



РЕЗОЛЮЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ»

24 октября 2013 г.

г.Челябинск

В Российской Федерации, в г.Челябинске, 23-24 октября 2013 года проведена Международная конференция «Техническое регулирование в строительстве».

Конференция организована Правительством Челябинской области под эгидой Министерства регионального развития Российской Федерации. Мероприятие проходило при поддержке Национального объединения строителей, Российского союза строителей, Российского союза промышленников и предпринимателей.

В рамках деловой программы конференции обсуждались: результаты правоприменительной практики российского «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений»; результаты актуализации сводов правил обязательного и добровольного применения; состояние дел с разработкой Технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» и его доказательной базы; направления повышения энергоэффективности зданий и сооружений; проблемы национальной и межгосударственной стандартизации строительных материалов и изделий, а также их оценки соответствия; практические аспекты решения проблем технического регулирования в строительстве в государствах-участниках Таможенного союза и СНГ, практика применения стандартов зарубежных государств (в т.ч. Еврокодов) на их территориях и другие актуальные вопросы в области технического регулирования в строительстве.

В конференции приняли участие более 270 специалистов и экспертов, в т.ч. руководители Минрегиона России, представители профильных органов власти государств-участников Таможенного союза (Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова, Украина...), представители органов власти субъектов Российской Федерации, национальных объединений изыскателей, проектировщиков и строителей, Российского союза промышленников и предпринимателей, Российского союза строителей, ведущих научно-исследовательских и экспертных организаций государств – членов Таможенного союза, саморегулируемых организаций, проектных и строительных компаний.

Участники Международной конференции отметили ключевую роль технического регулирования в целях обеспечения качества и безопасности в строительстве на всех его стадиях.

После принятия в России в 2002 году Федерального закона «О техническом регулировании» развитие нормативной технической базы в строительстве практически остановилось, т.к. особенности технического регулирования в строительстве в законе не были учтены, а основные применяемые для таких объектов в российской и международной практике технического регулирования нормативно-технические документы законом не были предусмотрены.

В результате принятых в 2007 и 2009 годах изменений в ФЗ «О техническом регулировании» ситуация в области технического регулирования принципиально изменилась. Это позволило разработать и принять Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Принятие указанного Технического регламента 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, начиная с 2010 года, Минрегион России совместно с созданными национальными объединениями саморегулируемых организаций строителей, проектировщиков и изыскателей принял и реализует Программу актуализации и развития нормативной технической базы строительства, а также ее гармонизации с международными и региональными нормативно-техническими документами.

Проведена актуализация 78-ми сводов правил (СНиП) обязательного применения, за период с 2005 по 2011 годы принято 250 национальных и межгосударственных стандартов на современные строительные материалы и изделия. В рамках утвержденной 02.12.2010 Президиумом коллегии Минрегиона России и Общественным Советом при Минрегионе России комплексной программы совместно с национальными объединениями саморегулируемых организаций строителей, проектировщиков и изыскателей и МГСУ проводятся работы по внедрению европейских норм по проектированию в строительстве (Еврокодов). В целях повышения качества и безопасности строительства в соответствии с Градостроительным Кодексом РФ национальным объединением строителей (НОСТРОЙ) разработан и внедряется саморегулируемыми организациям комплекс стандартов (126 стандартов НОСТРОЙ) на правила выполнения работ, методы контроля за их проведением и результатами с учетом зарубежной практики. В настоящее время разрабатываются совместные стандарты национальных объединений строителей, проектировщиков и изыскателей.

Таким образом, в настоящее время в России сложилась четкая структура доказательной базы «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений», отражающая специфику технического регулирования в строительстве.

Вместе с тем, участники конференции отметили, что в техническом регулировании остается целый ряд нерешенных вопросов и проблем, а именно:

В настоящее время очень остро стоит вопрос обеспечения взаимосвязи и координации принятого ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и других смежных законодательных и нормативных правовых актов (в области пожарной и промышленной безопасности, санитарно-эпидемиологических требований и т.д.). В результате ведомственного нормотворчества в области проектирования и строительства имеет место дублирование требований, их избыточность и противоречивость, возникают новые административные барьеры, требуется дополнительное согласование, ограничивается применение новых проектных решений, прогрессивных строительных материалов, изделий и технологий.

Проблемы технического регулирования связаны с неэффективностью структуры управления в лице Минрегионразвития РФ и Госстроя РФ, по которой были высказаны критические замечания большинством участников конференции. Опыт стран Белоруссии, Казахстана, Украины, Молдовы учитывает централизацию управления отрасли, в том числе в сфере технического регулирования.

Не реализуются в полной мере полномочия по профессиональной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области технического регулирования в строительстве, включая утверждение обязательных строительных норм и правил и согласование разрабатываемых другими органами документов.

В результате, за последние три года наметилась тенденция к установлению федеральными ведомствами «фрагментарных» норм, зачастую, противоречащих базовым законам. Примером могут послужить нормативные документы, изданные и утверждённые МЧС России в области пожарной безопасности зданий и сооружений. Основная масса требований этих документов перекочевала из нормативных документов, изданных в рамках старой нормативной базы, наряду с ними появились требования, которые противоречат или имеют существенные расхождения с требованиями, установленными в сводах правил обязательного применения в соответствии с ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".

В рамках реализации ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» до настоящего времени не пересмотрен Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", утвержденный распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 года № 1047-р. Подготовленный проект перечня, на взгляд участников конференции, повторяет ошибку действующего постановления, когда берётся нормативный документ и он делится на часть обязательных и часть норм добровольного применения. Термин «добровольного применения» ни какими правовыми актами в строительстве не

определён, трактуется разными ведомствами по разному и не понятно когда его можно применять, чтобы добровольные нормы были основой для проведения экспертизы проектной документации, проведения государственного строительного надзора, судебных органов, прокуратуры и т.д. Между тем, сроки актуализации сводов правил в соответствии со статьей 42 указанного закона истекли 1 июля 2012 года, при этом 78 актуализированных сводов правил обязательного применения не могут быть введены в действие до внесения изменений в указанное распоряжение, т.е. продолжают действовать устаревшие требования неактуализированных сводов правил. Следует заметить, что при проведении актуализации не учтены ряд новых технических решений, применяемых в сфере строительства более 15 лет (здания многофункционального назначения, фасадные утеплённые системы, светопрозрачные конструкции наружных стен и др.) Указанные решения много лет проектируются на основании СТУ, Технических свидетельств и не разрабатываются нормативные документы, хотя нац. объединением строителей разработаны уже ряд СТО, которые могут быть основой для утверждения их в качестве Сводов Правил. Необходимо ускорить разработку, публичное обсуждение и принятие новой редакции Перечня обязательного применения. Кроме того, разработка проекта Перечня проходит без учета документов, разработанных другими федеральными ведомствами, а также без учета мнения профессионального строительного сообщества, а те мнения, которые направлены сообществом, практически не учитываются. В части проведения государственного строительного надзора Ростехнадзором не актуализируются руководящие документы, принятые в 2006 году. Так в данных документах не определено понятие «Лицо, осуществляющее строительство», в результате чего в разных регионах при подписании актов на скрытые работы, оформлении общих журналов работ, проведении строительного контроля это понятие трактуется по-разному, а акты на скрытые работы порой подписывают на всякий случай до 10 человек, размывая при этом ответственность непосредственных исполнителей.

Серьезным фактором снижения безопасности зданий и сооружений является разрозненность нормативных требований к зданиям (сооружениям) и строительным материалам и изделиям, в связи с отсутствием единого законодательного акта в этой области - технического регламента. Вступление Российской Федерации в ВТО, а также в Таможенный союз делают для российской стройиндустрии чрезвычайно актуальными вопросы регулирования требований (стандартизации) к строительным материалам и изделиям, а также процедуры их обязательного подтверждения соответствия.

Присутствие на российском рынке огромного количества некачественных, контрафактных и фальсифицированных строительных материалов и изделий (согласно экспертным оценкам по отдельным категориям продукции эта доля составляет более 50% рынка), также во многом является результатом отсутствия четкой процедуры независимой проверки существенных характеристик применяемых строительных материалов и изделий, в том числе независимыми аккредитованными испытательными лабораториями.

При этом в отличие от России в других государствах-участниках Таможенного союза (Казахстан и Белоруссия) целый ряд строительных материалов и изделий подлежит обязательной сертификации.

Данные проблемы должны быть разрешены с принятием технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» (далее – технический регламент), разработчиком которого является Российская Федерация (Минрегион России). В настоящее время регламент прошел все необходимые процедуры, одобрен российской Правительственной комиссией по техническому регулированию, внесен в Евразийскую экономическую комиссию, доработан и направлен на окончательное внутригосударственное согласование.

Вместе с тем, в проекте технического регламента Таможенного союза после его доработки остаются нерешенные вопросы, связанные:

- со статусом и формами документов, применяемых в качестве доказательной базы технического регламента (например, возможность применения «любых зарубежных стандартов, рекомендаций НИИ и т.д., а также специально разработанных решений» и т.д.);

- с определением существенных требований к строительным материалам и изделиям, а также с формами и схемами обязательного подтверждения соответствия строительных материалов и изделий.

Кроме того в результате постоянного внесения разработчиками различного уровня поправок в текст регламента появился целый ряд других замечаний, которые требуют обсуждения (по терминам и определениям, по отдельным требованиям, связанным с ограничением на строительство, по внутренним противоречиям в тексте регламента и т.д.).

В свою очередь, существенные задержки в согласовании и принятии изменений в Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 19.11.2010 г. в части учета особенностей технического регулирования в строительстве сдерживают разработку и принятие технического регламента, а также создание доказательной базы технического регламента и смежных технических регламентов Таможенного союза.

Участники конференции отметили, что в настоящее время полностью отсутствует доказательная база технического регламента Таможенного союза в виде межгосударственных строительных норм (МСН) и правил (МСП), соответствующих требованиям технического регламента. Учитывая предстоящий большой объем работ и длительные сроки разработки МСН необходимо рассмотреть возможность разделения сроков введения в действие регламента для строительных материалов и изделий (сокращенный срок) и для зданий и сооружений (более длительный срок в связи с длительными сроками разработки МСН и МСП, обеспечивающими доказательную базу технического регламента для зданий и сооружений).

Кроме того, существующие процедуры и механизмы разработки и обсуждения документов по стандартизации МСН и МСП не соответствуют требованиям Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле, предусматривающего достижение на национальной основе консенсуса по разрабатываемым документам, а также открытость и публичность обсуждения и учет замечаний всех заинтересованных сторон. В настоящее время организует разработку и принимает МСН и МСП Межгосударственная научно-техническая комиссия по стандартизации, техническому регулированию и оценке соответствия в строительстве (МНТКС), членами которой являются только руководители подразделений государственных органов по управлению строительством, на которые возложено проведение работ по стандартизации и техническому регулированию (п.1.2 Положения о МНТКС). Решения МНТКС принимаются без экспертного заключения профильных технических комитетов по стандартизации, следовательно – без привлечения профессионального экспертного сообщества.

При этом, необходимо учитывать, что начиная с 01.01.2013г на основании решения Межгосударственного Совета по стандартизации, сертификации и метрологии (МГС) от 15 ноября 2012 года полномочия Межгосударственной научно-технической комиссии по стандартизации, техническому регулированию и оценке соответствия в строительстве (МНТКС) по разработке межгосударственных стандартов в области строительства прекращены.

Участники Международной конференции считают, что необходимо оперативно создавать систему межгосударственных технических комитетов в строительстве в целях активизации работ по стандартизации, в т.ч. в части разработки и экспертизы документов, обеспечивающих доказательную базу технического регламента (МСН, МСП и ГОСТ).

Участники Международной конференции отметили, что рассмотрение проекта технического регламента осуществляется в «закрытом непрозрачном» режиме. Это противоречит требованиям Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле и Положения о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза и создаст существенные трудности на этапе его реализации и практического применения. Участники конференции считают, что участие представителей профессионального экспертного сообщества необходимо не только на финальной стадии разработки технического регламента Таможенного союза, но и на этапе обсуждения комплекта документов к нему.

На основе состоявшего обсуждения участники Международной конференции ПРЕДЛАГАЮТ:

Правительству Российской Федерации:

1. Поручить компетентному федеральному органу исполнительной власти, в функции которого входит нормативно-правовое регулирование в сфере строительства,

создать в своей структуре управление (департамент) по техническому регулированию в строительстве, определив его основной функцией разработку и реализацию государственной политики по техническому регулированию в сфере строительства, распространить осуществление указанной функции в рамках Таможенного союза.

2. Ускорить согласование и принятие изменений в Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 19.11.2010 г. в части учета особенностей технического регулирования в строительстве.

3. Решить вопрос об обеспечении взаимосвязи и координации норм технического регулирования в строительстве и других смежных законодательных и нормативных правовых актов (в области пожарной и промышленной безопасности, санитарно - эпидемиологических требований и т.д.) в части дублирования требований, их избыточности и противоречивости.

4. Решить вопрос о передаче полномочий Минрегионразвитию РФ от Ростехнадзора в части осуществления регулирования нормативного обеспечения в сфере саморегулирования строительной деятельности и формирования руководящих документов при строительстве и осуществлении государственного строительного надзора.

Министерству регионального развития Российской Федерации:

1. Ускорить работы по согласованию и утверждению Технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий».

2. Обеспечить в кратчайшие сроки завершение актуализации строительных норм и правил, в том числе разработку и утверждение Сводов Правил, основанных на новых технических решениях (зданий многофункционального назначения, фасадных систем и светопрозрачных конструкций наружных стен), включенных в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 года № 1047-р.

3. Обеспечить в кратчайшие сроки проведение корректировки «Перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (перечень утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р) в соответствии с мнением участников конференции.

4. Для координации деятельности участников строительства, рассмотреть необходимость создания управления (департамента) технического регулирования в строительстве.

5. При установлении порядка разработки и утверждения МСН и МСП предусмотреть их экспертизу в профильных межгосударственных технических комитетах по стандартизации в сфере строительства.

6. Завершить до 2015 года реализацию комплексной Программы мероприятий по гармонизации российских и европейских стандартов в области строительства (Еврокодов) с привлечением национальных объединений строителей, проектировщиков и изыскателей.

7. Создать Рабочую группу из числа представителей Национальных объединений строителей, проектировщиков и изыскателей, РСПП, ООО «Деловая Россия», заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, общественных и профессиональных объединений для обсуждения проекта технического регламента и комплекта документов к нему (проектов решений Коллегии о порядке введения в действие регламента, проектов Перечней нормативных документов).

8. В целях обеспечения безопасности и качества строительства, обеспечения нормативной поддержки Приказа Минрегиона России от 30.12.2009 № 624, а также реализации потенциала саморегулируемых организаций предлагается поддержать применение централизованно разработанных Национальным объединением строителей стандартов на правила производства работ и методы контроля за их проведением и результатами и направить методические разъяснения для региональных органов исполнительной власти по вопросам применения стандартов СРО в градостроительной деятельности.

Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии (Росстандарту):

1. Ускорить реорганизацию Технического комитета по стандартизации ТК 465 «Строительство» с созданием на его основе технических комитетов с правом разработки межгосударственных стандартов, обеспечивающих доказательную базу технических регламентов Таможенного союза, с правом экспертизы проектов МСН и МСП.

2. Предусмотреть в качестве первоочередной задачи создаваемых технических комитетов проведение анализа нормативно-технических документов в строительстве, действующих в странах-участницах Таможенного союза, и разработку среднесрочной программы стандартизации в целях создания единой доказательной базы технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий».

3. При разработке межгосударственных стандартов на строительные материалы и изделия предусмотреть включение в них специального приложения, устанавливающего перечень существенных характеристик для конкретных строительных материалов и изделий, схем обязательного подтверждения соответствия и требования к маркировке (по аналогии с европейскими стандартами ЕН, гармонизированными с регламентом ЕС 305/2011).

4. Рекомендовать использовать стандарты Национального объединения строителей на правила производства работ и методы контроля за их проведением в качестве основы для разработки межгосударственных стандартов в целях обеспечения качества и безопасности в строительстве.

Уполномоченным органам Евразийской экономической Комиссии:

При разработке проектов решений Коллегии ЕЭК о порядке введения в действие Технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» предусмотреть:

- разделение сроков введения в действие регламента для строительных материалов и изделий (сокращенный срок) и для зданий и сооружений (более длительный срок в связи с длительными сроками разработки МСН и МСП, обеспечивающими доказательную базу технического регламента для зданий и сооружений);

- разработку Порядка определения существенных требований к строительным материалам и изделиям.

Национальному объединению строителей:

1. Рекомендовать разработать и утвердить совместно с Национальным объединением изыскателей и Национальным объединением проектировщиков Программу разработки совместных стандартов национальных объединений.

2. Продолжить работы по заключению соглашений о сотрудничестве с организациями, ведущими электронные базы нормативно-технических документов в области строительства (Стройконсультант, NormaCS, Гарант и др.), предусматривающих размещение в них стандартов (рекомендаций) Национального объединения строителей.

3. Рекомендовать создать в федеральных округах профильные Комитеты (советы) по техническому регулированию для координации работ по техническому регулированию в округах.

Президент Российского Союза строителей



В.А. Яковлев