**ВОПРОСЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ**

**Владимир Ильич** **Травуш**

Вице-президент РААСН, д. т. н., профессор

**Юрий Сергеевич** **Волков**

НИИЖБ им. А.А. Гвоздева, ученый секретарь института, к. т. н, старший научный сотрудник, советник РААСН

Нормативная база проектирования и строительства зданий и сооружений всех отраслей хозяйства страны формировалась в течение десятилетий как единая национальная межведомственная системы нормативных документов, имеющих обязательных характер и направленных на обеспечение надежности, безопасности, снижение стоимости и материалоемкости строительства.

Все нормативные документы вплоть до 1990 года разрабатывались, составлялись и пересматривались на основании результатов обширных научных исследований. Поскольку примерно 2/3 объема финансирования строительной науки осуществлялось из государственного бюджета, то выделение финансов и анализ результатов исследований координировалось на самом высоком уровне: фундаментальные исследования — через Государственный комитет при Совете Министров по науке и технике (ГКНТ), прикладные, в том числе разработка нормативных документов, — через Государственный комитет при Совете Министров по делам строительства (Госстрой СССР). При Госстрое СССР существовала система общественных комитетов по координации научных исследований в строительстве, которые возглавляли соответствующие профильные НИИ, имевшие статус «головных». Так, только по бетону и железобетону, которые вел НИИ бетона и железобетона (НИИЖБ), деятельность координационного комитета охватывала почти 500 организаций. Адекватное финансирование науки и позволило создать доныне действующую нормативную базу строительства.

В настоящее время нормативная техническая база по проектированию и строительству содержит около 1200 нормативных документов, в том числе около 160 СНиП и сводов правил, более 900 национальных и межгосударственных стандарта, их них 142 национальных стандарта и 34 стандарта СЭВ, а также несколько тысяч других документов, МДС, РДС, СН,ТСН, и т.д. и т.п.

Отдельно следует выделить стандарты организаций — СТО, применение которых становится все более широким, однако, не решена проблема их использования в качестве доказательной базы при осуществлении надзорных и контрольных действий (Ростехнадзор, экспертиза и др.).

Можно утверждать, что по широте охвата различных вопросов проектирования, изысканий, технологии и организации строительства, монтажа оборудования, пожарных требований, правил эксплуатации, санитарии и т.д., отечественная нормативная база в ряде вопросов более совершенна, чем международная (европейская).

Существующая нормативная база России полностью обеспечивает надежность и безопасность строящихся и эксплуатируемых строительных объектов. Нет ни одной аварии по причине соблюдений требований отечественных норм. Они возникают только по причине отступления от них.

**Добровольная обязательность или обязательная добровольность**

Согласно закону « О техническом регулировании» № 184 ФЗ, ст.7 п.3, требования технических регламентов имеют прямое действие. Исходя из этого положения, выполнения требований Технического регламента «О безопасности зданий и сооружений» требуют и Градостроительный кодекс, и Положение об архитектурно-строительном надзоре. Однако технический регламент таким документом не является. Почему? Все положения этого документа не могут быть напрямую применены для экспертизы проектной документации, в целях строительного надзора и контроля или обеспечения безопасности строительных материалов. Это может быть осуществлено лишь через выполнение требований нормативных документов, являющихся доказательной базой выполнимости положений технического регламента. Эти документы сгруппированы по признаку обязательности и добровольности применения. Обязательные — стандарты и СНиП (своды правил) включены в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации. Документы добровольного применения включены в перечень, утвержденный органом исполнительной власти по стандартизации — Росстандартом. Что касается необязательных частей документов, включенных в Перечень для обязательного применения (есть там такие), то Приказом от 18 мая 2011 г. Росстандарт включил их вышеупомянутый Перечень документов для добровольного применения. Таким образом, одна часть документа находится в обязательном перечне, а другая в добровольном. Документы, применяемые на добровольной основе, также обеспечивают выполнение обязательных требований технического регламента «О безопасности зданий и сооружений». Получается, что обязательные требования можно выполнять на добровольной основе.

Выполнение требований всей совокупности упомянутых сводов правил, стандартов и иных «документов в области стандартизации» и есть собственно соблюдение положений технического регламента по безопасности и зданий и сооружений. Тогда, спрашивается, зачем нужен технический регламент, если он не является документом прямого действия и в нем не указан адресат — для кого он, собственно, написан. Ответ один — регламент нужен разработчикам нормативных документов. Именно в нормативных документах общие положения регламента должны быть преобразованы в конкретнее технические требования, выполнение которых и обеспечит безопасность проектируемых, возводимых и эксплуатируемых строительных объектов. Об этом и надо было сказать в преамбуле закона — регламента.

Бытует мнение (главным образом, в руководящих кругах), что обязательность применения нормативных документов является тормозом для развития рыночных отношений, создает административные барьеры и т.п. Возможно, это верно для товаров ширпотреба, но применительно к строительной отрасли не подкреплено никаким анализом. 12–16 мая 2014 г. в Москве состоялась III Всероссийская (Международная) конференция по бетону и железобетону, в решении которой было отмечено, что рост числа чрезвычайных ситуаций в нашей стране совпал по времени с введением в действие в 2003 г. Закона «О техническом регулировании», который по примеру европейской практики провозгласил добровольность применения стандартов. Практика показала, однако, что переход на добровольное применение стандартов в строительстве, вопреки ожиданиям авторов упомянутого Закона, никак не сказался ни на ускорении темпов, ни на повышении качества строительных работ.

В резолюции Международной конференции «Техническое регулирование в строительстве», прошедшей в Челябинске в октябре 2013 г., подчеркивается, что «добровольное» применение нормативных документов какими-либо правовыми актами не определено и не может быть основой проведения как экспертизы проектной документации, так и экспертизы в целях строительного надзора, формирования представлений для судебных органов и т.п.

Именно поэтому в Регламенте в отдельном параграфе нужно юридически внятно разъяснить принцип добровольного применения нормативных документов.

Спустя полгода после принятия Государственной Думой закона №384-ФЗ «Технический регламент «О безопасности зданий и сооружений», Правительством Распоряжением № 1047 был утвержден перечень обязательных к применению в строительстве нормативных документов. В составе перечня оказалось довольно много устаревших документов, поэтому в течение 2010-2012 годов велась актуализация нормативов и наконец Постановлением Правительства от 26.12. 2014 г. № 1521 была утверждена новая редакция перечня нормативных документов обязательного применения. Новый вариант перечня повторяет ошибки предыдущего; нормативный документ делится на части: одни разделы предназначены для обязательного применения, другие для добровольного. Разделы нормативного документа имеют взаимоувязанный характер и не могут трактоваться выборочно. Новый Перечень на вопрос: становятся ли документы добровольного применения обязательными, если на них имеются ссылки в обязательном документе, отвечает отрицательно. В примечании к Перечню указывается, что «нормативные документы (их части), на которые имеются ссылки в национальных стандартах и сводах правил (их частях), включенных в настоящий перечень, применяются на обязательной основе в случае, если нормативные документы (их части) содержатся в настоящем перечне». Но если обязательный к применению документ ссылается на добровольный, как на одно из условий выполнения одного из своих обязательных требований, то, очевидно, сама эта обязательность становится добровольной. Например, один из основных документов, включенных в обязательный перечень СНиП 52-01-2003 «Бетонные и железобетонные конструкции. Основные положения» (СП 63.13330.2012), а с применением железобетона выполняется 90% всех видов строительных объектов, содержит ссылки на 13 СП и 32 ГОСТ, всего 45 нормативов. Из них в обязательный перечень включено 11 документов, 9 СП и 2 ГОСТ, остальные 34 ни в каких перечнях не числятся, ни для обязательного, ни для добровольного применения, но без их использования применение указанного СНиП невозможно. Статус этих документов неясен, хотя в их числе находятся такие значимые, как стандарты на методы испытаний строительных материалов. Другой пример, в обязательный перечень включен ГОСТ 31937-2011 «Здания и сооружения. Правила обследования и мониторинга технического состояния», где обязательными считаются только приложения Б, В, К, и Л, остальные приложения, а их немало, являются приложениями добровольного применения. Но если посмотреть сами приложения этого ГОСТ, то увидим, что приложения Г, М, Н, У сам стандарт трактует как обязательные к применению. Таким образом, перечень походя отменил обязательность указанных приложений, сделав их добровольными. С годами путаница не разъясняется, а накапливается. Вот совсем свежий пример.

29 сентября 2015 г. постановлением Правительства №1033 в Перечень были добавлены два ГОСТ как применяемые на обязательной основе, в том числе ГОСТ 18105-2010 «Бетоны. Правила контроля и оценки прочности». Этот ГОСТ как обязательный, обязывает контролировать обеспечение в бетоне характеристик, установленных другим ГОСТ 26633-2012 «Бетоны тяжелые и мелкозернистые. Технические условия», который, однако является документом добровольного применения. Вот такая обязательность и добровольность «в одном флаконе». Не ясна и логика включения в перечень документов обязательного применения ГОСТа на контроль прочностных характеристик только бетона. Спрашивается, а где другие виды строительных материалов — метал, дерево, каменная кладка?

Поскольку критерии составления перечней достаточно размыты, возникает обилие мнений на этот счет. Кто бы ни формировал такой перечень, неизменно будут возникать вопросы о целесообразности включения в него того или иного документа. Наиболее радикальный способ решения проблемы перечней документов — вообще не составлять никаких перечней. Действующие нормативные акты вполне позволяют это сделать.

Пользователями перечней, как инструмента выполнения требований Технического регламента, являются прежде всего проектировщики и органы государственного строительного надзора. В обязанности органов строительного надзора, согласно Положению о нем № 54, утвержденному Правительством 01. 02. 2006 г., входит проверка строительных работ и применяемых материалов на соответствие требованиям технического регламента, соответствующих норм и проектной документации. Согласно Техническому регламенту (ст. 15 п. 6), проектировщик должен давать в проекте ссылки на использованные им нормативные документы из обязательного или добровольного перечня. Но проектировщик опирается и на множество других нормативов, прежде всего — на стандарты, определяющие технические требования к строительным материалам. И все они являются неотъемлемой частью проектной документации. Значит, экспертиза должна убедиться в правильности ссылок на эти документы, а органы строительного надзора обязаны проверять строительные работы (на стадии выполнения или завершения) на соответствие требованиям примененных документов и проектной документации. В Положении о государственном строительном надзоре ни слова не говорится о необходимости руководствоваться при проверке перечнями документов обязательного или добровольного применения, но неоднократно подчеркивается, что должна проводиться проверка на соответствие проектной документации. Более того, Технический регламент утверждает (ст. 15 п. 10), что проектная документация — основной документ, на основе которого принимается решение об обеспечении безопасности здания или сооружения. А потому в каждом конкретном случае достаточно указать в проекте использованный документ, чтобы сделать его обязательным. Необходимо внести соответствующие дополнения в постановление Правительства от 16.02.2008 №87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», раздел 4 «Конструктивные и объемно-планировочные решения».

В ст. 15 Технического регламента в части требований к проектной документации необходимо также указать, что эта документация должна содержать ссылки на конкретные нормативы, которые были использованы при ее подготовке. Поскольку объемно-планировочное решение и расчетное обоснование несущей способности строительных конструкций является залогом эксплуатационной надежности объекта, возрастает требования профессиональной эрудиции главного инженера проекта и его ответственность за выбор соответствующей нормативной документации для применения в конкретном проекте. В этом случае, принцип добровольного применения стандартов будет реализован наиболее полно.

**О Еврокодах**

Введение Еврокодов почему-то рассматривается, причем на весьма высоком уровне, как средство применения передовых инновационных технологий и материалов. Анализ показывает, что это не так, и что дело обстоит намного сложнее. Во-первых, Еврокоды это нормы лишь на проектирование. Тут явно присутствует некоторая терминологическая путаница, когда к Еврокодам относят и стандарты на материалы. Требования к материалам представлены в стандартах, или как уже принято у нас их называть — «евростандартах». В евростандартах имеется ряд новшеств, но они и так используются при пересмотре российских аналогов без всяких указаний «сверху». Необходимость использования зарубежного опыта при разработке стандартов предписана законом «О техническом регулировании», за исключением случаев, когда это нецелесообразно «по техническим или технологическим особенностям». Ряд положений тех же Еврокодов уже вошли в актуализированные СНиП.

Применение Еврокодов в отечественном строительстве в качестве норм и правил на проектирование строительных конструкций потребует с учетом требований европейских процедур значительных организационных усилий и финансовых затрат (помимо тех денег, которые уже потрачены), связанных с необходимостью выполнения большого объема работ по разработке национальных стандартов, гармонизированных с стандартами EN, поддерживающих Еврокоды и перехода на применение в России методов испытаний строительных материалов аналогичных европейским, приобретение новых видов оборудования и/или переналадки отечественного в соответствии с требованиями европейских стандартов (EN), как тех, на которые имеются ссылки в «Еврокодах», так и тех, на которые эти стандарты взаимосвязанно ссылаются.

Речь идет, таким образом, фактически о перспективах создания еще одной системы технического нормирования — параллельной существующей отечественной нормативной базе.

Вместе с тем, эффект от применения Еврокодов не очевиден, поскольку материалоемкость конструкций при проектировании по Еврокодам в среднем не снижается, а при расчете по некоторым Еврокодам (например, Железобетонные конструкции зданий) даже повышается.

Следует заметить, что вопросы применения Еврокодов в российской практике строительного проектирования обсуждаются уже давно. В 2010 г. Минрегионом (ныне упраздненным) была принята Программа по гармонизации российской и европейской систем нормативных документов в строительстве. Программа предусматривала разработку национальных стандартов и СНиП (сводов правил), с учетом положений европейских стандартов в области строительства, а также организацию научно-исследовательских работ по анализу европейских стандартов на проектировании — Еврокодов с переводом их на русский язык, а также сравнению основных требований Еврокодов с положениями соответствующих российских документов. По данным Минстроя переведены на русский язык и разработаны национальные приложения к ним. По применению Еврокодов проводятся семинары и конференции ведется обучение специалистов. 4 марта 2014 г. прошло заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России в сфере строительства, где также шла речь о гармонизации российских и европейских стандартов в области строительства. Согласно решениям указанного заседания Совета при Президенте Российской Федерации Минстроем России был подготовлен проект стратегии инновационного развития строительной отрасли, где также говорится о необходимости гармонизации с Еврокодами.

Евросоюз однозначно выступает за применение европейских норм в ряде отраслей российской экономики, включая строительство.

Существует финансируемый Евросоюзом проект «Сближение систем технического регулирования и стандартизации ЕС и РФ» № EuropAid (европомощь) 132827/C/SER/RU, [www.eu-rf.org](http://www.eu-rf.org).

Задачей проекта, как указано в преамбуле, является содействовать модернизации российской системы технического регулирования и стандартизации посредством сближения с нормативно-правовой базой и инфраструктурой ЕС. Априори постулируется, что российская система устарела и требуется ее модернизировать путем «сближения» Под сближением однозначно имеется в виду «игра в одни ворота», то есть переход российского строительства на евронормы. Между тем, целесообразность применения еврокодов оценивается рядом специалистов весьма скептически. (См. например, журнал «Бетон и железобетон» №6, 2014.) Есть, правда и апологеты. Недавно в «Строительной газете» промелькнула публикация, где утверждается, Россия, как член Всемирной торговой организации — ВТО «обязана» (?) применять еврокоды. Можно возразить, что Россия хоть и член ВТО, но не член Евросоюза и вряд ли в обозримом будущем им станет. Так что никаких обязательств применять евронормы у нее, естественно, нет, особенно в нынешней политической ситуации.

Минстрой России, как указано в проекте упомянутой Стратегии, считает, что применение Еврокодов в строительстве должно основываться на принципе добровольности и осуществляться по решению инвестора (заказчика строящегося объекта). Остается, правда, не вполне понятным, зачем государство потратило немалые деньги (по оценке, десятки миллионов рублей), на перевод Еврокодов и разработку национальных приложений, если этими документами будут пользоваться лишь частные инвесторы. Государственный заказчик наверное будет обязан пользоваться документами на проектирование, включенными в перечень обязательных, как обеспечивающих выполнение требований Федерального закона №384 — ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Недавно, как уже упоминалось, была утверждена Правительством новая редакция этого перечня. Но даже если частный инвестор попробует применить Еврокоды для проектирования объектов, проектная документация на которые подлежит государственной экспертизе, то еще неизвестно, как органы экспертизы к этой «инициативе» отнесутся при наличии вышеупомянутого обязательного перечня.

**Выводы**

Регламент должен применяться, главным образом, при разработке нормативных документов, о чем необходимо указать в преамбуле регламента.

Необходимо определить статус документов, не вошедших ни в обязательный ни в добровольный перечень и разъяснить положение о выполнении обязательных требований на добровольной основе.

Наиболее радикальное решение — вообще не составлять никаких перечней, действующие нормативные акты вполне позволяют это сделать.

Необходимо внести соответствующие дополнения в постановление Правительства от 16.02.2008 №87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», раздел 4 «Конструктивные и объемно-планировочные решения»