

## К вопросу повестки № 1

ПУГАЧЕВ С.В.

### **ЗАМЕЧАНИЯ ПО СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2030 ГОДА (в части вопросов технического регулирования)**

#### **1. Общие положения.**

**Абзац 5.** «Строительная отрасль – это комплекс участников...» После слова «.....предприятий», добавить «профессиональных объединений», далее по тексту.

В Стратегии много внимания уделяется развитию и совершенствованию института саморегулирования, следовательно, СРО тоже являются участниками градостроительной деятельности. Кроме того, участниками градостроительной деятельности, в рамках своей компетенции, уже много лет эффективно являются сложившиеся профессиональные объединения, такие как, Союз производителей цемента, Кровельный Союз, Союз проектировщиков России и др.

#### **3. Основные направления реализации стратегии.**

##### **3.5 Система требований к строительству объектов капитального строительства.**

Проект Стратегии содержит целый ряд концептуальных предложений, принципиально меняющих систему технического регулирования и стандартизации (технического нормирования) в строительстве.

В качестве основного документа, регулирующего техническое регулирование в строительной отрасли назван ФЗ от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», тогда как, данный документ создан и реализуется в правовом поле законодательства о техническом регулировании и стандартизации (федеральные законы: ФЗ-184 «О техническом регулировании» и ФЗ-162 «О стандартизации в Российской Федерации»), которое в Стратегии не упомянуто. Предложения Стратегии во многом противоречат указанному законодательству, а также действующим в Российской Федерации техническим регламентам ЕАЭС и РФ в области строительства.

В Стратегии приведена критика порядка обеспечения соблюдения требований технического регламента (ФЗ-384) путем применения на обязательной основе сводов правил и национальных стандартов, включенных в Перечень документов обязательного применения. Вместе с тем, ответственным за формирование указанного Перечня документов обязательного применения является Минстрой России, который не разработал его методическое обеспечение, ввел фактический мораторий на его актуализацию и разработал множество сводов правил, противоречащих друг другу. Необходимо отметить, что в указанный Перечень документов обязательного применения включены только своды правил и национальные стандарты, разработанные Минстроем России и техническим комитетом по стандартизации ТК 465 «Строительство», возглавляемым Минстроем России. Поэтому все замечания по данному Перечню относятся исключительно к компетенции Минстроя России.

По данным Минстроя России: в настоящее время действует 318 СП в области строительства, при этом с 2014 года принято более 190 новых СП.

Минстрой России ввел мораторий (письмо Минстроя России от 18.06.2018 № 26001-АГ/08) на включение новых (актуализированных) СП и ГОСТ, в состав Перечня ГОСТ и СП обязательного соблюдения (постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521). В результате в Перечень № 1521 за 4 года внесены поправки (уточнения) только в части 6 СП и 3 ГОСТ (постановления Правительства РФ от 29.09.2015 г. №1033 и от 07.12.2016 г. №1307).

При этом в соответствии с письмом Минстроя России от 30.11.2018 № 52299-ОГ/08: «с момента утверждения последней редакции перечня № 1521 осуществлена переработка 90% массива СП и стандартов, включенных в указанный перечень...».

Актуализированные и вновь разработанные за счет государственных средств за 4 года своды правил до настоящего времени не включены в Перечень документов обязательного применения (часть 1 статьи 6 федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»), не могут применяться органами экспертизы и госстройнадзора. В соответствии с пунктом 5.1 Положения о Минстрое России именно это министерство вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, по которым требуется решение Правительства РФ по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства. В данном случае Минстрой России не реализовал закрепленные полномочия, что привело к снижению уровня безопасности зданий и сооружений и к нецелевым тратам бюджетных средств.

Проблемы разработки, согласования, экспертизы, регистрации и включения в перечни обязательного и добровольного применения сводов правил в области строительства рассматривались на заседании Рабочей группы по строительству при Совете по стандартизации Росстандарта (протокол № 2 от 09.04.2019) в соответствии с поручением Совета по стандартизации при Росстандарте (протокол заседания от 25.12.2018 № АА-30пр).

Были отмечены многочисленные случаи разработки сводов правил не в целях обеспечения требований технических регламентов; в противоречие действующему законодательству и нормативным правовым актам; без учета действующих технических регламентов РФ, ЕАЭС (Таможенного союза); при наличии действующих национальных (межгосударственных) стандартов на одни и те же объекты и аспекты стандартизации; в противоречие действующим сводам правил; при отсутствии согласования СП (без учета замечаний) со стороны профильного федерального органа исполнительной власти и профильного (смежного) ТК. Нарушения требований нормативных правовых актов при разработке СП не проверяются на этапе регистрации сводов правил, что приводит к регистрации некачественных документов и, как следствие, к включению их в Перечни обязательного и добровольного применения в целях соблюдения «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений».

При этом нарушаются требования нормативных документов, устанавливающих порядок разработки, согласования, экспертизы и регистрации сводов правил.

Также были отмечены существенные проблемы, связанные с формированием Перечней ГОСТ и СП, обязательных и добровольных к применению для соблюдения требований «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений».

В протоколе Рабочей группы по строительству были приведены рекомендации по устранению указанных недостатков, которые не нашли отражения в Стратегии.

Выписка из протокола Рабочей группы по строительству прилагается.

Учитывая, что все отмеченные в пункте 3.5 Стратегии недостатки являются результатом недоработок Минстроя России и возглавляемого им ТК 465 «Строительство», предлагаемая в Стратегии «одноканальная» (Минстрой России) процедура выпуска новых и актуализации существующих нормативно-технических документов только усугубит существующую ситуацию, при этом данное предложение противоречит международной практике.

Предлагаемые в Стратегии строительные нормы обязательного применения являются принципиально новыми видами документов и не предусмотрены действующими перечнями документов по стандартизации (статья 14 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации», статья 13 Федерального закона «О техническом регулировании»).

В соответствии с предложениями в Стратегии строительные нормы фактически приобретают статус технического регламента, что противоречит федеральному закону «О техническом регулировании» (часть 3 статьи 4), в котором установлено, что «не включенные в технические регламенты требования... не могут носить обязательный характер». Эти положения действующего Федерального закона «О техническом регулировании» полностью соответствуют Соглашению ВТО о технических барьерах в торговле, к которому присоединилась Россия. Понятие «технический регламент» также введено в российское законодательство в соответствии с Соглашением ВТО по техническим барьерам в торговле.

В настоящее время на финальной стадии восьмилетнего периода разработки находится технический регламент Евразийского экономического союза (ЕАЭС) «О безопасности зданий и сооружений, строительных материалов и изделий». В соответствии со статьей 52 Договора ЕАЭС, подписанного Президентами России, Казахстана и Беларуси 29 мая 2014 года и ратифицированного в России федеральным законом от 03.10.2014 N 279-ФЗ, подтверждение требований технических регламентов осуществляется на основании документов по стандартизации, в перечне которых не предусмотрены строительные нормы, в том числе принятые на национальном уровне. Протокол о техническом регулировании в рамках ЕАЭС (приложение №9 к указанному Договору) также не предусматривает наличия строительных норм в качестве доказательной базы технических регламентов. Включение в состав российских нормативных документов в области строительства новых видов документов обязательного применения (строительных норм) противоречит требованиям действующих международных соглашений Российской Федерации в области технического регулирования в ЕАЭС.

Стратегия не учитывает наличие принятых и вступивших в действие технических регламентов ЕАЭС в области безопасности отдельных групп зданий и сооружений (автомобильных дорог (решение Комиссии ТС от 18.10.2011 №827), инфраструктуры железнодорожного транспорта (решение Комиссии ТС от 15.07.2011 № 710), высокоскоростного железнодорожного транспорта (решение Комиссии ТС от 15 июля 2011 г. № 710), а также смежных регламентов в области безопасности машин и оборудования (решение Комиссии ТС от 18.10.2011 № 823), лифтов (решение Комиссии ТС от 18.10.2011 № 824), низковольтного оборудования (решение Комиссии ТС от 16.08.2011 № 768), применяемых в зданиях и сооружениях. Данные регламенты предусматривают в соответствии с Договором ЕАЭС применение межгосударственных и национальных стандартов, в т.ч. в области проектирования и строительства. Программы разработки межгосударственных стандартов, составляющих доказательную базу этих технических регламентов, были утверждены Евразийской экономической комиссией, и в настоящее время уже реализованы. Российская Федерация в установленном порядке принимала данные межгосударственные стандарты в качестве национальных стандартов. Для указанных технических регламентов утверждены перечни стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов. В соответствии с принятыми регламентами выполнение требований этих стандартов является достаточным условием для соблюдения требований технических регламентов. Реализация предложений по введению обязательных для применения строительных норм приведет к нарушению положений Договора ЕАЭС и введению технических барьеров в торговле с государствами-членами ЕАЭС.

Также Стратегия не учитывает требования технических регламентов РФ (технический регламент о безопасности сетей газораспределения и газопотребления (утв. постановлением Правительства РФ от 29 октября 2010 г. N 870), технический регламент о безопасности объектов внутреннего водного транспорта (утв. постановлением Правительства РФ от 12 августа 2010 г. N 623), технический

регламент о безопасности объектов морского транспорта (утв. постановлением Правительства РФ от 12 августа 2010 г. N 620), технический регламент о требованиях пожарной безопасности (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ), которые также основаны на презумпции соответствия стандартам (сводам правил) добровольного применения, включенным в утвержденные перечни.

Если Стратегия предполагает гармонизацию нормативно-технических документов в строительстве и использование лучших мировых практик, то следует, прежде всего, использовать общепринятую на международном уровне терминологию. В частности, в мире применяются три метода строительного нормирования: жесткий предписывающий (Prescriptive), параметрический (Performance-based) и целевой или смешанный (Objective-based). В Стратегии говорится о переходе на функционально-ориентированный метод нормирования. Называя его гибким авторы ставят знак равенства с параметрическим методом. На самом деле многие эксперты считают это некорректным переводом. Если говорить о сути, то гибкость параметрического метода допускает применение не только приемлемых решений, но и альтернативных решений, основанных на документах добровольного применения, и тем самым стимулирует внедрение инноваций. Так называемый функционально-ориентированный метод нормирования, который применяется Минстроем России и который предлагается развивать в Стратегии и в настоящем, и в будущем основывается только на нормативно-технических документах, обязательных к применению. Фактически Стратегия предлагает установить жесткий предписывающий метод нормирования, который будет сдерживать внедрение инноваций.

В Стратегии необоснованно введен ряд показателей, например: отсутствуют обоснования резкого сокращения к 2030 году обязательных требований к проектированию и строительству до 2 тысяч единиц; актуализация 300 НТД к 2030 году, перевод в машиночитаемый формат до 100 НТД к 2030 году, разработка 150 НТД к 2030 году для отказа от использования устаревших технологий. Бесконечная (фактически ежегодная) актуализация НТД вызвана некачественной разработкой и экспертизой этих документов, усиливает административное давление на строительный комплекс. В определении этих показателей должны участвовать не только потенциальные разработчики, но и потенциальные потребители указанных документов.

Известно, что отличительной особенностью риск-ориентированного подхода является реализация принципа упреждения ущербов путем жесткой регламентации работ на всех стадиях жизненного цикла продукции, особенно на стадии проектирования. Именно поэтому в основе национальных стратегий стандартизации в США, Англии, Германии, Франции с начала текущего десятилетия лежат системы управления рисками. По экспертным данным, такой подход позволяет в 10-15 раз снизить затраты на борьбу с последствиями неблагоприятных исходов и в несколько раз сократить количество аварий и катастроф.

В данном разделе Стратегии об этом упоминается только для случаев перехода на обязательное страхование объектов недвижимости. Таким образом, изначально закладывается отставание в подходах к совершенствованию нормативно - технической базы строительства от мировых практик.

### **3.6 Внедрение инноваций**

В Евросоюзе, США, Канаде, Великобритании действительно предусмотрена процедура подтверждения пригодности новой продукции, на которую нет достаточных нормативных требований. Однако, там установлены четкие критерии, ограничивающие номенклатуру отнесения продукции к разряду подлежащей оценке технической пригодности. Кроме того, например, Европейская организация учреждений по

техническим оценкам ( **European Organisation for Technical Assessments - EOTA** ) не утверждает Европейские Технические свидетельства (ЕТА) самостоятельно. Непосредственно разработкой Европейских Технических свидетельств занимаются специальные уполномоченные органы, находящиеся на территории стран Евросоюза – органы ТАВ (Technical assessment body – орган по технической оценке) и являющиеся членами EOTA. При этом основной функцией EOTA является содействие разработке руководств по техническим подтверждениям (ЕТАГ), и координация деятельности по выдаче Европейских технических подтверждений.

Назначением органов ТАВ каждая страна-участница ЕС занимается самостоятельно. Список ТАВ для каждой европейской страны доступен на официальном сайте EOTA. В данном списке также присутствуют органы, официально уполномоченные представлять интересы страны в EOTA. Например, в Нидерландах, в настоящий момент, работает 7 органов ТАВ, а также существует официальный орган, представляющий голландские органы ТАВ на уровне EOTA - Stichting Bouwkwiteit (Организация по качеству в строительстве). Страны-участницы ЕС обязаны вести надзор за компетентностью органов ТАВ и иметь актуальную информацию обо всех изменениях в их деятельности, о чем они также должны уведомлять Еврокомиссию, в лице EOTA.

В Российской Федерации существует монополия Минстроя России на этот вид деятельности, что не соответствует международному опыту.

В Стратегии ничего не сказано об исключении конфликта интересов в деятельности Федерального центра нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве (ФАУ ФЦС), подведомственным Минстрою России, ведущим секретариат ТК 465 «Строительство» и одновременно монополично на финансовой основе выдающим свидетельства о технической пригодности для применения в строительстве нестандартизованной инновационной строительной продукции. Конфликт интересов состоит в том, что ФАУ ФЦС не заинтересован во включении в Программу стандартизации продукции, для которой он выдает свидетельства о технической пригодности. В результате инновационная продукция не стандартизуется в течение 10-15 лет. Например, в РФ действует 81 компания, производящая навесные фасадные системы с вентилируемым зазором (НФС). У отдельных компаний есть до 14 технических свидетельств (ТС), выданных ФАУ ФЦС. Средняя стоимость получения ТС от 1 до 1,3 млн. рублей. Срок проведения работ по выдаче ТС – по регламенту 3 месяца, реально – от 6 месяцев до 1,5 лет. Срок действия ТС – от одного года до 5 лет. Отдельно получают ТС производители и поставщики облицовочных материалов, которые применяются в НФС, по сути, происходит удвоение стоимости оценки технической пригодности. При этом ФАУ ФЦС не разработал (не включил в план стандартизации) ни одного стандарта на НФС, т.к. в этом случае стандартизованные НФС не должны будут проходить оценку технической пригодности. Аналогичная ситуация происходит с оценкой технической пригодности и разработкой стандартов на фасадные, светопрозрачные и др. системы и конструкции, а также на применяемые строительные материалы и изделия (фиброцементные плиты, керамогранит, металлокомпозитные панели, теплоизоляционные материалы и др.), металлокомпозитные панели, теплоизоляционные материалы и др.). При этом на многократно отработанные и давно применяемые (с конца 1990-ых годов) в строительстве конструкции и системы продолжают выдаваться свидетельства о технической пригодности. Всего оценочно с момента выхода Постановления Правительства РФ от 27.12.1997 № 1636 ФАУ ФЦС выдано порядка 4.000 ТС. ФАС России неоднократно обращалась в Минпромторг России по вопросу монопольного положения ФАУ ФЦС на рынке оказания услуг по оценке технической пригодности строительных материалов, изделий, конструкций и технологий. В Республике Беларусь функционирует 5 аналогичных органов, в отдельных странах ЕС их количество доходит до 8. Поручение

Председателя Правительства РФ Д.А.Медведева (п.7 протокола заседания Президиума Совета при Президенте России по модернизации экономики и инновационному развитию России от 04.03.2014) об устранении конфликта интересов в ТК по строительству не выполнено до настоящего времени.

В Стратегии было бы целесообразно предусмотреть сохранение функции координации, методического обеспечения и надзора за компетенцией в этой сфере за Минстроем России, и наделением права разработки Свидетельств о технической пригодности уполномоченных аккредитованных органов по сертификации строительных материалов, изделий и конструкций.

## **6.1 Строительные материалы и оборудование**

Российская Федерация, отказавшись от идеи принятия собственного национального технического регламента по строительным материалам и направив все усилия на разработку объединенного технического регламента ЕАЭС в строительстве, на долгие 8 лет осталась единственной страной Евразийского союза, не установившей на своей территории обязательные требования к СМиИ (в соответствии с положениями ВТО), которые в многом определяют безопасность и надежность зданий и сооружений.

Итогом сложившейся ситуации является то, что интересам российского строительного комплекса нанесен существенный ущерб в связи с отсутствием в России обязательных требований для СМиИ. По результатам проводимых профильными ассоциациями производителей СМиИ (Росизол, АПТС и др.) исследований от 30 до 50 % потребляемых строительных материалов и изделий являются фальсифицированной и (или) контрафактной продукцией.

В России действует более 200 систем добровольной сертификации для СМиИ. Но объем некачественной и опасной продукции продолжает расти!

Строительный контроль и госстройнадзор в отсутствие технического регламента в силу правовых ограничений не имеют возможности перекрыть поступление на строительные объекты более дешевых СМиИ низкого качества, что снижает безопасность и надежность зданий и сооружений. В соответствии со статьей 53 Градостроительного Кодекса РФ (ГрК РФ) «строительный контроль проводится ... в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства». В соответствии со статьей 54 ГрК РФ «предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства..., а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации».

Недостатки технического регулирования строительных материалов и изделий были отмечены в части 10 раздела II Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 г. N 868-р).

Экспертное сообщество неоднократно отмечало невозможность установления на наднациональном уровне ЕАЭС обязательных требований и форм оценки соответствия для зданий и сооружений, которые не перемещаются через границы, подпадают под действие национального законодательства в области жилищного, земельного, градостроительного права, которое не будет гармонизироваться в ЕАЭС в ближайшей перспективе. При этом отмечалась необходимость установления обязательных требований для СМиИ, как для товарной продукции, с учетом ее специфики, влияния на безопасность зданий и

сооружений, огромного рынка применения, не уровне специального технического регламента, который может быть принят на уровне РФ или в ЕАЭС.

**Выводы:**

Проект Стратегии (в части технического регулирования) противоречит концептуальным положениям федеральных законов «О техническом регулировании» и «О стандартизации в Российской Федерации», Градостроительного кодекса РФ, Договора Евразийского Экономического Союза и Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле, фактически направлен на создание ведомственной системы технического регулирования в строительстве.

Проект стратегии противоречит поручениям Президента России В.В. Путина Правительству РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 17 мая 2016 года, по приведению в соответствие с современными требованиями документов технического регулирования в сфере строительства, в том числе принятию мер по гармонизации отечественных и международных стандартов с учётом лучших мировых практик.

Принятие проекта Стратегии приведет к существенному увеличению и ужесточению административных барьеров в строительстве, фактическому запрету на применение современных стандартов в области изысканий, проектирования и строительства, а также стандартов организаций в проектировании и строительстве.