**Концепция**

**совершенствования системы технического нормирования**

**и регулирования в строительной отрасли**

Москва 2016 г.

Содержание

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Стр. |
|  | Введение | 3 |
| 1. | Современное состояние системы технического нормирования и регулирования в строительстве. Анализ международного опыта  | 4 |
| 1.1. | Законодательная и нормативная база системы технического нормирования и регулирования в строительстве | 4 |
| 1.2. | Организационно-функциональная структура системы технического нормирования и регулирования в строительстве | 4 |
| 1.3. | Структура системы технического нормирования и регулирования в строительстве | 5 |
| 1.4. | Основные проблемы в системе технического регулирования в строительстве |  |
| 1.5. | Анализ международного опыта | 7 |
| 2. | Стратегические цели, принципы и задачи совершенствования системы технического регулирования в строительстве | 9 |
| 2.1. | Стратегические и тактические цели | 9 |
| 2.2. | Задачи | 9 |
| 2.3. | Принципы | 9 |
| 3. | Направления развития системы технического нормирования и регулирования в строительстве | 10 |
| 3.1. | Направления совершенствования и развития законодательства в сфере градостроительства, технического регулирования и стандартизации | 10 |
| 3.2. | Варианты модели системы технического регулирования в строительной отрасли | 10 |
| 3.3. | Направления совершенствования и развития нормативной технической базы | 11 |
| 3.4. | Направления совершенствования систем оценки соответствия | 12 |
| 3.5. | Направления совершенствования надзора и контроля | 12 |
| 4. | Этапы реализации Концепции | 13 |
| 5. | Ресурсы | 13 |
| 6. | Результаты | 14 |

**Введение**

Концепция направлена на повышение эффективности системы технического нормирования и регулирования в строительстве через:

* совершенствование устаревших методов нормирования, оценки соответствия, надзора и контроля, не отвечающих сложившимся экономическим условиям и потребностям субъектов технического регулирования;
* систематизацию и модернизацию нормативной технической базы, а также ее гармонизацию с региональными и международными нормативными техническими документами;
* устранение технических барьеров при реализации отечественных и иностранных инвестиционных проектов, применении передовых отечественных и зарубежных технологий, инноваций, новых материалов и изделий;
* содействие развитию добросовестной конкуренции, повышению качества и уровня безопасности строительства и строительной продукции – зданий и сооружений;
* активизацию роли профессионального экспертного сообщества в качестве субъекта систем технического нормирования и регулирования;
* развитие системы технического нормирования и регулирования как одного из инструментов интеграции государств – членов Евразийского экономического союза.

Концепция разработана с учетом действующих федеральных законов в области технического регулирования, стандартизации и градостроительства, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также с учетом международных обязательств Российской Федерации в области технического регулирования и стандартизации.

В концепции учтены особенности технического нормирования и регулирования в строительстве, а именно:

* необходимость сохранения оптимального баланса между использованием комплекса разрешительно-принудительных механизмов (правовых, административных и организационных), направленных на обеспечение безопасности людей, окружающей среды и объектов регулирования, и обеспечением свободы торгово-экономической деятельности, путем сокращения технических барьеров, препятствующих свободному обращению на рынке продукции, капитала, трудовых ресурсов и услуг;
* необходимость учета специфики зданий и сооружений, строительных материалов и изделий в качестве объектов технического регулирования.

**Раздел 1. Современное состояние системы технического регулирования в строительстве.**

* 1. **Законодательную и нормативную базу системы технического нормирования и регулирования в строительстве** составляют:

Федеральный закон «О техническом регулировании»,

Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации»,

Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»,

Градостроительный Кодекс Российской Федерации,

а также технические регламенты смежных отраслей, принятые в виде федеральных законов или утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации, и принятые в рамках Таможенного Союза и ЕАЭС.

**1.2. Организационно-функциональную структуру системы технического нормирования и регулирования в строительстве составляют:**

федеральный орган исполнительной власти –Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации(Минстрой России);

федеральный орган по техническому регулированию – Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России);

национальный орган по стандартизации – Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт);

федеральная служба по экологическому технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор);

федеральное автономное учреждение«Главное управление государственной экспертизы» (ФАУ «Главгосэкспертиза России»);

органы государственного строительного надзора субъектов Российской Федерации;

федеральное автономное учреждение «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» (ФАУ «ФЦС»);

технические комитеты по стандартизации;

национальные объединения изыскателей и проектировщиков, строителей, а также органов негосударственной экспертизы;

научные и проектные организации, деятельность которых связана с работами в области разработки нормативных технических документов в строительстве;

органы по сертификации и оценке соответствия.

**1.3. Структура системы технического нормирования и регулирования в строительстве**

Системы технического нормирования и регулирования строительной отрасли являются технической составляющей градостроительного законодательства и устанавливают технические нормы качества, надежности и безопасности для строительной продукции на всех этапах ее жизненного цикла, определяют механизмы оценки соответствия этим требованиям, контроля и надзора за их исполнением.

Система состоит из трех компонентов, которые действуют на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений, строительных материалов, изделий, конструкций и технологий:

**нормативная техническая база строительной отрасли**, включающая предусмотренные законодательством в области технического регулирования и стандартизации нормативные технические документы, применяемые для обеспечения безопасности и качества в строительной отрасли;

**система оценки соответствия** требованиям технических регламентов, и другим нормативным техническим документам;

**система строительного надзора и контроля** соблюдения установленных технических требований.

**1.4. Основные проблемы в системе технического регулирования в строительстве:**

* несовершенство действующей законодательной основы для развития системы технического нормирования и регулирования в строительной отрасли в условиях глобальной экономики, в том числе в рамках ЕАЭС;
* отсутствие согласованных механизмов обеспечения координации и межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) в сфере нормативного и технического регулирования, оценки соответствия, контроля и надзора в строительной отрасли;
* применение устаревших методов технического нормирования, и оценки соответствия, ведущее к снижению технического уровня по сравнению с развитыми зарубежными странами, в том числе европейскими;
* отсутствие правовой и методической основы перехода на более прогрессивные методы технического нормирования, направленные на создание условий для инновационного развития отрасли, повышения безопасности возводимых и эксплуатируемых зданий и сооружений, применяемых строительных материалов, изделий, конструкций и технологий;
* снижение технического уровня разрабатываемых нормативных технических документов из-за дефицита в органах власти профессионального кадрового состава, отсутствия научно-экспериментальной базы и анализа последствий реализации принимаемых документов;
* отсутствие правовой и нормативной технической базы, в опережающем порядке обеспечивающей применение в строительной сфере технологий информационно-математического моделирования, в том числе для проектирования, экспертизы, контроля и надзора, а также подготовки соответствующих специалистов;
* отсутствие сформулированных принципов и подходов формирования (реорганизации) структуры и состава нормативной технической документации, содержащей технические требования для всех этапов жизненного цикла зданий и сооружений, применяемых строительных материалов, изделий, конструкций и технологий;
* отсутствие критериев включения нормативных технических требований в перечни документов обязательного и добровольного применения, обеспечивающих доказательную базу технических регламентов;
* снижение уровня конкурентоспособности российских производителей строительных материалов, изделий и конструкций на внешних рынках вследствие отсутствия программ (принципов и подходов) гармонизации национальных, международных и региональных (европейских) стандартов;
* отсутствие практики и механизмов привлечения национальных объединений в строительстве и представителей профессионального бизнес-сообщества к формированию и совершенствованию отраслевой системы технического нормирования и регулирования;
* закрытый и непрозрачный характер обсуждения проектов нормативных правовых и нормативных технических документов в области строительства.

Принятие федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» полностью разрушило реформированную в 1994 году структуру нормативной технической базы в строительстве. В течение семилетнего переходного периода, предусмотренного законом «О техническом регулировании», активизировалось ведомственное техническое нормирование в области строительства, которое, в результате несогласованности, привело к внутренним противоречиям, избыточным и дублирующим требованиям, увеличению сроков и стоимости строительства.

Принятие в декабре 2009года федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» несколько улучшило ситуацию. Однако, отсутствие в строительной отрасли концепции реформирования отраслевой системы технического нормирования и регулирования с учетом международного опыта, а также отсутствие соответствующего комплексного плана мероприятий по ее реализации, привело к тому, что в настоящее время эта система носит ведомственный характер, не соответствует современным требованиям по структуре и содержанию, и, в результате, не может быть интегрирована в другие международные и региональные системы.

**1.5. Анализ международного опыта** показывает, что в результате реформирования строительной отрасли в экономически развитых странах в сфере технического регулирования достигнуты: устойчивый баланс экономических и социальных интересов участников строительной деятельности и потребителей строительной продукции достигаемый посредством технического регулирования; высокая степень экономической и творческой свободы, подкрепленная социальным самосознанием регулируемых субъектов и благоприятными условиями, поощряющими соблюдение норм профессиональной этики; глубокая интеграция институтов строительной отрасли отдельно взятого государства в единую мировую социально-экономическую систему посредством гармонизации принципов технического регулирования при многообразии форм реализации этих принципов с учетом национальных особенностей; высокий уровень строительной культуры, выражающейся в наличии работоспособной и эффективной системы технического регулирования, доступности безопасных и качественных материальных и квалифицированных человеческих ресурсов, работоспособность и эффективность механизмов обеспечения качества и безопасности строительной продукции и объектов строительства для человека, и окружающей среды; развитые социальные и экономические институты строительной отрасли.

Все это стало возможным в результате системного характера и проведения реформ на основе документально оформленных стратегий и планов реформирования; тесного сотрудничества органов государственной власти и профессионального бизнес-сообщества\*; использования результатов анализа положительного и отрицательного зарубежного опыта и учет национальных особенностей.

-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*\*Отраслевые реформы инициировались, как правило, снизу – строительным профессиональным сообществом – и проводились государственным органом власти, ответственным за отрасль, при непосредственном участии всех заинтересованных государственных органов, представителей научного и бизнес-сообщества, представлявших профессиональные интересы, а также потребителей.*

Существенным результатом реформы системы технического регулирования в экономически развитых странах явились глубокие структурные изменения в области строительного нормирования, стандартизации и государственного регулирования строительной отрасли и коренное переустройство всех структурных компонентов системы технического регулирования в результате отказа большинства стран от жесткого предписывающего метода нормирования в пользу гибкого параметрического метода нормирования.

Опыт государств-участников ЕАЭС также подтверждает необходимость формирования концепций (программ) реформирования систем нормативного и технического регулирования в строительстве.

В Республике Казахстан по результатам анализа международного и европейского опыта в сфере строительства постановлением Правительства Республики Казахстан от 31.12.2013 № 1509 была утверждена Концепция по реформированию нормативной базы строительной сферы Республики Казахстан. Концепция предусматривает применение параметрического метода строительного нормирования – метода, акцентирующего внимание на результате (цели), который данное нормативное требование должно обеспечить. При этом выполнение этого требования может быть достигнуто несколькими альтернативными путями. Данная концепция предусматривает три этапа реализации, в том числе периоды формирования нормативной технической базы альтернативного применения, гармонизированной с европейскими нормами по проектированию (2013 – 2014гг.), период сосуществования национальной и альтернативной базы (2015 – 2020гг.) и период обобщения опыта применения и корректировки новой нормативной базы (2021 – 2025гг.).

В Республике Беларусь в соответствии с решениями Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь в настоящее время проводится второй этап реструктуризации Национального комплекса технических нормативных правовых актов в области архитектуры и строительства с целью оптимизации и сокращения технических норм, содержащих обязательные требования при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий и сооружений, взаимосвязанных с техническим регламентом ТР 2009/013/BY «Здания и сооружения, строительные материалы и изделия». При этом в Республике Беларусь фактически реализован параметрический метод нормирования, а именно: в состав доказательной базы данного технического регламента включены на альтернативной основе документы, основанные на национальных нормах в сфере строительства, и технические кодексы установившейся практики, основанные на европейских нормах проектирования (еврокодах) с комплектом поддерживающих государственных стандартов на строительные материалы и изделия, гармонизированных с европейскими стандартами.

**Раздел 2. Стратегические цели, принципы и задачи совершенствования системы технического регулирования в строительстве.**

**2.1. Стратегическими целями** совершенствования отраслевой системы технического регулирования являются создание благоприятных условий для: обеспечения качества и безопасности строительных объектов; формирования высокой культуры строительства; создания благоприятной среды для инновационного развития отрасли; обеспечения самостоятельности и развития инициативы профессионального бизнес-сообщества в ускорении технического прогресса и повышении конкурентоспособности строительной продукции на мировом рынке.

**Тактическими целями** являются повышение профессионального уровня нормативной технической базы и минимизация административно-технических барьеров в строительстве; приведение системы технического нормирования и регулирования строительной отрасли в соответствие с положениями договора о создании ЕАЭС; создание условий в строительной отрасли для интеграции в региональную и мировую экономическую систему; делегирование части полномочий по совершенствованию и развитию системы технического нормирования и регулирования профессиональному бизнес-сообществу и развитие государственно-частного партнерства.

**2.2.** Для достижения указанных целей необходимо на основе системного подхода решить следующие **задачи.**

* определить направления совершенствования отраслевой системы технического нормирования и регулирования и выбора модели системы;
* пересмотреть структуру и содержание нормативной технической базы строительной отрасли с позиций требований сложившихся экономических отношений и соответствия мировому технического уровню;
* определить механизмы совершенствования системы оценки соответствия;
* определить механизмы совершенствования контроля и надзора в строительной отрасли, порядка и процедуры инспекционной проверки объектов капитального строительства на всех этапах их жизненного цикла.

**2.3.** Решение задач совершенствования системы технического регулирования в строительстве основано на **принципах:**

* межотраслевого взаимодействия и координации федеральных органов исполнительной власти и профессионального бизнес-сообщества;
* комплексного подхода к совершенствованию всех структурных элементов системы технического регулирования: нормативной технической базы; оценки соответствия; контроля и надзора;
* учета региональных особенностей при разработке нормативной технической базы;
* прогрессивности выбора модели системы для стимулирования перехода на более высокий технический уровень проектирования и строительства;
* использования принципов саморегулирования в системе технического регулирования на базе национальных объединений саморегулируемых организаций строительной сферы.

**Раздел 3. Направления развития системы технического нормирования и регулирования в строительстве.**

**3.1 Направление совершенствования и развития законодательства** в сфере градостроительства, технического регулирования и стандартизации **в отношении:**

**правового компонента** системы технического регулирования – закрепление принципа обязательности применения административного и технического компонентов строительного законодательства; обеспечение полноты, комплексности и непротиворечивости технического регулирования в строительстве на всех этапах жизненного цикла зданий и сооружений; определение объектов и субъектов технического регулирования в строительстве и формы их взаимодействия;

**технического компонента** системы технического регулирования – выбор и обоснование модели регулирования, состава, структуры и иерархии документов системы и механизмов оценки их нормативного соответствия и контроля исполнения;

**административного компонента** системы технического регулирования – реформирование системы контроля и надзора с учетом сложившейся экономической ситуации и совершенствование процедур исполнения строительного законодательства;

**3.2. Варианты модели системы технического регулирования в строительной отрасли.**

К наиболее распространенным моделям системы технического регулирования в строительстве относятся:

* национальная отраслевая система технического регулирования, гармонизированная с международной и (или) региональной (региона, с которым наиболее развиты торгово-экономические отношения);
* национально-региональная система технического регулирования в строительстве, созданная в экономически развитых странах с федеративным или конфедеративным устройством;
* межгосударственная (наднациональная) система технического регулирования в строительстве.

Опыт международной и региональной (ЕС, Лига арабских государств, скандинавские страны) интеграции и гармонизации показывает, что выбор модели, как правило, основан на балансе между регулированием на наднациональном уровне для строительных материалов и изделий и национальном техническом законодательстве для зданий и сооружений.

**3.3. Направление совершенствования и развития нормативной технической базы:**

* пересмотр объектов технического нормирования;
* пересмотр состава и структуры нормативных технических документов в строительстве, целей и принципов их разработки, формирование механизмов их координации и взаимосвязи;
* определение состава и структуры государственных и межгосударственных нормативных технических документов в строительстве и требований к их содержанию;
* формирование и реализация целевых программ разработки нормативных технических документов (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 в строительстве и т.д.);
* обеспечение участия профессионального бизнес-сообщества в разработке нормативных технических документов, в том числе международных;
* обеспечение применения нормативных технических документов всеми участниками строительного процесса, в том числе в части использования национальных стандартов и стандартов организаций 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, а также использования стандартов организаций для оценки технической пригодности новых не стандартизованных строительных материалов, изделий, конструкций и технологий;
* создание современной инфраструктуры технических комитетов по стандартизации в сфере строительства (расширение их количества, создание при необходимости «зеркальных», по отношению к международным и межгосударственным, технических комитетов, обеспечение координации их работы со смежными техническими комитетами, с целью повышения качества разрабатываемых и активизации разработок новых нормативных технических документов);
* оптимизация системы подготовки специалистов и экспертов в области стандартизации.

**3.4. Направления совершенствования системы оценки соответствия:**

* сочетание функций государственного регулирования и механизма саморегулирования в системе оценки соответствия субъектов и объектов технического регулирования;
* обеспечение соответствия субъектов и объектов технического регулирования требованиям нормативных документов и градостроительного законодательства;
* гармонизация и взаимное признание механизмов (форм, схем) оценки и подтверждения соответствия оцениваемых субъектов и объектов установленным (или декларируемым) нормам, стандартам, техническим характеристикам, показателям качества и иным аспектам оценки в рамках РФ, ЕАЭС и ЕС;
* обеспечение признания на зарубежных рынках результатов аккредитации, испытаний, сертификации, полученных российскими органами оценки соответствия;
* обеспечение эффективного и объективного рассмотрения апелляций (обжалований) решений и действий органов оценки соответствия;
* содействие созданию нового и совершенствованию существующего технического оснащения действующих испытательных лабораторий, осуществляющих оценку соответствия строительной продукции;
* повышение уровня профессиональной компетенции и ответственности экспертов и должностных лиц, занимающихся оценкой соответствия, в том числе инновационных, или альтернативных решений в параметрической системе нормирования.

**3.5. Направление совершенствования надзора и контроля:**

* четкая регламентация и стандартизация функции надзора и контроля;
* обеспечение прозрачности процедур надзора и контроля в строительной деятельности;
* развитие негосударственных форм контроля через механизм саморегулирования;
* развитие механизма внесудебного разрешения споров и разногласий, возникающих между субъектами строительной деятельности в процессе исполнения строительного законодательства.

**Раздел 4. Этапы реализации Концепции**

**Первый этап (2016г.**).

Утверждение Концепции совершенствования системы технического нормирования и регулирования в строительной отрасли.

Подготовка и заключение Соглашения между национальными объединениями в сфере строительства и федеральным органом власти, ответственным за техническую политику в области строительства, о сотрудничестве на основе государственно-частного партнерства и делегировании национальным объединениям части функций по техническому регулированию в отрасли.

Разработка Минстроем России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и профессиональным сообществом (национальными объединениями саморегулируемых организаций в строительстве, соответствующими техническими комитетами по стандартизации, другими заинтересованными профессиональными объединениями) Комплексного плана (Дорожной карты) мероприятий по реализации Концепции на период 2016 – 2018гг.

Выбор и обоснование модели системы, корректировка объектов регулирования, определение структуры и содержания технических нормативных актов обязательного и добровольного применения, в том числе, с учетом перспективы перехода на использование информационно-математического моделирования.

Подготовка соответствующих предложений в градостроительное законодательство, законодательство в области технического регулирования и стандартизации.

**Второй этап (2017 – 2018 гг.)**

Реализация Комплексного плана мероприятий по совершенствованию системы технического нормирования и регулирования в строительной отрасли.

Регламентация процедур по организации внедрения различных видов инноваций при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте различных видов объектов капитального строительства путем использования документов по стандартизации и иных документов в области технического регулирования.

**Раздел 5. Ресурсы**

Концепция реализуется на основе долевого финансирования из средств государственного бюджета и бюджета профессионального бизнес-сообщества (национальных объединений в строительстве и др.).

**Раздел 6. Результаты**

Будет сформирована современная комплексная отраслевая система технического нормирования и регулирования в рамках действующего законодательства в области технического регулирования и стандартизации с учетом особенностей строительной отрасли, четко регламентированная градостроительным законодательством, с возможностью интегрироваться в региональную (ЕАЭС), европейскую и международную системы стандартизации и регулирования.

Сократится доля государственного финансирования, и увеличатся затраты бизнес-сообщества на развитие нормативной технической базы и научно-экспериментальные исследования в строительстве.

Сократятся сроки разработки нормативной технической документации, и возрастет прозрачность процедур по стандартизации, оценке соответствия и механизмам контроля и надзора. За счет этого сократится количество технических барьеров и вырастет инновационная и инвестиционная привлекательность отрасли, повысится уровень качества и безопасности строительной продукции и общей культуры строительства.

Путем делегирования профессиональному строительному бизнес-сообществу части полномочий государства по формированию базы нормативных технических документов не правового уровня, привлечения к участию в процедурах оценки соответствия и надзора, организации негосударственного контроля будет реализовано управление системой технического регулирования через саморегулирование.

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 проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Реализация Концепции позволит:

* снизить количество разрабатываемых специальных технических условий (СТУ);
* устранить действующие несоответствия и противоречия в нормативных правовых и нормативных технических документах в строительстве, а также предотвратить появление новых несоответствий и противоречий;
* предотвратить появление дублирующих требований в нормативных правовых и нормативных технических документах в строительстве.