

Пояснительная записка
к проекту Технического регламента о безопасности
строительных материалов и изделий
(ТР СМ)

О целесообразности разработки ТР СМ

В настоящее время продукция промышленности строительных материалов с точки зрения стандартизации не имеет системного регулирования. Производство строительных материалов осуществляется, в большинстве случаев, в соответствии с техническими условиями изготовителя (далее – ТУ). Содержание таких ТУ в большинстве случаев не публикуется и не известно участникам рынка. Сертификация также осуществляется изготовителем в добровольном порядке на соответствие собственным ТУ.

В таких условиях строительные материалы попадают на рынок в неограниченном количестве низкого качества и сомнительного происхождения. Свойства материалов отличается у разных изготовителей. Имея одно и то же название и похожий сертификат, строительный материал у разных изготовителей может обладать разными свойствами. Потребителю в таком случае сложно сравнить материалы и сделать компетентный выбор, что чаще всего приводит к покупке наиболее дешевого материала.

Данная проблема может быть решена путем введения обязательных требований к строительным материалам и обязательной сертификации (декларирования). У ближайших территориальных партнеров России (например, Беларусь, Казахстан, Европейский союз) для этой цели принят соответствующий технический регламент.

Принятие технического регламента о безопасности строительных материалов и изделий на территории России не является дилеммой. Статьей 9 Федерального закона «О техническом регулировании» (в редакции Федерального закона от 01.05.2007 № 65-ФЗ) проект технического регламента о безопасности строительных материалов и изделий был указан в числе первоочередных технических регламентов, которые должны были быть приняты до 1 января 2010 года.

Подготовка необходимого документа, вводящего на территории России обязательные требования к строительным материалам в выбранном направлении много лет назад зашла в тупик, выход из которого сегодня необходимо предложить.

Движение в сторону принятия необходимого документа для России остановилось в 2012 году, когда проект технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» был внесен в Евразийскую экономическую комиссию (далее – ЕЭК). Его принятие оказалось невозможным по ряду причин, основная из них – это противоречие технического регламента Договору о Евразийском экономическом союзе. Отсутствие реальных шагов по решению данной проблемы привело к тому, что находящийся в ЕЭК текст документа сегодня во многом потерял свою актуальность.

Для российской стороны упущенное время послужило причиной рождения новой серьезной проблемы.

В Беларуси и Казахстане, в отличие от России, накоплена многолетняя практика применения обязательных требований и обязательной сертификации (декларирования). Благодаря спросу на обязательную сертификацию на должном уровне функционирует лабораторная база. Россия, в свою очередь, обладает только теоретическими изысканиями по данному вопросу. Кроме того, в России самый большой в союзе рынок строительных материалов с большим числом игроков, которые не имея на сегодняшний день единых правил игры, еще не начали путь по согласованию единой позиции.

В этой связи сложилась следующая ситуация. В России отсутствует единая позиция, выработанная на основе практики применения обязательных требований к строительным материалам и обязательной сертификации (декларировании). Таким образом, работа над техническим регламентом о безопасности строительных материалов на уровне Союза ставит российскую сторону в заведомо невыгодное положение по отношению к Беларуси и Казахстану, в которых такие практически значимые позиции имеются. В этой связи, необходимо скорейшее принятие в России отечественного технического регламента о безопасности строительных материалов и изделий. Его принятие в первую очередь позволит навести порядок на внутреннем рынке, а затем должным образом участвовать в разработке союзного технического регламента.

Концептуальный подход

За основу разработки ТР СМ взяты концептуальные подходы европейского регламента REGULATION (EU) № 305/2011 (далее – Регламент на строительную продукцию).

Основной концептуальный подход заключается в том, что строительные материалы и изделия как продукция отличается от большинства другой тем, что она не является конечной, а свои законченные формы и свойства приобретает будучи встроенной в здания и сооружения. Таким образом, на первый план выходит не безопасность такой продукции, а ее свойства в зависимости от ее целевого назначения. В этой связи оценка соответствия строительной продукции проводится в отношении только тех существенных характеристик продукции, которые важны для каждого конкретного целевого назначения. Будучи важными для одних целей характеристики строительных материалов и изделий могут быть совершенно бесполезны для других.

О способе установления обязательных требований к строительным материалам и изделиям

Основным требованием к строительным материалам и изделиям, которое проходит красной нитью через весь технический регламент является обеспечение за счет свойств строительных материалов и изделий безопасности зданий и сооружений. Необходимая безопасность может быть обеспечена при условии, когда строительные материалы и изделия применяются по своему целевому

назначению и их существенные характеристики имеют подходящие для заявленной цели значения.

Прямых требований к характеристикам продукции технический регламент не содержит. Данная задача решается за счет совокупности существующих и разрабатываемых стандартов.

Техническим регламентом предусмотрено, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает перечень стандартов для каждой группы строительной продукции, которые подлежат обязательному выполнению. В соответствии со статьей 27 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» нормативные правовые акты могут содержать ссылки на официально опубликованные национальные стандарты. Применение ссылок на национальные стандарты в нормативных правовых актах допускается в целях обеспечения выполнения технических и функциональных требований нормативного правового акта.

Оценка соответствия

В соответствии с пунктом 5 статьи 24 Федерального закона «О техническом регулировании» декларация о соответствии в отличие от сертификата может содержать сведения, предусмотренные соответствующим техническим регламентом. Это предопределило выбор именно этой формы подтверждения соответствия. В качестве дополнительных сведений технический регламент требует, чтобы в декларации была отражена следующая информация:

наименование стандартов, которым соответствует декларируемая продукция или номер технического свидетельства, выданного на данную продукцию;

целевое назначение строительной продукции в соответствии со стандартами или выданным на них техническим свидетельством;

перечень существенных характеристик, который определяется в соответствии со статьей 5 технического регламента, а также подтвержденные значения этих существенных характеристик.

В соответствии с пунктом 2 Федерального закона «О техническом регулировании» состав доказательственных материалов определяется соответствующим техническим регламентом, состав технической документации может уточняться соответствующим техническим регламентом. Ограничений по составу доказательственных материалов федеральный закон не содержит. На основании такой возможности в техническом регламенте во многом повторены схемы подтверждения соответствия европейского Регламента на строительную продукцию.

В европейском Регламенте на строительную продукцию подписанию декларации о соответствии в ряде случаев предшествует получение сертификата нотифицированного органа. В ТР СМ сертификат нотифицированного органа заменен на заключение аккредитованного органа по сертификации. Такая форма не является изобретением впервые появившемся в техническом регламенте. Например, заключение органа по сертификации о соответствии продукции

требованиям технического регламента предусмотрено пунктом 4.1 статьи 24 Федерального закона «О техническом регулировании».

Ответственность

Уголовная

Статья 238. Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности

1. Производство, хранение или перевозка в целях сбыта либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, а равно неправомерные выдача или использование **официального документа, удостоверяющего соответствие указанных товаров, работ или услуг требованиям безопасности**, -

наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода, осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

(в ред. Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ)

2. Те же деяния, если они:

а) совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) совершены в отношении товаров, работ или услуг, предназначенных для детей в возрасте до шести лет;

в) повлекли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью либо смерть человека, -

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода, осужденного за период от одного года до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода, осужденного за период до трех лет или без такового.

(часть 2 в ред. Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ)

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц, -

наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на срок до десяти лет.

Декларация о соответствии, зарегистрированная в реестре, является официальным документом, удостоверяющим соответствие продукции требованиям безопасности. Изготовитель использует декларацию для выпуска продукции в обращения. Таким образом, если опасную продукцию

задекларировали как соответствующую техническому регламента, (безопасную) то работает эта статья. То же самое в случае если производитель задекларирует не те показатели не для того целевого назначения, продукция фактически становится небезопасной для конкретного целевого назначения.

Административная

Статья 14.44. Недостоверное декларирование соответствия продукции

1. Недостоверное декларирование соответствия продукции - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до трехсот тысяч рублей.

2. Недостоверное декларирование соответствия впервые выпускаемой в обращение продукции, относящейся к виду, типу продукции, в отношении которой предусмотрена обязательная сертификация, либо недостоверное декларирование такой продукции на основании собственных доказательств в случае, если отсутствуют или не могут быть применены документы по стандартизации, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований технических регламентов, -

(в ред. Федерального закона от 05.04.2016 № 104-ФЗ)

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати пяти тысяч до тридцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

3. Действия, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений либо создавшие угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, -

влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от семисот тысяч до одного миллиона рублей.

Схемы подтверждения соответствия

№ п/п	Состав доказательственных материалов	1д (CPR 1+) серия	2д (CPR 1) серия	3д (CPR 2+) серия	4д серия	5д партия
1.	техническая документация	+	+	+	+	+
2.	результаты контроля изготовителем состояния производства и определение возможности производственного процесса обеспечивать постоянство существенных характеристик выпускаемой продукции	+	+	+	+	-
3.	результаты регулярных собственных испытаний продукции, проводимые изготовителем в соответствии с собственным планом испытаний, утвержденным им в установленном им порядке, подтверждающие соответствие фактических значений существенных характеристик продукции декларируемым существенным характеристикам	+	+	+	+	-
4.	протоколы первичных исследований (испытаний) в аккредитованной лаборатории (образцы для испытаний представляются в лабораторию заявителем самостоятельно) подтверждающие соответствие фактических значений существенных характеристик продукции декларируемым существенным характеристикам	+	+	+	-	+
5.	ежегодное (начиная со второго года после подписания декларации) заключение аккредитованного органа по сертификации о соответствии фактических значений существенных характеристик продукции декларируемым существенным характеристикам, подготовленное на основании исследований (испытаний) в аккредитованной лаборатории. Порядок отбора образцов определяется органом по сертификации	+	-	-	-	-
6.	заключение аккредитованного органа по сертификации по результатам первичной инспекции о наличии у изготовителя необходимых условий для обеспечения постоянного соответствия фактических значений существенных характеристик выпускаемой продукции задекларированным значениям существенных характеристик	+	+	+	+	-
7.	заключение аккредитованного органа по сертификации по результатам ежегодной инспекции о наличии у изготовителя необходимых условий для обеспечения постоянного соответствия фактических значений существенных характеристик выпускаемой продукции задекларированным значениям существенных характеристик	+	+	-	+	-