

О противоречиях добровольности и обязательности применения нормативных документов в строительной отрасли

В.И. Травуш, док. техн. наук, профессор, вице-президент РААСН
Ю.С. Волков, канд. техн. наук, почетный член РААСН, НИИЖБ

Значимость строительства

- ▶ В России на построенные здания и сооружения в стоимостном выражении приходится 60% национального достояния страны. На их теплозащиту и коммунальное обслуживание расходуется более 60% вырабатываемой в стране энергии.
- ▶ В течение второй половины 20-го века народонаселение Земли выросло примерно в два раза, примерно также увеличился совокупный общественный продукт на душу населения. Производство цемента за этот же период увеличилось в одиннадцать (!) раз. Из изложенного наглядно видно, что драйвером технологического развития мировой экономики во второй половине 20 века было именно строительство.

Об обязательности норм

- ▶ Бытует мнение, что обязательность применения нормативных документов является де тормозом для развития рыночных отношений, создает административные барьеры препятствует техническому прогрессу и т.п. Возможно, это верно для товаров ширпотреба, но применительно к строительной отрасли не подкреплено никаким анализом. В ряде публикаций отмечалось, что рост числа чрезвычайных ситуаций в нашей стране совпал по времени с введением в действие в 2003 году Закона «О техническом регулировании», который провозгласил добровольность применения стандартов. При этом никакого ускорения темпов строительства с переходом на добровольное применение стандартов не произошло.

- ▶ Обязательность норм в строительстве была восстановлена с принятием в виде Федерального закона 384-ФЗ технического регламента «О безопасности зданий и сооружений», который разделил нормы норм обязательного и добровольного применения. Перечни этих норм породили другие проблемы. Перечень нормативных документов обязательного применения противоречив, так как делится на части для добровольного и обязательного применения. При этом «добровольное» применение никакими правовыми актами не определено, не может быть основой для проведения экспертизы, как проектной документации, представлений для судебных органов и т.д.

- ▶ При анализе содержания Перечня обращает внимание , что перед его составителями стояла задача не указать все необходимые документы, требования которых обеспечивают виды безопасности, указанные в техническом регламенте «О безопасности зданий и сооружений», а сократить елико возможно число документов обязательного, применения. Перечень содержит всего 78 документов, из них 4 ГОСТ и 74 свода правил - СНиП. В погоне за добровольностью, не только отдельные пункты обязательного документа переведены в добровольные, но даже абзацы. Какой экономический эффект это дает, неясно

- ▶ Перечень вызывает много вопросов, не только в части его краткости, но и по его содержанию. Например, в обязательном Перечне указано лишь 4 ГОСТа, в том числе ГОСТ 18105 «Бетон. Правила контроля прочности» но нет стандартов, определяющих правила контроля прочности всех остальных видов стройматериалов. Следует отметить ГОСТы на методы испытаний стройматериалов бесхозные, их в данный момент нет ни в добровольном ни в обязательном перечнях.

Продленная обязательность

- ▶ В последнем Постановлении Правительства №815 от 28 мая 2021 года, утвердившего Перечень обязательных документов в области стандартизации - национальных стандартов и сводов правил (частей таких национальных стандартов и сводов правил), который будет действовать до 2027 года, указано, что если проектная документация разрабатывалась в период с 01.08.20 до 01.09.21, то государственная или негосударственная экспертиза проверяет её на соответствие ГОСТ и СП не по утвержденному данным Постановлением перечню, а по перечню, утвержденному ранее. То есть речь идет о Постановлении Правительства № 985 от 04.07.2020 года, если же проводится экспертиза документации, разработка которой начата до 01.08.2020, то экспертиза проверяет эту документацию по перечню, утвержденному Постановлением Правительства №1521 еще раньше (26.12.2014).

Продленная обязательность

- ▶ Де-факто получается, что действуют все три перечня, для краткости их обозначают соответственно №1521, № 985 и № 815, в зависимости от того, в какой момент была начата разработка проектной документации. К проектной документации экспертиза может обратиться и после сдачи объекта в эксплуатацию, в случае обнаружения каких-то скрытых дефектов. Иными словами, утратившие силу перечни продолжают, в течение неопределенного времени, оставаться частью системы технического регулирования строительства РФ.

- ▶ Добровольный перечень, утвержденный приказом Росстандарта, содержит 485 документов, из них 320 СП, 114 Межгосударственных стандартов ГОСТ и 49 национальных стандартов - ГОСТ Р.

- ▶ Все необходимые стандарты на методы испытаний основных видов строительных материалов (бетон, цемент, сталь, камень, дерево, и др.) должны быть в обязательном перечне, коль скоро он существует. Стандарты на методы испытаний, обеспечивающих ключевые виды безопасности, указанные в Регламенте должны быть однозначно обязательными особенно испытаний прочностных характеристик, а именно механической безопасности.

- ▶ Документы добровольного применения включены в перечень, последняя редакция которого утверждена органом исполнительной власти по стандартизации - Госстандартом приказом № 831 от 17.04.2021. Что касается необязательных частей документов, включенных в Перечень для обязательного применения, то Росстандарт включил их вышеупомянутый Перечень документов для добровольного применения. Таким образом, одна часть документа оказалась в обязательном перечне, а другая в добровольном. Документы на проектирование носят системный взаимосвязанный характер и не могут трактоваться выборочно. Эта ошибка перечня повторяется из одной его редакции в другую.

- ▶ Добровольность применения стандартов определена Законом «О техническом регулировании» 184 - ФЗ. Подчеркивать их добровольность составлением отдельного перечня для добровольного применения излишне. Иначе, получается, что эти документы дважды добровольные. То есть, отдельный перечень документов для добровольного применения не нужен.

- ▶ Таким образом, обязательных и добровольных документов насчитывается около пятисот. По данным доклада на Госсовете 17 апреля 2019 года по вопросам развития строительного комплекса Российской Федерации в отрасли действуют 320 сводов правил и более 900 стандартов. Таким образом вне официальной системы документов обязательного и добровольного применения действуют еще порядка 800 документов, причем значимых, некоторым образом «нелегалов», статус которых официально не определен.

- ▶ Ощутимая путаница возникла в части взаимных ссылок обязательных документов на добровольные и наоборот. Действующий Перечень на вопрос: становятся ли документы добровольного применения обязательными, если на них имеются ссылки в обязательном документе, отвечает в примечании отрицательно. В этом 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 СП 63.13330.2018 «СНиП 52-01-2003 «Бетонные и железобетонные конструкции. Основные положения», 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.

- ▶ Для понимания, какие стандарты должны быть обязательными, необходимо проведение комплекса аналитических исследований для выяснения значения уровня влияния нарушений норм стандартов на факторы риска причинения вреда. Наиболее радикальный способ решить проблему перечней документов, это вообще не составлять никаких перечней ни обязательных ни добровольных. Действующие нормативные акты вполне позволяют это сделать.

- ▶ Органы строительного надзора обязаны проверять строительные работы на стадии производства или завершения на соответствие требованиям этих нормативных документов.
- ▶ Следует отметить, что в Положении о государственном строительном надзоре, ни слова не говорится о том, что при проверке следует руководствоваться перечнями документов обязательного или добровольного применения, но неоднократно подчеркивается, что проверка должна проводиться на соответствие **проектной документации**. Более того, Технический регламент «О безопасности зданий и сооружений» прямо указывает, что проектная документация должна использоваться в качестве основного документа при принятии решения об обеспечении безопасности здания или сооружения (статья 15, п. 10).
- ▶ Потому в каждом конкретном случае достаточно в **проектной документации** указать применённый документ, чтобы сделать его обязательным, независимо от того включен этот документ в какой либо перечень или нет. Целесообразность применения того или иного документа определяется компетентностью проектировщика и в случае необходимости, корректируется на стадии экспертизы.

- ▶ Обязательный перечень заканчивается документом СП 132 «Обеспечение антитеррористической защищенности зданий». Однако не понятно неупоминание в качестве обязательных, таких документов как:
- ❖ СП 286.1325800.2016 "Объекты строительные повышенной ответственности. Правила детального сейсмического районирования".
- ❖ СП 292.1325800.2017 "Здания и сооружения в цунамиопасных районах. Правила проектирования".
- ❖ СП 296.1325800.2017 "Здания и сооружения. Особые воздействия" и ряда других
- ❖ Для возвращения системы технического регулирования строительства в «старое, доброе время», и устранения всей этой путаницы необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство.

Европейская практика

- ▶ В Европе все нормы добровольного применения, «voluntary». Нормы добровольные, но безальтернативные. Например, основной евростандарт EN 206 «Бетон. Технические характеристики, производство и контроль качества» и его аналог в структуре ИСО, являются документами добровольного применения, но стандарты эти хоть и добровольные, но безальтернативные, иными словами, обязательные. Если какая-либо компания хочет, чтобы производимую ею бетонную смесь покупали в странах Евросоюза, она должна на добровольной основе соблюдать требования упомянутого стандарта. Естественно, нет деления нормативного документа на пункты или абзацы (в тексте пункта), на добровольные или обязательные (См Principles and Rules for the Structural and Drafting of CEN Documents (ISO / IEC Directives- Part 2:2018

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- ▶ Изложенное не является призывом к радикальным реформам, а лишь обозначает проблемы, в частности, отсутствие необходимости перечней, тем более разделенных на добровольные и обязательные. Достаточно указать примененный документ в самой проектной документации, которая сохраняет свою актуальность на весь период существования строительного объекта. Перечни нормативных документов нужны, и чем полнее, тем лучше, но как справочное пособие для пользователя. Обоснованность применения того или иного документа должна быть оценена на стадии экспертизы проекта, более того, эта процедура должна быть вменена в обязанность эксперта путем дополнения соответствующим образом Постановления «О порядке разработки проектной документации».



Спасибо за внимание!