

Вопросы технического регулирования в строительстве.

Л.С.Барина – заместитель руководителя Аппарата
Национального объединения строителей,
председатель ТК 465 «Строительство», к.х.н.
С.В.Пугачев – директор Департамента технического регулирования
Национального объединения строителей,
председатель Межотраслевого Совета
по техническому регулированию
и стандартизации в строительстве, к.э.н.

С момента принятия Федерального закона № 184-ФЗ от 27.12.2002 г. «О техническом регулировании», прошло более восьми лет. К сожалению, этот закон не только не способствовал эффективному реформированию действующей до того времени системы технического регулирования, а наоборот, создал дополнительные административные барьеры, затормозил на долгие семь лет разработку и пересмотр нормативных технических документов, что привело, в конечном итоге, к техническому отставанию и снижению уровня безопасности и качества, в т.ч. в строительстве. Не случайно и руководители страны, и представители профессиональных объединений практически всех отраслей неоднократно критиковали этот закон и вносили в него поправки.

Одной из таких поправок, принципиально изменившая ситуацию в строительстве, стала статья 5.1, которая установила особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений.

Наличие этой поправки позволило принять ФЗ-384 «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и учесть в нем все те особенности строительной продукции, которые не были учтены в ФЗ-184.

Это, прежде всего, необходимость установления требований обеспечения безопасности и оценки соответствия на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений; признание индивидуальности каждого реализованного строительством проекта, даже повторного применения, это формы и методы контроля и надзора, отличные от применяемых для промышленной продукции; специфика оценки соответствия зданий и сооружений на стадии их завершения строительством и др.

Принятие технического регламента о безопасности зданий и сооружений проходило при активном участии профессионального строительного сообщества: национальных объединений строителей, проектировщиков и

изыскателей, РААСН, Российского Союза строителей, Межотраслевого Совета по техническому регулированию в строительстве при РСПП. В результате - впервые за последнее десятилетие представители общественных профессиональных объединений совместно с органами власти активно занялись обновлением и развитием нормативной технической базы строительства, а также ее гармонизацией с международными и региональными нормативными документами.

В соответствии с уставными задачами и приоритетными направлениями работ национальных объединений изыскателей, проектировщиков и строителей предусмотрено совместное с Минрегионом России участие в реализации технического регламента и формировании его доказательной базы, а также целый ряд работ по техническому регулированию и стандартизации в интересах саморегулируемых организаций – членов объединений.

Для реализации принятого ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» первоочередными направлениями работ стали:

- формирование перечней нормативных документов обязательного и добровольного применения (утверждены распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р и приказами Росстандарта от 01.06.2010 № 2079 и от 18.05.2011 № 2244).

- создание механизма актуализации и совершенствования системы нормативных документов в строительстве (порядок проведения работ по разработке и актуализации сводов правил утвержден приказом Минрегиона России от 28.08.2010 № 385, перечень сводов правил которые должны быть актуализированы в 2010-2011г.г. утвержден приказом Минрегиона России от 04.10.2010г. № 439, первые 22 актуализированных свода правил (СНиП) утверждены и зарегистрированы в 2010 году).

- проведение сравнительного анализа российской, международной и региональной (европейской) систем нормативных документов в строительстве и определение приоритетных направлений их гармонизации (Программа мероприятий по гармонизации российских и европейских нормативных документов в области строительства одобрена 02.12.2010г. на совместном заседании Президиума коллегии Минрегиона России и Общественного совета при Минрегионе России, аналогичная Программа одобрена руководителями министерств (ведомств) стран-участниц Таможенного союза в апреле 2011г.).

В настоящее время сложилась довольно четкая структура доказательной базы Технического регламента о безопасности зданий и сооружений,

отражающей специфику технического регулирования в строительстве (рис 1).



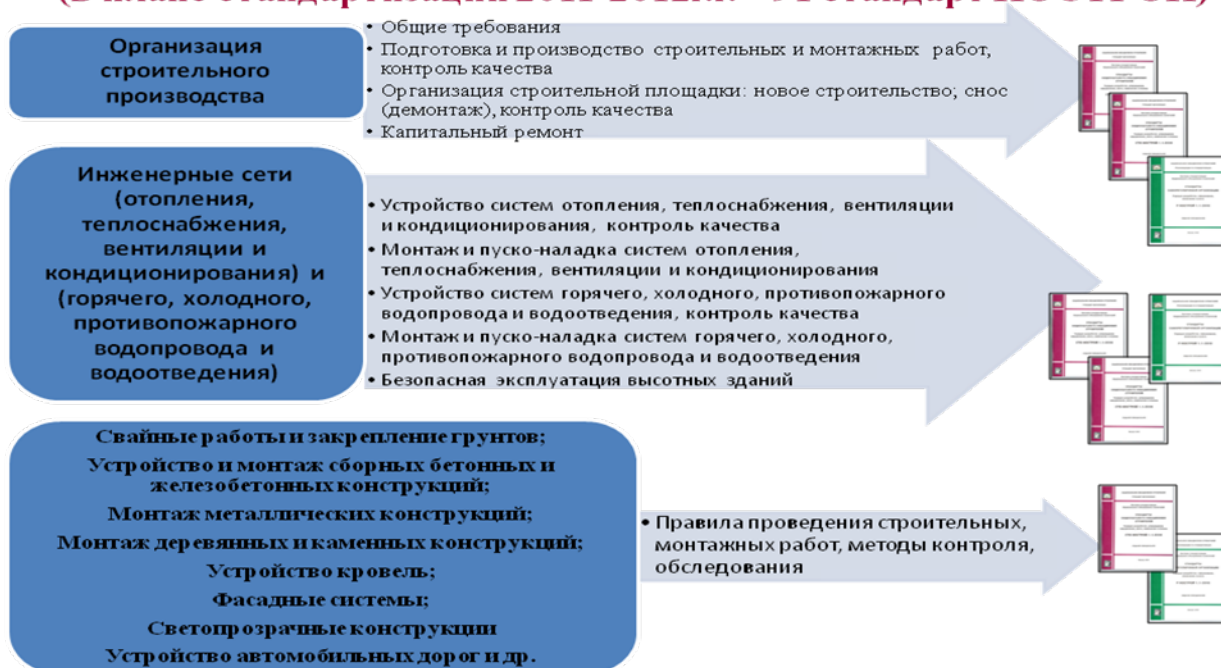
Принципиально важным является установленная ФЗ-384 возможность включения в его доказательную базу нормативных технических документов обязательного применения. Те, кто утверждает, что за рубежом в строительстве действуют только технические нормы добровольного применения либо недостаточно информированы, либо просто лукавят. На самом деле в Германии действует более 30% стандартов DIN обязательных для применения, во Франции – более 300 обязательных стандартов NF, в США – более 12 тысяч стандартов. Обязательными в международной практике становятся документы добровольного применения, если на них имеются ссылки в любых директивных (нормативных правовых) документах.

Первые 22 актуализированных свода правил (СНиП) утверждены и зарегистрированы в 2010 году. При активной поддержке и софинансировании со стороны национальных объединений строителей, проектировщиков и изыскателей, в 2011 году организована разработка (актуализация) более 350-ти нормативных технических документов.

Одним из важнейших направлений работ, направленным на обеспечение безопасности объектов капитального строительства, также является

обеспечение нормативной базой работ по инженерным изысканиям, проектированию и строительству, проводимых в соответствии с выданными допусками (приказ Минрегиона России от 30.12.2009 № 624). В рамках Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) создана и реализуется Система стандартизации НОСТРОЙ, в рамках которой централизованно разрабатываются стандарты организации, устанавливающие требования к качеству и результатам строительных работ, контролю за их соблюдением, обеспечивающие в конечном итоге безопасность объектов капитального строительства. Эти стандарты, принятые на общем собрании саморегулируемых организаций (СРО) в соответствии со статьями 55.5 и 55.10 Градостроительного Кодекса РФ будут обеспечивать безопасность и качество проводимых работ, а их соблюдение членами СРО в соответствии со статьей 55.13 Градостроительного Кодекса РФ будет проверяться ежегодно. Законодательство в области технического регулирования вывело работы (услуги) из области обязательного регулирования. При этом законодательство о саморегулируемых организациях и Градостроительный Кодекс РФ дают возможность устанавливать требования к строительным работам (услугам), от качества проведения которых зависит безопасность конечного объекта. Уже приняты три первых стандарта НОСТРОЙ, устанавливающие требования к проведению работ по монтажу и пуско-наладочным работам внутренних инженерных систем отопления, водоснабжения, вентиляции и кондиционирования (см. рис.2). Программа стандартизации НОСТРОЙ и проекты разрабатываемых стандартов размещены на сайте Объединения (www.nostroy.ru).

Разработка комплексов стандартов НОСТРОЙ (в плане стандартизации 2011-2012г.г. – 91 стандарт НОСТРОЙ)

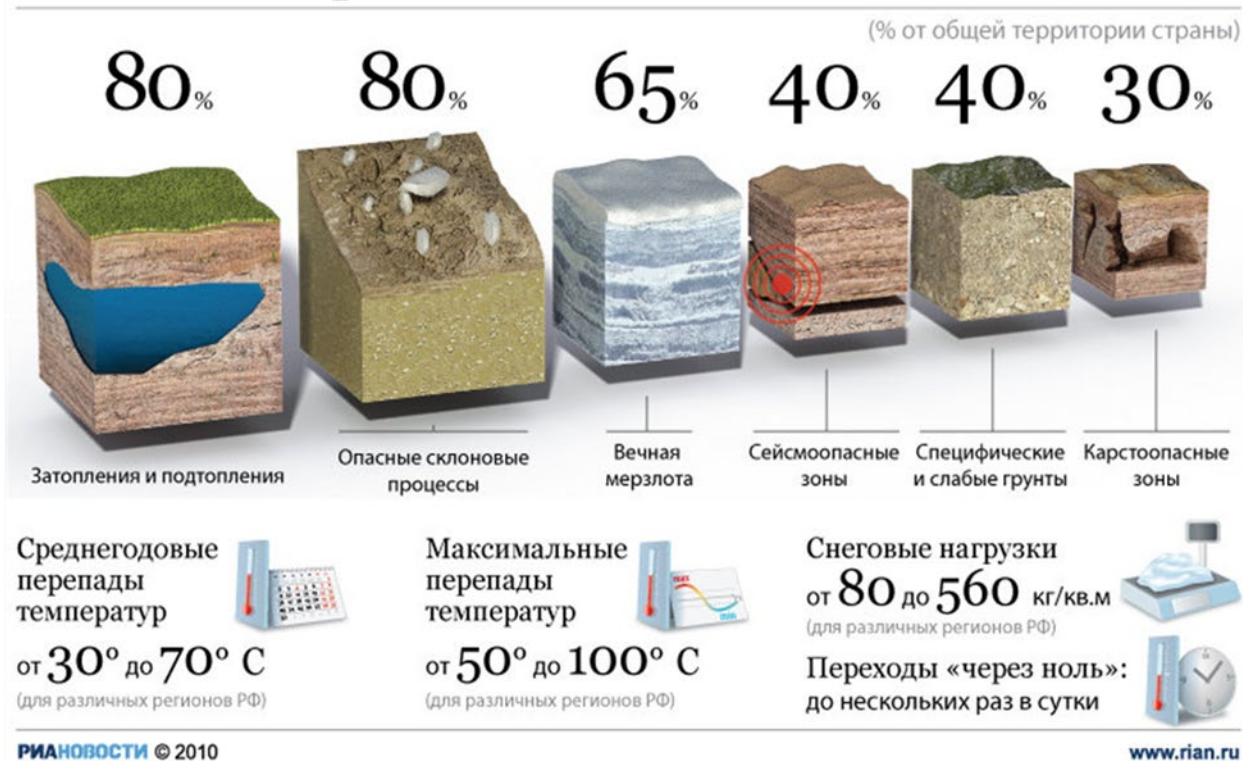


Представители строительного комплекса понимают насколько важно и актуально внедрение современных норм в строительстве, тем более аккумулирующих в себе инженерный опыт передовых стран Европы, в том числе для привлечения иностранных инвестиций.

При этом необходимо понимать, что продвижение европейской системы технических норм – это действенный инструмент продвижения продукции, работ и услуг европейской строительной индустрии. Повышение конкурентоспособности промышленности строительных материалов ЕС, проектных и архитектурных организаций – одна из главных официально продекларированных целей продвижения Еврокодов в третьи страны.

Заложенные в Еврокоды принципы проектирования, классификации материалов и сред, методы расчетов и применяемые при этом коэффициенты – принципиально отличаются от российской системы технического нормирования в строительстве. Во многом это обусловлено существенными природно-климатическими, геофизическими различиями территорий наших стран (см. рис.).

Национальные особенности территории РФ в области строительства



В соответствии с поручением Правительства РФ Министерством регионального развития при активном участии национальных объединений в строительстве разработана и утверждена комплексная Программа мероприятий по гармонизации российских и европейских стандартов в

области строительства с учетом национальных особенностей РФ. Программа разработана на основе европейского руководства L «Внедрение и использование Еврокодов» и предусматривает принятие европейских норм в качестве национальных стандартов и сводов правил с национальными приложениями, проведение адаптации (испытаний, сопоставительных исследований) принятых решений, аттестацию программного обеспечения, сопоставительный анализ результатов применения стандартов и затрат на строительство, организацию обучения экспертов, персонала и студентов ВУЗов и т.д. Программа в настоящее время активно реализуется при координации и финансовой поддержке национальных объединений. Только НОСТРОЙ в 2010-2011г.г. организовал работы по переводу, техническому редактированию, сопоставительному анализу с российскими нормами и разработке национальных приложений по 40-ка частям Еврокодов (из 58-ми существующих).

В настоящее время она активно реализуется с участием не только национальных объединений, но и Ассоциации строительных ВУЗов, ведущих научно-исследовательских институтов и предпринимательского сообщества. Только НОСТРОЙ в 2010-2011г.г. организовал работы по переводу, техническому редактированию, сопоставительному анализу с российскими нормами и разработке национальных приложений по 40-ка частям Еврокодов (из 58-ми существующих).

При проведении работ по гармонизации с Еврокодами необходимо учитывать, что в европейском профессиональном строительном сообществе существует ряд претензий к самим документам. Одним из основных требований к будущему 3-ему поколению Еврокодов, является **упрощение** самих документов с точки зрения их понимания более широким кругом пользователей, а именно:

- повышение однозначности понимания требований, установленных в Еврокодах;
- максимально возможное исключение альтернативных требований;
- исключение тех требований, которые не находят широкого практического применения.

Со стороны европейского комитета по стандартизации СЕН был выдан необходимый Мандат М/466 для подготовки нового поколения Еврокодов к разработке. На 2010 – 2013 годы запланирован и уже ведется сбор предложений по изменению существующих и разработке новых частей Еврокодов. В 2013 – 2015 г.г. должны быть разработаны первые редакции документов. Кроме того, запланированы работы над новыми частями Еврокодов по оценке зданий, находящихся в эксплуатации, проектированию

конструкций со стеклом, применению полимерных материалов и мембранных структур, а также направленные на повышение существующих требований к прочности зданий и сооружений.

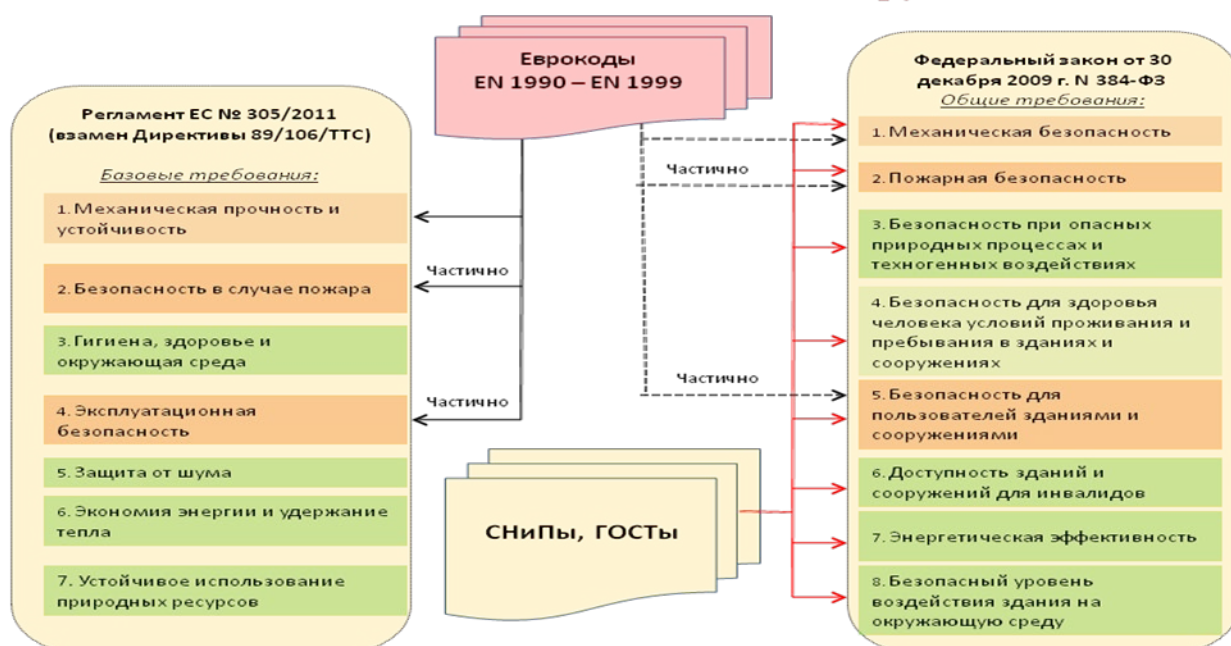
Российская делегация впервые приняла участие в заседании ТК СЕН 250 «Еврокоды» в мае 2011 года. В настоящее время представлены предложения российской стороны по организации рабочих групп с участием европейских экспертов, подписано соглашение о взаимодействии с европейскими экспертами в области обучения и тренинга специалистов и экспертов.

Активизация российской стороны в работах СЕН по нормированию в области строительства с одной стороны дает реальную возможность участия российских экспертов в разработке нового третьего поколения Еврокодов, а с другой – обеспечивает участие ведущих европейских экспертов в реализации российской Программы мероприятий по гармонизации с европейскими стандартами в области строительства.

Необходимо также четко понимать, что система Еврокодов не может обеспечить выполнение всех обязательных требований как в самом Европейском Союзе, так и в России. Ведь в Регламенте ЕС 305/2011 по строительной продукции установлено 7 базовых требований (см. рисунок), которые только частично (около 20% требований) могут подтверждаться при соблюдении соответствующих Еврокодов. Реализация требований по эксплуатационной безопасности, гигиене, условиям проживания, защите окружающей среды, энергоэффективности и теплозащите осуществляется прежде всего в соответствии с национальным законодательством и стандартами стран-членов ЕС.

При принятии решения об альтернативном применении национальных стандартов и сводов правил, разработанных с учетом Еврокодов также необходимо учитывать, что в федеральном законе от 30 декабря 2010 г. № ФЗ-384 «Технический регламент «О безопасности зданий и сооружений» установлено 8 минимально необходимых требований к зданиям и сооружениям. При этом Еврокоды могут применяться для подтверждения только первого требования по механической безопасности и частично для подтверждения второго требования по пожарной безопасности. Необходимо также учитывать, что технический регламент в отличие от Еврокодов устанавливает требования к входящим в состав зданий и сооружений сетям инженерно-технического обеспечения и системам инженерно-технического обеспечения, к процессам строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса).

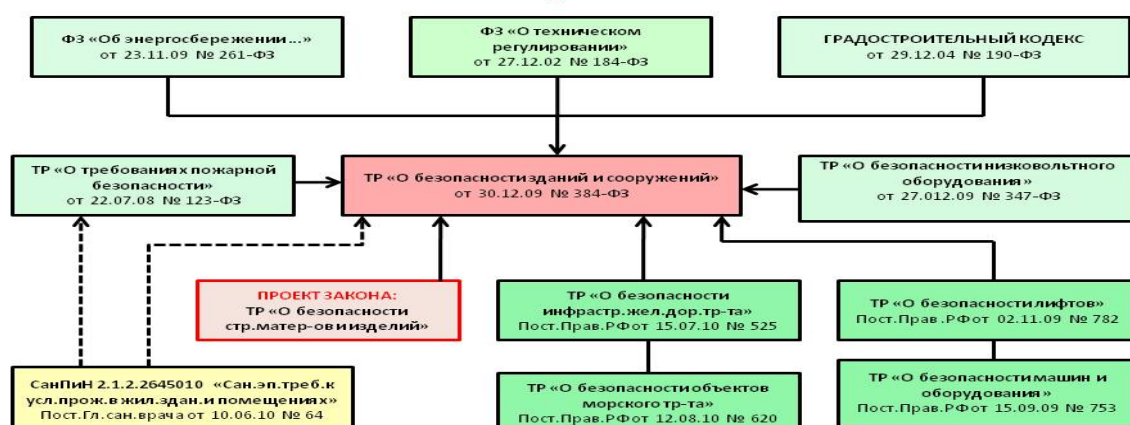
Обеспечение доказательной базы Регламента ЕС CPR и ТР «О безопасности зданий и сооружений»



Однако, наряду с вышеперечисленными результатами в области технического регулирования в строительстве все еще существуют нерешенные проблемы и к ним добавляются новые.

В настоящее время очень остро стоит вопрос обеспечения взаимосвязи и координации принятого «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений» и других смежных законодательных и нормативных правовых актов.

Нормативно-правовая база технического регулирования в области строительства



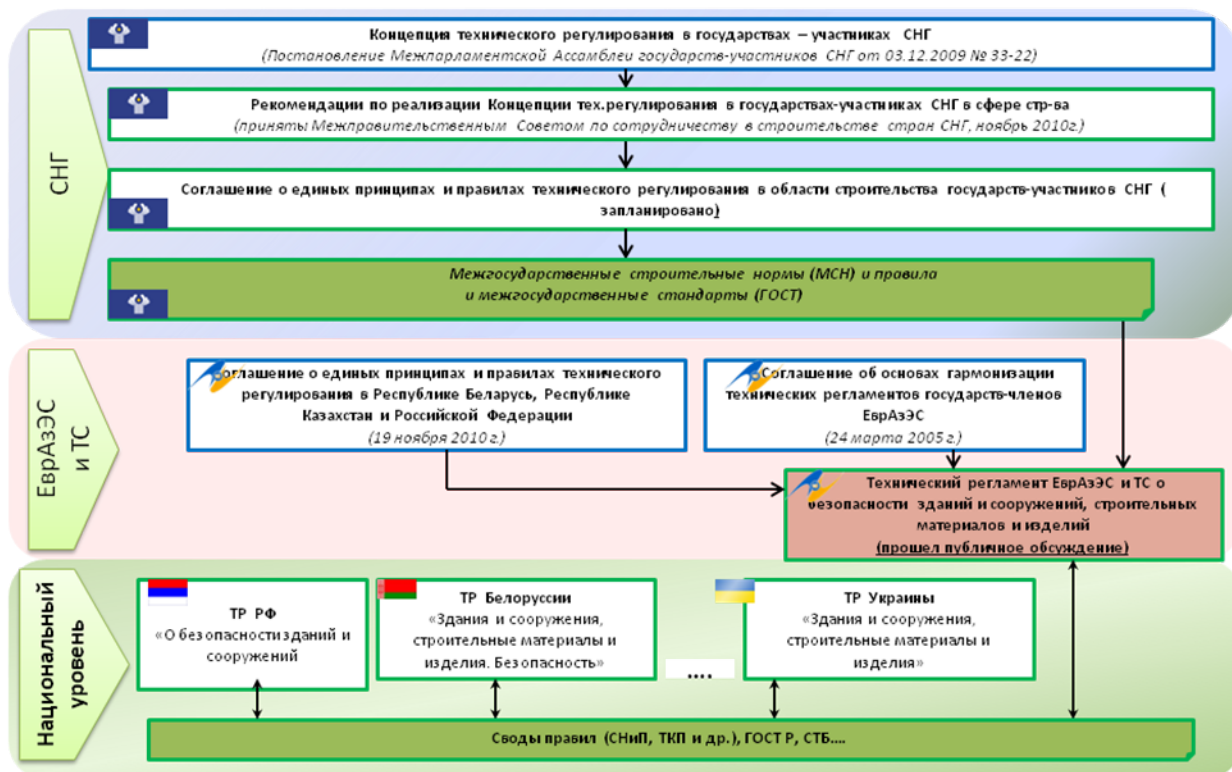
В этой сфере действуют Градостроительный Кодекс РФ, законы «Об энергосбережении...», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии

населения», приняты 6 технических регламентов, напрямую устанавливающих требования к объектам строительства («Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», «О безопасности лифтов», «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта», «О безопасности объектов морского транспорта» и т.д.).

В результате дублирования требований, установленных в «Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений» и других актах, возникают новые административные барьеры, ограничивается применение новых проектных решений и строительных материалов и изделий. Предполагается, что ситуация должна быть разрешена при разработке технических регламентов Таможенного союза, которые заменят соответствующие национальные регламенты.

В настоящее время идет активное формирование нормативно-правового поля в рамках интеграционных объединений на постсоветском пространстве (СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП, Таможенный союз). В этих объединениях принят ряд соглашений, рекомендаций, концепций в области технического регулирования. Однако, в ряде случаев отдельные положения этих документов либо противоречат, либо просто не корреспондируются друг с другом.

Система технического регулирования в строительстве государств-участников СНГ, ЕврАзЭС и Таможенного союза



Наиболее активно ведутся работы в рамках Таможенного союза (ТС). Принято и находится в стадии ратификации Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации. Графиком разработки технических регламентов ТС, утвержденным решением Комиссии ТС от 08.12.2010 № 492 предусмотрена разработка и принятие в 2011 году 47 технических регламентов, в т.ч. технического регламента «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий». Стороной ответственной за разработку данного регламента является Российская Федерация. Публичное обсуждение проекта регламента завершилось 15 апреля 2011 года. В числе основных замечаний необходимо отметить противоречия с базовым Соглашением в части: статуса и возможности применения в качестве доказательной базы регламента сводов правил (СНиП (Россия и Казахстан), ТКП (Белоруссия)), а также применения оценки соответствия зданий и сооружений на стадии после ввода в обращение (эксплуатация) и т.д. В проекте регламента было установлено применение добровольной сертификации как обязательной формы оценки соответствия, установлены непрозрачные процедуры получения свидетельства о технической пригодности «новых» строительных материалов. Для снятия противоречий с базовым Соглашением ТС необходимо внесение в него изменений, учитывающих специфику технического регулирования в строительстве. Это предложение поддерживают все заинтересованные стороны, в т.ч. профильные министерства стран-участниц Таможенного союза.

Кроме того, в проекте регламента не учитываются новые тенденции в развитии форм оценки соответствия строительных материалов и изделий в странах Европейского Союза. Так согласно принятому Европейским Парламентом 21 февраля 2011 года Регламенту ЕС № 305/2011 «Об установлении гармонизированных условий для маркетинга строительной продукции и отмене Директивы 89/106/ЕЕС» страны ЕС в обязательном порядке переходят от декларирования соответствия к декларированию характеристик строительной продукции, обеспечивающих ее применение в зданиях и выполнение базовых требований безопасности. При подготовке Регламента ЕС были учтены особенности технического регулирования в строительстве, не отраженные в базовом Соглашении Таможенного союза. Так, например, в объяснительном меморандуме СОМ (2008) 311 о формировании задания на подготовку указанного Регламента указано (абз. 4 п. 1.1.), что «Новый подход не является подходящим законодательным инструментом для достижения целей обеспечения свободного оборота и

использования продукции в строительстве». Регламент не предусматривает добровольность применения стандартов на строительные материалы и изделия. В тексте Регламента ЕС 305/2011 указывается, что «производители должны использовать гармонизированные стандарты...» (п.18 преамбулы Регламента ЕС 305/2011). Кроме того, основные требования к проектированию, строительству и эксплуатации зданий и сооружений и оценке соответствия требованиям устанавливаются в национальном законодательстве стран ЕС.

Будет ли это и многое другое из реального европейского опыта учитываться в разработанном в настоящее время проекте Технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» пока трудно сказать. В настоящее время проект этого документа, доработанный по результатам замечаний, высказанных на стадии публичного обсуждения, представлен на сайте ФГУ ФЦС www.certif.org и направлен в Секретариат ЕврАзЭС для обсуждения.

Для сохранения основных подходов и принципов технического регулирования, заложенных в регламент, необходимо отразить специфику технического регулирования в строительстве. Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации опять чуть не вернуло строительство на уровень 2003 года, так как практически повторило основные положения ФЗ-184 «О техническом регулировании» и приравняло здания и сооружения к серийно выпускаемой промышленной продукции.

Только активная позиция профессионального сообщества может повлиять на приведение их в соответствие и выбор оптимального варианта решения.

Предложения строительного бизнес-сообщества, поддержанные в т.ч. профильными министерствами стран-участниц Таможенного союза, привели к тому, что в настоящее время Правительство РФ приняло решение об оперативной разработке протокола с изменениями в упомянутое Соглашение, учитывающее особенности строительной продукции.

Подводя итоги, можно констатировать, что при активном взаимодействии государства и профессионального сообщества в Российской Федерации создана система технического регулирования в строительстве и активно развивается ее нормативно-техническая база.

Сегодня главная задача, взяв лучшее, что наработано международной и региональной практикой, сохранить и совершенствовать национальную и

межгосударственную нормативную техническую базу в строительстве. Европейское сообщество это подтвердило на практике, реализуя только в 2011 году те идеи и мысли российских экспертов, которые высказывались, начиная с 2003 года: необходимость упрощения еврокодов, невозможность применения в строительстве Нового подхода, обязательность ряда стандартов для строительной продукции и т.д. В противном случае, мы так и будем догонять собственные идеи, реализованные нашими зарубежными партнерами.