

РАСС РАЗЪЯСНЯЕТ

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЛЯ СЕЙСМООПАСНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Акбиев Р.Т., канд. техн. наук
(РАСС, ФГУП НИЦ «Строительство»)

Это может звучать интригующе, но сегодня техническое регулирование в Российской Федерации является увлекательным и захватывающим процессом.

Механизм кардинального реформирования действующей системы нормативного обеспечения был запущен в результате принятия соответствующего федерального закона «О техническом регулировании» [1]. Крупномасштабный процесс разработки соответствующих документов начался со вступлением данного закона в силу с 1 июля 2003 года.

Технические регламенты и стандарты разрабатываются в инициативном порядке общественными и научными организациями, ассоциациями и союзами производителей.

Данная статья является продолжением публикаций на заданную тематику для освещения хода проводимых реформ [2].

В ней хотелось бы подчеркнуть важность нового закона и разработок в области технического регулирования для сейсмически опасных территорий Российской Федерации с точки зрения межрегионального взаимодействия.

По традиции, статья построена в форме вопросов и ответов.

Вопрос:

Каковы подходы по установлению критериев при разработке документов по техническому регулированию для обеспечения сейсмобезопасности территорий?

Как указано в Законе [1], в целях обеспечения соответствия технического регулирования интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также нормам и правилам, Правительством Российской Федерации утверждаются соответствующие программы разработки технических регламентов и национальных стандартов, которые должны уточняться и публиковаться.

При формировании таких программ, при принятии решения о первоочередных разработках, финансировании ряда заданий из средств федерального бюджета (или за счет собственных средств разработ-

чиков) необходимо руководствоваться объективными критериями и приоритетами разработки технических регламентов. Критерии ограничивают (определяют) тот перечень проектов нормативных документов, которые могут быть приняты к разработке, а очередность разработки, в том числе и финансирования, определяется приоритетами проектов.

Некоторые подходы к установлению критериев и приоритетов разработки технических регламентов приведены в [3]. Аналогичный принцип может быть использован также при разработке национальных стандартов.

Что касается разработки стандартов организаций и общественных объединений, то порядок и очередность разработки таких документов устанавливается самим предприятием.

Подробно данный вопрос будет рассмотрен в очередной публикации.

Вопрос:

Что известно о программах разработки документов по техническому регулированию применительно к вопросам сейсмобезопасности?

Программа разработки технических регламентов утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 1421-р.

Наиболее важные вопросы, связанные с обеспечением сейсмобезопасности территорий и нормативным обеспечением сейсмостойкого строительства должны быть отражены в трех регламентах (приложение 1 [2]).

В дополнение к данной Программе Президиумом РАСС (решение № 1/05 от 12 января 2005 года) утверждён перечень документов по техническому регулированию (регламенты и стандарты), разработка и внедрение которых позволит заполнить правовые пробелы и создать эффективную систему нормативного регулирования для обеспечения сейсмобезопасности территорий. Полный перечень соответствующих регламентов и стандартов приведен в приложении 2 [2].

Система технического регулирования сформирована в 2004-2005 гг. с учетом мнения регионов и обсуждена на совместных семинарах - совещаниях, проведенных на сейсмоопасных территориях (Алтай,

Бурятия, Кемеровская, Иркутская области, Краснодарский и Ставропольский края).

Вопрос:

Каким образом осуществляется участие при разработке документов по техническому регулированию?

Следует учитывать, что данный перечень дает общее представление о формируемой системе и подлежит уточнению и дополнению.

Порядок разработки технических регламентов (ТР) в соответствии с Программой Правительства Российской Федерации установлен законом [1]. Программа и порядок разработки национальных стандартов (НС) до сих пор не утверждены.

Уведомления о разработке ТР и НС публикуются в информационном издании - журнале «Вестник технического регулирования».

Разработка нормативных документов РАСС, приведенных в приложении 2, осуществляется в соответствии с правилами, установленными стандартом СТО РАСС 10-01-05 «Система нормативных документов» [4].

Для разработки проектов нормативных документов в рамках Ассоциации формируются и функционируют соответствующие технические комитеты (рабочие группы специалистов). В состав таких рабочих групп (РГ) входят специалисты из организаций - членов РАСС и научные сотрудники ведущих специализированных научно-исследовательских организаций. Заинтересованные лица (на основании заявки) также могут принимать участие в работе РГ.

В целях эффективного межрегионального взаимодействия предполагается, что РГ РАСС будут одновременно принимать участие в разработке предложений и обсуждении соответствующих технических регламентов на общероссийском уровне.

Наиболее предпочтительным, с точки зрения создания системы «совместимых» и «гармонизированных» стандартов, является активное участие в разработке нормативных документов РАСС саморегулируемых организаций и общественных объединений типа «Сибирское соглашение», различных ассоциаций и союзов строителей, проектировщиков, оценщиков, страховых организаций и оценочных фирм.

Подробнее данный вопрос и формы сотрудничества будут освещаться в очередных номерах журнала «Сейсмостойкое строительство. Безопасность сооружений», который выбран в качестве одного из официальных информационных источников для освещения данной проблемы [2].

Вопрос:

Каковы перспективы действующих строительных норм (СНиП и прочее)?

Существование строительных норм в виде регламентов (СНиП, СП, ВСН и пр.) не вписывается в общую систему технического регулирования.

По замыслу авторов федерального закона «О техническом регулировании» [1] система нормативного обеспечения строительства в прежней форме не имеет права на существование. Это связано, прежде всего, с тем, что обязательные требования должны устанавливаться применительно к конечной продукции (для нашего случая - это территории, здания и строительные сооружения), а правила следует формировать общими для всего «жизненного цикла» существования объекта технического регулирования.

Совершенно очевидно, что при таком подходе обязательные требования из действующих строительных норм «перекочают» в технические регламенты, а положения рекомендательного характера найдут отражение в национальных стандартах и стандартах общественных объединений и/или научно-технических обществ.

По нашему мнению, в переходный период (до разработки новых документов по техническому регулированию) целесообразно принять действующие нормы и правила (СНиП, СП и прочее) в качестве нормативных документов общественных организаций и/или объединений юридических лиц (ассоциации, союзы и пр.).

Такой подход реализован при разработке СТО РАСС 10-01-05 [4] - базового стандарта Российской Ассоциации по сейсмостойкому строительству и защите от природных и техногенных воздействий.

Вопрос:

В законе [1] часто фигурируют понятия «стандарты организаций и объединений», которые рассматриваются в качестве элемента технического регулирования. Правомерен ли такой подход, если применение таких документов носит «добровольный», т.е. необязательный характер?

От правильности постановки вопроса и ответа на него зависит очень многое.

По нашему мнению, речь в данном случае может идти о том, что в печати (в том числе научно-техни-

ческих изданиях) нередко применяется словосочетание «добровольный стандарт». Это, как правило, и вводит в заблуждение читателей.

Такое использование термина недопустимо.

В федеральном законе «О техническом регулировании» [1] существуют такие понятия, как «добровольное применение стандартов» (ст. 12) или «исполнение на добровольной основе требований к продукции и услугам» (ст.1).

На примере стандартов РАСС поясним подробнее обстоятельства добровольного применения стандартов и диалектику «добровольность - обязательность».

Добровольное применение стандартов означает, что специалисты, организации или их объединения могут *добровольно* выбрать нормативные документы РАСС для использования и организации своей деятельности, а также активно принимать участие в их разработке и обсуждении.

Такую добровольность можно сравнивать с вступлением в партию - если вы добровольно в нее вступили, то обязаны соблюдать устав, программу и прочие положения.

Вопрос:

Какими принципами следует руководствоваться при разработке стандартов организаций?

Готовых рецептов на эту тему нет.

Что касается стандартов, то при разработке системы нормативных документов РАСС [4] нами обобщен весь положительный практический опыт.

По примеру Китая и Японии в системе нормативных документов РАСС предусмотрена разработка и применение следующих видов стандартов:

- технические - стандарты, которые связаны с проектированием, строительством, эксплуатацией объектов жизнедеятельности и жизнеобеспечения, включая технологии изготовления продукции (оказания услуг и пр.) и на которых основана техническая деятельность (документы по техническому регулированию);

- административные - стандарты, функционирующие как основание для административной деятельности, развития РАСС и организации межрегионального (международного) взаимодействия;

- рабочие - стандарты, разрабатываемые как модельные кодексы для организаций - членов РАСС с целью обеспечения качества и эффективности определенных операций, основанных на методах анализа, улучшения технологических операций, также процедур оценки и подтверждения соответствия продукции (услуг).

Кроме этого, предусмотрено создание и развитие в рамках РАСС *территориальных стандартов*, учитывающих региональные особенности сейсмоопасных территорий и природных воздействий.

Планируется, также, применение *стандартов предприятий* - членов РАСС, содержащих справочный и методический материал.

Вопрос:

В каких случаях стандарты становятся обязательными к применению?

Перечень возможных ситуаций, предусматривающих обязательность применения стандартов, приведен в [5].

1. Техническое законодательство страны предусматривает наличие обязательных стандартов в той или иной сфере деятельности.

Мы имеем примеры такого положения в Мексике и США. Такой же порядок существовал в России до 2003г., когда был введен в действие закон о техническом регулировании [1].

2. Стандарт является обязательным для членов организации его разработавшей. Например, для организаций и объединений - членов РАСС, а также их специалистов нормативные документы, приведенные в приложении 2, обязательны к применению.

Это чрезвычайно важный факт, так как членами саморегулируемой организации (типа РАСС) могут быть одновременно специалисты из органов исполнительной власти, министерств и ведомств, экспертизы, архстройнадзора, представители организаций заказчика, подрядных, проектно-изыскательских и прочих организаций, а также страховых и оценочных фирм.

3. Органами власти в нормативных и правовых документах могут делаться ссылки на стандарты добровольного применения совместно с регламентами, для применения (разъяснения) которых они разработаны.

Такая практика применяется во многих странах и может быть в будущем использована для решения проблем технического регулирования на уровне отдельных территорий, имеющих региональные особенности.

Например, в системе нормативных документов РАСС [4] предусмотрена возможность формирования территориальных документов по техническому регулированию в качестве стандартов РАСС. Естественно, что они разрабатываются при участии и с учетом мнения региональных органов исполнительной власти, других заинтересованных организаций,

осуществляющих деятельность в пределах обозначенных территорий.

4. Изготовитель (поставщик услуг) на добровольных началах применяет стандарт и маркирует продукцию знаком соответствия национальному или другому стандарту или заявляет об этом соответствии в рекламной или сопроводительной документации.

5. Поставщик и потребитель (услуги, продукции) по договоренности в контракте сделали ссылку на стандарт добровольного применения.

6. Продукция, изготовленная по требованиям стандарта добровольного применения, поставляется для государственных нужд, т.е. по контракту с государственным органом, ответственным за поставку, включающему ссылку на стандарт.

7. Изготовитель по собственной инициативе сертифицировал свою продукцию в той или иной системе добровольной сертификации на соответствие требованиям стандарта.

Согласно действующей системе добровольного подтверждения соответствия (ст. 21 закона [1]), любая организация (в области сейсмостойкого строительства и сейсмобезопасности такой организацией является РАСС) может зарегистрировать систему сертификации, соответствующий «знак соответствия» и порядок его использования.

8. Национальные и прочие стандарты применяются по желанию заявителя в составе доказательной базы технического регламента, реализуя презумпцию соответствия.

Такая практика установлена в странах Европейского союза.

9. Проектировщик, строитель и другие лица применяют стандарт на добровольной основе, если в нем сосредоточен богатый практический опыт, включены самые последние технологии, а также достоверные данные расчетно-экспериментально-го характера.

Таким образом, реализуется правило: «Сделаешь как в стандарте - получишь гарантированный уровень надежности и безопасности. Не последуешь требованиям стандарта - попадешь в "зону неопределенности», т.е. повышенного риска.

Исходя из выше изложенного, очевидно следующее:

- административные, технические и рабочие стандарты РАСС для членов организации будут носить обязательный характер;

- территориальные стандарты РАСС, в зависимости от позиции региональных структур исполнительной власти, экспертных и надзорных органов могут быть как обязательными, так и добровольными по применению;

- стандарты организаций - членов РАСС могут применяться заинтересованными лицами на добровольной основе и для всех организаций, кроме разработчика, носят рекомендательный характер.

Вполне корректно принцип добровольного применения стандартов может быть сформулирован так: *«Рекомендуется к применению».*

Однако следует учесть, что даже в странах, где стандарты в основном добровольного применения (например, практика США), в случае судебного или третейского разбирательства при нарушении контракта особо учитываются факты пренебрежения стандартами (например, профессиональной этики). Вполне естественно, что после публичного информирования всех заинтересованных лиц о таких нарушениях ни одна организация в последующем не вступит с виновником в договорные отношения.

Вот так рынок регулирует партнерские взаимоотношения.

В заключение приведем выражение, которое часто используется на практике: «Стандарт добровольный по форме и обязателен по содержанию» [5].

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ.
2. Айзенберг Я.М., Смирнов В.И., Акбиев Р.Т. К вопросу о реформировании систем сейсмобезопасности и технического регулирования в Российской Федерации. // Сейсмостойкое строительство. Безопасность сооружений, 2005, №2.
3. Петросян Е.Р. О некоторых подходах к установлению критериев и приоритетов разработки технических регламентов. // Вестник технического регулирования, 2004, январь, №1(2).
4. СТО РАСС 10-01-05. Система нормативных документов Российской ассоциации по сейсмостойкому строительству и защите от природных и техногенных воздействий.
5. Белобрагин В. Основа - добровольная, исполнение - обязательное. // Стандарты и качество, 2004, №10.

РАСС - Российская Ассоциация по Сейсмостойкому Строительству и защите от природных и техногенных воздействий: 109428, Москва, ул. 2-я Институтская, 6. Тел/факс: (095) 170-06-93, info@seismo.ru