

Summary:

Техническое регулирование в строительстве

Technical regulation in construction

S. V. Pugachev

Keywords: *standard, regulatory framework, technical regulations, set of rules, updating of regulatory documents*
The article reviews the current situation and perspectives of the Russian regulatory framework development in construction.

Описание:

С. В. Пугачев, директор Департамента технического регулирования НОСТРОЙ

В статье рассмотрено текущее положение и перспективы развития российской нормативной базы в строительстве.

Ключевые слова: *стандарт, нормативная база, технический регламент, свод правил, актуализация нормативных документов*

Техническое регулирование в строительстве

С.В. Пугачев, канд. эконом. наук, директор департамента технического регулирования НОСТРОЙ, председатель Межотраслевого совета по техническому регулированию и стандартизации в строительной отрасли при РСПП, otvet@abok.ru

С момента принятия Федерального закона «О техническом регулировании» (далее – ФЗ № 184) прошло более девяти 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 долгих семь лет разработку и пересмотр нормативных документов, что привело в конечном итоге к техническому отставанию и снижению уровня безопасности и качества, в том числе в строительстве. Не случайно и руководители страны, и представители профессиональных объединений практически всех отраслей неоднократно критиковали ФЗ и вносили в него поправки.

Технический регламент «О безопасности зданий и сооружений» – заметный шаг вперед

Одной из таких поправок, принципиально изменивших ситуацию в строительстве, стала поправка к статье 5.1 ФЗ № 184, установившая особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений. Это позволило принять «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – ФЗ № 384), где учтены такие важные особенности регулирования, как необходимость установления обязательных требований к зданиям и сооружениям на всех этапах их жизненного цикла, индивидуальность каждого реализованного строительством проекта даже при его повторном применении, специфика оценки соответствия зданий и сооружений на стадии до и после завершения строительства и др. В регламенте были установлены формы и методы контроля и надзора, отличные от применяемых для промышленной продукции.

Принятие указанного ТР проходило при активном участии профессионального строительного сообщества: национальных объединений изыскателей, проектировщиков и строителей, Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН), Российского союза строителей, Межотраслевого совета по техническому регулированию и стандартизации в строительной отрасли при РСПП.

Получив законодательную основу, 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.

Регламент есть, нужна доказательная база

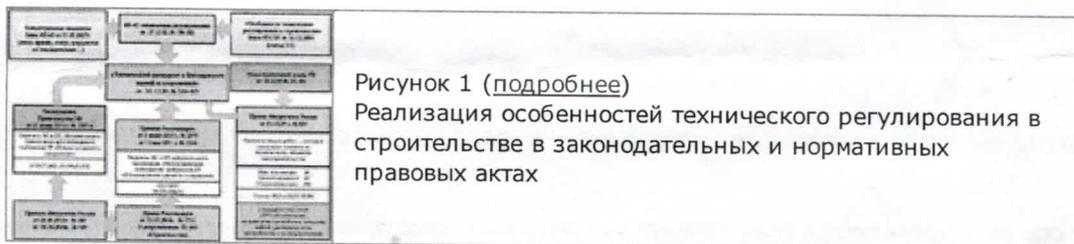
Сегодня национальные объединения изыскателей, проектировщиков и строителей в соответствии с уставными

работ по техническому регулированию и стандартизации в интересах саморегулируемых организаций (СРО) – членов объединений.

В первую очередь это следующие меры:

- формирование перечней нормативных документов обязательного и добровольного применения;
- актуализация, разработка и совершенствование системы нормативных документов в строительстве (сводов правил (СНиП), национальных и межгосударственных стандартов, стандартов СРО);
- проведение сравнительного анализа российской, региональной (европейской) и международной систем нормативных документов в строительстве и определение приоритетных направлений гармонизации с ними отечественных документов.

Сложилась довольно четкая структура доказательной базы ФЗ № 384, отражающей специфику технического регулирования в строительстве (рис. 1).



Принципиально важной 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, разработанных органами по стандартизации. Обязательными в международной практике становятся в том числе документы добровольного применения, если на них имеются ссылки в любых директивных (нормативных правовых) документах.

В результате изменений в законодательстве в области технического регулирования, в т.ч. принятия технического регламента, за период с 2005 по 2011 годы принято 118 национальных стандартов, отменено 18 стандартов. Первые 22 актуализированных свода правил (СНиП) утверждены и зарегистрированы в 2010 году.

При активной поддержке и софинансировании со стороны национальных объединений изыскателей, проектировщиков и строителей в 2011 году организована разработка (актуализация) более 350 нормативных технических документов, в том числе 176 национальных и межгосударственных стандартов, 83 СНиПов обязательного применения, 10 межгосударственных строительных норм, более 10 сводов правил добровольного применения, более 110 стандартов Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) – будущих стандартов саморегулируемых организаций (СРО).

Только в программу стандартизации НОСТРОЙ включено более 200 документов (СНиПов, межгосударственных строительных норм, еврокодов, стандартов и рекомендаций НОСТРОЙ).

Нормы устанавливают профессионалы

Законодательство в области технического регулирования вывело работы (услуги) из области обязательного регулирования. Вместе с тем, законодательство о СРО и Градостроительный кодекс РФ дают возможность устанавливать требования к строительным работам (услугам), от качества которых зависит безопасность конечного объекта. В связи с этим одно из важнейших направлений деятельности по обеспечению безопасности объектов капитального строительства – формирование нормативной базы для выполнения работ по инженерным изысканиям, проектированию и строительству. Они проводятся в соответствии с выданными допусками (приказ Минрегиона России № 624 от 30 декабря 2009 года).

Так, в рамках Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) создана и реализуется система стандартизации НОСТРОЙ, для 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 СРО в соответствии со ст. 55.5 и 55.10 Градостроительного кодекса РФ, будут обеспечивать безопасность и качество работ, а их соблюдение членами СРО в соответствии со ст. 55.13 Градостроительного кодекса РФ должно проверяться ежегодно.

Создание системы стандартизации НОСТРОЙ является одним из важнейших и приоритетных направлений деятельности национального объединения строителей на 2010–2011 годы и одобрено на прошедшем в апреле

В результате проведенного НОСТРОЙ в 2011 году анкетирования СРО более 91% опрошенных организаций положительно оценивают актуальность программы стандартизации НОСТРОЙ, более 90% опрошенных организаций или готовы участвовать в работах по актуализации СНиПов, или доверяют в этой части проведение работ аппарату НОСТРОЙ.

Система стандартизации должна обеспечить входящим в объединение СРО возможность устанавливать на основе стандартов НОСТРОЙ единые требования по выполнению работ в области строительства, методам контроля их проведения и их результатов. В системе предусмотрена разработка специальных стандартов в области оценки соответствия объектов, работ (услуг), систем менеджмента, наилучших доступных технологий и других.

Система стандартизации направлена в том числе на реализацию пункта 2.3.8 Устава НОСТРОЙ по поддержке и стимулированию инновационной активности членов объединения, содействию внедрению новейших достижений науки и техники, отечественного и мирового опыта в сфере строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

По предложениям комитетов НОСТРОЙ, по результатам опроса членов НОСТРОЙ, а также по предложениям инициативных профессиональных сообществ и СРО на этом же заседании совета объединения была разработана и принята программа стандартизации, в которую входят стандарты, необходимые саморегулируемым организациям для реализации приказа Минрегиона России № 624 от 30 декабря 2009 года, для организации контроля за деятельностью членов СРО, а также другие работы по стандартизации, проводимые в интересах членов объединения.

Программа стандартизации НОСТРОЙ и проекты разрабатываемых стандартов размещены на сайте объединения (www.nostroy.ru).

В 2011 году приняты 65 стандартов и рекомендаций НОСТРОЙ, устанавливающих правила проведения строительных (монтажных, пусконаладочных и др.) работ и методы контроля за их проведением и результатами. В разработке находятся еще 57 стандартов и рекомендаций НОСТРОЙ. Разрабатываемые документы объединяются в комплексы стандартов по организации строительного производства, ограждающим конструкциям, инженерным системам и т.д.

Система добровольной оценки соответствия НОСТРОЙ

В целях развития системы саморегулирования и реализации задач и прав саморегулируемых организаций в строительстве, определенных ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ и ст. 6 Закона РФ «О саморегулируемых организациях», и в соответствии с решением II съезда Национального объединения строителей также была создана система добровольной оценки соответствия НОСТРОЙ (СДОС НОСТРОЙ).

В феврале 2011 года система была зарегистрирована в Росстандарте как универсальная система добровольной сертификации в сфере строительства.

Она охватывает области сертификации от строительной продукции, работ и услуг до «зеленого» строительства и наилучших доступных технологий, используемых в строительной индустрии.

Система нацелена на развитие саморегулирования в строительстве и ставит своей задачей обеспечить интересы участников инвестиционно-строительного рынка России в сертификационных продуктах высокого уровня.

Систему отличают особые правила допуска участников и их функционирования, а также особая нормативная база сравнения, лежащая в основе процедур подтверждения соответствия.

В рамках СДОС НОСТРОЙ предполагается использование разных процедур и форм оценки соответствия, включающих, помимо непосредственно сертификации, рейтинговые оценки, испытания и экспертизы.

Нормативная база системы является одним из ключевых аспектов качества ее функционирования. Причем стандарты будут устанавливать не только требования к объектам сертификации, правила проведения строительных работ и методы их контроля, но и процедуры проведения оценки (подтверждения) соответствия. Поэтому обеспечению системы нормативной документацией уделяется особо пристальное внимание.

В частности, для целей выполнения сертификации объектов строительства и проектной документации по рейтинговым оценкам разработан стандарт НОСТРОЙ «Зеленое строительство». Рейтинговая система оценки устойчивости среды обитания. Здания жилые и общественные». Для целей выполнения сертификации систем менеджмента качества подготовлены рекомендации «Система качества. Руководство по применению стандарта ИСО 9001:2008 в строительных организациях».

разрабатываться стандарты по правилам проведения строительных работ и методам контроля за их проведением и результатами, а также система добровольной оценки соответствия НОСТРОЙ, в рамках которой можно будет подтверждать соответствие строительных работ (услуг), продукции и изделий требованиям, установленным СРО.

Проблемы привлечения зарубежного опыта

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

При этом необходимо понимать, что освоение европейской системы технических норм – 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 еврокодов¹ в третьи страны. Поэтому при внедрении еврокодов необходимо прежде всего учитывать национальные интересы российского строительного комплекса.

Заложенные в еврокоды принципы проектирования, классификации материалов и сред, методы расчетов и применяемые при этом коэффициенты принципиально отличаются от российской системы нормирования в строительстве. Во многом это обусловлено природно-климатическими и геофизическими различиями территорий наших стран.

В соответствии с поручением Правительства РФ Минрегионом России при активном участии национальных объединений в строительстве разработана и утверждена комплексная программа мероприятий по гармонизации российских и европейских стандартов в области строительства (рис. 2) с учетом национальных особенностей РФ. Программа разработана на основе европейского руководства ЛЕК «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.

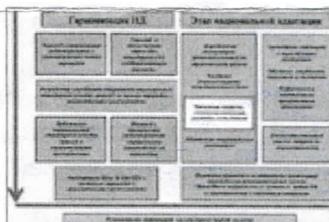


Рисунок 2 (подробнее)

План мероприятий по гармонизации систем технического нормирования РФ и ЕС в строительстве на основе руководства ЛЕК «Внедрение и использование еврокодов»

Программа в настоящее время активно реализуется при координации и финансовой поддержке национальных объединений. Только НОСТРОЙ в 2010–2011 годах организовал работы по переводу, техническому редактированию, сопоставительному анализу с российскими нормами и разработке национальных приложений по 54 частям еврокодов (из 58 существующих).

При проведении работ по гармонизации с еврокодами необходимо учитывать, что в самом европейском профессиональном строительном сообществе существует ряд претензий к этим документам. Одно из основных требований к будущему третьему поколению еврокодов – упрощение самих документов для их понимания более широким кругом пользователей, а именно:

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

Департамент промышленности и предпринимательства Еврокомиссии выдал СЕН мандат (М/466) для подготовки к разработке нового поколения еврокодов. В 2013–2015 годах 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 над дополнениями, направленными на повышение существующих требований к прочности зданий и сооружений.

Российская делегация впервые приняла участие в заседании СЕН/ТК 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 в области обучения и тренинга отечественных специалистов и экспертов. Это дает реальную возможность российским экспертам участвовать в разработке третьего поколения еврокодов, а также обеспечивает участие ведущих европейских специалистов в реализации российской программы мероприятий по гармонизации с европейскими стандартами в области

Надо понимать, что система еврокодов не может гарантировать выполнение всех обязательных требований как в ЕС, так и в России (рис. 3). Так, в Регламенте ЕС № 305/2011 Европейского парламента и Совета об установлении гармонизированных условий для маркетинга строительной продукции и отмене Директивы 89/106/ЕЕС установлено семь базовых требований, которые только частично (около 20%) могут подтверждаться при соблюдении соответствующих еврокодов.

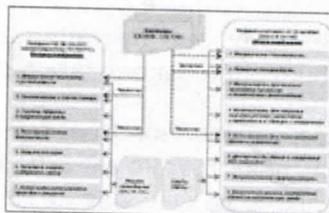


Рисунок 3 (подробнее)
Обеспечение доказательной базы Регламента ЕС CPR и ТР
«О безопасности зданий и сооружений»

При принятии решения об альтернативном применении национальных стандартов и сводов правил, разработанных с учетом еврокодов, необходимо также помнить, что в ФЗ № 384 установлено восемь минимально необходимых требований к зданиям и сооружениям. При этом еврокоды могут применяться только для подтверждения первого требования по механической безопасности и частично для подтверждения второго по пожарной безопасности. Все другие требования установлены в соответствующих сводах правил (СНиПах) и национальных стандартах. Причем ФЗ № 384, 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).

Что дальше?

Несмотря на видимые улучшения ситуации 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 ТР о безопасности зданий и сооружений и других смежных законодательных и нормативных правовых актов.

В этой сфере действуют Градостроительный кодекс РФ, законы «Об энергосбережении...», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», приняты шесть ТР, напрямую устанавливающих требования к объектам строительства: ТР о требованиях пожарной безопасности, о безопасности лифтов и др.

В результате дублирования требований, установленных в ФЗ № 384 и других актах, возникают новые административные барьеры, ограничивается применение новых проектных решений, прогрессивных строительных материалов и изделий. Предполагается, что ситуация должна быть разрешена при разработке ТР Таможенного союза (ТС), которые заменят соответствующие национальные регламенты.

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

Наиболее активно ведутся работы в рамках ТС. Принято, ратифицировано и вступило в силу с 1 января 2012 года соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации. Графиком разработки ТР ТС, утвержденным решением Комиссии ТС № 492 от 08 декабря 2010 года, предусмотрена разработка и принятие в 2011 году 47 ТР, в том числе ТР «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий». Стороной, ответственной за разработку этого ТР, является Российская Федерация. Публичное обсуждение проекта регламента завершилось 15 апреля 2011 года. 13 декабря 2011 года проект регламента был вынесен на внутригосударственное согласование. В числе основных замечаний строительного сообщества необходимо отметить противоречия с базовым соглашением в части статуса и возможности применения в качестве доказательной базы регламента таких документов, как своды правил (СНиП – Россия, СНиП РК – Казахстан, ТКП – Белоруссия), применения оценки соответствия зданий и сооружений после ввода в обращение (эксплуатацию), а также отсутствие четкой системы установления существенных требований к строительным материалам и изделиям, увязанных с базовыми требованиями к зданиям и сооружениям, непрозрачность процедур оценки соответствия строительных материалов и изделий и т.д. Для снятия противоречий с базовым соглашением ТС необходимо внести в него изменения, учитывающие специфику технического регулирования в строительстве. Это предложение поддерживают все заинтересованные стороны, в том числе профильные министерства стран – участниц ТС.

Кроме того, в проекте регламента не были учтены новые тенденции в развитии форм оценки соответствия строительных материалов и изделий в странах ЕС. Так, согласно принятому Европейским парламентом 21 февраля 2011 года Регламенту ЕС № 305/2011 «Об установлении гармонизированных условий для маркетинга

применение в зданиях и выполнение базовых требований безопасности. При подготовке Регламента ЕС были учтены особенности технического регулирования в строительстве, не отраженные в базовом соглашении ТС. В объяснительном меморандуме ЕС (СОМ (2008) 311) о формировании задания на подготовку регламента указано (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). Кроме того, основные требования к проектированию, строительству, эксплуатации зданий и сооружений и оценке соответствия требованиям устанавливаются в национальном законодательстве стран ЕС.

Будет ли это и многое другое из реального европейского опыта учтено в разработанном проекте ТР ТС «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий», пока трудно сказать. В настоящее время внутригосударственное согласование технического регламента продлено до февраля 2012 года. Сейчас проект этого документа дорабатывается по результатам замечаний, высказанных в ходе первого этапа внутригосударственного согласования, в т.ч. по результатам оценки регулирующего воздействия. Национальные объединения строителей, изыскателей и проектировщиков принимают самое активное участие в его обсуждении, в т.ч. на площадках Межотраслевого совета по техническому регулированию и стандартизации в строительной отрасли при РСПП, Экспертного совета при Минпромторге России.

Для сохранения основных подходов и принципов, 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 вернуло строительство на уровень 2003 года, так как практически повторило основные положения ФЗ № 184 и приравнивало здания и сооружения к серийно выпускаемой промышленной продукции.

Только активная позиция профессионального сообщества может повлиять на приведение положений соглашения в соответствие с международными принципами регулирования в строительной области и выбор оптимального варианта решения. В настоящее время предложения строительного бизнес-сообщества, НОСТРОЙ и РСПП, поддержанные в том числе профильными министерствами стран – участниц ТС, привели к тому, что Правительство РФ приняло решение об оперативной разработке изменений в базовое соглашение, учитывающих особенности технического регулирования в строительстве.

В случае принятия этих изменений необходимо будет провести масштабную работу по актуализации и разработке межгосударственных строительных норм и правил, межгосударственных стандартов на строительную продукцию.

Работать на опережение

Подводя итоги, можно констатировать, что при активном взаимодействии профессионального сообщества и государства в РФ в целом 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 на уровне Таможенного союза принципы технического регулирования в строительстве, уже применяемые на национальном уровне, и совершенствовать национальную и межгосударственную нормативную техническую базу в строительстве. Также очень важно обеспечить поддержку и развитие института саморегулирования в строительстве и с помощью созданных систем стандартизации и оценки соответствия НОСТРОЙ реализовать главную цель саморегулирования – повышение уровня безопасности и качества объектов капитального строительства, снижение рисков для потребителей строительной продукции.

Литература

1. Федеральный закон № 184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании».
2. Федеральный закон № 384-ФЗ от 30.12.2009 «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».
3. www.nostroy.ru.

¹ Еврокоды (Eurocodes) – европейские строительные стандарты, разработкой которых занимается комиссия Евросоюза с середины 70-х годов. В 1990 году Европейская комиссия на основе соглашения с Европейским комитетом по стандартизации (СЕН) передала право на разработку и издание еврокодов странам – членам Евросоюза, чтобы в дальнейшем присвоить им статус европейских стандартов. Для составления еврокодов был создан СЕН/ТК 250, секретариат которого находится в составе BSI (Британского института по стандартизации).