

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту технического регламента Таможенного союза
«О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий»

Проект технического регламента подготовлен в соответствии с Графиком разработки первоочередных технических регламентов Таможенного союза, утвержденным решением Комиссии Таможенного союза от 8 декабря 2010 г. № 492. За основу проекта принят проект технического регламента ЕврАзЭС «О безопасности зданий и сооружений строительных материалов и изделий», прошедший публичное обсуждение в первой половине 2011 года и представленный в установленном порядке Минрегионом России в Интеграционный комитет ЕврАзЭС.

Настоящий проект технического регламента Таможенного союза (далее - ТР ТС) «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» подготовлен с учетом и на основе общих организационно-методических и правовых документов Таможенного союза и действующих в Таможенном союзе документов ЕврАзЭС по вопросам разработки ТР ТС, в том числе межгосударственного Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года, межправительственного Соглашения Таможенного союза по санитарным мерам, межправительственного Соглашения об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории Таможенного союза от 11 декабря 2009 г., межправительственного Соглашения о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2008 года, Рекомендаций по типовой структуре технического регламента ЕврАзЭС, утвержденных Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.10.2001 г. № 321, Положения о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза, одобренного решением Комиссии Таможенного союза от 17.08.2010 г. № 343, решения Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 г. № 319 «О техническом регулировании в Таможенном союзе», в том числе об утверждении единых форм сертификата соответствия и декларации соответствия и Единого перечня продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках Таможенного союза с выдачей единых документов, Единого перечня товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза, утвержденного Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 199, а также других, в том числе разрабатываемых проектов документов.

Рассмотрены, обобщены и учтены требования национальных технических регламентов государств-членов Таможенного союза по вопросам безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий:

«Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность» (ТР 2009/013/BV), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2009 г. № 1748;

«Требования к безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий», утвержденного Правительством Республики Казахстан от 17 ноября 2010 г. № 1202;

Федеральный закон Российской Федерации «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ;

Федеральный закон Российской Федерации «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ.

Исходя из принятых в документах Таможенного союза и ЕврАзЭС решений, область применения настоящего технического регламента охватывает **продукцию строительства – здания и сооружения всех отраслей экономики (с учетом требований к процессам) и **продукцию промышленности** строительных материалов и стройиндустрии – **строительные материалы и изделия.****

Это соответствует целям указанного Соглашения Таможенного союза по углублению и ускорению интеграционных процессов и формированию единого экономического пространства государств-членов Таможенного союза, поскольку создает условия для развития единой для государств нормативной базы проектирования и строительства и ее гармонизации с европейскими нормами, расширяет возможности повторного применения прогрессивных проектов, разработанных в различных государствах, оказания услуг по проектированию и строительству, применения в проектах строительных материалов и изделий, отвечающих общим требованиям и обеспечения их беспрепятственного выпуска на рынок и обращения на таможенной территории государств-членов Таможенного союза.

Предполагается, что настоящий регламент будет служить в качестве основополагающего для других технических регламентов Таможенного союза в области строительства. В частности, кроме настоящего технического регламента, уже предусматривается разработка других технических регламентов Таможенного союза в области строительства – на автомобильные дороги, сооружения инфраструктуры железнодорожного транспорта и другие сооружения, для которых характерны, как общие принципы, так и специфические требования к обеспечению безопасности.

Настоящий технический регламент предназначен для применения в государствах-членах Таможенного союза непосредственно в качестве обязательного, что потребует отмены национальных технических регламентов, устанавливающих требования к зданиям и сооружениям, строительным материалам и изделиям.

Подготовленный к рассмотрению проект ТР ТС «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий», по своим основным положениям в максимально возможной степени отвечает принципиальным подходам и содержанию «Регламента (ЕС) № 305/2011 Европейского Парламента и Совета от 9 марта 2011 г. об установлении гармонизированных условий для обращения на рынке применяемой в строительстве продукции и отмене Директивы Совета 89/106/ЕЕС»

Принципиальным отличием европейского регламента № 305/2011 от проекта ТР ТС является то, что он распространяется на всю применяемую в строительстве продукцию, которая может являться предметом международной торговли в ЕС, а на здания и сооружения формально не распространяется. Тем не менее в регламенте № 305/2011, как и в проекте ТР ТС сформулированы в самом общем виде технические требования к зданиям и сооружениям, которые служат базовыми для установления в гармонизированных стандартах EN соответствующих им «существенных» требований к применяемым в строительстве материалам и изделиям, как к продукции промышленности.

В соответствии со сложившимися в государствах-членах Таможенного союза принципами разработки технических регламентов, в настоящем техническом регламенте устанавливаются только общие требования к объектам технического регулирования. Конкретные требования к зданиям, сооружениям, строительным материалам и изделиям принимаются в нормативных документах, номенклатура которых устанавливается в отдельном Перечне и применением которых обеспечивается соблюдение требований регламента. Проект Перечня указанных нормативных документов разработан, исходя из сформулированных в регламенте общих требований безопасности, представляется вместе с проектом ТР ТС и утверждается в установленном порядке.

С учетом интересов государств-членов Таможенного союза, в проекте технического регламента и в подготовленном проекте указанного Перечня предусмотрена возможность применения на альтернативной основе для соблюдения требований регламента:

межгосударственных строительных норм и в комплексе с ними – межгосударственных сводов правил по проектированию и строительству, а также межгосударственных стандартов, принятых в рамках системы нормативных документов в строительстве государств-участников СНГ;

национальных документов государств-членов Таможенного союза, идентичных или модифицированных по отношению к международным и (или) европейским стандартам;

зарубежных нормативных документов, принятых в государствах-членах Таможенного союза для прямого применения.

Национальные нормативные документы, могут включаться в перечни и применяться в государствах-членах Таможенного союза также в случаях отсутствия соответствующих межгосударственных строительных норм и сводов правил по проектированию и строительству, если они обеспечивают достижение целей технических регламентов Таможенного союза, не противоречат требованиям этих регламентов и не нарушают их.

Межгосударственные строительные нормы, межгосударственные своды правил по проектированию и строительству и межгосударственные стандарты в области строительства утверждаются и применяются в соответствии с требованиями Системы межгосударственных нормативных документов в строительстве, утвержденными Межправительственным советом по сотрудничеству в строительной деятельности стран Содружества Независимых Государств (СНГ).

Предусматривается, что межгосударственные строительные нормы **в рамках Системы** межгосударственных нормативных документов будут носить обязательный характер и будут устанавливать требования к зданиям и сооружениям в форме конкретных задач по обеспечению безопасности в развитие общих требований регламента. Способы решения этих задач (проектные решения, методы расчета, материалы, технологии и т.д.) предусматривается устанавливать в сводах правил по проектированию и строительству, применяемых на добровольной основе. Предусматривается, что по мере разработки новых и пересмотра действующих межгосударственных нормативных документов их требования все в большей мере с учетом интересов стран Таможенного союза, ЕврАзЭС и СНГ будут учитывать зарубежный опыт и сближаться с требованиями соответствующих европейских стандартов, норм и строительных правил зарубежных государств.

Применение на добровольной основе межгосударственных сводов правил по проектированию и строительству, является достаточным условием соблюдения требований к зданиям и сооружениям технического регламента и соответствующих им обязательных требований межгосударственных строительных норм.

Применение межгосударственных сводов правил следует рассматривать как один из возможных способов выполнения соответствующих обязательных требований технического регламента и соответствующих им обязательных требований межгосударственных строительных норм. Автор проекта на строительство может также разработать в проекте собственные проектные решения, а строительная организация -

применить технологические решения, не предусмотренные включенными в Перечень документами, но обеспечивающие выполнение требований безопасности соответствующего технического регламента к объекту технического регулирования. При этом возможность применения таких решений для обеспечения выполнения соответствующих обязательных требований должна быть подтверждена (для экспертизы, утверждения проекта и приемки объекта) расчетами, результатами исследований и экспериментов или другим способом.

Таким образом, в проекте технического регламента реализуется принцип нормирования, называемый в европейских директивах «принципом презумпции соответствия», когда объект регулирования признается соответствующим общим требованиям технического регламента, если он соответствует конкретным требованиям нормативных документов, указанных в соответствующем Перечне.

В проекте регламента Таможенного союза представлены предложения о разграничении компетенции по установлению требований безопасности, предъявляемых к зданиям и сооружениям в строительных нормах, пожарных нормах, санитарных нормах и т.д. Предложенное разграничение в принципе соответствует существовавшему многие годы в странах СНГ и раньше, а также подходам, принятым в законодательстве большинства зарубежных стран. Это необходимое разграничение компетенции предлагается ввести в регламент с тем, чтобы в нормативных требованиях, которые разрабатываются различными ведомствами, не было бы противоречий, создающих необоснованные сложности в производстве.

В отношении технических требований, предъявляемых к зданиям и сооружениям, строительным материалам и изделиям, настоящий проект технического регламента учитывает требования указанного выше Регламента № 305/2011 Европейского парламента и Совета от 9 марта 2011 г.

С учетом этого, а также требований государств-членов Таможенного союза, в настоящем техническом регламенте устанавливаются общие базовые требования безопасности к зданиям и сооружениям, в том числе:

- 1) механической безопасности;
- 2) пожарной безопасности;
- 3) гигиены, защиты здоровья человека и охраны окружающей среды;
- 4) безопасности от несчастных случаев и доступности пользования;
- 5) экономии энергии и сокращения расхода тепла;
- 6) рационального использования природных ресурсов.

К строительным материалам и изделиям на основе базовых требований настоящего технического регламента к зданиям и сооружениям устанавливаются соответствующие им существенные требования. Как правильно отмечается в заключении РСПП по проекту регламента, особенностью строительных материалов и изделий является то, что они не являются конечной продукцией, предназначенной для потребителя, а проявляют свои свойства в конечной продукции строительства – зданиях и сооружениях. Поэтому главное требование к материалам и изделиям состоит в том, чтобы они были пригодны для применения в строительстве и обеспечивали при их применении возможность выполнения требований безопасности к зданиям и сооружениям.

Оценку соответствия зданий и сооружений, строительных материалов и изделий в соответствии с принципом «презумпции соответствия» в проекте предусматривается осуществлять путем сопоставления действительных характеристик объекта регулирования с требованиями нормативных документов, принятых в качестве доказательной базы регламента (нормами, правилами, стандартами), а на определенных этапах – с проектными значениями этих параметров.

Для зданий и сооружений, поскольку они не являются продукцией, которая может перемещаться по территориям государств-членов Таможенного союза, в проекте регламента установлены только единые общепринятые формы оценки соответствия. Конкретные правила и процедуры оценки соответствия зданий и сооружений предусматривается устанавливать на национальном уровне в каждом государстве-члене Таможенного союза.

Для строительных материалов и изделий должна быть обеспечена возможность их свободного перемещения и применения на территории государств-членов Таможенного союза. В связи с этим Соглашение Таможенного союза от 18 ноября 2010 г. устанавливает необходимость единства требований к этим материалам и изделиям и единства процедур оценки соответствия. Поэтому в настоящий проект ТР ТС при его подготовке внесено ряд изменений по вопросам оценки соответствия строительных материалов и изделий и выпуска их в обращение на единую таможенную территорию государств-членов Таможенного союза с учетом европейских принципов указанного выше регламента № 305/2011.

Кроме государственного надзора, который в каждом государстве-члене Таможенного союза предусматривается осуществлять в соответствии с национальным законодательством, в проекте технического регламента, как и в европейском регламенте № 305/2011 оценку соответствия строительных материалов и изделий намечено осуществлять в форме декларирования. Дополнительно определено, что по желанию изготовителя (поставщика) обязательное подтверждение соответствия строительных материалов и изделий может осуществляться в форме сертификации.

С учетом требований Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, а также европейского регламента обязательной согласно настоящему проекту ТР ТС оценке соответствия подлежат все строительные материалы и изделия, ввозимые на единую таможенную территорию Таможенного союза, или на таможенную территорию государства-члена Таможенного союза, или перемещаемые с территории одного государства-члена Таможенного союза на территорию любого из других государств, а также строительные материалы и изделия, изготавливаемые и выпускаемые в обращение на территории одного государства, но по ограниченной номенклатуре.

Проектом ТР ТС, как и в регламенте ЕС № 305/2011, предусматривается обязательная оценка соответствия в форме декларирования и по тем же схемам декларирования с использованием собственных доказательств и (или) различных доказательств, полученных с участием третьей стороны. Похожие схемы декларирования имеются и в типовых схемах Таможенного союза. При этом по продукции, которая серийно выпускается по действующим стандартам, входящим в доказательную базу регламента (в Европейском регламенте – охватываются гармонизированными стандартами) осуществляется декларирование соответствия требованиям этих стандартов. По продукции, на которую отсутствуют нормативные документы вследствие ее новизны, декларирование осуществляется на основе технических свидетельств о ее пригодности для применения в строительстве (European Technical Assessment или European Technical Approval, на немецком языке – Europäische Technische Zulassung).

Проведение процедуры подтверждения пригодности для применения в строительстве предусматривается только для новых материалов и изделий, применение которых оказывает влияние на безопасность. Эта существующая в странах Западной Европы, Таможенного союза, СНГ форма оценки соответствия новой продукции позволяет не только предотвращать поступление на рынок и применение непригодной продукции, но и помогает преодолевать естественное недоверие к новой продукции со стороны потребителей, экспертизы и органов надзора, снимая излишние административные барьеры.

Для сертификации проектом предлагается применить три основных типовых схемы из рекомендованных для применения в Таможенном союзе. Единые процедуры декларирования, сертификации, оценки и подтверждения пригодности, приведены в приложениях к проекту технического регламента. Единые формы декларации и сертификата соответствия утверждены Комиссией Таможенного союза. Единая форма технического свидетельства о пригодности материалов и изделий для применения в строительстве приведена в соответствующем приложении к проекту ТР ТС.

Выпуск в обращение на рынок любого государства-члена Таможенного союза строительных материалов и изделий, получивших положительные результаты оценки соответствия по единым для всех государств требованиям к ним, при соблюдении единых установленных настоящим техническим регламентом процедур оценки соответствия и при наличии документов единой формы о соответствии их требованиям настоящего технического регламента, осуществляется беспрепятственно без предъявления к этой продукции требований, дополнительных по отношению к требованиям настоящего технического регламента. Строительные материалы и изделия, прошедшие установленные настоящим техническим регламентом процедуры оценки (подтверждения) соответствия, маркируются единым знаком обращения продукции на рынке Таможенного союза.

Строительные материалы и изделия, не подлежащие обязательному подтверждению соответствия, могут выпускаться в обращение на рынок государств-членов Таможенного союза в соответствии с условиями договоров (контрактов) на их поставку потребителям.

В процессе публичного обсуждения проекта технического регламента ЕврАзЭС, который был принят за основу для настоящего проекта ТР ТС, по нему поступило 668 замечаний и предложений от органов власти, предприятий и организаций, в том числе из Республики Беларусь - 46, Республики Казахстан - 130, Республики Таджикистан - 9. Замечания и предложения Киргизии были учтены в проекте регламента, рассылавшегося на отзыв. При этом замечания и предложения Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Таджикистан, а также ряда российских общественных организаций, объединений, ассоциаций, союзов являются обобщающими и представляют интересы целого ряда организаций строительного комплекса. Большинство замечаний и предложений носит конструктивный характер.

Все полученные замечания были рассмотрены, проанализированы и в возможной форме учтены в проекте. Из 668 замечаний и предложений полностью или частично принято 256, принято к сведению около 148, отклонено около 264. Обоснованные решения по всем полученным замечаниям и предложениям по проекту технического регламента ЕврАзЭС «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» представлены в прилагаемой к проекту сводке отзывов.

Среди рассмотренных замечаний общего характера, которые не могли быть в полной мере приняты, представляется необходимым отметить следующие.

Отдельные организации РФ предлагали не распространять требования регламента на транспортные сооружения, трубопроводы, гидротехнические и некоторые другие сооружения различного назначения. ФГУ «ВНИИПО» МЧС России предложило, чтобы требования пожарной безопасности к зданиям и сооружениям были установлены в отдельном техническом регламенте о требованиях пожарной безопасности и сводах правил по пожарной безопасности, как это имеет место в настоящее время в Российской Федерации. Такого рода предложения противоречат общей направленности проекта настоящего технического регламента, которая состоит в том, чтобы все вопросы безопасности зданий и сооружений решались не по ведомственному принципу, а в общей системе нормативных требований к ним по единым принципам и без противоречий в документах различных ведомств.

Некоторые организации Российской Федерации предложили исключить такую форму оценки соответствия, как подтверждение пригодности продукции для применения в строительстве, в частности, на том основании, что техническое свидетельство не является нормативным документом. Техническое свидетельство о пригодности новой продукции действительно не является нормативным документом, но это не может являться основанием для исключения из проекта регламента этой необходимой для сферы строительства формы оценки соответствия, давно и успешно применяемой в странах СНГ и Европейского Союза.

Одним из основных вопросов, который необходимо решить, является несоответствие ряда положений настоящего проекта технического регламента Таможенного союза, как и технического регламента ЕврАзЭС, основополагающим общим правовым документам Таможенного союза и ЕврАзЭС - указанным выше соглашениям по вопросам технического регулирования.

В частности Межотраслевой совет по техническому регулированию и стандартизации в строительной отрасли и Рабочая группа № 4 Совета по техническому регулированию и стандартизации при Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации отмечали, что применение межгосударственных строительных норм и межгосударственных сводов правил для обеспечения соблюдения требований технических регламентов ЕврАзЭС не предусмотрено Соглашением ЕврАзЭС от 25.01.2008 г. и соответствующим соглашением Таможенного союза. Государственный комитет по стандартизации Республики Беларусь указывал также на то, что обязательность применения межгосударственных строительных норм не предусматривается Соглашением ЕврАзЭС. Имеются и другие несоответствия.

Это действительно так, в связи с тем, что указанные Соглашения, как вполне очевидно, ориентированы на промышленную продукцию, которая является предметом товарооборота между странами, и не учитывают объективно существующих различий между промышленной продукцией и продукцией строительства - зданиями и сооружениями. В строительстве применяются свои формы оценки соответствия, основанные на нормативных документах по проектированию и строительству. Обязательные строительные нормы в различной форме и своды правил добровольного применения реально существуют в государствах-участниках Таможенного союза, -членах ЕврАзЭС и СНГ в соответствии с национальным законодательством и их наличие вызывается объективной необходимостью. Аналогичная ситуация и в странах Западной Европы и в других зарубежных государствах. Этот вопрос обсуждался на заседании Межправительственного совета по сотрудничеству в строительной деятельности стран СНГ в ноябре 2010 г. в г. Киеве, а также на совещании представителей органов управления строительством Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации по согласованию основных положений проекта разрабатываемого технического регламента ЕврАзЭС в январе 2011 г. в г. Москве. По результатам обсуждения все необходимые предложения по дополнению соглашений ЕврАзЭС и Таможенного союза в области технического регулирования были в установленном порядке представлены в соответствующие инстанции.

В Российской Федерации этот вопрос был решен внесением в Федеральный закон «О техническом регулировании» изменения (Статья 5.1.), которым было установлено, что особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются Федеральным законом «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Принятие технического регламента Таможенного союза, основанного на изложенных выше принципиальных подходах, позволит обеспечить соответствие законодательства о техническом регулировании в области строительства реальным задачам повышения безопасности и эффективности строительства и сделать практический шаг на пути создания единого экономического пространства государств-членов Таможенного союза.