

О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА СТРОИТЕЛЬСТВА
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Угович Рейльян

Среди основных функций, возложенных государством на Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, важная роль принадлежит нормативно-техническому регулированию в строительстве.

Активное развитие строительной отрасли требует эффективной организации деятельности по подтверждению пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве.

Строительная отрасль фактически формирует заказ промышленности строительных материалов в части параметров технических характеристик материалов, изделий и конструкций, а также объемов их производства.

Технические параметры строительных материалов и требования к использованию их в строительстве установлены стандартами на материалы и сводами правил, составляющими единую систему технического регулирования в строительстве.

Основные качества конечного продукта строительства (объекта капитального строительства) зависят от свойств, технических параметров и характеристик, которыми обладают строительные материалы, изделия, конструкции.

Следует специально подчеркнуть: именно такой подход поддерживают требования безопасности на протяжении всего жизненного цикла строительства, определенные техническим регламентом «О безопасности зданий и сооружений», обеспечивающим единство нормативно-правового поля.

Минстрой России, как основной федеральный орган исполнительной власти, устанавливающий нормативно-технические требования в области строительства, обеспечивает преемственность и развитие единой национальной системы нормативно-технического регулирования на ос-

нове сформированного за предыдущие годы массива нормативных документов в строительной отрасли, в том числе осуществляя деятельность по следующим направлениям:

- совершенствование нормативно-правовой базы;
- разработка новых и актуализация существующих нормативно-технических документов;
- формирование гармонизированной системы документов в строительстве;
- внедрение передовых и инновационных технологий;
- подготовка квалифицированных кадров (развитие кадрового потенциала);
- развитие международного сотрудничества (гармонизация с международными стандартами).

Нормативно-техническое регулирование, являясь важной частью сферы строительства, активно развивается с опорой на предшествующий советский опыт и международные стандарты.

В 70–80-е годы прошлого столетия в СССР существовала комплексная система нормативных документов в строительстве, включающая в себя строительные нормы и правила (СНиПы) – документы обязательного применения, своды правил по проектированию и строительству и стандарты на строительные материалы и изделия. Комплексы системы охватывали все этапы жизненного цикла зданий и сооружений.

Существовавшие в СССР нормы были признаны лучшими в мире и легли в основу разработки ряда зарубежных норм, в том числе еврокодов – кодексов гармонизированных европейских стандартов.

До 1995 года государство активно участвовало в поддержании и совершенствовании созданной системы. В силу особенностей исторического развития России 20 лет назад поддержка государством системы технического регулирования в строительстве была прекращена, и разработку норм взял на себя бизнес. Однако нормативно-технические документы, обеспеченные рыночным финансированием, в ряде случаев не являются действительно необходимыми и актуальными для строительной отрасли. Их разработка обусловлена интересами коммерческих организаций в продвижении определенных технологий и видов строительных материалов. Кроме того, бизнес работает в этой области несистемно, не решая те значимые для отрасли вопросы, которые в данный момент для него неактуальны. Такая практика приводит к недостатку фундаментальных научных разработок.

В настоящее время здания и сооружения продолжают проектировать по российской системе нормативных документов. Однако после вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании» логика системы была нарушена, так как понятие «строительные нормы и правила» было исключено из законодательства.

Техническое регулирование в строительстве имеет ряд особенностей. Во-первых, здания и сооружения являются объектами недвижимости, процедуры технического регулирования, принятые в отношении серийно выпускаемой промышленной продукции, к ним либо неприменимы, либо применимы ограниченно.

Во-вторых, строительные объекты – многокомпонентные изделия, в изготовление которых вовлечены тысячи наименований материалов и изделий и десятки тысяч связанных с ними строительно-монтажных процессов и операций. Это вызывает необходимость контролировать соответствие промежуточных результатов производства строительных объектов.

В-третьих, строительные объекты могут быть подвергнуты их владельцами несанкционированным изменениям, в результате которых возникает риск существенного снижения заданного уровня безопасности. Следовательно, на стадии эксплуатации зданий и сооружений также необходимо соблюдать правила, позволяющие гарантировать соответствие объекта его функциональному назначению, требованиям пожарной и механической безопасности.

В-четвертых, рабочие характеристики строительного объекта могут быть гарантированы только в случае обеспечения соответствующего качества работ, выполненных различными специалистами.

Таким образом, для эффективного технического регулирования сферы строительства жизненно необходимо существование и развитие единой системы нормативных документов, основывающейся на комплексном подходе к нормированию составных частей строительного объекта на всех стадиях его жизненного цикла.



В настоящее время Минстрой России подготовил проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается уточнение ряда положений действующего законодательства исходя из того, что нормативно-техническая база проектирования и строительства должна формироваться как единая для всех отраслей система нормативных документов.

Основой системы должны стать обязательные для применения и исполнения строительные нормы (аналог существовавших ранее СНиПов), утверждаемые федеральным органом исполнительной власти, ответственным за государственную политику в области строительства. В соответствии с современными принципами нормирования предполагается установить в строительных нормах обязательные требования к эксплуатационным характеристикам зданий и сооружений, выполнением которых должно обеспечиваться соблюдение требований технического регламента. Совместно со строительными нормами могут применяться на добровольной основе своды правил по проектированию и строительству, национальные стандарты, а в обоснованных случаях и другие документы.

В план разработки, утверждения и актуализации (для ранее утвержденных) сводов правил, строительных норм и правил на 2015 год, утвержденный приказом Минстроя России от 30 июня 2015 года №470/пр, включен свод правил «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения» – так называемый «СНиП СНиПов», который будет устанавливать основные принципы системы нормативных документов в строительстве, ее общую организацию, требования к входящим в нее нормативным документам, их содержанию, построению, изложению и оформлению, а также к порядку разработки, утверждения и применения.

В 2015 году Минстрой России начал системную работу в области технического регулирования. Несмотря на сложную экономическую ситуацию, государство посчитало для себя возможным и необходимым выделить средства на это направление.

В начале года Минстрой России инициировал государственное задание на совершенствование системы технического регулирования, нашел источник финансирования – временно свободные средства ФАУ «Главгосэкспертиза России», согласовал с Минэкономразвития России и Минфином России. В рамках государственного задания ведутся работы по следующим направлениям:

- мониторинг и анализ действующих нормативных технических документов в сфере строительства в целях разработки предложений по актуализации и обеспечению согласованности соответствующих документов;
- организация и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, обеспечивающих определение нормируемых параметров, содержащихся в нормативных технических документах в сфере строительства;
- организация и проведение работ по разработке, экспертизе и подготовке к утверждению проектов сводов правил и других нормативных технических документов в сфере строительства;
- организация и проведение методической и разъяснительной работы по вопросам технического нормирования в сфере строительства.

Минстрой России в настоящее время предусматривает новую практику разработки и актуализации нормативно-технических документов в области проектирования и строительства. А именно – вместо заявительного порядка, когда своды правил разрабатывались для заинтересованных в этом организаций, прежде всего по их инициативе, предусматривается восстановление государственного участия в планировании системы технического нормирования в строительстве, прежде всего в рамках исполнения государственного задания.

Главным результатом этой работы станет получение систематизированных и качественных нормативных документов в области строительства. Согласно плану Минстроя России поставлена цель до 2017 года разработать и актуализировать порядка 250 нормативно-технических документов в строительстве.

Кроме того, важным событием для строительной индустрии стало разграничение полномочий между Минстроем России и Минпромторгом России. Минпромторгу России переданы функции проведения государственной политики в отношении промышленности стройматериалов, для



того чтобы предприятия стройиндустрии могли получать реальную помощь в модернизации производств и вводе новых мощностей, используя ресурсы государственной поддержки.

Минстрою России остается техрегулирование, мониторинг и контроль объемов производства стройматериалов, ассортимента производимой продукции, качественной и количественной насыщенности рынка стройматериалов по регионам. Также Минстрой России будет определять возможность использования строительных материалов с учетом технических требований к ним.

Для ускорения внедрения новых строительных материалов и технологий Минстрой России осуществляет процедуру подтверждения пригодности новых видов продукции, требования к которым отсутствуют в документах нормативно-технического регулирования. Этот механизм заимствован из опыта технически развитых европейских стран и позволяет решить важную задачу – устранять на пути внедрения новых материалов технические и административные барьеры, возникающие в связи с сомнениями надзорных органов, проектировщиков и строителей в безопасности применения новых строительных материалов и технологий.

Сложный процесс формирования новой системы нормативно-технического регулирования требует совместных усилий органов государственной власти, научно-образовательного сообщества и руководителей предприятий и организаций строительного комплекса.

Технический комитет по стандартизации ТК 465 «Строительство» сформирован в октябре 2004 года и является объединением заинтересованных предприятий и организаций, представителей органов исполнительной власти, которое создано на добровольной основе в целях организации и проведения работ по национальной, региональной и международной стандартизации в области строительства.

- В настоящее время в ТК 465 «Строительство» входит 154 члена, в том числе представители:
- федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации – 9;
 - научных общественных объединений и ассоциаций – 18;
 - ведущих фундаментальных научно-исследовательских институтов – 32;
 - ведущих учебных институтов в области строительства – 25;
 - производственных объединений, отдельных предприятий и организаций – 60;
 - органов по сертификации – 10.

В своей работе ТК 465 «Строительство» руководствуется действующим законодательством, стандартами национальной системы стандартизации Российской Федерации, административным регламентом исполнения национальным органом по стандартизации государственной функции по организации экспертизы проектов национальных стандартов и их утверждению, другими нормативными документами, утвержденными национальным органом по стандартизации, федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере строительства, архитектуры и градостроительства.

Основные задачи ТК 465 «Строительство»:

- организация разработки национальных и межгосударственных стандартов в строительном комплексе и подготовка их к утверждению в Росстандарте;
- организация экспертизы проектов национальных, межгосударственных и международных стандартов, сводов правил, стандартов организаций, зарубежных стандартов и сводов правил и других документов в области стандартизации;
- подготовка мотивированных предложений об утверждении или отклонении проектов национальных, межгосударственных и международных стандартов и сводов правил;
- участие в формировании программы разработки национальных стандартов, программы разработки сводов правил и актуализации строительных норм и правил (СНиП) в закрепленной области деятельности;
- сотрудничество с национальными и зарубежными техническими комитетами в смежных областях деятельности;
- участие в установленном порядке в работе технических комитетов Международной организации по стандартизации (ИСО), Евразийского совета по стандартизации, метрологии



и сертификации (ЕАСС) и межгосударственной научно-технической комиссии по стандартизации, техническому нормированию и сертификации в строительстве (МНТКС), созданной при Межправительственном совете по сотрудничеству в строительной деятельности, других технических комитетов международных, региональных и зарубежных организаций по стандартизации по профилю деятельности ТК 465;

- подготовка предложений по разработке межгосударственных и международных стандартов и предложений относительно позиции Российской Федерации для голосования по проектам международных и региональных организаций по стандартизации;
- подготовка заключений о возможности регистрации международных стандартов, региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, а также о возможности применения стандартов или сводов правил для обеспечения соблюдения на добровольной основе требований принятых технических регламентов;
- подготовка официальных переводов международных, региональных и зарубежных стандартов и сводов правил, а также других документов в области стандартизации для передачи их в Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов.

В настоящее время завершается работа по преобразованию действующих подкомитетов и рабочих групп в подкомитеты по 28 направлениям, охватывающим все области деятельности строительного комплекса:

- организационно-методические и общетехнические вопросы строительного комплекса – 8 подкомитетов;
- градостроительство, здания и сооружения – 5 подкомитетов;
- наружные и внутренние инженерные сети и оборудование – 4 подкомитета;
- строительные конструкции и основания – 9 подкомитетов;
- строительные материалы – 2 подкомитета и 7 рабочих групп.

Учитывая актуальность и важность для отрасли работы ТК 465, в мае этого года Минстрой России инициировал обсуждение обновленной структуры комитета на площадке Федерального исследовательского строительного университета. В ходе обсуждения ученые ведущих академических и исследовательских институтов страны, представители бизнес-сообщества дали свои рекомендации по совершенствованию работы ТК 465 и своевременному реагированию на потребности и вызовы в строительной отрасли.

Стратегия дальнейшего развития нормативной базы в строительстве будет строиться на основе отдельных программ в рамках деятельности каждого подкомитета с их организацией в единую комплексную систему на уровне ТК 465 на основе утверждаемых Минстроем России ежегодных планов с учетом принципов преемственности, периодичности и расширения.

С 1 июля 2015 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года №1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 года №384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Вступление в силу указанного постановления завершило первый этап преобразований российской системы технического регулирования, который был начат Минрегионом России в 2010 году актуализацией строительных норм и правил (СНиПов). К этому моменту было понятно, что проектировать в соответствии с нормами, разработанными большей частью в 80-х годах прошлого века, нельзя. В то же время строительная наука на протяжении долгих лет не поддерживалась государством, поэтому актуализация строительных норм оказалась достаточно сложной задачей. Несмотря на это, за период с 2010 по 2015 год Минрегионом России и Минстроем России актуализировано 83 СНиПа, разработано 30 новых сводов правил.

В постановление были внесены изменения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2015 года №1033. Эти изменения подготовлены с уче-



том предложений по внесению изменений в перечень, поступавших в Минстрой России с момента опубликования постановления Правительства Российской Федерации №1521.

Следует отметить, что подавляющая масса отзывов, полученных от всех заинтересованных участников строительного рынка, содержала предложения не по сокращению, а по расширению перечня. Это связано с непониманием многими авторами отзывов принципов обязательности и добровольности применения нормативных технических документов в строительстве.

Действующие нормативные документы либо их части, не включенные в «обязательный» перечень, включаются в перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий и сооружений, утверждаемый Росстандартом. Эти документы применяются на добровольной основе в качестве достаточного доказательства соответствия требованиям технического регламента. Согласно части 4 статьи 16.1 Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании», «в случае применения таких стандартов и (или) сводов правил для соблюдения требований технических регламентов оценка соответствия требованиям технических регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия таким стандартам и (или) сводам правил. Неприменение таких стандартов и (или) сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов».

В случае использования вместо этих нормативных документов аналогичных иных положений (требований иных нормативных документов) лицо, осуществляющее оценку соответствия требованиям закона №384-ФЗ, вправе потребовать доказательств, что их использование не повлечет за собой противоречий требованиям технического регламента. В соответствии с частью 6 статьи 15 закона №384-ФЗ соответствие проектных значений и характеристик здания или сооружения требованиям безопасности, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть обоснованы одним или несколькими из следующих способов:

- результаты исследований;
- расчеты и (или) испытания, выполненные по методикам, сертифицированным или апробированным иным способом;
- моделирование сценариев возникновения опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий, в том числе при неблагоприятном сочетании опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий;
- оценка риска возникновения опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий.

Учитывая особую значимость развития Евразийского экономического союза, дальнейшего углубления и ускорения интеграционных процессов, необходимо обеспечить единый подход к техническому регулированию строительной отрасли на едином пространстве межгосударственного объединения.

С этой целью Минстроем России с 2011 года проводится работа по подготовке Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий», область применения которого охватывает продукцию строительства – здания и сооружения, а также промышленности строительных материалов и стройиндустрии – строительные материалы и изделия. Важно, что в проекте данного документа нашло отражение понимание необходимости сохранения единства нормативной базы в строительстве и промышленности строительных материалов.

С учетом принятого 25 июня 2015 года решения о предстоящем рассмотрении Технического регламента «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий» на Коллегии Евразийского экономического союза становится актуальной разработка комплекса межгосударственных нормативных документов, включающего свыше 40 межгосударственных строительных норм и около 200 межгосударственных сводов правил. Предусматривается, что разрабатывать эти документы будет рабочая группа представителей национальных органов исполнительной власти государств – членов Евразийского экономического союза, осуществляющих в этих государствах функции разработки и реализации государственной политики в области строительства.