

УДК 006.065

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Л. В. Халтурина, Ю. В. Халтурин

Аннотация. Дан анализ системы нормативных документов в строительстве в Российской Федерации. Указаны проблемы, возникающие после деления стандартов и сводов правил, применяемые на обязательной и добровольной основах.

Ключевые слова: нормативные документы, строительство, технические регламенты, своды правил, стандарты.

В 1994 году Госстрой России утвердил и ввел в действие СНиП 10-01-94 «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения» [1]. Данный СНиП дал следующее определение: «Система нормативных документов в строительстве представляет собой совокупность взаимосвязанных документов, принимаемых компетентными органами исполнительной власти и управления строительством, предприятиями и организациями для применения на всех этапах создания и эксплуатации строительной продукции в целях защиты прав и охраняемых законом интересов ее потребителей, общества и государства». Нормативные документы Системы устанавливают требования к объектам технического регулирования (нормирования) в строительстве.

Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» определил: «Объектом технического регулирования в настоящем Федеральном законе являются здания и сооружения любого назначения (в том числе входящие в их состав сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения), а также связанные со зданиями и сооружениями процессы проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса)» [2].

В [1] было указано, что «Главная направленность вновь разрабатываемых нормативных документов Системы – это защита прав и охраняемых законом интересов потребителей строительной продукции, общества и государства при развитии самостоятельности и инициативы предприятий, организаций и специалистов».

Одним из основных средств решения этой задачи был указан «переход к новым методическим принципам, которые находят все большее распространение в практике

международной стандартизации. В отличие от традиционно сложившегося, так называемого, «описательного» или «предписывающего» подхода, когда в нормативных документах приводятся подробное описание конструкции, методов расчета, применяемых материалов и т. д., вновь создаваемые строительные нормы и стандарты должны были содержать в первую очередь эксплуатационные характеристики строительных изделий и сооружений, основанные на требованиях потребителя» [1].

СНиП 10-01-94 подразделял нормативные документы Системы на: «государственные федеральные документы, документы субъектов Российской Федерации и производственно-отраслевые документы субъектов хозяйственной деятельности». В составе Системы разрабатывались и действовали следующие документы.

1. Федеральные нормативные документы:
 - строительные нормы и правила Российской Федерации – СНиП;
 - государственные стандарты Российской Федерации в области строительства – ГОСТ Р;
 - своды правил по проектированию и строительству – СП;
 - руководящие документы Системы – РДС.
2. Нормативные документы субъектов Российской Федерации:
 - территориальные строительные нормы – ТСН.
3. Производственно-отраслевые нормативные документы:
 - стандарты предприятий (объединений) строительного комплекса и стандарты общественных объединений – СТП и СТО.

Было указано, что «в качестве федеральных нормативных документов применяют также межгосударственные строительные нормы и правила и межгосударственные

стандарты (ГОСТ), введенные в действие на территории Российской Федерации» [1].

Строительные нормы и правила Российской Федерации устанавливали обязательные требования, определяющие цели, которые должны быть достигнуты, и принципы, которыми необходимо руководствоваться в процессе создания строительной продукции [1].

Государственные стандарты Российской Федерации в области строительства устанавливали обязательные и рекомендуемые положения, определяющие конкретные параметры и характеристики отдельных частей зданий и сооружений, строительных изделий и материалов и обеспечивающие техническое единство при разработке, производстве и эксплуатации этой продукции [1].

Своды правил по проектированию и строительству устанавливали рекомендуемые положения в развитии и обеспечении обязательных требований строительных норм, правил и общетехнических стандартов Системы или по отдельным самостоятельным вопросам, не регламентированным обязательными нормами. Было указано, что своды правил как нормативные документы являются признанными техническими правилами. Их следует отличать от рекомендаций, руководств, пособий и других документов, не являющихся нормативными и содержащих результаты новых разработок, инструктивно-методические и другие материалы различной степени детализации в расчете на исполнителей различной квалификации [1].

Руководящие документы Системы устанавливали обязательные и рекомендуемые организационно-методические процедуры по осуществлению деятельности в области разработки и применения нормативных документов в строительстве, архитектуре, градостроительстве, проектировании и изысканиях [1].

Территориальные строительные нормы устанавливали обязательные для применения в пределах соответствующих территорий и рекомендуемые положения, учитывающие природно-климатические и социальные особенности, национальные традиции и экономические возможности республик, краев и областей России [1].

Стандарты предприятий (объединений) устанавливали для применения на данном предприятии или в объединении положения по организации и технологии производства, а также обеспечению качества продукции. При этом строительные акционерные общества, ассоциации, концерны и другие объединения в соответствии с правами, делегированными им их учредителями, устанавливают в стан-

дартах предприятий (объединений) положения, необходимые для деятельности входящих в объединение производственных организаций и предприятий [1].

Постановлением Госстроя РФ № 164 от 10.09.03 г. СНиП 10-01–94 признан утратившим силу с 01.10.03 г. на территории Российской Федерации.

В июле 2003 года был введен в действие Федеральный закон «О техническом регулировании» [2]. Потребность в подобном законе назрела потому, что необходимо было привести сферу технического регулирования в Российской Федерации в соответствие с мировой практикой. Однако после принятия данного федерального закона нормативная техническая база в строительстве практически перестала развиваться, поскольку особенности технического регулирования в строительстве в данном законе учтены не были. Законом не были предусмотрены также основные нормативно-технические документы, применяемые для таких объектов в российской и международной практике технического регулирования.

Ситуация в области технического регулирования существенно изменилась после принятия в 2007 и 2009 годах изменений в ФЗ «О техническом регулировании». Внесение в данный ФЗ статьи 5.1 в редакции: «Особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются Федеральным законом "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", дало возможность разработать и принять Федеральный закон № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [3].

В настоящее время систему нормативных документов в строительстве в Российской Федерации составляют своды правил, национальные и межгосударственные стандарты, обеспечивающие соблюдение требований технического регламента о безопасности зданий и сооружений (Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ), в том числе требования механической, пожарной безопасности, устойчивости к опасным природным явлениям и техногенным воздействиям, безопасным для здоровья, условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях, доступности зданий и сооружений для людей с ограниченными возможностями передвижения, энергетической эффективности зданий и сооружений и безопасного уровня их воздействия на окружающую среду. Однако единого нормативного документа, определяющего принципы и общую структуру

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Системы нормативных документов в строительстве, требования к нормативным документам, их содержанию, построению, изложению и оформлению, порядок разработки, принятия и применения, в настоящее время нет.

Получив законодательную основу, начиная с 2010 года, органы власти совместно с созданными национальными объединениями саморегулируемых организаций строителей, проектировщиков и изыскателей приняли и реализуют программу актуализации и развития нормативной технической базы строительства, а также её гармонизации с международными и региональными нормативно-техническими документами. Однако по непонятным причинам СНиП 10-01-94, который должен был актуализирован в первую очередь, до настоящего времени не актуализирован. Приказом Минстроя России № 470/пр от 30 июня 2015 г. «Об утверждении плана разработки и утверждения сводов правил и актуализации ранее утвержденных сводов правил, строительных норм и правил на 2015 г. и плановый период до 2018 г.» началом разработки актуализированной редакции СНиП 10-01-94 был определен 2015 год. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстроя России) № 659/пр от 14 сентября 2015 г. определен срок окончания разработки – 2016 год.

Не актуализирован нормативный документ, который определял основные цели, принципы и общую структуру Системы нормативных документов в строительстве; определял объекты стандартизации и нормирования в системе; устанавливал иерархию нормативных документов, указывал, какие нормативные документы устанавливают обязательные требования, какие обязательные и рекомендуемые положения и др.; устанавливал содержание, построение, изложение и оформление нормативных документов; устанавливал порядок разработки и принятия нормативных документов; определял пределы областей применения нормативных документов. Поскольку нет нормативного документа, определяющего структуру и иерархию нормативных документов, возникает множество вопросов, в частности о статусе территориальных строительных норм, руководящих документах, стандартах организаций и др.

Так, определением Верховного суда РФ № 78-Г07-32 от 15.08.07 г. ТСН 23-340-2003 «Энергетическая эффективность жилых и общественных зданий. Нормативы по энергопотреблению и теплозащите» (Санкт-Пе-

тербург) признаны недействующими, а их принятие – противоречащим конституции. Тогда более десяти лет в Москве и Санкт-Петербурге проектировали высотные здания по территориальным строительным нормам (МГСН 4.19-2005 и ТСН 31-332-2006, соответственно), которые тоже должны были быть признаны недействующими. Однако свода правил по проектированию высотных зданий до сих пор нет.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона № 384-ФЗ, безопасность зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса), обеспечивается посредством соблюдения требований данного Федерального закона и требований стандартов и сводов правил, включенных в указанные в частях 1 и 7 статьи 6 данного Федерального закона перечни, или требований специальных технических условий. В соответствии с частями 1 и 7 статьи 6 № 384-ФЗ применение национальных стандартов и сводов правил обеспечивается соблюдение требований настоящего Федерального закона на обязательной основе (часть 1) и на добровольной основе (часть 7).

Таким образом, принята и действует двухуровневая система технического регулирования, также была признана презумпция соответствия. Смысл презумпции соответствия в том, что здание или сооружение признается соответствующим требованиям технического регламента, если он соответствует требованиям стандартов и сводов правил, которые обеспечивают выполнение требований безопасности, установленных в техническом регламенте, и позволяют осуществить оценку соответствия. Таким образом, основным массивом нормативных документов, на основании которых осуществляется деятельность в строительстве, являются стандарты и своды правил – нормы добровольного применения.

Применительно к нормативно-техническим документам словосочетание «на добровольной основе» говорит о том, что на этапе принятия решения волеизъявление осуществляет не документ, а человек – то есть лицо, принимающее решение о необходимости применения конкретных требований конкретного свода правил или стандарта. Очевидно, что право выбора нормативно-технических решений подрывает принцип обязательности, подразумевающий неукоснительность исполнения. Деление стандар-

тов и сводов правил на применяемые на обязательной и добровольной основах, создает проблемы при экспертизе проектной документации; проведении государственного строительного надзора; действий судебных органов, прокуратуры и т. д.

В пункте 7 [3] сказано: «В случае, если требование, содержащееся во включенном в перечень документе в области стандартизации (его части), сформулировано в качестве рекомендательного (содержится указание на необходимость соблюдения требования с формулировками «как правило», «при соответствующем обосновании», «в случае особой необходимости», «преимущественно», «рекомендуется», «предпочтительно», «могут», «в необходимых случаях» и тому подобными), решение о выполнении такого требования принимается застройщиком (техническим заказчиком) или уполномоченным им лицом (исполнителем конкретного вида работ)».

Рассмотрим пример применения на практике отдельных пунктов свода правил пункта СП 70.13330.2013 [5]. В пункте 1.1 [5] сказано: «Требования настоящего свода правил надлежит учитывать при проектировании конструкций зданий и сооружений». Данный пункт в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521 должен применяться на обязательной основе. В пункте 9.5.1 СП 70.13330.2013 даны требования к конструкциям и материалам лицевого слоя многослойных стен: «На фасадах зданий в уровне перекрытия необходимо предусмотреть водоотбойники-карнизы не более чем через три этажа по высоте.

Вылет карнизов – не менее 50 мм, при устройстве через три этажа – не менее 150 мм». Однако этот пункт в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521 должен применяться на добровольной основе, несмотря на то, что в нем применена формулировка «необходимо». Какова же практика проектирования многослойных стен с лицевым слоем из кирпича, в частности в г. Барнауле? Поскольку проектирование и устройство водоотбойников-карнизов требует дополнительных трудозатрат и удорожает строительство, а пункт 9.5.1 СП 70.13330.2013 применяется на добровольной основе, то требования этого пункта чаще всего просто игнорируются. Однако при этом игнорируется и проблема возможного увлажнения кладки лицевого слоя, а самое главное – утеплителя при длительных осенних дождях. Если при этом толщина лицевого слоя всего 120 мм, то эта проблема весьма актуальна, но она не решается

ни устройством водоотбойников-карнизов, ни другим альтернативным вариантом.

В пункте 8 [3] сказано: «Документы в области стандартизации (их части), на которые имеются ссылки в сводах правил и национальных стандартах (их частях), включенных в перечень, применяются на обязательной основе только в случае, если эти документы (их части) содержатся в перечне».

По словам заместителя генерального директора НП СРО «МОС», председателя ТК 400 «Производство работ в строительстве» Баринова Л. С.: «На стадии принятия 384-ФЗ профессиональное строительное сообщество настаивало на том, чтобы в Технический регламент были включены ссылки в формулировке «...в соответствии с действующим СП (СНиПом)», без указания его конкретного названия. Это позволило бы отказаться от деления сводов правил на два перечня, более оперативно их пересматривать и полностью бы соответствовало рекомендациям международных организаций в области стандартизации. Однако это предложение не прошло, и вместо него было предусмотрено формирование двух перечней нормативно-технической документации – обязательного и добровольного применения» [3].

Строительное законодательство стран с развитой экономикой имеет одинаковую структуру, состоящую из трех компонентов: правового – устанавливает принципы системы технического регулирования и правила поведения субъектов системы; технического – устанавливает технические нормы безопасности для строительной продукции на всех этапах ее жизненного цикла и определяет механизмы оценки соответствия этим требованиям; административного – устанавливает порядок и процедуры деятельности органов строительного контроля и надзора и меры наказания за нарушение требований строительного законодательства. При этом строительное законодательство закрепляет принципы обязательности применения как правовых и административных требований, так и технических.

В Российской Федерации есть Технический регламент о безопасности зданий и сооружений, который имеет силу закона и устанавливает требования по безопасности объектов строительства и процедуре оценки соответствия. Градостроительный кодекс устанавливает требования соответствия Техническому регламенту на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений, инспекция государственного строительного надзора вы-

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

дает заключение о соответствии законченного строительством объекта требованиям утвержденной проектной документации Технических регламентов и нормативно-технических документов. Все эти требования должны выполняться в обязательном порядке. Однако в российском законодательстве не учитывается, что в Техническом регламенте в строительстве отсутствуют технические требования прямого действия в связи с многокомпонентностью объекта регулирования, а следовательно, и невозможностью провести оценку соответствия (потому, что не понятно чему).

За рубежом технические требования прямого действия имеются в нормативных документах обязательного и добровольного применения, при этом на них даются ссылки в технических регламентах. При этом документы добровольного применения также становятся обязательными, поскольку на них имеются ссылки в нормативно-правовых документах.

В отраслевой системе нормативно-технических документов в России действуют следующие документы национальной стандартизации: национальные стандарты на конструкции, материалы, изделия, методы испытаний; стандарты организаций на правила производства работ; своды правил на проектирование. Это полностью соответствует структуре нормативно-технических документов многих стран. Однако присутствие на российском рынке огромного количества некачественных или фальсифицированных строительных материалов и изделий во многом является результатом и свидетельством отсутствия налаженной системы независимой проверки качества строительных материалов и изделий.

В настоящее время остро стоит вопрос обеспечения координации и взаимосвязи «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений» и смежных с ним законодательных и нормативных правовых актов: Градостроительного кодекса РФ, «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности», законов «Об энергосбережении...», о безопасности лифтов и др.). Требования, установленные ФЗ №384, зачастую дублируются в других актах, вследствие этого возникают новые административные барьеры, затрудняется применение новых проектных решений, строительных материалов и изделий. Эта ситуация должна быть разрешена после принятия технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий».

Список литературы

1. СНиП 10-01-94 «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения».
2. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании».
3. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».
4. Методические рекомендации по применению 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», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521.
5. СП 70.13330.2012 Несущие и ограждающие конструкции.

Сведения об авторах

Халтурина Л. В., к.т.н., доцент каф. ТИАрх, АлтГТУ; e-mail: khalt.larisa@mail.ru;

Халтурин Ю. В., к.т.н., доцент, Алтайский государственный технический университет.