москвы.

Уже в мае 1945 г. исполком Моссовета принял постановление «О перспективном плане восстановления и развития городского хозяйства Москвы на 1945–1947 гг.». Строительный комплекс развивался, несмотря на проблемы: качество и организация строительства, недостаток современной техники, самовольное строительство.

Архитекторы и строители в годы Великой Отечественной войны решали неотложные задачи, связанные с перемещением промышленных предприятий в восточные районы. Восстановление разрушенных фашистскими захватчиками сотен советских городов стало героической страницей в истории градостроительства. Города возрождались в соответствии с генеральными планами восстановления и дальнейшего развития, коренным образом улучшались их планировка и застройка (Сталинград, Ленинград, Новгород, Псков и др.). В начале 1950-х годов в Москве сооружена группа высотных зданий, наи-

более крупное из них — Главное здание МГУ на Ленинских горах. Рост городов был связан с огромной работой по восстановлению промышленных предприятий, со строительством новых заводов и крупных гидротехнических сооружений (Волжский каскад; Волго-Донской судоходный канал им. В.И. Ленина). Несмотря на успехи строительства во второй половине 1940-х годов — первой половине 1950-х годов, в целом его темп и характер не отвечали возросшим требованиям из-за устаревшей практики строительного производства, отсталости материально-технической базы и т.п. Решительная перестройка архитектурно-строительной деятельности (которая началась после Всесоюзного совещания строителей и архитекторов в декабре 1954 г.) привела к широкой индустриализации строи-



Главное здание МГУ им. М.В. Ломоносова на Воробьевых горах

тельства. Переход к механизированному монтажу сооружений из элементов заводского изготовления (крупные блоки, панели), создание сети домостроительных заводов и комбинатов позволили резко увеличить объем строительства, прежде всего в целях удовлетворения потребности населения в благоустроенном жилье. В жилищном строительстве стал широко применяться принцип микрорайонной застройки.

В сентябре 1946 г. было утверждено Положение об Инспекции государственного архитектурно-строительного контроля (ИГАСК) Управления по делам архитектуры г. Москвы, уточнявшее функции ИГАСК: в частности, они распространялись на территорию города, резервные земли и лесопарковую зону Москвы. Кроме жилищного и коммунального строительства, зданий социально-бытового, культурно-просветительского, торгового назначения под контролем ИГАСК оказались разработка и восстановление зданий, а также капитальный ремонт, связанный с перепланировкой зданий при стоимости работ от 100 тыс. руб. и выше, а при переоборудовании жилых строений — независимо от стоимости работ.

4 декабря 1952 г. исполкомом Моссовета утверждены важные документы, регламентирующие деятельность ИГАСК, в частности Положение об Инспекции государственного архитектурно-строительного контроля Архитектурно-планировочного управления г. Москвы. Одновременно появилась Инструкция о порядке применения штрафных санкций и Положение об отделе районного архитектора административного района г. Москвы. В соответствии с новым Положением изменилась и расширилась структура ИГАСК.

Главная проблема в работе ИГАСК в начале 50-х годов — «недоделки». Расширение строительства в послевоенной Москве было связано со снижением требовательности к качеству зданий. В 1947 г. началось строительство высотных домов, для контроля за которым в ИГАСК был организован специальный отдел, принимавший участие в приемке высотных зданий. Активно шла работа по переделке Генерального плана развития столицы.

План выполнялся с большим напряжением. Мощности строительных организаций были невысоки, отсутствовали современные механизмы, ощущалась нехватка рабочих. В результате решили строить недорогое жилье, образцом которого послужили дома, разработанные для строительных рабочих. Специальная группа архитекторов разрабатывала проекты домов с простым и дешевым оснащением. С 1953 г. такие дома стали строиться в массовом порядке.

К концу 1954 г. было закончено формирование Главмосстроя. В апреле 1956 г. в составе ИГАСК образован специальный отдел по контролю за строительством 3-, 4-, 5-этажных домов. Круг деятельности ИГАСК не ограничивался только типовым строительством. Инспекция контролировала также качество строительства ряда крупных объектов (например, наземных зданий и сооружений стадиона в Лужниках).

С середины 1950-х годов крупные жилые массивы создавались в Москве, Ленинграде, других городах. В 1960-х годах по новым генеральным планам реконструировались и застраивались многие города РСФСР, в том числе столицы (Якутск, Ижевск, Элиста, Нальчик) и промышленные центры (Салават, Октябрьский, Норильск) автономных республик, областей, национальных округов. В 1960–1970-х годах более разнообразной стала ти-

пология крупнопанельного домостроения, архитектурные поиски велись в области промышленного строительства и гидростроительства (Братская ГЭС и др.); улучшалось функциональное и эстетическое решение производств, интерьеров, транспортных зданий и сооружений, зданий социальной сферы. В 1960–1970-х годах развернулось строительство в колхозах и совхозах с целью обеспечить сельские населенные пункты необходимыми видами городского благоустройства и культурного обслуживания.

В 1960 г. была установлена новая граница Москвы по кольцевой автострате. На присоединенных к городу территориях началось массовое строительство согласно разработанным Технико-экономическим основам нового Генерального плана развития Москвы. Никогда еще Москва не строилась в таких масштабах и такими грандиозными темпами, как в 1960–1970-е годы. Качественные изменения произошли в самом строительном производстве. Повысились мощность и оснащенность строительных организаций и предприятий по производству строительных материалов. Появились новые районы, возведен комплекс зданий на Новом Арбате, вступили в эксплуатацию телецентр в Останкино и т.д. Развернулось строительство важных для мегаполиса транспортных сооружений и магистралей.

30 марта 1961 г. Совет Министров СССР принял постановление «Об организации Главного архитектурно-планировочного управления г. Москвы» при Мосгорисполкоме, на которое возложено руководство архитектурно-планировочным и проектным делом, координация всех вопросов по планировке, застройке и благоустройству г. Москвы и лесопаркового защитного пояса.

В октябре 1961 г. на XXII съезде КПСС были определены конкретные задачи в области капитального строительства на ближайшие 20 лет: создание энергетических баз в Сибири и Казахстане, строительство новых машиностроительных центров, быстрый подъем энергетики, нефтяной, газовой и химической промышленности, освоение рудных месторождений в районах Поволжья, Урала, Северного Кавказа и Средней Азии, завершение строительства третьей металлургической базы в Сибири и др. Жилищный фонд страны планировалось увеличить почти втрое. В связи с этим особую актуальность приобрели вопросы совершенствования управления капитальным строительством.

Контроль в строительстве охватывает весьма широкий круг вопросов: от разработки проектно-сметной документации, производства строительных работ, расчетов до приемки в эксплуатацию выстроенных объектов. К числу органов, осуществлявших в 1960-е годы контрольные функции в строительстве, относились Госстрой СССР и госстрои союзных республик, Госплан СССР, Стройбанк СССР, Комиссия государственного контроля, Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР, Государственный комитет по вопросам труда и заработной платы при Совете Министров СССР, а также министерства, ведомства, совнархозы и местные советы депутатов трудящихся, в подчинении которых находились строительные организации (при подрядном способе право контроля предоставлялось заказчиком). Отдельные вопросы контролирова-



Волжская ГЭС

ли соответствующие инспекции: санитарная, газовая, пожарная, органы Госгортехнадзора и т.д. Контроль за качеством застройки, строительства и архитектурным оформлением крупных городов осуществляли органы архитектурно-строительного контроля, а также проектные организации и главные архитекторы городов. В то же время единственным специализированным контрольным органом в строительстве, созданным при Госстрое СССР и госстрое союзных республик, был Государственный архитектурно-строительный контроль (Госархстройконтроль). Основной деятельностью Госархстройконтроля (ГАСК) являлась контрольная проверка строящихся объектов, соблюдения СНиП, обеспечения надлежащего качества, соответствия натуры проектного решению, правильности расхода капитальных вложений. Разрешение на застройку выдавал ГАСК в соответствии с утвержденным генпланом города. Инспекторы ГАСК осуществляли текущий контроль за ходом строительства, качеством работ. Только он имел местные инспекции, контролировавшие непосредственно строительство объектов.

По сути, система органов Госархстройконтроля со времени постановления 1944 г. осталась почти без изменений. Существовавшие органы Госархстройконтроля уже не могли успешно выполнять новые задачи по контролю в строительстве¹. В 1960-е годы большая часть жилых и культурно-бытовых зданий строилась по типовым проектам. Поэтому главное внимание в деятельности Госархстройконтроля должно было сосредоточиться на качестве строительных работ, которое контролировалось только заказчиками по подрядным договорам. Устранить недостатки в организации контроля за качеством выполнения строительных работ можно было лишь путем создания единого государственного контрольного органа (на базе существовавших органов Госархстройконтроля и его инспекций на местах).

В целях повышения качества строительства и усиления роли строительного надзора с 1972 г. введен элемент экономических санкций — органам ГАСН предоставлено право сообщать в Стройбанк и Госбанк об объемах работ, выполненных с низким качеством, для удержания их стоимости со счетов подрядчиков и заказчиков, а также в последующем подтверждать устранение допущенных нарушений для восстановления удержанных затратных сумм. Для социально-экономических условий того времени эта схема была достаточно эффективна и исправно работала до распада СССР².

¹ Требовалось упорядочить вопрос о подчиненности органов Госархстройконтроля. В 1944 г. это был общесоюзный контрольный орган Комитета по делам архитектуры при СНК СССР. В последующем Комитет был ликвидирован, а вопрос подчиненности органов Госархстройконтроля не получил полного решения. Функции руководства архитектурно-строительным контролем были возложены на госстрои союзных республик. Однако подчиненность местных органов Госархстройконтроля осталась неупорядоченной.

² 8 декабря 1991 г. главы РСФСР, Белоруссии и Украины — Б.Н. Ельцин, С.С. Шушкевич и Л.М. Кравчук — подписали Беловежское соглашение, объявив о ликвидации СССР как субъекта международного права и образовании Содружества независимых государств (СНГ). После 25 декабря 1991 г. государство Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) переименовано в Российскую Федерацию (Россия) — Закон Президента РСФСР от 25.12.1991 № 2094-1.

В новых экономических условиях (начиная с 1990 г.) органы Госархстройконтроля оказались без правовой основы в своей деятельности. Рычаги воздействия на нарушителей строительных норм и правил перестали функционировать. Законодательство о банковской системе исключило возможность списывания со счетов участников строительства финансовые средства за брак и низкое качество строительных работ.

В целях усиления контроля за качеством строительства и обеспечения эксплуатационной надежности построенных зданий и сооружений Президент РСФСР распоряжением «Об образовании органов Государственного строительного надзора» от 27.11.1991 № 105-р поручил Министерству архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР (Минстрой РСФСР):

образовать на базе органов Государственного архитектурно-строительного контроля за жилищно-гражданским строительством на территории РСФСР органы Государственного архитектурно-строительного надзора РСФСР, а также утвердить положение об этих органах;

совместно с Министерством юстиции РСФСР представить Правительству РСФСР предложения об установлении административной ответственности за нарушения нормативных актов и государственных стандартов в области строительства.

В связи с этим вышел приказ Минстроя РСФСР от 13 декабря 1991 г. № 4 «Об образовании в составе центрального аппарата министерства Инспекции Государственного архитектурно-строительного надзора РСФСР (Госархстройнадзор РСФСР)» и утверждении положения о нем.

В дальнейшем вышел ряд постановлений Правительства Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике, которые в период перестройки и проводимых реорганизаций относительно быстро утрачивали силу¹.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 образовано Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации, которому переданы функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору преобразованного Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. В этом же году указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 структура федеральных органов исполнительной власти вновь изменена, и названные выше функции в области строитель-

¹ Постановления Правительства Российской Федерации: «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства» от 02.02.1993 № 90; «Об утверждении Положения о Министерстве строительства Российской Федерации» от 14.10.1994 № 1170; «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по жилищной и строительной политике» от 11.12.1997 № 1542; «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике» от 25.01.1999 № 95; «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу» от 24.11.1999 № 1289 и др.

ства переданы Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, входящему в структуру Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации. По Указу Президента Российской Федерации «О Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» от 1 декабря 2004 г. № 1487 Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству передано из ведения Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации в ведение Министерства регионального развития Российской Федерации.

В настоящее время по постановлению Правительства Российской Федерации «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» от 1 февраля 2006 г. № 54 Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ), опасных производственных объектов, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, объектов обороны

и безопасности, объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, за исключением объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации.

Одним из направлений проводимой в России административной реформы является ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. В соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. формируются саморегулируемые организации (СРО) в сфере градостроительной деятельности.

Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ установлена определяющая роль СРО при проведении работ в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, а Ростехнадзор определен уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль за деятельностью СРО и ведение государственного реестра СРО.



Вышел в свет Информационный бюллетень Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, № 3(42) за 2009 г.

В бюллетене представлены материалы Управления государственной экологической экспертизы и разрешительной деятельности Ростехнадзора.

Приведены сведения о нормативном правовом регулировании в области ограничения негативного техногенного воздействия на окружающую среду, полномочиях Ростехнадзора в сфере охраны окружающей среды, об ограничении негативного воздействия на окружающую среду, о государственном экологическом контроле, о лицензировании. Дана информация о деятельности территориальных органов Ростехнадзора, об участии Ростехнадзора в реализации Программы строительства олимпийских объектов, о научно-исследовательских работах в области ограниче-

ния негативного техногенного воздействия на окружающую среду. Представлен доклад начальника Управления государственной экологической экспертизы и разрешительной деятельности Ростехнадзора С.В. Миллера на заседании Общественного совета при Ростехнадзоре. Опубликованы: перечень документов по вопросам ограничения негативного техногенного воздействия на окружающую среду за 2008–2009 гг., Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.

Информационный бюллетень можно приобрести по подписке (на II полугодие 2009 г.): при редакции — по телефону (495) 620-47-53, в почтовых отделениях связи — по каталогу ОАО «Агентство «Роспечать» «Газеты. Журналы» (индексы 82684, 82685), по объединенному каталогу «Пресса России» «Газеты и журналы» 1 том (индексы 42099, 42103), а также за наличный расчет в книжных киосках, расположенных в зданиях Ростехнадзора, по адресам: Москва, ул. Александра Лукьянова, д. 4, корп. 8 и ул. Таганская, д. 34, а также по безналичному расчету (заявка и оплаченный счет) по адресу: 105082, Москва, Переведеновский пер., д. 13, строение 21; тел/факс: (495) 620-47-53 (многоканальный); e-mail: ornd@safety.ru.

Л.К. Князева (ЗАО НТЦ ПБ)