

# АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

“ 23 ” МАРТА 2011 г.  
№ 179 - 10857  
г.Москва

Минрегион России  
Минэкономразвития России  
Минпромторг России  
Минюст России

✓ Национальное объединение проектировщиков  
Национальное объединение строителей  
Национальное объединение изыскателей

Направляется поступившее в Правительство Российской Федерации письмо Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 01-15/141 по основным направлениям совершенствования технического нормирования и разрешительных процедур в области строительства.

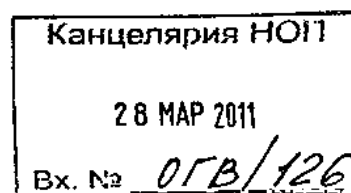
Просьба рассмотреть предложения Института в соответствии с решениями принятыми на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова (пункт 2 протокола от 11 февраля 2011 г. № ИШ-П9-9пр).

Приложение: копия вх. № 2-21850 от 21.03.2011 на 27 л.

Заместитель директора Департамента  
промышленности и инфраструктуры  
Правительства Российской Федерации



В.Ампилогов





Правительство  
Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Большая Черёмушкинская улица, д. 34  
г. Москва, 117218

Тел./факс: (495) 719-76-02, (495) 719-73-02

E-mail: office1@izak.ru

www.izak.ru

18.03.112 № 01-5/141

На № ИШ-П9-9пр от 11.02.2011

В соответствии с пунктом 2 протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 11.02.2011 № ИШ-П9-9пр направляются предложения к проекту доклада Президенту Российской Федерации по основным направлениям совершенствования технического нормирования и разрешительных процедур в области строительства.

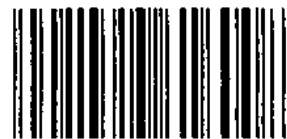
Приложение: 26 л.

Директор

Т.Я. Хабриева

27431

2011 г.



**Предложения  
к проекту доклада Президенту Российской Федерации  
по основным направлениям совершенствования технического  
нормирования и разрешительных процедур в области строительства**

Строительная отрасль является одной из важных отраслей отечественной экономики. Это связано с созданием новых и модернизацией имеющихся основных фондов производственного и непроизводственного назначения.

Применение инновационных технологий, привлечение иностранных инвестиций, развитие конкуренции в рамках интеграционных образований - все это способствует внедрению новых, действенных механизмов государственного регулирования деятельности в сфере строительства.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (в ред. от 08.08.2009), в качестве одной из задач социально-экономического развития указывается развитие строительного комплекса и производства строительных материалов, изделий и конструкций с применением инновационных, в том числе энергосберегающих технологий, а также совершенствование стандартизации и технического регулирования в сфере строительства и эксплуатации зданий, сооружений жилого фонда и осуществление государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов.

В настоящее время идет активное обновление нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области строительства. В особенности в сфере обеспечения безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий и связанных с ними процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса). С 01.07.2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о

безопасности зданий и сооружений», который в ст. 42 закрепил необходимость до 2012 года осуществить актуализацию строительных норм и правил, сводов правил, в том числе включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 1047-р).

Во исполнение данной нормы Министерством регионального развития Российской Федерации приняты приказы от 04.10.2010 № 439 «Об утверждении Плана работ по разработке и утверждению сводов правил и актуализации ранее утвержденных строительных норм и правил» и от 28.08.2010 г. № 385 «Об утверждении Порядка проведения работ по разработке и утверждению сводов правил и актуализации ранее утвержденных строительных норм и правил в Министерстве регионального развития Российской Федерации», которые предусматривают пересмотр действующих строительных норм и правил с целью расширения возможностей для применения альтернативных решений, внесения новых наработанных данных, и что самое важное, гармонизации требований и положений национальных строительных норм и правил с соответствующими международными, межгосударственными стандартами.

Роль международных стандартов, как механизма продвижения и обеспечения интересов государства в экономической сфере на международном уровне в современных условиях глобализации рынков все более возрастает. В связи с этим особое место занимают положения, направленные на установление возможности заимствования и применения, как международных стандартов, так и стандартов, принятых межгосударственными объединениями (например, Европейским союзом).

Унифицированное международно-правовое регулирование технического нормирования и разрешительных процедур в области

строительства в Европейском союзе (далее – ЕС) осуществляется путем издания различных актов органами ЕС (как правило, директив и регламентов), содержащих единые европейские нормы (EN) в области строительства – Еврокоды. К Еврокодам в области строительства относятся: EN 1990 EUROCODE 0 «Основные положения по проектированию несущих конструкций»; EN 1991 EUROCODE 1 «Несущие конструкции. Воздействия»; EN 1992 EUROCODE 2 «Железобетонные конструкции. Проектирование, расчеты, параметры»; EN 1993 EUROCODE 3 «Стальные конструкции. Проектирование, расчеты, параметры»; EN 1994 EUROCODE 4 «Железобетонные комбинированные конструкции. Проектирование, расчеты, параметры»; EN 1995 EUROCODE 5 «Деревянные конструкции. Проектирование, расчеты, параметры»; EN 1996 EUROCODE 6 «Каменная кладка. Проектирование, расчеты, параметры»; EN 1997 EUROCODE 7 «Геотехника. Проектирование, расчеты, параметры»; EN 1998 EUROCODE 8 «Проектирование сейсмоустойчивых строительных конструкций»; EN 1999 EUROCODE 9 «Алюминиевые конструкции. Проектирование, расчеты, параметры».

Указанные Еврокоды признаны государствами-участниками ЕС и служат в качестве:

- основы для создания гармонизированных технических спецификаций на строительную продукцию;
- средства демонстрации соответствия объектов гражданского и промышленного назначения требованиям законодательства по строительству и другим нормативным требованиям (например, существенным требованиям директивы ЕС по строительной продукции (CPD) № 89/106/ЕЕС;
- основы для разработки контрактов по выполнению строительных работ и связанных с ними работ по инженерному обеспечению.

Каждый Еврокод, введенный посредством специальной европейской нормы (EN), создает уникальный механизм унифицированного международно-правового (европейского) регулирования технического

нормирования и разрешительных процедур в области строительства, которое действует в каждом государстве-члене ЕС на основе принципа наднациональности.

В то же время, благодаря действующему в ЕС принципу subsidiarity (ст. 2 Договора о Европейском союзе от 7 февраля 1997 г. с изменениями, внесенными Амстердамским договором 2 октября 1997 г. и Ницким договором от 26 февраля 2001 г.), каждое государство-член ЕС вправе, не нарушая общих требований, предусмотренных Еврокодами, производить дополнения и модификации указанных стандартов в части, не урегулированной на уровне ЕС. Таким образом, в ЕС успешно реализуется сочетание международно-правовых (наднациональных европейских) и национальных регуляторов в указанной области, что создает гармонизированную правовую основу для наиболее эффективной реализации норм и стандартов в области строительства.

Кроме того, Еврокоды предоставляют собой комплект рекомендованных величин, которые можно заменить параметрами. Эти параметры представлены классами, уровнями требований и показателей, а также альтернативными методами. Таким образом, в европейской практике и практике стран, внедряющих Еврокоды, широко применяются так называемые «параметры, установленные на национальном уровне» (NDP). В настоящее время в государствах-членах ЕС официально зарегистрировано более 1500 национальных отличий (NDP) к 58-ми Еврокодам.

Ориентация на применение Еврокодов неслучайна. Гармонизация российских строительных норм и правил с Еврокодами позволит, во-первых, конкурировать отечественным производителям строительных изделий и материалов на европейском рынке, как одном из стратегических западных рынков, во-вторых, облегчит инвестиционный климат, обеспечивая иностранным строительным организациям входение на российский рынок по унифицированным нормам и правилам.

При включение ссылок на Еврокоды в российскую правовую систему следует учесть, что процесс формирования национальных законодательств государств - членов Европейского Союза в этом направлении еще не завершен.

Федеральным законом от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» установлен ряд оснований для введения и применения на территории Российской Федерации международных и межгосударственных стандартов. К таким основаниям относятся следующие:

1. Использование полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов международных стандартов (п. 8 ст. 7 Федерального закона).

Исключение составляют те положения, которые являются неэффективными или не подходящими для достижения целей национального технического регулирования, в том числе вследствие климатических и географических особенностей, технических и (или) технологических особенностей.

2. Непосредственное применение и использование на территории государства международных стандартов, региональных стандартов, стандартов иностранных государств.

Изменения, внесенные в Федеральный закон № 184-ФЗ Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании», закрепили возможность признания и использования международных стандартов, региональных стандартов, стандартов иностранных государств для Российской Федерации.

В соответствии с внесенными изменениями к документам в области стандартизации в том числе относятся: «международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов; надлежащим образом заверенные переводы на

русский язык международных стандартов, региональных стандартов региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, принятые на учет национальным органом Российской Федерации по стандартизации» (ст. 13 Федерального закона).

Согласно ст. 16.1. Федерального закона «О техническом регулировании» международные стандарты, региональные стандарты региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств могут быть включены в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований принятого технического регламента, при условии их регистрации в порядке ст. 44 Федерального закона в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов.

3. Введение обязательных требований, содержащихся в технических регламентах и стандартах государств - участников интеграционных образований или в документах Европейского союза.

Пунктом 6.2. ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании» установлено, что до дня вступления в силу технических регламентов в отношении отдельных видов продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации Правительством Российской Федерации в отношении таких видов продукции и (или) процессов могут вводиться обязательные требования, содержащиеся в технических регламентах государств - участников таможенного союза или в документах Европейского союза. При введении таких требований Правительство Российской Федерации может устанавливать формы оценки соответствия таким требованиям и определять орган, уполномоченный осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением таких требований.



Таким образом, Федеральный закон «О техническом регулировании» в новой редакции предусматривает имплементацию региональных стандартов, стандартов иностранных государств, сводов правил иностранных государств, региональных сводов правил и использование их в рамках российской правовой системы.

**На возможность применения зарубежных норм и правил в области строительства указывает и Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».**

Так, согласно, части 8 ст. 6 указанного Федерального закона в случае, если для подготовки проектной документации требуется отступление от требований, установленных включенными в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований, недостаточно требований к надежности и безопасности, установленных указанными стандартами и сводами правил, или такие требования не установлены, подготовка проектной документации и строительство здания или сооружения осуществляются в соответствии со специальными техническими условиями, разрабатываемыми и согласовываемыми в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти

Согласно п. 10 Порядка разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства, утвержденного приказом Минрегиона России от 01.04.2008 г. № 36, в состав специальных технических условий могут быть включены положения, содержащиеся в нормативных документах зарубежных стран, при условии их соответствия законодательству Российской Федерации.

Таким образом, в случае принятия застройщиком объекта капитального строительства решения о применении европейских норм в области строительства, а также норм и стандартов государств-членов ЕС, они могут

быть утверждены в качестве специальных технических условий на проектирование и строительство объекта капитального строительства.

Между тем в целях совершенствования порядка применения европейских норм и правил в области строительства на территории Российской Федерации необходимо осуществить ряд изменений нормативных правовых актов, а также провести ряд организационных мероприятий.

Протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова определено несколько направлений совершенствования технического нормирования и разрешительных процедур в области строительства:

1. Наделение на переходный период (до 2014 года) Правительства Российской Федерации необходимыми полномочиями по установлению особого (альтернативного) порядка проведения экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора применительно в отдельным объектам капитального строительства (здания, строения, сооружения жилищного фонда, социально-культурного и коммунально-бытового назначения, а также иным объектам капитального строительства), запроектированным (построенным) на основе проектных решений, реализованных в странах – членах ЕС и ОЭСР (далее- типовые зарубежные проекты).

2. Обеспечение возможности без инкорпорирования в законодательство Российской Федерации закреплять нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации прямые ссылки на законодательство стран – членов ЕС и ОЭСР, устанавливающее комплекс обязательных требований к объектам капитального строительства, используемым строительным материалами изделиям, процессам проектирования и строительства.

3. Определение порядка признания типовых зарубежных проектов в качестве применимых на территории Российской Федерации (территории

субъекта Федерации), исходя из анализа сопоставимости климатических условий.

4. Обеспечение возможности беспрепятственной реализации застройщиком признанных в установленном порядке применимыми типовых зарубежных проектов, при условии внесения в проектную документацию необходимых корректировок, связанных с результатами обследования грунтов и оценкой безопасности конструктивных решений, также принятия обязательств по выполнению всей совокупности требований типового зарубежного проекта, предъявляемых в стране, имеющей положительный опыт реализации такого проекта.

5. Ограничение предмета государственной экспертизы проектной документации, подготовленной на основе типовых зарубежных проектов, исключительно проверкой прочности и устойчивости строительной конструкции и основания здания (сооружения) в существующих инженерно-геологических условиях.

6. Установление ответственности застройщика за нарушение требований типового зарубежного проекта.

По существу указанных в протоколе направлений сообщаем следующее.

**Адаптация норм и стандартов государств-членов ЕС и европейских норм в области строительства с учетом практики имплементации международно-правовых и зарубежных норм для Российской Федерации возможна путем разработки и принятия соответствующих национальных приложений, которые, дополняя каждый Еврокод, будут являться неотъемлемой его частью и действовать с ним в неразрывной системной связи.**

Подобная практика существует в настоящее время в Республике Беларусь, где с 1 января 2010 г. введено в действие 58 технических кодексов установившейся практики (ТКП EN), идентичных Еврокодам. Из них 33 ТКП EN разработаны с национальными приложениями в соответствии с

европейским Руководством по внедрению Еврокодов. Кроме того, в ноябре-декабре 2009 г. постановлениями Госстандарта Республики Беларусь утверждено 668 европейских стандартов (СТБ ЕН), подготовленных органами государственного управления, на которые даны ссылки в Еврокодах и которые гармонизированы с Директивой ЕС по строительной продукции (CPD) № 89/106/ЕЕС.

Для Российской Федерации также целесообразно внедрение норм и стандартов ЕС в виде отдельных перечней. В первом перечне возможно указать Еврокоды, применение которых возможно для Российской Федерации на идентичной основе. В другом перечне предполагается изложить список Еврокодов, которые будут вводиться в действие на модифицированной основе, т.е. совместно с национальными приложениями. Отдельно возможна подготовка перечня европейских стандартов, которые будут вводиться в действие как гармонизированные и на которые будут содержаться ссылки во вводимых в действие Еврокодах.

Каждый перечень должен иметь исчерпывающий характер на переходный период (до 2014 г.) в целях максимально определенного механизма отсылки к нормам и стандартам ЕС.

Следует отметить, что в основном нормами Еврокодов регламентируются вопросы безопасности конструкций зданий и сооружений. Значительное число норм Еврокодов устанавливают требования безопасности к строительным изделиям и материалам и связанным с ними процессам проектирования и строительства. Таким образом, утверждение перечня Еврокодов, вводимых на территории Российской Федерации возможно постановлением Правительства Российской Федерации в порядке п. 6.2. ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании», как требований, устанавливаемых для применения на альтернативной основе в отношении безопасности строительных материалов и изделий, до принятия технического регламента о безопасности строительных материалов и изделий.

Данная позиция также согласуется и с нормой ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», согласно которой строительные материалы и изделия должны соответствовать требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Кроме того, нормы Еврокодов могут быть включены в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», в случае их регистрации в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов.

Ссылки на Еврокоды возможно включить и 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 Российской Федерации от 21.06.2010 № 1047-р, при условии внесения изменений в ст. 6 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Подобные изменения обусловлены тем, что данный перечень не предусматривает никаких иных документов, кроме как национальные стандарты и своды правил, к которым не могут быть отнесены зарубежные нормы и правила, а также нормы и правила межгосударственных объединений.

Тенденции использования лучших образцов европейской практики в области строительства отмечаются также и на уровне интеграционных объединений, членом которых является Российская Федерация.

Различные международные договоры в области технического регулирования, принятые как в рамках Таможенного союза, так и ЕврАзЭС, а также СНГ предусматривают отсылку к соответствующим международным

стандартам. Так, в соответствии с п. 4 ст. 4 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, подписанного в г. Санкт-Петербурге 18.11.2010 г., в качестве основы для разработки технических регламентов Таможенного союза применяются соответствующие международные стандарты (правила, директивы и рекомендации и иные документы, принятые международными организациями по стандартизации), за исключением случаев, когда соответствующие документы отсутствуют, не соответствуют целям принятия технических регламентов Таможенного союза, в том числе вследствие климатических и географических факторов или технологических особенностей, а в случае их отсутствия – региональные документы (регламенты, директивы, решения, стандарты, правила и иные документы), национальные (государственные) стандарты, национальные технические регламенты и их проекты.

В Концепции технического регулирования в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, принятой Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 3 декабря 2009 г. отмечается, что гармонизация законодательства государств-участников в области технического регулирования, создание и развитие системы технического регулирования государств – участников Содружества Независимых Государств осуществляются, в том числе, с учетом принципа использования в необходимой степени межгосударственных моделей технических регламентов, международных и (или) межгосударственных регламентов и стандартов, документов Европейского Союза при формировании национальных законодательств государств-участников в области технического регулирования, если такое использование позволяет учитывать климатические, географические, технические и (или) технологические особенности государств-участников.

В то же время, как указывалось ранее, учет климатических, географических, технических и (или) технологических, а также иных

особенностей Российской Федерации должен быть в полной мере предусмотрен в национальных приложениях к вводимым в действие нормам и стандартам Евросоюза и его государств-членов в области строительства, что непосредственно вытекает из международных правовых актов, заключенных на уровне ЕврАзЭС и Таможенного союза, а также соответствует рекомендациям, разработанным и принятым на уровне различных интеграционных объединений, в целях дальнейшей гармонизации законодательства государств-членов СНГ, ЕврАзЭС и Таможенного союза в области технического регулирования.

В настоящее время на уровне ЕврАзЭС в соответствии с решением двадцать седьмого заседания Комиссии по техническому регулированию, санитарным, ветеринарным и фитосанитарным мерам в торговле при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС от 22-23 декабря 2010 г. подготовлен Проект технического регламента ЕврАзЭС «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» (ТР 201/00/ЕврАзЭС).

Согласно п. 1 ст. 12 указанного технического регламента ЕврАзЭС соответствие вводимых в эксплуатацию зданий и сооружений, а также поставляемых строительных материалов и изделий, существенным требованиям настоящего технического регламента и других технических регламентов в области строительства обеспечивается комплексным применением на обязательной и добровольной основе соответствующих документов Системы межгосударственных нормативных документов в строительстве.

Структура системы межгосударственных нормативных документов приведена в приложении 1 к техническому регламенту.

В указанном приложении 1 не содержится ссылок на Еврокоды. Поэтому в целях дальнейшей гармонизации целесообразно при публичном обсуждении проекта технического регламента ЕврАзЭС Сторонам рассмотреть вопрос о возможности включения в приложение 1 ссылок на европейские нормы и правила в области строительства.

На уровне Таможенного союза также должен быть разработан в соответствии с Графиком разработки первоочередных технических регламентов Таможенного союза, утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 8 декабря 2010 г. № 492, проект технического регламента Таможенного союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» (Российская Федерация является ответственным разработчиком). Дата представления указанного технического регламента Таможенного союза в Секретариат Комиссии Таможенного союза для публичного обсуждения в июне 2011 г.

Следует подчеркнуть, что в случае принятия технических регламентов ЕврАзЭС и Таможенного союза действие национальных технических регламентов прекращается. Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии с п.1 ст. 4 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18.11.2010 г. в случае принятия технического регламента ЕврАзЭС в отношении продукции, на которую принят технический регламент Таможенного союза, действие технического регламента Таможенного союза или соответствующей его части прекращается с даты вступления в силу технического регламента Евразийского экономического сообщества.

Таким образом, необходимо предусмотреть в проектах технических регламентов ЕврАзЭС и Таможенного союза в отношении зданий и сооружений, строительных материалов и изделий возможность применения Еврокодов и при их последовательном принятии осуществлять плавный переход к унифицированной с Европейским Союзом системе требований в отношении зданий, сооружений, строительных материалов и изделий.

**Введение на территории Российской Федерации европейских норм и правил в сфере строительства невозможно без выполнения ряда мероприятий организационного характера, поскольку содержание Еврокодов и принцип построения в них требований, основания введения**



таких требований безопасности отличается от принятой в Российской Федерации системы нормирования в строительной отрасли.

Для полноценного внедрения норм и стандартов Евросоюза в области строительства в российское законодательство необходимо тесное сотрудничество Российской Федерации с компетентными органами ЕС. В частности, представляется целесообразной подготовка проектов соглашений о сотрудничестве и обмене информацией между Департаментом строительства (DG 5) Директората индустрии и предпринимательства Европейской Комиссии, и Департаментом архитектуры, строительства и градостроительной политики Минрегиона России, а также Техническим Комитетом по стандартизации СЕН 250 «Еврокодъ» и российским Техническим Комитетом по стандартизации (465) «Строительство». Подобное соглашение не будет обладать статусом международного договора в соответствии с п.2 ст.3 Федерального закона от 15 июля 1995 г. №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», а может рассматриваться как международная договоренность соответствующих компетентных органов. Подобные соглашения будут соотноситься с другими международными договоренностями, достигнутыми на уровне глав государств России и ЕС, в частности, в рамках международного документа о намерениях «Дорожная карта» по общему экономическому пространству, от 10 мая 2005 года. В документе предусматривается диалог по вопросам регулирования в области промышленной продукции (стандартизация, техническое регулирование и процедуры оценки соответствия) с целью разработки гармонизированных и совместимых стандартов, регламентов и процедур оценки соответствия товаров там, где это целесообразно, в том числе, путем развития интенсивного диалога в области технического регулирования и сотрудничества между компетентными учреждениями, укрепления институциональных возможностей (п.1.1. «Дорожной карты»).

Также возможны разработка и принятие специальных международных соглашений между Европейской Комиссией и министерствами Российской

Федерации (Минэкономразвития России, Минрегион России) по основным направлениям сотрудничества по вопросам гармонизации технического регулирования и стандартизации в области строительства. Подобные соглашения будут являться разновидностью международных договоров Российской Федерации межведомственного характера и будут способствовать укреплению международного сотрудничества РФ и ЕС в конкретных сферах строительства, что отвечает интересам как России, так и Евросоюза.

В соответствии с Соглашением по техническим барьерам в торговле Всемирной торговой организации (Соглашение по ТБТ ВТО) применение норм и стандартов ЕС как разновидности международных стандартов является одним из важных условий, обеспечивающих устранение технических барьеров в торговле для вступления России в ВТО.

Применение международных стандартов осуществляется путем принятия международных стандартов в качестве региональных или национальных стандартов. При этом международный стандарт считается принятым, если региональный или национальный стандарт идентичен ему или модифицирован по отношению к нему. С целью обеспечения взаимопонимания национальных органов по стандартизации в части применения международных стандартов Международной организацией по стандартизации (ISO) и Международной электротехнической комиссией (IEC) разработаны ISO/IEC Guide 21-1:2005 «Принятие на региональном или национальном уровне международных стандартов и других международных документов. Часть 1. Принятие международных стандартов» и ISO/IEC Guide 21-2:2005 «Принятие на региональном или национальном уровне международных стандартов и других международных документов. Часть 2. Принятие международных документов, не являющихся международными стандартами», которые заменили вторую редакцию ISO/IEC Guide 21:1999 «Принятие международных стандартов в качестве региональных или национальных стандартов».

Таким образом, соответствие указанным правилам также является базовым условием имплементации норм и стандартов Евросоюза, а также норм и стандартов ведущих успешную строительную политику европейских государств в российское законодательство.

Поскольку, как уже указывалось выше Еврокоды предусматривают несколько иной подход к определению требований безопасности к объектам капитального строительства, используемым строительным материалам и изделиям, процессам проектирования и строительства, необходимо обеспечить их точный аутентичный перевод, а также обучение специалистов в сфере строительства. Для выполнения этого необходимо теоретическое и практическое обучение, подкрепленное соответствующим программным обеспечением и поясняющими материалами, т.е. справочниками.

Переход на новую систему требований безопасности в сфере строительства будет связан с обоснованными издержками, в связи с чем следует предпринять меры по пропаганде их введения для строительных компаний. Еврокоды только тогда будут активно использоваться проектировщиками, если будет обеспечиваться достаточная поддержка для их внедрения в промышленное производство.

Таким образом, имплементации норм и стандартов Евросоюза, устанавливающих комплекс обязательных требований к объектам капитального строительства, используемым строительным материалам и изделиям, процессам проектирования и строительства, в российскую правовую систему без их непосредственного инкорпорирования возможна следующими способами:

1. Путем дополнения разрабатываемых проектов технических регламентов ЕврАзЭС и Таможенного Союза о безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий ссылками на Еврокоды, как документов при применении которых обеспечивается выполнение требований технических регламентов ЕврАзЭС и Таможенного Союза;

2. Путем разработки и принятия постановления Правительства Российской Федерации на основании п. 6.2. ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании», устанавливающего перечень европейских стандартов и норм (их частей), содержащих требования безопасности к строительным материалам и изделиям;

3. Посредством включения Еврокодов в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий и сооружений;

4. Путем внесения изменений в ст. 6 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», предусматривающих расширения перечня документов в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий и сооружений.

Указанный выше механизм обеспечит возможность имплементации норм и стандартов Евросоюза, устанавливающих комплекс обязательных требований к объектам капитального строительства, используемым строительным материалам и изделиям, процессам проектирования и строительства, в российскую правовую систему без их непосредственного инкорпорирования.

**Применение на территории Российской Федерации европейских норм и правил в области строительства требует и создания адекватной и эффективной системы оценки соответствия, одним из главных инструментов которой является экспертиза проектной документации и государственный строительный надзор.**

Порядок проведения экспертизы проектной документации регламентируется ст. 49 и 50 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Данные статьи подразумевают два вида экспертизы: государственную и негосударственную.

В сфере регламентации государственной экспертизы Правительство Российской Федерации наделено полномочиями по утверждению порядка ее организации и проведения, размера платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий и порядка ее взимания.

Предмет и объект государственной экспертизы проектной документации определен ст. 49 Градостроительного кодекса. Предметом государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

До вступления в силу в установленном порядке технических регламентов по организации территории, размещению, проектированию, строительству и эксплуатации зданий, строений, сооружений проводится проверка соответствия проектной документации и результатов инженерных изысканий требованиям законодательства, нормативным техническим документам в части, не противоречащей Федеральному закону "О техническом регулировании" и Градостроительному кодексу Российской Федерации (п. 27 Положения об организации и проведении государственной проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145).

Предмет государственного строительного надзора также установлен Градостроительным кодексом Российской Федерации (ст. 54). В него включена проверка:

- 1) соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта

объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;

2) наличия разрешения на строительство;

3) выполнения требований частей 2 и 3 статьи 52 Градостроительного кодекса.

Порядок осуществления государственного строительного надзора установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54.

Согласно п. 4.1. Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации в случае отсутствия технических регламентов предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ, применяемых строительных материалов и результатов таких работ строительным нормам и правилам, федеральным нормам и правилам в области использования атомной энергии, санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам, требованиям пожарной безопасности, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия и требованиям к сохранению объектов культурного наследия, нормам и правилам инженерно-технических мероприятий гражданской обороны, требованиям промышленной безопасности, нормам и правилам безопасности гидротехнических сооружений, иным правилам безопасности и государственным стандартам, а также требованиям других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Протоколом совещания у И.И. Шувалова поставлен вопрос о установлении особого порядка осуществления порядка проведения экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора применительно в отдельным объектам капитального строительства (здания, строения, сооружения жилищного фонда, социально-культурного и коммунально-бытового назначения, а также иным объектам капитального строительства), запроектированным (построенным) на основе проектных решений, реализованных в странах – членах ЕС и ОЭСР (далее- типовые зарубежные проекты), а также об ограничении предмета государственной экспертизы проектной документации, подготовленной на основе типовых зарубежных проектов, исключительно проверкой прочности и устойчивости строительной конструкции и основания здания (сооружения) в существующих инженерно-геологических условиях.

**Следует указать, что российское законодательство не содержит понятия «типовые зарубежные проекты».** Часть 3 ст. 49 Градостроительного кодекса оперирует понятием «типовая проектная документация», под которой понимается проектная документация объектов капитального строительства, получившая положительное заключение государственной экспертизы и применяемая повторно, или модификация такой проектной документации, не затрагивающая конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Необходимо отметить, что данное понятие имеет другое значение, чем понятие "типовая проектная документация", использовавшееся до принятия Градостроительного кодекса. Так, ранее вопросы типовой проектной документации регулировались СН 227-82 "Инструкция по типовому проектированию", утвержденным Постановлением Госстроя СССР от 18.05.1982 № 141, а с 1 января 2002 года СНиП 11-03-2001 "Типовая проектная документация", утвержденным Постановлением Госстроя РФ от 29.11.2001 № 122. Согласно указанным нормативам под типовой проектной

документацией понимаются разработанные на основе унификации и типизации объемно-планировочных решений и включенные в Федеральный фонд документации в строительстве комплекты документов на создание зданий и сооружений, конструкций, изделий и узлов для многократного применения в строительстве, содержащие текстовые и графические материалы. Типовая проектная документация в зависимости от назначения бывает следующих видов: типовые строительные конструкции, изделия и узлы, типовые проекты и типовые материалы для проектирования. Решение о присвоении разработанной проектной документации статуса "типовая" принимает федеральный орган по архитектуре и градостроительству. Утвержденная типовая проектная документация подлежит включению в Фонде типовой проектной документации. Значение типовой проектной документации заключается в том, что в случае предоставления на экспертизу такой документации, экспертиза проводится, как правило, только в отношении оснований и фундаментов объекта. Указанные нормативы были отменены.

Градостроительный кодекс вкладывает иной смысл в типовую проектную документацию. Это может быть любая проектная документация, по которой получено положительное заключение государственной экспертизы. Не требуется ее утверждение каким-либо специальным органом и включение в какие-либо фонды. При этом государственной экспертизе также не подлежит проектная документация, являющаяся модификацией типовой проектной документации, если при этом не затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства, предусмотренные в типовой проектной документации.

Исходя из сказанного, типовые зарубежные проекты нельзя отнести к типовой проектной документации. Таким образом, на них должен распространяться общий порядок проведения экспертизы проектной документации.



Как ст. 49 Градостроительного кодекса, так и Положение об организации и проведении государственной проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145, не предусматривают возможность особого порядка проведения государственной экспертизы для объектов капитального строительства, построенных по иным требованиям, нежели установленные в Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений обязательные строительные нормы и своды правил.

При введении особого порядка государственной экспертизы возникает вопрос, на соответствие каким нормам - техническому регламенту Российской Федерации либо нормам и правилам ЕС в сфере строительства - будут проверяться типовые зарубежные проекты?

В случае их оценки на соответствие требованиям российских технических регламентов, в указанном постановлении Правительства Российской Федерации можно предусмотреть особый порядок для подобных объектов на переходный период. Однако при оценке их соответствия требованиям европейских норм и правил изменению, а также ограничению предмета государственной экспертизы подлежит сам предмет государственной экспертизы проектной документации, что влечет изменение положений ст. 49 Градостроительного кодекса.

Полагаем более целесообразным осуществлять экспертизу проектной документации типовых зарубежных проектов в рамках негосударственной экспертизы проектной документации, проводимой в соответствии со ст. 50 Градостроительного Кодекса и постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 № 1070.

В данном случае необходимо внесение соответствующих изменений: в п. 6 Положения о проведении негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденного указанным постановлением Правительства Российской Федерации в части

дополнения предмета негосударственной экспертизы; а также предусматривающих особый порядок ее проведения в отношении типовых зарубежных проектов.

В этом же постановлении Правительства Российской Федерации необходимо определить порядок признания типовых зарубежных проектов в качестве применимых на территории Российской Федерации (территории субъекта Федерации), исходя из анализа сопоставимости климатических условий; дать определение данному термину; установить критерии отнесения проектов к «типовым зарубежным проектам»; определить орган исполнительной власти, уполномоченный проводить подобную оценку.

Также введение данного термина в российскую правовую систему влечет внесение изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Соответственно аналогичные изменения необходимо осуществить и в отношении государственного строительного надзора.

**Действующее законодательство предусматривает установление ответственности за нарушение обязательных требований в области строительства.** Так, ст. 9.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается административная ответственность за нарушение требований проектной документации, технических регламентов, обязательных требований стандартов, строительных норм и правил, других нормативных документов в области строительства при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, включая применение строительных материалов (изделий) вне зависимости от лица, совершившего данное административное правонарушение.

Объективная сторона указанного правонарушения характеризуется значительным объемом документов, нарушение требований которых ведет к наступлению административной ответственности. В случае введения на

территории Российской Федерации требований Еврокодов, посредством включения их в перечень документов в области строительства, нарушение их подпадает под объективную сторону ст. 9.4 КоАП.

В случае необходимости выделения нарушений требований Еврокодов в отдельный состав административного правонарушения, необходимо внесение соответствующих изменений в КоАП.

Гражданско-правовая ответственность, в случае несоблюдения указанных выше требований наступает в соответствии со ст. 1064 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в случае причинения вреда небезопасным объектом капитального строительства.

Кроме того, Градостроительным кодексом предусматривается материальная ответственность, как членов саморегулируемой организации, так и самой организацией в целом (ст. 55.15 Градостроительного кодекса).

Таким образом, основания ответственности застройщика, вне зависимости от того, какие проектные решения он использует, действующим законодательством уже установлены.

В данном случае возможно рассмотрение вопроса о совершенствовании страхования гражданской ответственности застройщика за нарушение требований типового зарубежного проекта.

На сегодняшний день согласно гл. 6.1. Градостроительного кодекса страхование гражданской ответственности происходит в случае, если такое требование установлено саморегулируемой организацией в отношении ее члена.

Статья 55.5 Градостроительного кодекса относит к правилам саморегулирования требования о страховании членами саморегулируемой организации гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, условия такого страхования.

Таким образом, СРО самостоятельно решают вопрос о целесообразности и необходимости страхования гражданской ответственности своих членов вне зависимости от применяемых ими технологий.

Зачастую именно эта норма вызывает особые трудности на практике. Целесообразно введение института обязательного страхования гражданской ответственности, для чего необходима разработка и принятия Федерального закона, устанавливающего основания, порядок и условия обязательного страхования гражданской ответственности в сфере строительства.

Зам. зав. отделом административного  
законодательства и процесса



Л.К. Терещенко

Зав. отделом международного  
публичного права



О.И. Тиунов