

Концепция совершенствования системы технического регулирования и оценки соответствия в строительстве

Общие положения

Настоящий документ предназначен для определения стратегических направлений совершенствования системы технического регулирования в строительстве, целей, задач и методов их решения. На основании предлагаемых целей, задач и методов их решения могут быть разработаны частные программные документы в отношении отдельных типов и видов объектов капитального строительства (промышленное строительство, транспортное строительство, строительство объектов инженерной инфраструктуры и др.).

Термины и определения, применяемые в документе

Доказательная база оценки соответствия – набор документов, по которому с определенной мерой достоверности можно судить о результатах оценки соответствия объекта предъявляемым к нему требованиям.

Оценка соответствия (conformity assessment) – прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту регулирования.

Функционально-ориентированный (параметрический) метод нормирования - подход к установлению обязательных требований к эксплуатационным (функциональным) характеристикам объекта технического регулирования вне зависимости от его конструкции и исполнения, устанавливаются в документах технического регулирования с возможностью применения таких способов (подходов) на альтернативной основе.

Риск-ориентированный подход – метод организации и осуществления контроля (надзора), при котором в предусмотренных законодательством случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности)

проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, определяется путем отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при ее осуществлении объектов капитального строительства к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Система оценки соответствия – правила, процедуры и менеджмент для выполнения оценки соответствия.

Объекты технического регулирования в строительстве - здания и сооружения любого назначения (в том числе входящие в их состав сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения), а также связанные со зданиями и с сооружениями процессы проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса), строительные материалы и изделия, в отношении которых устанавливается нормативно-правовое регулирование и техническое нормирование.

Техническое нормирование в строительстве – установление технических характеристик, требований и показателей к объектам технического регулирования, выполнение которых обеспечивает их необходимые эксплуатационные характеристики исходя из требований безопасности, надежности и долговечности.

Инжиниринговые услуги – это комплекс инженерно-консультационных мероприятий, которые направлены на подготовку процесса производства и реализации работ (а также товаров или услуг), подготовку строительства и эксплуатацию промышленных объектов.

1. Введение

Развитие систем регулирования (включая техническое) в строительстве представляет собой одно из основных направлений деятельности по

обеспечению безопасности в строительном комплексе. При этом техническое регулирование – это основной инструмент не только обеспечения безопасности объектов капитального строительства на всех этапах их жизненного цикла, но и комфортного и безопасного развития территории поселений, а также регулятор технологического развития всей строительной сферы.

Техническое регулирование оказывает решающее влияние на динамику развития сферы строительства в целом посредством регулирования требований к продукции в части возможности применения передовых технологических решений, современных строительных материалов, конструкций и подходов к организации строительства.

Основная цель Концепции, – это обеспечение в том числе инструментами и средствами технического регулирования реализации национальных целей и задач, установленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года, а также задач, включенных в проект Стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры».

Повышение качества государственной политики при решении вопросов нормативного регулирования общественных отношений в строительстве в рамках настоящей концепции будет способствовать привлечению к их решению ответственных институтов гражданского общества для решения следующих задач:

– до 2024 года сокращение сроков внедрения новых материалов и технологий в строительстве, в том числе значительное снижение сроков реализации инвестиционно-строительных проектов путем сокращения административных процедур и обновления нормативно-технических требований при строительстве промышленных инфраструктурных объектов с участием, в первую очередь, крупных инфраструктурных и промышленных предприятий (Росатом, ПАО Газпром, Роснефть, РАО ЖД и др.). Одновременно за счет усиления персональной (имущественной,

административной или уголовной) ответственности специалистов, участвующих в разных инвестиционных этапах: руководителей, а также ГАПов и ГИПов проектных организаций, экспертов организаций экспертизы, авторского надзора, технического надзора заказчика, ответственного лица организации, осуществляющей строительство и строительный контроль, контрольных и дисциплинарных органов саморегулируемых организаций в строительной сфере, государственного строительного надзора, государственных и муниципальных разрешительных органов;

– в период 2022 -2030 годы оптимизация структуры нормативной базы и системы управления техническим регулированием, с учетом вышеназванных приоритетов, включая сокращение административных процедур до минимального значения, оптимизацию соотношения количества обязательных и добровольных требований в строительстве при безусловном обеспечении требований безопасности зданий и сооружений для достижения целей и задач правительственной Стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры».

2. Вызовы,

потребовавшие реформирования системы технического регулирования

В процессе достижения основной цели необходимо разрешить несколько **стратегических противоречий**, накопившихся в техническом регулировании строительства:

– противоречие между преимущественно частным характером инвестиций в основной капитал, включая жилищное строительство, и государственной системой регулирования (технического, административного), сохранившей избыточный контроль в рамках предписывающего метода нормирования, не в полной мере учитывающей структуру экономики России, а также интересы инвесторов, застройщиков и потребителей;

– противоречие между относительно прогрессивными нормами законодательства о техническом регулировании и стандартизации, которыми установлены и регламентированы открытые процедуры подготовки, согласования и утверждения документов по стандартизации, и использованием практики закрытых, ведомственно противоречивых процедур обновления документов технического регулирования в строительстве, а также сохранившейся в качестве доказательной базы системы устаревших документов, разработанных несколько десятилетий назад, и основанных на советском жестком государственном предписывающем методе;

– противоречие между законодательно подкрепленной потребностью в теоретическом и экспериментальном обосновании новых технических норм строительства, основанных на риск-ориентированном и параметрическом методах нормирования, и деградацией существовавших ранее соответствующих научных школ, научных работ и экспериментальной базы;

– противоречие между сохранением официальных «советских» процедур оценки соответствия для обеспечения безопасности зданий и сооружений и отсутствием ответственности государственных (муниципальных) участников инвестиционного процесса (организаций и их специалистов, участвующих на разных его этапах): экспертизы, технического надзора заказчика, государственного строительного надзора и разрешительных органов;

– противоречие между задачами необходимости технологического развития промышленности путем внедрения отечественных или покупки и монтажа зарубежных технологий, и сохранением устаревших норм технологического проектирования.

При этом основные вызовы сгруппированы в следующие блоки.

2.1. Несвершенство системы законодательства в сфере градостроительства, технического регулирования и стандартизации, выражающееся, в том числе, в следующих проявлениях:

- недостатки механизмов обеспечения координации и межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере нормативного и технического регулирования, оценки соответствия, контроля и надзора в строительстве, отсутствие единства и непротиворечивости обязательных требований, их состава и содержания;
- отсутствие основополагающих документов, определяющих принципы и взаимоувязанные подходы к формированию (реорганизации) структуры и состава нормативных технических документов в строительстве, а также требований к их содержанию, построению, порядку разработки, своевременному обновлению и введению в действие;
- неразвитость механизма разрешения межведомственных конфликтов в техническом регулировании строительства;
- недостаточный учет в деятельности регулирующих органов (Минстроя России и отраслевых регуляторов) потребностей инвесторов (членов РСПП, ТПП, НОЗА и др.) и субъектов строительного бизнеса.

2.2. Незавершенность реформирования процесса создания доказательной базы технического регулирования и инвентаризации существующей характеризуется:

- отсутствием правовой и методической основы перехода на прогрессивные методы технического нормирования, направленные на создание условий для инновационного развития строительства, расширения свободы творчества архитекторов и проектировщиков при одновременном повышении уровня их ответственности;
- недостаточной степенью гармонизации национальных стандартов с международными и региональными, включая европейские, что препятствует внедрению новых технологий и материалов в строительстве, а также продвижению строительных услуг на внешний рынок;
- несовершенством правовой и нормативной технической базы в сфере внедрения на всех этапах жизненного цикла объектов капитального

строительства технологий информационно-математического моделирования, а также подготовки соответствующих специалистов по цифровизации;

- отсутствием процедур включения стандартов организаций в состав доказательной базы при проведении оценки соответствия на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений;

- потребностью в дифференциации состава разделов проектной документации для различных видов объектов капитального строительства при переходе к технологиям управления жизненным циклом объектов;

- сохранением использования специальных технических условий (СТУ) только при отсутствии доказательной базы принимаемых решений и перевод более трех раз повторяющихся специальных технических условий в состав сводов правил или национальных стандартов.

2.3. Несовершенство системы оценки соответствия и администрирования характеризуется:

Государственное (муниципальное) регулирование строительной сферы обеспечивает оценку соответствия строительной продукции различными органами и организациями, осуществляющими:

- выдачу исходно-разрешительной документации;
- разработку, принятие и представление для введения в действие сводов правил и национальных стандартов, обязательных для применения, введение в действие стандартов добровольного применения;

- выдачу специальных технических условий при отсутствии или недостаточности требований сводов правил и национальных стандартов;

- государственную строительную экспертизу, в том числе с контролем соблюдения сметно-нормативной базы при бюджетном финансировании ОКС;

- выдачу разрешений на строительство;

- государственный строительный надзор;

- выдачу разрешений на ввод ОКС в эксплуатацию;

– государственную регистрацию прав на построенное недвижимое имущество.

Вместе с тем, эта деятельность характеризуется низкой квалификацией и ответственностью государственных и муниципальных регистрирующих, экспертных, надзорно-разрешительных органов, организаций, их работников.

В то же время, обеспечение безопасности строительной продукции по законодательству, включая имущественную и административную ответственность, возложено на бизнес-сообщество и организации гражданского общества: застройщиков, технических заказчиков, инженерно-изыскательские, проектные, строительные и пуско-наладочные организации, контролируемые саморегулируемыми организациями, которые для защиты интересов третьих лиц и недопущения финансовой, административной или уголовной ответственности привлекают авторский надзор, строительный контроль, негосударственную экспертизу и строительные лаборатории.

Существующие в Российской Федерации системы оценки соответствия объектов капитального строительства, государственного и муниципального администрирования характеризуют:

– несбалансированность и взаимная противоречивость у разных ведомств механизмов оценки соответствия, включая, в том числе, государственную экспертизу и государственный строительный надзор, некачественный учет или практическое игнорирование в их деятельности результатов работы, требований и заключений иных государственных и муниципальных органов и организаций;

– отсутствие законодательно установленной ответственности лиц (ГИП, ГАП), осуществляющих инженерные изыскания, проектирование и строительство зданий и сооружений, авторский надзор и строительный контроль на этапах оценки соответствия;

– необходимость уточнения и ограничения предмета государственной экспертизы, границ ее применения, степени и детализации проработки проектной документации в зависимости от видов и уровней

ответственности объектов капитального строительства и источников их финансирования;

- несовершенство законодательно установленной системы регламентации стадий: разработки проектов, их государственной экспертизы, выбора подрядной строительной организации, заказа технологического оборудования и разработки рабочей документации, что приводит к многократному увеличению инвестиционного строительного цикла;

- отсутствие единой методологии оценки рисков, в том числе с использованием эффективной системы расследования, учета, технического анализа причин аварий и катастроф зданий и сооружений, связанных с нарушением требований нормативных технических документов;

- необходимость внедрения риск-ориентированных подходов при осуществлении инженерных изысканий, проектирования, строительства, экспертизы, контрольно-надзорных мероприятий, с расчетом количественных (исчисляемых) показателей риска по обеспечиваемым видам безопасности.

2.4. Несοвершенство системы допуска на строительный рынок строительных материалов, изделий и конструкций характеризуется:

- отсутствием технического регламента «О безопасности строительных материалов и изделий»;

- необходимостью минимизации барьеров по допуску на строительный рынок отдельных видов промышленных материалов и изделий, не сертифицированных в строительстве.

2.5. Несοвершенство научной базы и подготовки специалистов для сферы технического регулирования строительства характеризуется:

- снижением технического уровня разрабатываемых нормативных технических документов, вследствие снижения объемов научно-исследовательских работ, лежащих в основе их разработки и неэффективного механизма формирования государственных закупок на этот вид услуг;

- потребностью в квалифицированных кадрах и совершенствовании лестницы компетенций для специалистов строительной сферы.

Кроме того, при реализации концепции необходимо учесть международный опыт осуществления аналогичной деятельности по техническому регулированию в строительстве. В частности, целесообразно в рамках ЕАЭС реализовать преимущества использования обновленной системы технического регулирования, аналогичных лучшим международным практикам:

а) установление общих критериев и методов, позволяющих выполнить требования по механической прочности, устойчивости и защите от огня, с учетом вопросов долговечности и экономии;

б) установление единого подхода в понимании вопросов проектирования элементов зданий и сооружений между пользователями, проектировщиками, подрядчиками и производителями строительных материалов и изделий;

в) стимулирование развития рынка строительных услуг между странами-участницами ЕАЭС;

г) стимулирование распространения и использования регуляторных и структурных компонентов в странах-участницах ЕАЭС;

д) возможность подготовки в рамках ЕАЭС общих пособий по проектированию, а также программного обеспечения.

3. Направления развития системы технического нормирования и регулирования в строительстве

3.1. Направления совершенствования и развития законодательства в сфере технического регулирования и стандартизации

К направлениям совершенствования законодательства в отношении системы технического регулирования в сфере строительства относятся:

– совершенствование процедур управления и администрирования в системе технического регулирования на основе открытых согласительных процедур на этапах планирования, а также организации работ по разработке нормативных документов, привлечения профессионального сообщества к

приемке разработок, обсуждению проектов нормативных актов и иных документов;

– формирование института координации и управления эффективностью строительных проектов как центра правового и методологического регулирования систем репутационной, административной, уголовной и материальной ответственности участников проектно-строительной деятельности при ведении единой цифровой системы обеспечения государственных услуг в строительстве, контроле за государственной экспертизой проектов, государственном контроле (надзоре), расследованиях, анализе и учете причин аварий и разрешительных процедурах;

– формирование при Минстрое России Межведомственного координационного совета по развитию системы технического регулирования, включающего представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, руководителей технических комитетов по стандартизации, профессиональных объединений и ассоциаций. Наделение этого совета полномочиями по формированию Комплексной перспективной программы разработки нормативных технических документов в строительстве, ежегодному ее уточнению. Привлечение к рассмотрению отдельных вопросов указанного совета независимых экспертов, специализирующихся по рассматриваемой теме;

– закрепление за Минстроем России функции методологического и координационного центра системы технического нормирования и регулирования в строительстве, осуществляющего контроль за соблюдением согласительных процедур, ведением перечней документов по стандартизации, исполнение которых обеспечивает безопасность, Реестра документов, содержащих требования, подлежащие применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, а также документов по стандартизации, содержащих требования, подлежащие применению при осуществлении архитектурно-

строительного проектирования, строительства, реконструкции, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства (далее Реестр НТД);

– снятие с Правительства Российской Федерации не свойственных ему технических и технологических задач и передача Минстрою России функций по регулярному утверждению перечня обязательных для исполнения норм сводов правил и национальных стандартов для ликвидации излишних административных барьеров, ускорения внедрения инноваций, внедрения риск-ориентированных подходов и параметрических методов эффективного развития системы технического регулирования;

– создание, с участием и под контролем Минстроя России, современной инфраструктуры технических комитетов по стандартизации в сфере строительства путем исключения дублирования в закрепленных областях деятельности, обеспечение координации их работы и закрепление за ними сопровождения принятых документов в соответствии с ГОСТ Р 1.1-2020. Закрепление за Минстроем России возможности координации деятельности реорганизуемых и вновь созданных технических комитетов по стандартизации в сфере строительства;

– формирование механизма безусловного разрешения межведомственных конфликтов в техническом регулировании строительства, основанного на привлечении для решения таких конфликтов профессиональных экспертов (экспертный, технический или координационный совет на принципах привлечения специалистов);

– обеспечение координации и межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере нормативного и технического регулирования, оценки соответствия, контроля и надзора в строительстве. Проведение исследовательской работы по выявлению противоречий в обязательных требованиях, их составе и содержании, подготовка предложений по их согласованию и обеспечению единства методологических подходов;

– подготовка основополагающих актов (стандартов) по регламентации действий отраслевых регуляторов, таких как МЧС России, Минобороны России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор и отдельных государственных корпораций и предприятий (Росатом, ПАО Газпром, Роснефть, РАО ЖД) в отношении подготовки, согласования и утверждения документов технического регулирования;

– утверждение современной структуры нормативного регулирования отношений в сфере безопасности зданий и сооружений с применением риск-ориентированного подхода и параметрического метода, при обеспечении непрерывности технического нормирования;

– выбор модели технического регулирования, основанной на единых структурных подходах и учете отраслевых интересов при формировании нормативных технических документов в строительной сфере и создании механизма оценки соответствия, контроля (надзора), направленных на сокращение и ликвидацию административных барьеров при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий и сооружений;

– разработка нормативного правового обеспечения (описание места в доказательной базе, условий и процедур) для включения отдельных типовых узлов, деталей, проектных решений, проектных нормалей в доказательную базу. Предполагается в результате получить обновленные каталоги типовых проектных решений, узлов, деталей и конструкций с учетом положений классификатора строительной информации;

– определение механизмов координации действующих и разрабатываемых технических регламентов в строительстве, в том числе учета сложившейся специфики регулирования;

– сочетание функций государственного регулирования и механизмов влияния гражданского общества путем развития саморегулирования и институциональной экспертной деятельности в системе оценки соответствия объектов технического регулирования и подтверждения квалификации специалистов, реформировании системы контроля и надзора с

учетом сложившейся экономической ситуации и стратегии развития строительства. Привлечение национальных объединений в сфере строительства, а также заинтересованных межотраслевых профессиональных и общественных организаций, сообществ и объединений в области архитектурно-проектной и строительной деятельности к формированию и совершенствованию системы технического нормирования и регулирования и участию в работе органов по оценке соответствия, контроля и надзора;

– гармонизация и взаимное признание механизмов (форм, схем) оценки и подтверждения соответствия оцениваемых объектов (аспектов) установленным (или декларируемым) нормам, стандартам, техническим характеристикам, показателям качества и иным аспектам оценки в рамках Российской Федерации и ЕАЭС;

– разработка проекта технического регламента Евразийского Экономического Союза «О безопасности строительных материалов и изделий» в соответствии с положениями Договора о ЕАЭС и соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле с учетом международного и регионального опыта.

Залогом успешного осуществления совершенствования системы технического регулирования должно стать дальнейшее развитие взаимодействия Минстроя России, Минпромторга России и Росстандарта.

По итогам совершенствования правового регулирования системы технического регулирования необходимо развитие четырех основных способов с механизмами доказательства безопасности объектов капитального строительства:

1) соблюдение обязательных требований национальных стандартов и сводов правил, указанных в части 1 статьи 6 Федерального закона № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», а также передача полномочий по утверждению обязательного перечня сводов правил и национальных стандартов от Правительства Российской Федерации Минстрою России;

2) разработка и соблюдение обязательных требований СТУ, выпускаемых Минстроем России в соответствии с частью 8 статьи 6 Федерального закона № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» с переводом СТУ по часто повторяющимся требованиям в нормы национальных стандартов и сводов правил;

3) возложение на основании изменений в нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации и Уголовного кодекса Российской Федерации, а также иного законодательства Российской Федерации полной (имущественной, административной и уголовной) ответственности на собственников и застройщиков ОКС, привлеченные ими организации строительной сферы и их специалистов, включая ГАПов и ГИПов реализуемых проектов и привлеченных сторонних архитекторов и инженеров или квалифицированных экспертов, а также когда допустимость риск-ориентированных проектных решений обоснована нормами добровольного применения на основе стандартов организаций по обеспечению качества и подтверждения соответствия технических требований к объектам капитального строительства;

4) установление требований в Федеральном законе № 184-ФЗ «О техническом регулировании» по введению порядка и процедур включения стандартов саморегулируемых организаций и/или Национальных объединений в строительной сфере, а также иных организаций путем согласования с Минстроем России этих стандартов и включения их в Реестр НТД в качестве доказательной базы, в том числе для их учета при экспертизе проектов организациями государственной или негосударственной экспертизы.

3.2. Направления совершенствования и развития нормативной технической базы

К направлениям совершенствования и развития нормативной технической базы относятся:

– оптимизация технического регулирования в строительстве с учетом перехода к обеспечению управления жизненным циклом зданий и сооружений, риск-ориентированного подхода и развития технологий информационного моделирования;

– определение базовых принципов перевода разработанных Минстроем России сводов правил в машиночитаемый формат и внесение соответствующих изменений в методологию изложения нормативных требований и физически измеряемых величин;

– уточнение объектов и аспектов технического нормирования, в том числе с учетом необходимости перехода на технологии информационного моделирования на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений с целью создания библиотек (в формате информационных моделей) типовых проектных решений, нормалей и конструкций для многократного использования при проектировании зданий и сооружений различного назначения;

– в рамках соглашения между Минстроем России и Росстандартом - разработка и утверждение «дорожной карты» его реализации. В том числе:

а) создание научно-технического координационного Совета по стандартизации в строительстве и утверждение положения о нем;

б) закрепление вопросов общей методологии стандартизации в области градостроительного и строительного проектирования строительных конструкций, зданий и сооружений и их инженерных систем, организации строительства и эксплуатации зданий и сооружений в рамках ТК 465 «Строительство». Разработка основополагающего свода правил в области общей методологии стандартизации в строительстве;

в) совместная подготовка предложений по изменениям в законодательство в части предоставления полномочий Минстрою России по утверждению Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический

регламент о безопасности зданий и сооружений» (подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»);

г) разработка Минстроем России совместно с Росстандартом основополагающих нормативных технических документов (сводов правил) в области градостроительного проектирования, проектирования зданий и сооружений, организации строительства и эксплуатации зданий и сооружений, обязательных для всех субъектов системы технического регулирования;

– координация Минстроем России процесса формирования Комплексной программы разработки нормативных технических документов в строительстве на основании предложений технических комитетов по стандартизации, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также профессионального и бизнес-сообщества;

– координация и включение без дополнительных процедур Минстроем России в Реестр НТД взаимоувязанных нормативных технических документов, принятых отраслевыми регуляторами, госкорпорациями, а также национальными объединениями в строительстве в соответствии с утвержденной Комплексной программой их разработки, прошедших согласование и экспертизу в порядке, установленном федеральным законом «О стандартизации в Российской Федерации»;

– инвентаризация, пересмотр состава и структуры нормативных технических документов в строительстве, с учетом их необходимой достаточности, актуальности, иерархии и соответствия основополагающим сводам правил и национальным стандартам, силами ТК по стандартизации, с привлечением национальных объединений в изысканиях, архитектурно-строительном проектировании и строительстве, профессиональных союзов и объединений, госкорпораций, научных организаций и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти;

– актуализация сохранивших актуальность территориальных и ведомственных строительных норм, РД и других документов, учитывающих особенности субъектов Российской Федерации геологического, климатического, технико-экономического характера;

– ограничение требований к составу, разделам и содержанию проектной документации в соответствии с частью 13 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации нормами по обеспечению безопасности ОКС;

– совершенствование системы обязательного и добровольного применения сводов правил и национальных стандартов, содержащих нормы проектирования, с переходом на параметрический (функционально-ориентированный) метод нормирования, устанавливающий: конечные цели, параметры и способы их расчета, которые должны быть достигнуты в процессе проектирования, строительства и эксплуатации зданий и сооружений, их комплексов и территорий застройки, строительных конструкций, систем инженерного обеспечения в соответствии с их функциональным назначением, вне зависимости от конструктивного исполнения, с указанием правил и методов контроля соблюдения этих параметров;

– обеспечение возможности выбора альтернативных нормативно-технических документов (национальные стандарты, своды правил, региональные, международные, наднациональные стандарты, стандарты национальных объединений на процессы выполнения работ, стандарты организаций и госкорпораций и т.д.)

– использование параметрического метода нормирования в приоритетном порядке для базовых нормативных технических документов, составляющих доказательную базу Технического регламента о безопасности зданий и сооружений и включенных в перечень нормативных технических документов обязательного применения;

– исключение возможности содержания в базовых нормативных технических документах требований по применению конкретных объемно-планировочных и конструктивных решений, материалов и изделий, методов проектирования, требований к организации и технологии проведения работ и других предписывающих положений, а также требований к технологическим процессам, связанным с функциональным назначением зданий и сооружений. Данные требования могут содержаться в нормативных технических документах добровольного применения или пособиях и рекомендациях. Исключением может являться наличие ссылок на упомянутые требования в документах обязательного применения;

– мониторинг реестров СТУ и свидетельств о технической пригодности с целью, в случае их повторения, последующей разработки на их основе документов национальной стандартизации или внесения изменений в действующие документы и (или) использования их в качестве доказательной базы технических регламентов;

– изучение возможности и целесообразности применения в Российской Федерации евростандартов (еврокодов), содержащих нормы проектирования, и, при необходимости, разработка механизма их применения с учетом условий, предусмотренных «Руководством L» Еврокомиссии;

– формирование и реализация целевых межотраслевых программ разработки нормативных технических документов в строительстве (стимулирующих применение инновационных технологий и материалов на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений, обеспечивающих доказательную базу технических регламентов в сфере строительства; направленных на повышение энергоэффективности и энергосбережения в строительстве и т.д.);

– обеспечение участия профессионального и бизнес-сообщества (национальных объединений в строительстве, представителей строительных профессиональных объединений и ассоциаций различных отраслей

промышленности) в разработке нормативных технических документов, в том числе международных;

– подготовка программы и условий постепенного перехода на обновленную доказательную базу. Такая программа должна учитывать сроки, установленные Комплексной программой разработки нормативных технических документов в строительстве, а также межотраслевыми программами, и основываться на обновленной структуре и составе документов доказательной базы;

– организация работы по обновлению нормативно-технических требований для строительства промышленных инфраструктурных предприятий, в том числе за счет ресурсов инициаторов такого обновления, на основе предложений естественных монополий и крупных объединений промышленных предприятий: Росатом, ПАО Газпром, Роснефть, РАО ЖД и др. Реализация предложений рабочей группы «Новая высокотехнологичная экономика» по проекту «Реинжиниринг правил промышленного строительства»;

– обеспечение применения нормативных технических документов всеми участниками строительного процесса, в том числе в части использования национальных стандартов и стандартов организаций, при одобрении их соответствующими техническими комитетами по стандартизации и включении в Федеральный информационный фонд стандартов, как инструмента обеспечения качества и подтверждения соответствия технических требований к объектам закупки (продукция, работы, услуги), при организации размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на конкурсной основе;

– обеспечение прозрачности процесса разработки и публичного обсуждения НТД путем автоматизации (цифровизации) процесса формирования отзывов на этапе публичных обсуждений, а также выявления

дублирования, избыточности и противоречий в рассматриваемых документах до их утверждения;

- организация системы мониторинга и оценки эффективности применения принятых нормативных технических документов;

- формирование и реализация целевых межотраслевых программ разработки нормативных технических документов в строительстве, обеспечивающих доказательную базу технических регламентов в сфере строительства;

- внедрение перечня обязательных требований по видам безопасности в соответствии техническим регламентом о безопасности зданий и сооружений;

- развитие института отраслевых норм технологического проектирования;

- оптимизация системы подготовки специалистов и экспертов в области стандартизации с учетом приоритетного метода нормирования.

3.3. Направления совершенствования систем оценки соответствия

К направлениям совершенствования системы оценки соответствия относятся:

- повышение качества ОКС путем усиления правовой и материальной ответственности за безопасность ОКС со стороны бизнес-сообщества и институтов гражданского общества в лице СРО при выполнении инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, а также привлекаемых на добровольной основе организаций негосударственной экспертизы, авторского надзора, контроля со стороны заказчиков и СРО, разрешительных и надзорных функций;

- использование инжиниринговых схем с реализацией организационно-технических, финансово-экономических моделей и процессов, внедрение контрактов жизненного цикла инвестиционно-строительных проектов;

– регулирование стоимости работ на объектах капитального строительства, финансируемых из государственных и муниципальных бюджетов, на всех этапах жизненного цикла объектов капитального строительства с переходом от базисно-индексной модели через ресурсно-индексную к ресурсной модели определения сметной стоимости при проектировании ОКС, цифровой платформы ценообразования по данным мониторинга цен и стоимости строительных ресурсов по фактическим сделкам, цен предложений от оптовых поставщиков, торговых площадок и крупных ценовых агрегаторов;

– актуализация предмета государственной экспертизы, границ ее необходимости, степени и детализации проработки проектно-сметной документации в зависимости от объектов капитального строительства, финансируемых за счет средств государственных бюджетов соответствующего уровня, а также для особо опасных и технически сложных объектов, ликвидация дублирования и возможностей неучета функций и деятельности федеральных органов исполнительной власти и включение системы государственного экологической экспертизы в систему государственной системы строительной экспертизы;

– реорганизация системы государственной экспертизы путем образования при ФАУ Главгосэкспертизы дополнительных региональных филиалов (по необходимости), рассмотрение целесообразности сохранения территориальных государственных экспертиз проектной документации (за исключением территориальных органов, расположенных в Москве, Московской области, Петербурге, Республике Татарстан, Свердловской области, Красноярском крае и, при наличии соответствующих финансовых обоснований, в других отдельных субъектах Российской Федерации);

– полное исключение формального подхода при проведении государственной экспертизы путем оценки состава проектной документации требованиям соответствующего постановления Правительства Российской Федерации, анализ объективности технических требований,

регламентируемых в сводах правил с целью проверки по критериям: «завышенные или излишние требования», «неэффективные, устаревшие или невыполнимые технические решения», «взаимные неувязки или противоречия требований различных ведомств или дублирование технических решений»;

– совершенствование процесса государственной экспертизы в направлении развития института персональной ответственности экспертов, включая административную, профессиональную, имущественную и уголовную ответственность;

– организация исследований с анализом причин аварий объектов недвижимости вследствие проектных ошибок, ролью и местом органов и организаций оценки соответствия в случившемся. Обоснование предложений по возможности сокращения перечня объектов с обязательной экспертизой проектов, замены экспертизы проектов экспертным сопровождением или инжиниринговым сопровождением, возможности дополнительного страхования ответственности со страховым покрытием проектных ошибок в полном объеме, повышению персональной ответственности изыскателей, проектировщиков, экспертов и инжиниринговых специалистов, включая административную, профессиональную, имущественную ответственность. Рассмотреть возможность привлечения данных специалистов к уголовной ответственности;

– организация с участием профессионального сообщества разработки порядка, этапов и условий проведения экспертизы при представлении проектной документации в форматах технологий информационного моделирования;

– формирование на базе ФАУ Главгосэкспертизы института управления эффективностью строительных проектов для обеспечения регулирования систем репутационной, административной, уголовной и материальной ответственности органов, организаций и их специалистов, обеспечивающих безопасность на различных этапах жизненного цикла ОКС; ведения единой цифровой системы обеспечения государственных услуг в

строительстве, контроля за государственной экспертизой проектов и системой ценообразования, государственного надзора, расследований, анализа и учета причин аварий, разрешительных процедур; выработки общих правил создания, обмена, хранения сведений и документов в электронной форме, порядка их предоставления и стандартизации обменных форматов;

– подготовка совместно с НОПРИЗ, Российским союзом промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палатой предложений по уточнению и оптимизации стадийности проектирования сложных производственных объектов с уточнением требований к условиям и особенностям экспертизы таких проектов, на основе передового зарубежного опыта параллельного ведения инженерных изысканий, проектирования ОКС с экспертизой этих проектов, а также строительства ОКС с одновременным осуществлением строительного контроля и надзора с целью существенной экономии и, последующем, полного исключения выделения дополнительного времени на исполнение этих административных процедур;

– введение в качестве основополагающей альтернативы системы инжинирингового сопровождения инвестиционно-строительных проектов, которая при развитии квалификации негосударственных экспертов и иных специалистов и усиления их персональной ответственности, включая административную, профессиональную, имущественную и уголовную ответственность, должна заменить государственную экспертизу, в том числе, внедрение системы страхования ответственности при использовании системы инжинирингового сопровождения проектов для особо опасных и технически сложных объектов;

– повышение уровня профессиональной компетенции экспертов, специалистов и должностных лиц, занимающихся оценкой соответствия, в том числе инновационных, или альтернативных решений в параметрической системе нормирования путем развития и совершенствования механизмов аккредитации образовательных программ непрерывного обучения и

проведения профессиональной независимой оценки квалификации (сертификации) экспертов и специалистов;

– применение стандартов организаций, прошедших экспертизу в соответствующих технических комитетах по стандартизации, согласованных с Минстроем России и зарегистрированных в Федеральном информационном фонде стандартов, в качестве доказательной базы при проведении оценки соответствия на всех стадиях жизненного цикла зданий и сооружений;

– возложение полной ответственности на собственников и застройщиков зданий и сооружений, привлеченные изыскательские, проектные и строительные организации и их специалистов;

– установление требований к существующим или вновь создаваемым испытательным строительным лабораториям, осуществляющим оценку соответствия строительной продукции, содействие созданию нового и совершенствованию существующего их технического оснащения;

– использование интеллектуального и финансового потенциала национальных объединений саморегулируемых организаций в сфере архитектурно-строительного проектирования и строительства, Российского союза строителей, научных и учебных организаций в сфере строительства для формирования палаты независимых экспертов и привлечения их к разработке учебных программ на системной основе;

– организация работ по определению необходимости внесения изменений в нормативную базу для регулирования особенностей проектно-изыскательских и строительных работ в случае реализации промышленных инвестиционных проектов на принципах «открытой книги»;

– установление, с учетом международного опыта, в Техническом регламенте ЕАЭС «О безопасности строительных материалов и изделий» критериев отнесения строительных материалов, изделий к числу новых и не стандартизованных, а также определение требований к уполномоченным

организациям, проводящим оценку технической пригодности новых строительных материалов, изделий и конструкций;

– подготовка предложений по аккредитации испытательных лабораторий строительных материалов и изделий для испытаний на соответствие гармонизированным стандартам с целью обеспечения признания на зарубежных рынках результатов испытаний, предусмотрев аккредитацию таких органов по согласованию с Минстроем России.

– подготовка предложений по введению института нотифицированных органов по сертификации, с учетом опыта ЕС и Республики Беларусь, с целью повышения объективности результатов сертификации и доверия заказчиков к ним, предусмотрев аккредитацию таких органов по согласованию с Минстроем России.

3.4. Направления совершенствования надзора и контроля

К направлениям совершенствования надзора и контроля относятся:

– регламентация, стандартизация и существенное сокращение функций государственного строительного надзора и контроля со стороны федеральных органов, органов надзора субъектов Российской Федерации, при значительном расширении полномочий и ответственности (включая административную, профессиональную, имущественную и уголовную ответственность) авторского надзора, контроля со стороны институтов гражданского общества в виде саморегулируемых организаций на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений;

– совершенствование процесса государственного строительного надзора в направлении развития института персональной ответственности специалистов, включая административную, профессиональную, имущественную и уголовную ответственность, совершенствование механизма подготовки специалистов надзорных органов, введение института их сертификации и подтверждения квалификации; введение механизмов регулирования деятельности государственного строительного надзора со

стороны Минстроя России, применение методов дистанционного надзора и контроля;

– установление механизмов признания стандартов и правил саморегулируемой организации, методик оценки регулирующего воздействия этих документов, а также признания деятельности СРО за определенный временной период и распределения полномочий по осуществлению государственного строительного надзора между контрольно-надзорным органом и СРО с использованием принципа ликвидации дублирования функций, внесение изменений в градостроительное законодательство в части расширения функций и полномочий строительного контроля со стороны СРО;

– введение обязательного входного контроля со стороны заказчиков или генподрядных организаций строительных конструкций, материалов и изделий, а также оборудования заводского изготовления;

– развитие механизма внесудебного разрешения споров и разногласий, возникающих между субъектами строительной деятельности в процессе исполнения строительного законодательства, путем создания системы независимых апелляционных структур.

4. Выводы. Ожидаемые эффекты от реализации Концепции

В результате реализации концепции должна быть сформирована современная комплексная система технического нормирования и регулирования в рамках действующего законодательства в области технического регулирования и стандартизации с учетом многоотраслевой направленности строительной деятельности. Предполагается возможность последующего влияния на межгосударственную (ЕАЭС) систему технического регулирования и частичная интеграция с европейской и международной системой стандартизации и технического регулирования.

Выполнение мероприятий по совершенствованию системы технического регулирования позволит на первом этапе существенно сократить, а по итогам реализации второго этапа полностью исключить

дополнительные сроки согласования проектной документации, и повысить прозрачность и качество процедур по стандартизации, оценке соответствия. За счет этого сократится количество технических и административных барьеров, межведомственных противоречий, дублирующих требований и вырастет инновационная и инвестиционная привлекательность строительства, повысится уровень качества и безопасности строительной продукции и общей культуры строительства.

Одним из ключевых результатов реализации Концепции станет обеспечение благоприятных условий для масштабного внедрения (расширения применения) инновационной продукции – прогрессивных отечественных и зарубежных технологий, новых строительных материалов и изделий, конструкций, машин и механизмов при инженерных изысканиях, проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, капитальном ремонте и утилизации объектов капитального строительства.

В результате выполнения положений Концепции предполагается достижение целей по совершенствованию системы технического регулирования в строительной сфере в два основных этапа:

Первый этап - до 2024 года – обеспечение поставленных задач по оптимизации и сокращению сроков реализации инвестиционно-строительных проектов, внедрение инновационных материалов, технологий в разумные сроки, как правило, не более 9 месяцев.

Второй этап - до 2030 года – оптимизация структуры нормативной базы и системы управления техническим регулированием, включая сокращение административных процедур до минимального значения, оптимизацию соотношения количества обязательных и добровольных требований в строительстве при безусловном обеспечении требований безопасности зданий и сооружений для достижения целей и задач правительственной Стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры»: «от идеи (разработанного проекта и рабочей документации к нему) до строительства - 7 дней; «внедрение новых технологий в строительство (после ускоренного их одобрения

соответствующим ТК системы Росстандарта) - за один день (при наличии финансирования и производственной базы)».