



**Чудиевич Андрей Романович,**  
ведущий эксперт лаборатории судебной  
строительно-технической экспертизы  
РФЦСЭ при Минюсте России

## **ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ**

В статье рассматриваются происходящие преобразования в области нормативно-технического регулирования в строительстве.

---

**Chudievich A.R.**

### **PROBLEMS OF EFFICIENCY OF NORMATIVE AND TECHNICAL REGULATION IN BUILDING**

In article occurring transformations to areas of normative and technical regulation to building are considered.

**Ключевые слова:** проблемы, строительство

**Keywords:** problems, building

Система нормативно-технической документации регламентирует весь процесс строительного производства, начиная с предпроектной проработки (инженерных изысканий), непосредственно проектирования и заканчивая собственно возведением строительных объектов с их последующей эксплуатацией. Нормативно-техническая документация в строительстве представлена целым комплексом положений, отраженных в следующих источниках:

строительные нормы и правила (СНиП, СН, СП, РНиП);

национальные и международные стандарты (ГОСТ, ГОСТ Р, СТ СЭВ, ИСО);

пособия к СНиП и ГОСТ;

правила безопасности (ПБ);  
санитарные правила и нормы (СанПиН);  
гигиенические нормы (ГН);  
правила и нормы противопожарной безопасности (ППБ, НПБ);  
правила и инструкции по охране труда (ПОТ, ТОИ);  
руководящие документы в строительстве (РД, РДС);  
методические документы и указания в строительстве (МДС, МДК, МУ);  
ведомственные нормы и правила (ВН, ВВП, ВНТП, ВСН, ВСП, ОСТ);  
территориальные строительные нормы (ТСН, МГСН);  
иные источники.

Указанные документы, регламентируя отдельные сферы строительного производства, дополняют друг друга, в каждом из них содержатся ссылки на положения ряда других, «родственных» нормативных источников. Требования, содержащиеся в этих документах (их сотни), создают систему нормативно-технического регулирования в строительстве.

Существующая нормативно-техническая документация в строительстве создавалась годами на основании анализа и обобщения теоретических и практических знаний в области строительства, а также совершенствовалась на основании внедрения новых знаний в области науки и техники. Она разрабатывалась усилиями многих разнопрофильных научно-исследовательских коллективов. Одна из основных задач, для решения которой разрабатывалась система нормативно-технического регулирования в строительстве, – обеспечение должной несущей способности зданий, строений и сооружений, а также их способности выполнять свое функциональное назначение.

Происходящие в настоящее время преобразования в данной области оцениваются неоднозначно. Остановимся на этом подробнее.

С июля 2003 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон), в соответствии с которым все требования в сфере технического регулирования разделены на обязательные и подлежащие исполнению на добровольной основе (необязательные). Закон устанавливает порядок разработки, принятия, применения и исполнения общеобязательных государственных требований к продукции, процессам ее производства, а также порядок осуществления тех же процедур применительно к реализации необязательных требований в отношении указанных объектов, а также работ и услуг.

Из содержательной части Закона следует:

1.1. Обязательные требования могут быть определены только в техническом регламенте, принятом согласно данному Закону<sup>1</sup>.

1.2. Технический регламент документ, который принят международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установ-

ленном законодательством РФ, или федеральным законом<sup>2</sup>, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

1.3. Федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установленных ст. 5 данного Закона<sup>3</sup> (п. 3 ст. 4 Закона).

1.4. Технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие: безопасность излучений; биологическую безопасность; взрывобезопасность; механическую безопасность; пожарную безопасность; промышленную безопасность; термическую безопасность; химическую безопасность; электрическую безопасность; ядерную и радиационную безопасность; электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования; единство измерений (п. 1 ст. 7 Закона).

1.5. Технический регламент, принимаемый федеральным законом или постановлением Правительства РФ, вступает в силу не ранее чем через шесть месяцев со дня его официального опубликования (п. 10 ст. 7 Закона).

1.6. Разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо (п. 2 ст. 9 Закона).

1.7. Со дня вступления в силу данного Закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами РФ и нормативными

<sup>2</sup> Согласно п. 1 ст. 9 Закона технический регламент принимается федеральным законом в установленном порядке. Только в особых случаях (см. ст. 10 Закона) технический регламент может быть издан по указу Президента РФ или по постановлению Правительства РФ.

<sup>3</sup> Статья 5 регламентирует особенности технического регулирования в отношении оборонной продукции (работ, услуг) и иных объектов, сведения о которых составляют государственную тайну.

<sup>1</sup> См. п.п. 1–10 ст. 9 Федерального закона «О техническом регулировании».

документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;

охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;

предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей (п. 1 ст. 46 Закона).

1.8. Технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления в силу данного Закона.

Обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых технические регламенты в указанный срок не были приняты, прекращают действие по его истечении (см. п. 7 ст. 46 Закона).

Из содержательной части комментария<sup>4</sup> к Федеральному закону «О техническом регулировании» следует:

2.1. Федеральный закон предусматривает дальнейшую деbüroкратизацию экономики, освобождение предпринимателей от мелочной опеки органов исполнительной власти, кардинальное повышение уровня правового регулирования в важной сфере деятельности (введение комментария).

2.2. Закон разработан в соответствии с практикой работы в данной области стран с развитой рыночной экономикой, требованиями международных экономических организаций, включая Всемирную торговую организацию. Это обстоятельство является необходимым условием интеграции России в мировой экономический процесс (введение комментария).

2.3. Пункт 1 ст. 1 имеет принципиальное значение, поскольку определяет главную идею о разделении объектов технического регулирования на две категории: объекты, в отношении которых устанавливаются общеобязательные государственные требования, и объекты, тре-

бования к которым исполняются на добровольной основе (п. 1 комментария к ст. 1).

2.4. До принятия Федерального закона «О техническом регулировании» вопрос об обязательных требованиях к продукции и другим объектам регулировался Законом РФ «О стандартизации», принятым в 1993 г., согласно которому обязательные требования устанавливались в государственных стандартах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, причем не только на продукцию, как это предусмотрено Федеральным законом «О техническом регулировании», но также на работы и услуги. Действие государственных стандартов сохраняется до вступления в силу соответствующих технических регламентов, и только в части, отвечающей целям технического регулирования, ссылки на эти стандарты в законодательстве продолжают действовать (п. 1 комментария к ст. 1).

2.5. Работы и услуги в данном случае следует отличать от работ и услуг, результат которых не имеет материально-вещественной формы и не связан с продукцией; на такие работы и услуги обязательные требования не устанавливаются. К ним могут быть отнесены, в частности, услуги связи, медицинские, ветеринарные, аудиторские, консультационные, информационные, образовательные, туристические и др. Вместе с тем нельзя не отметить, что при оказании упомянутых услуг, безусловно, существуют определенные риски, требующие установления соответствующих норм безопасности. Такие нормы могут носить только обязательный характер. В связи с этим концепция Закона в отношении работ и услуг представляется ошибочной (п. 3 комментария к ст. 1).

2.6. Закон четко определил статус международных и национальных стандартов как возможной основы для разработки технических регламентов (п. 9 комментария к ст. 3).

2.7. Национальный стандарт согласно его наименованию и уровню утверждения является документом федерального значения в области стандартизации, который носит рекомендательный характер (п. 10 комментария к ст. 3).

2.8. В силу новаторского характера Закона практически все законодательные и иные нормативные правовые акты РФ в части, касающейся сферы применения Закона, в той или иной мере противоречат его положени-

<sup>4</sup> Здесь и далее используются положения Комментария к Федеральному закону РФ от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (постатейный) / Я.Е. Парций, заслуженный юрист РСФСР, для ИПС «Кодекс», 2002.

ям. Поэтому применение того или иного ранее принятого акта должно сопровождаться установлением того, не противоречит ли он данному Закону. Это касается даже некоторых положений ГК, УК, КоАП, не говоря уже о законах о защите прав потребителей, об основах туристской деятельности, о качестве и безопасности пищевых продуктов, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и других, а также многих постановлений Правительства РФ, включая положения о федеральных органах исполнительной власти (п. 2 комментария к ст. 4).

2.9. Согласно п. 1 ст. 46 до вступления в силу соответствующего технического регламента к объектам, которые он регулирует, применяются обязательные требования, установленные ранее законами РФ, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти (государственными стандартами, санитарными правилами, строительными нормами и правилами и другими обязательными документами). Однако соблюдению подлежат не все обязательные требования, установленные указанными актами, а только те, которые соответствуют целям, указанным в данном пункте. Эти цели полностью совпадают с целями принятия технических регламентов, изложенными в ст. 6 Закона (см. п. 1.7 настоящей статьи). Указанные в данном пункте акты в части, не отвечающей упомянутым целям, фактически утратили силу с 1 июля 2003 г. (п. 2 комментария к ст. 46).

На основании анализа положений Федерального закона «О техническом регулировании» и комментариев к нему представляется возможным сделать следующие выводы.

3.1. Основная цель принятия данного Закона – приведение действующей нормативно-технической документации на территории РФ в соответствие с требованиями международных экономических организаций, включая Всемирную торговую организацию. При этом практически все законодательные и иные нормативные правовые акты РФ в части, касающейся сферы применения Закона, в той или иной мере противоречат его положениям. Данное обстоятельство ставит под сомнение его легитимность.

3.2. Положениями Закона не установлен четкий порядок определения перечня требований, подлежащих обязательному исполнению

в переходный период (июль 2003–2007 гг.) применительно к существующей нормативно-технической документации в строительстве. И это при том, что большинство документов системы нормативно-технического регулирования в строительстве определяют требования, направленные на обеспечение должной несущей способности и функциональности зданий, строений и сооружений. От этого в конечном итоге зависит безопасность строительных объектов, жизнь и здоровье людей.

3.3. Существующая нормативно-техническая документация в соответствии с положениями Закона является основой для разработки соответствующих технических регламентов. При этом не исключается ситуация, при которой в целях «дебюрократизации» экономики будет утверждаться «не-что» с эффектным названием – «технический регламент». Настоящий Закон перечеркивает результаты долгой и кропотливой работы создателей существующей системы нормативно-технического регулирования в строительстве. Предлагается к июлю 2010 г. ввести, по сути, новую систему нормативно-технического регулирования в строительстве взамен существующей. К сожалению, здесь срабатывает традиционный для нас принцип «ломать – не строить»: вместо того чтобы сохранить все лучшее в нормировании и дополнить его новыми разработками на основании достижений науки и техники, предлагается разрушить работоспособную и опробованную систему (а для ее совершенствования нет пределов).

3.4. Разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо. Непонятно, на кого возложены права и обязанности по разработке технических регламентов в области строительства взамен существующей нормативно-технической документации. К сожалению, нам не известен ни один технический регламент в области строительства, который прошел все стадии согласования, принятия и утверждения в установленном законом порядке. Выпущенным же Госстроем РФ в 2002–2005 гг. нормативно-техническим документам отказано Минюстом РФ в госрегистрации из-за вступления в действие Федерального закона «О техническом регулировании».

3.5. Вызывает сомнение минимизация требований, предъявляемых к безопасности строительства. Учитывая то обстоятельство, что строительство по отношению к другим ви-

дам деятельности в России занимает устойчивое первое место по количеству несчастных случаев (в том числе со смертельным исходом), какие-либо упрощения, «послабления» в этой части, как представляется, только усугубят и без того неблагоприятную ситуацию.

Таким образом, учитывая ситуацию с применением Федерального закона «О техническом регулировании», сложность для понимания неспециалистами (к примеру, законодателем) системы существующей нормативно-технической документации в области строительства, а также общественную значимость и насущность проблем, связанных с качеством

строительства, представляется целесообразным распространение настоящего Закона на сферу нормирования в строительстве приостановить. Следует при этом учесть то обстоятельство, что такого рода прецедент заложен в самом его тексте: «Действие настоящего Федерального закона не распространяется на государственные образовательные стандарты, положения (стандарты) о бухгалтерском учете и правила (стандарты) аудиторской деятельности, стандарты эмиссии ценных бумаг и проспектов эмиссии ценных бумаг» (п. 3 ст. 1 Закона).