

# БИТВА ЗА СТАНДАРТ: БИЗНЕС ЖДЕТ ПОДКРЕПЛЕНИЙ

*Основа любого товарного производства, строительства любого типа – это стандарт. Чтобы согласовать проект или сдать построенный объект в эксплуатацию, нужно подтвердить соответствие его параметров сложнейшей системе регламентов, норм и правил.*

В США существует 600 организаций, разрабатывающих систему стандартов, которые затем принимаются Конгрессом. Поскольку технологии стремительно модернизируются, должны меняться и стандарты производства. В США средний срок обновления стандартов – 5 лет, в Германии и Японии – 4 года. В Германии ежегодно обновляются примерно 2500 стандартов, и на эту работу расходуется около 600 млн евро.

В России на стандартизацию уходит в сто раз меньше средств, чем в Германии. Всего за последние 10-12 лет у нас ежегодно пересматривалось не более 200-300 стандартов. Фактически российское производство сейчас по-прежнему живет по старым, советским стандартам. После реорганизации советского Госстандарта заботы по разработке технического регулирования предполагалось переложить на плечи промышленности и бизнеса, однако последние оказались не готовы к этому по целому ряду причин. Кризис усугублялся, российские стандарты критично отставали от европейских, что делало невозможным экономическую интеграцию России и Запада. Было очевидно, что необходимы срочные реформы. Под руководством этих благих намерений в 2002 г. была принята первая редакция федерального закона «О техническом регулировании», которая едва ли не уничтожила все то лучшее, что еще оставалось (и за неимением ничего другого активно использовалось) от советского наследия в области стандартов и регламентов. На его основе было введено в действие всего два регламента, один из которых – «О вредных выбросах колесно-транспортных средств» – за несколько месяцев буквально забил таможенными поддержанными иномарками. Для обязательной сертификации ввозимых автомобилей, которую он требовал проводить, просто не хватало ни лабораторий, не специалистов.

Тогда встрепенулось бизнес-сообщество. В 2004 г. в Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП) была создана рабочая группа, которая впоследствии преобразовалась в Комитет по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия. С тех самых пор этот Комитет ведет неравную борьбу с Департаментом по техническому регулированию Министерства промышленности и энергетики РФ, который фактически сегодня является высшим государственным органом, ответственным за подготовку

новых стандартов и регламентов. В 2007 г. РСПП удалось пролоббировать принятие поправок в этот закон. Вслед за ними была принята новая правительственная программа, в соответствии с которой теперь создаются новые регламенты. И вот здесь требуется особенно активное участие представителей бизнеса. Важно, чтобы принятие новых нормативных актов внимательно отслеживалось заинтересованными компаниями еще до того, как они будут приняты Госдумой, одобрены Советом Федерации и согласованы в администрации президента. Так как если в свет выйдут недостаточно проработанные строительные регламенты, больше всего пострадает от этого бизнес. Бизнес, который не сможет принять участие в тендерах, не сможет согласовать ни один проект, не сможет даже объединиться в саморегулируемую организацию. А соответственно, и продолжить существование – с 2010 г. принцип лицензирования строительной деятельности сменяется саморегулированием и с этого момента легитимность получают лишь те компании, которые вовремя объединились в СРО.

Даже самое общее знакомство с уже принятыми или принимаемыми техническими регламентами позволяет выявить массу грубых ошибок и внутренних противоречий. Однако бизнес как будто смирился с печальным будущим, уготованным ему новым техрегулированием, и не пытается что-либо изменить. Гораздо более актуальной задачей на данный момент, в период кризиса, ему представляется поиск инвестиций. Однако кризис рано или поздно закончится, инвестиции придут, но вот осваивать их будет некому – неоткорректированные в свое время техрегламенты заблокируют работу по многим отраслям сразу. Невозможность работать «по уставу», то есть по регламентам, распахнет двери коррупции таких масштабов, каких мы еще не видывали.

**Андрей Лоцманов, заместитель руководителя Комитета Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия (Москва):**

– Смысл нашей реформы – воспроизвести в России европейский подход к стандартизации. В Европе структура техрегулирования – это общие директивы, которые опираются на множество стандартов. Вслед за технологиями ме-

няются именно стандарты, директивы же остаются неизменными. Если взять проект регламента «О безопасности зданий и сооружений», то он опирается на тысячи стандартов на материалы и испытания и на Строительные нормы и правила (СНиПы). Написать регламент – это 15% работы. Львиная доля – это написать стандарты и своды правил. В европейской практике нормальным считается, что та или иная директива вводится в действие только через два года после ее принятия. К сожалению, принимаемые у нас регламенты не всегда имеют стандарты и своды правил, не всегда сопровождаются планом по своему внедрению. В качестве примера можно привести наш первый регламент «О вредных выбросах колесно-транспортных средств», который вышел три года назад и предполагал сертификацию продукции на соответствие евро нормам. Регламент начал работать, что привело к коллапсу на таможенных, потому что автомобили продолжали ввозиться, а документации на соответствие стандарту просто не было.

По новой правительственной программе количество регламентов сокращено. Ранее их предполагалось 200, затем 62, теперь – 17. Некоторые из них уже приняты, некоторые находятся в финишной стадии разработки. Большинство может быть введено в течение этого года.

Хотелось бы привести пример грубейшей ошибки в тексте уже принятого регламента «О пожарной безопасности». Случайно для обозначения типа напольного покрытия был введен неверный буквенный код, который означал «негорючие покрытия». Это означало, что в зданиях отныне запрещалось покрывать полы паркетом и линолеумом. Только керамика и камень. Регламент должен был быть введен в действие 1 мая этого года, и после этого ни один проект с линолеумом не мог бы быть согласован с МЧС. Готовые объекты с горючими напольными покрытиями не удалось бы сдать в эксплуатацию. Даже если бы мы сразу после обнаружения ошибки начали процесс внесения изменений в закон «О техническом регулировании» «О пожарной безопасности», то ошибку исправили бы только через несколько месяцев. За это времени строители понесли бы огромные убытки, но еще больше пострадали бы производители линолеума и паркета. Начался бы массовый отказ от их продукции и, как следствие, массовые увольнения работников. К счастью, удалось исправить эту ошибку без процедуры внесения изменений в закон. Однако я призываю представителей бизнеса очень внимательно изучать проекты нормативных актов по техрегулированию. Не думайте, что ваше мнение никого не интересует в коридорах власти. Мы постараемся донести вашу информацию об ошибках и неточностях и до депутатов, и до администрации президента.

## Елена Чеготова, ведущий юрист-консульт Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга:

– Новая система технических регламентов пока еще очень сыра. Примеров тому масса. Как известно, регламенты могут приниматься в двух видах: в виде закона и в виде постановления правительства. При этом Закон "О техническом регулировании" не предусматривает разделения, какие технические регламенты должны приниматься каким образом. С другой стороны, мы знаем, что постановления правительства принимаются в целях исполнения федерального закона. Мне как юристу-практику кажется, что общие техрегламенты должны приниматься в виде законов, а специальные – в виде постановлений правительства. Это станет важным, когда будут выявляться противоречия между одним регламентом и другим. В существующем проекте регламента "О безопасности зданий и сооружений" уже присутствует ряд противоречий с действующим законодательством. Нужно будет либо вносить изменения в действующее законодательство, либо корректировать данный проект. Исходя из преамбулы, на первом месте будет находиться технический регламент, после – Градостроительный кодекс РФ, а затем – вся та нормативно-правовая «подложка», которая уже была вбита во исполнение того же Градостроительного кодекса. Вопросы начинаются уже с названия законопроекта: федеральный закон «О техническом регламенте «О безопасности зданий и сооружений». Однако в Градостроительном кодексе существует помимо понятий «здание» и «сооружение» понятие «строения», то есть объекта, строительство которого не завершено. Так вот в проекте федерального закона понятия «здание» и «сооружение» есть, а строения – нет.

Второй момент, который сразу бросается в глаза - это статус расчетов. Если мы заглянем в Постановление Правительства РФ № 145 "О порядке проведения государственной экспертизы", то увидим, что расчеты к проектной документации напрямую не относятся. При этом орган, проводящий государственную экспертизу, потребует расчеты. Но в проекте закона о техническом регламенте расчеты фактически приравнены к проектной документации. Возникает вопрос: если расчеты представлены, а орган, проводящий экспертизу, нашел в них какую-то фатальную ошибку, которая угрожает безопасности здания, что делать этому органу? Ведь данный орган исправит эту ошибку не имеет права (см. Градостроительный кодекс). Выдать отрицательное заключение он также не сможет. Перечень оснований для выдачи такого заключения содержится в Постановлении № 145, и он исчерпывающий. Такого основания, как неточности в расчетах, там нет.

Третий момент. В нашем нормотворчестве запрещено дублировать те нормы, которые уже существуют в других нормативных актах. А в проекте закона о техрегламенте "О безопасности зданий и сооружений" мы видим, что 10% текста данного регламента взято из регламента по пожарной безопасности.

Четвертое замечание касается вопросов надзора за эксплуатацией объектов. Если в части надзора за эксплуатацией жилого фонда все понятно - это сфера ЖКХ, то в части надзора за эксплуатацией нежилого фонда неясно, на какой орган мы возлагаем эти полномочия. Да, существует один из проектов поправок в Градостроительный кодекс, где предлагается наделить функциями контроля за эксплуатацией нежилого фонда органы государственного строительного надзора. По-моему, это нежизнеспособно, получится неуправляемая структура в силу своего масштаба. Однако урегулировать этот вопрос как-то надо. При этом появляется некий новый документ - паспорт на нежилое здание. Если с паспортом на жилое здание опять-таки все понятно, то кто будет составлять паспорт на нежилое здание и по какой форме, из данного законопроекта опять-таки неясно.

Теперь о тех нормативно-правовых актах, которые нужно будет разработать "вдогонку" к данному закону. Почему-то к зданиям жилого назначения применяется советский СНиП, а к зданиям общественного назначения - новый СНиП. При этом сам же Минрегион, который является разработчиком проекта данного технического регламента и перечня, уже громкогласно заявил, что существующий на данный момент СНиП по жилым зданиям, который в свое время не прошел регистрацию в Министерстве юстиции, на данный момент дорабатывается. Возникает резонный вопрос: а смысл в перечне указывать старый СНиП? Кроме того, в представленном перечне указаны древние СНиП «Градостроительство. Планировка территорий». Смысл указывать данный документ в качестве обязательного к применению, если данный перечень будет утвержден, если эти СНиПы во многом противоречат соответствующим разделам в Градостроительном кодексе?

Представьте, что речь идет о крупном холдинге, который занимается и проектированием, и строительством. Возьмем такой вид работ, как железобетонный каркас. Существует старый советский СНиП по железобетонным конструкциям. Есть также СП, которые вышли относительно недавно. Между этими двумя документами есть ряд существенных различий, например по толщине материала. А ведь толщина - это и цена, и площадь, и пожарная безопасность. И организации придется решать, какими документами ей руководствоваться на стадии проектирования и на стадии

строительства. Придется взять несколько перечней документов по тем техрегламентам, которые будут касаться ее деятельности, и проанализировать, насколько возможно соотнести требования одного перечня на стадии проектирования с требованиями другого перечня на стадии строительства. Ведь если проектирование будет вестись на основании СНиПа, то применять СП на стадии строительства будет уже проблематично. Предстоит большая работа, потому что перечни подзаконных документов пока отсутствуют (за исключением пожарной безопасности).

Следующий вопрос касается небольших строительных организаций и той нормативной базы, которая будет обязательна при вступлении в ту или иную СРО и с помощью которой компания будет подтверждать безопасность того, что спроектировано или построено с точки зрения техрегламентов. Казалось бы, монополизация рынка прямо запрещается. Но согласитесь, что крупным холдингам проще создать СРО, чем нескольким десяткам мелких организаций. Крупным фирмам проще диктовать свои условия рынку. И небольшая организация должна будет не просто понять, какими требованиями из представленного перечня ей руководствоваться, а еще насколько рентабельным будет ее бизнес после выполнения всех этих требований.

И последнее. Государство отвечает за безопасность, а строители - за качество. Из представленного законопроекта непонятно, в каком объеме строительное сообщество отвечает за качество. Означимся со ст. 53 Градостроительного кодекса о строительном контроле. Это статья ни о чем. Точнее, она о том, что строительный контроль должен быть. Теперь посмотрим проект регламента "О безопасности зданий и сооружений". Помимо строительного контроля там появляются понятия некоего авторского надзора и технического надзора. Что это такое? Это относится к строительному контролю или нет? В Градостроительном кодексе ничего подобного нет. Строители должны доказать безопасность своих конструкций. Но безопасность они должны доказать на базе документа добровольного применения, проведя по нему расчет, который изначально направлен на проверку качества! Качества, а не безопасности! Хочу привести наглядный пример хрупкости грани между понятиями безопасности и качества. Мне как юристу как-то раз случилось столкнуться с судебным иском покупательницы квартиры к застройщику. Это была стандартная пятиэтажка в военном городке. Цвет обоев в маленькой прихожей вызывал головокружение. Паркет через полгода эксплуатации разлетелся в щепки. Это качество или безопасность? Стеклопакеты были поставлены криво, и от этого развалились подоконники - это что? Проблемы безопасности или проблемы качества? Один

и тот же дверной проем: с одной стороны - 80 см, с другой - 90 см. Это что? Пол в ванной имел уклон, плитка разлетелась через полгода, вода уходила в перекрытия. Это качество или безопасность? Так вот нужно начинать с того, чтобы в техрегламенте были четко определены понятия качества и понятия безопасности. В представленном проекте есть масса определений, но непосредственно этого разграничения там нет.

### *Реформа техническая и правовая*

Претензиям компетентных специалистов к проектам техрегламентов несть числа. Перед тем, как уйти в конкретику (этим мы еще неоднократно будем заниматься в последующих номерах нашего журнала), хотелось бы обобщить основные критические замечания к новому подходу к техрегулированию в целом. Автором этих замечаний является уже процитированный здесь заместитель руководителя Комитета Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия Андрей Лоцманов. Кратко «системные ошибки» техрегламентов можно представить в виде списка: Проекты специальных технических регламентов переполнены данными о конструктивных решениях и исполнениях, а также о требованиях регламентов более высокого уровня,

1. Отсутствуют методологии риска ущерба;
2. Отсутствуют исчерпывающие перечни продукции и процессов, в отношении которых устанавливаются требования;
3. Многочисленные нормы не обеспечены адекватными методами оценки соответствия.

Отдельно следует выделить претензии к законодательной технике проектов техрегламентов:

1. Как правило, не установлены субъекты права и определения их правового статуса,
2. Нет распределения полномочий и обязанностей,
3. Невозможно однозначно толковать требования техрегламентов,
4. Не обозначены порядок и сроки введения регламентов в действие и перечень отменяемых при этом норм действующих законов,
5. Нет ответа на вопрос, является ли технический регламент частью федерального закона или только утверждается федеральным законом
6. Не сформировано единого понятийного пространства, отсутствует однозначное толкование даже таких базовых понятий, как безопасность, регулирование, продукция и процессы.

По существу, вместе с переходом к новой системе технического регулирования формируется новая отрасль права, а именно - технического права. Следовательно, успех реформы не может быть обеспечен без богатого арсенала теоретических и практических достижений отечественного правоведения.

И напоследок скажем теплое слово об отечественном техническом регулировании, хоть это слово - уже из прошлого. Советский Союз имел одну из лучших в мире систем стандартизации. Именно по этой причине при основании международной организации по выработке стандартов ISO СССР являлся одним из ее соорганизаторов. В подтверждение этого достаточно вспомнить всем хорошо известный стандарт ISO 2000. При его создании интеллектуальным вкладом СССР была комплексная система управления качеством продукции (КС УКП). И, если мы внимательно сравним ISO 9000 с системой КС УКП, то увидим, что первое - это, в принципе, «подштукатуренная» советская система управления качеством.

Имея столь мощный потенциал, накопленный нашей страной в области стандартизации, подходить к реформе технического регулирования следует крайне осторожно, тщательно продумывая последствия каждого шага.