

*Стукаленко О. В.,**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри прикладної економіки
Одеського інституту фінансів
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРОБЛЕМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена визначенню проблем реформування системи технічного регулювання будівельної галузі України в контексті євроінтеграції.

Ключові слова: законодавство, будівельна галузь, ЕС, технічний регламент, Україна.

Постановка проблеми. Становлення в Україні демократичної, соціальної, правової держави висуває на порядок денний необхідність приведення системи права України у відповідність із тими принципами, на яких побудовані відповідні системи розвинених країн світу, зокрема європейських [1].

Розглядаючи питання гармонізації права України до європейських стандартів, важко не зауважити та не зазначити про проблеми які фактично існують в українському праві в сфері будівництва. Нерозуміння у минулому необхідності кардинальної перебудови системи технічного регулювання, починаючи передусім з реформи законодавчого поля, сьогодні фактично призвело до виникнення низки протиріч та протистоянь між відсталою системою та зростаючими потребами бізнесу, промисловості й суспільства.

У той же час невідповідність деяких норм чинного законодавства в сфері будівництва в Україні призводить до висновку про необхідність додаткового розгляду цієї тематики з акцентуванням на основних проблемах з подальшою можливістю створення ефективного українського законодавства в сфері реформування системи технічного регулювання будівельної галузі. Ця проблематика загострюється та підсилюється ще й тією обставиною, що Україна розглядає та вважає ЄС своїм стратегічним партнером, тому розгляд питання, пов'язаного з європейською системою технічного регулювання будівельної галузі, є актуальним для українського законодавства в сфері будівництва. Важливою складовою успішної інтеграції є гармонізація українського законодавства з законодавством ЄС.

Стан дослідження. Реформування системи технічного регулювання будівельної галузі України є мало розробленим. Проаналізувавши наукову літературу та законодавство, можна констатувати, що комплексне наукове дослідження у цій сфері відсутнє. Недостатність науково-теоретичної бази у сфері реформування системи технічного регулювання будівельної галузі ускладнює можливість використання української будівельної продукції на внутрішньому європейському ринку.

Метою статті виступає аналіз українського законодавства в сфері реформування системи технічного регулювання будівельної галузі, з'ясування особливостей

українського законодавства в зазначеній сфері та окреслення кола проблем в даній сфері та визначення шляхів їх подолання в Україні в контексті євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Дослідження теорії адміністративного права як наріжного каменя правової реформи, що триває в Україні та в інших країнах Східної Європи, полягає у викристалізації головної функції сучасного адміністративного права, яка виявляється як регуляторна в публічно-правових відносинах і як захисна у приватно-правових відносинах. Отже, на сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави. Для цього необхідне оновлення правової бази [2]. Тому використання світового досвіду буде доречним. Очевидно, що євроінтеграційні завдання, поставлені Президентом та Урядом України перед вітчизняною будівельною галуззю, можливо вирішити лише за умови розбудови сучасної системи технічного регулювання, гармонізованої із кращими світовими та європейськими аналогами. В площині оновлення українського законодавства та його гармонізацію з європейським важливим є визначення кола проблем для їх подальшого вирішення.

Враховуючи реалії життя, коли виникла низка протиріч та протистоянь між відсталою системою та зростаючими потребами промисловості й суспільства, важливо їх визначити та осмислити. Зазначені протиріччя продовжують впливати на суспільні відносини і як наслідок: а) держава продовжує фінансувати розроблення національних еталонів, які не співпадають з міжнародних стандартами і не можуть забезпечувати простежуваність до одиниць SI [3] під час передавання розміру одиниці фізичної величини від національного еталону до робочих засобів виміральної техніки, що вкрай ускладнює підтвердження компетентності вітчизняних лабораторій за міжнародними стандартами і фактично призводить до невизнання результатів випробувань більшості акредитованих вітчизняних лабораторій у розвинених країнах світу та Європейському Союзу; б) державне фінансування гармонізації стандартів вкрай неефективне, передбачає розпорошення коштів за різними галузями, що, в свою чергу, призводить до відсутності контролю за розробленням стандартів, неефективності та неконтрольованості в роботі численних технічних комітетів зі стандартизації (ТК). У результаті – рівень гармонізації стандартів останнім часом не зростає, а падає; в) перехід від обов'язкової сертифікації продукції до оцінювання відповідності продукції за технічними регламентами (далі – ТР), розробленими на основі європейських директив, відбувається дуже повільно через відсутність будь-якого наукового обґрунтування механізмів

такого переходу, а самі ТР в Україні практично не впроваджуються.

Разом з тим недостатнім залишається рівень залучення вітчизняних підприємств і організацій до процесів стандартизації у будівництві. Формування розуміння українськими бізнесовими колами переваг використання сучасних стандартів, створення нової культури ведення бізнесу та споживання, частиною якої є підвищення довіри до національної системи технічного регулювання, мають супроводжуватися широкою просвітницькою кампанією у суспільстві. Це допоможе зменшити перешкоди щодо введення або застосування заходів, необхідних для підвищення конкурентоздатності будівельної продукції, за умови, що ці заходи не застосовуються у спосіб, який являє собою засіб свавільної або невинуватної дискримінації між Членами СОТ, на території яких існують однакові умови, або який являє собою приховане обмеження міжнародної торгівлі.

На жаль, масив прийнятих національних стандартів, гармонізованих з міжнародними та європейськими, на сьогодні не в повній мірі застосовується у будівельній промисловості України. Забезпечити впровадження стандартів набагато складніше, оскільки це потребує модернізації та технічного переобладнання виробництва, застосування сучасних систем управління.

Необхідно наголосити, що стандартизація встановлює та закріплює в законодавчому порядку самі прогресивні форми технічного регулювання, підвищує ефективність наукової і виробничої діяльності. А також, стандарти за своєю природою і за своєю суттю представляють собою ефективний засіб вирішення інноваційних питань розвитку економіки, підвищення технічного рівня і якості продукції, підвищення продуктивності праці, раціональне використання і економії всіх видів ресурсів, впровадження нових методів контролю та випробувань промислової продукції.

Проте наявність таких стандартів є сучасною технічною нормативною базою, яка надає можливість українським підприємствам переорієнтувати свій потенціал на виконання вимог сучасних стандартів та підвищувати конкурентоспроможність своєї продукції на міжнародному ринку.

Отже, саме на спеціалістів системи технічного регулювання покладене виконання зазначених вище завдань, безумовне виконання яких буде забезпечене завдяки високому науковому рівню та компетентності фахівців галузі.

У контексті реформування системи технічного регулювання будівельної галузі необхідно вирішити низку проблем:

1. переконати підприємців, що стандартизація надає можливість нарощувати виробничий потенціал підприємств, упроваджувати прогресивні технології й нові види високоякісної продукції, що дає змогу випускати конкурентоспроможну продукцію, яка забезпечить вихід українських товаровиробників на світові ринки;

2. активізувати роботу технічних комітетів стандартизації (ТК) та покращити її ефективність (згідно із законодавством і міжнародною практикою функції з розроблення, розгляду та погодження міжнародних (регіональних) та національних стандартів покладаються на ТК, які формуються на принципах представництва всіх зацікавлених

сторін. До роботи в ТК залучаються представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, науково-технічних та інженерних товариств споживачів, громадських організацій, провідні науковці й фахівці);

3. активізувати участь підприємців в процесах стандартизації, зокрема у фінансуванні розроблення державних стандартів. Сьогодні фінансування здійснюється переважно за рахунок бюджетних коштів, а замовлення від бізнесу і промисловості мають поодинокий характер;

4. вирішити проблему неузгодженості законодавчих актів зі стандартизації, через що стримується її подальший розвиток і негативно впливає на розвиток національної економіки в цілому. Це завдання повинен вирішувати центральний орган виконавчої влади разом з науковцями.

Україна зі вступом до Світової організації торгівлі не декларативно, а по суті має дотримуватися вимог угод цієї організації, зокрема Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (Угода ТБТ) [4, с. 131] та Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів [5, с. 63], і нести відповідальність у разі їх порушення. Саме ці угоди встановлюють загальні принципи та правила технічного (а радше, нетарифного державного) регулювання, основною метою якого є забезпечення доступу на ринок лише безпечних продукції, робіт чи послуг для людей, тварин, рослин та природного довкілля і таких, які не введуть в оману споживача.

Законами України «Про стандартизацію» [6], «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [7] і НД національної стандартизації ці правила впроваджено в Україні. Зазначені нормативні акти встановлюють основні принципи державної політики у сфері технічного регулювання:

1. забезпечення участі фізичних та юридичних осіб у розробленні НД і вільного вибору ними стандартів, якщо інше не передбачено законодавством;

2. відкритість, прозорість і доступність процедур стандартизації та оцінювання відповідності;

3. дотримання міжнародних та європейських правил і процедур у сферах стандартизації й оцінювання відповідності, пріоритетність прямого впровадження міжнародних і регіональних стандартів;

4. у разі розроблення національного стандарту, який не відповідає міжнародному документу чи не має такого аналогу, треба розробляти відповідне обґрунтування та надавати повідомлення (нотифікацію) про проект для ознайомлення торговельних партнерів і надання ними коментарів;

5. забезпечення повного і всебічного інформування всіх зацікавлених суб'єктів за рівних умов;

6. координація діяльності органів виконавчої влади, розмежування їх повноважень і функцій та уникнення дублювання.

Детально ці правила викладено у настанові [8], яка за сутністю є аналогом Кодексу усталеної практики розроблення, прийняття і застосування стандартів (Кодекс) Угоди ТБТ. Треба наголосити, що уже на початковому етапі розбудови національна стандартизація базувалася на визнаних міжнародних принципах: доступності, відкритості та прозорості процесу розроблення НД і прийняття (затвердження) його на засадах консенсусу, тобто

за відсутності суттєвих заперечень будь-якої сторони, що бере участь у розробленні. Це стало підставою керівництву Держспоживстандарту у грудні 1996 року зробити офіційну заяву щодо приєднання до Кодексу. З цього часу відомості про це публікуються у періодичному виданні – спеціальному довіднику ISO, який містить систематизовану інформацію стосовно національних органів стандартизації країн, що приєдналися до нього [9]. Викладене вище стосувалось стандартизації у всіх галузях економіки за винятком будівництва і будівельної індустрії, яка згідно Законом «Про стандартизацію» віднесена до компетенції центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) з питань будівництва. Її можна пояснити тим, що у сфері будівництва основними НД були настанови з вимогами до проектування, виготовлення й експлуатації будівель і споруд – будівельні норми і правила. Ця схема відрізняється від схем, прийнятих у більшості країн Заходу, в яких історично стандартизація в галузі електротехніки й електричних технологій проводилась електротехнічними товариствами чи спілками. Західна схема організації стандартизації пояснює наявність Міжнародної електротехнічної комісії – другої за значенням міжнародної організації зі стандартизації, яка прийняла понад 5 тис. міжнародних стандартів, зокрема щодо безпечності електротехнічних приладів та виробів побутового і промислового призначення.

Однією з обов'язкових вимог Кодексу є вимога щодо відповідальності за координацію діяльності у сфері стандартизації на національному рівні. Цю відповідальність повинен брати на себе національний орган стандартизації країни, яким, відповідно до чинного законодавства України є ЦОВВ з питань стандартизації – Держспоживстандарт.

Цю вимогу складно виконати в Україні, якщо взяти до уваги галузеву стандартизацію, отриману у спадок від системи стандартизації колишнього СРСР, в якій кількість галузевих НД (ОСТ, РД, РТМ, ТУ) більше ніж у два рази перевищувала кількість НД загальнодержавного рівня (ГОСТ, РД, Р).

Треба також зазначити документи органів влади з функціями державного регулювання і нагляду, а саме з питань охорони праці, безпечності споруд, систем, машин та устаткування, санітарної гігієни й охорони здоров'я. До них належать згадані вище будівельні норми і правила: а) правила будівництва, виготовлення та (чи) безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки (посудин, що працюють під тиском, котлів, ліфтів, вантажопідіймальних кранів, трубопроводів тощо); б) санітарні норми і правила, гранично допустимі концентрації чи рівні, мікробіологічні нормативи; в) медико-біологічні вимоги тощо; г) ветеринарно-санітарні правила; г) правила радіаційної безпеки.

Зараз створилася ситуація існування близько тисячі будівельних та санітарних норм і правил (СНиП, СанПиН, ВСН, СП), а також сотні нормативно-правових актів про охорону праці та промислової безпеки.

Законами «Про стандартизацію» та «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» передбачено нову категорію НД – «технічний регламент», метою розробки і застосування якого є: захист життя, здоров'я та майна людей; захист тварин, рослин, довкілля та природних ресурсів; запобігання недобросовісній практиці, зокрема уведенню в оману стосовно призначення чи

безпечності продукції; усунення загрози для національної безпеки.

Саме з цією метою розроблено і прийнято документи органів влади з функціями державного регулювання і вони де-факто є технічними регламентами. Подібним чином трактується термін «технічний регламент» у директиві Європейського Союзу [12], якою встановлено правила розробки і прийняття НД. Згідно з цією директивою, «технічні регламенти» – це закони, регламенти чи адміністративні акти, що містять посилання на стандарти, настанови чи технічні умови і дотримання яких (де-юре чи де-факто) дозволяє виконати вимоги, встановлені згаданими документами.

З врахуванням Розпорядження КМУ «Про затвердження плану першочергових заходів щодо реформування системи технічного регулювання» від 19.05.2010 № 1070-р [13] та Розпорядження КМУ від 13 лютого 2013 р. № 73-р «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік» [14], та Розпорядження Прем'єр-міністра України М. Азарова від 25 березня 2013 р. №157 «План заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [15] у сфері стандартизації цими Планами передбачено вжиття наступних заходів: а) розгляд питання щодо створення Національного органу стандартизації відповідно до принципів, застосовуваних в ЄС; б) підготовка та затвердження плану прийняття ТР на період до 2020 року; в) розроблення стандартів, необхідних для прийняття ТР; г) виконання Програм перегляду чинних в Україні міждержавних стандартів (ГОСТ), та приведення їх у відповідність до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі; г) прийняття за країни щодо адаптації законодавства України в сфері будівництва до законодавства Європейського Союзу.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити деякі висновки. *По-перше*, трансформаційні процеси, пов'язані зі збільшенням зв'язків між суб'єктами міжнародного права, стимулюють та спрямовують законодавство України в бік активізації та поліпшення взаємодії національного законодавства з законодавством ЄС. А це, у свою чергу, дозволить українським підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, які працюють з будівельним ринком ЄС, більш ефективно використовувати потенціал та можливості цього ринку. *По-друге*, при використанні законодавства ЄС в будівельній сфері в системі державного механізму та визначення шляхів його реформування, слід враховувати національні особливості правової системи нашої держави, а це дозволить обирати найприйнятніші для України варіанти й формулювати пропозиції щодо вдосконалення наукового підґрунтя для формування вітчизняного законодавства. *По-третє*, здійснити «ревізію» українських технічних стандартів щодо будівельної продукції і з врахуванням європейського розвитку економіки України та прийняти нові адаптовані норми в сфері технічного регулювання будівельної галузі.

Література:

1. Петков С. В. Місце адміністративного права серед інших галузей права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://adminpravo.blogspot.com/2013/09/blog-post_9098.html – Назва з екрана.

2. Петков С. В. Гармонізація законодавства – перший крок до громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://adminpravo.blogspot.com/2013/09/blog-post.html>. – Назва з екрана.
3. SI – International System of Units [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/SI>. – Назва з екрана.
4. Угода про технічні бар'єри в торгівлі – Результати уругвайського раунду переговорів / Тексти оригінальних документів. – Київ : «Вимір», Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ, 1998. – С. 131-152.
5. Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів – Результати уругвайського раунду переговорів / Тексти оригінальних документів. – Київ : «Вимір», Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ, 1998. – С. 63-77.
6. Про стандартизацію : Закон України від 17 травня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3164-15>. – Назва з екрана.
7. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3164-15>. – Назва з екрана.
8. ДСТУ ISO/IEC. Guide 59:2000. Кодекс ustalених правил стандартизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dssu.gov.ua/control/uk/archive/docview?typeId=89931&sortBy=0&orderBy=null&docId=89943&docs_stind=1. – Назва з екрана.
9. WTO TBT Standards Code Directory (Довідник щодо запровадження Кодексу Угоди про технічні бар'єри у торгівлі). – 2006. – 11 видання. – 160 с.
10. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>. – Назва з екрана.
11. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>. – Назва з екрана.
12. Директива 98/34/ЕС. Про процедуру інформування щодо стандартів, технічних регламентів і правил з надання послуг в інформаційному суспільстві. DIRECTIVE 98/34/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL LAYING DOWN A PROCEDURE FOR THE PROVISION OF INFORMATION IN THE FIELD OF TECHNICAL STANDARDS AND REGULATIONS AND OF RULES ON INFORMATION SOCIETY SERVICES [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sitecompliance.co.uk/docs/EU%20Directive%201998-34.pdf>. – Назва з екрана.
13. Про затвердження плану першочергових заходів щодо реформування системи технічного регулювання : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 травня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1070-2010-%F0>. – Назва з екрана.
14. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік : Розпорядження КМУ від 13 лютого 2013 р. № 73-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/73-2013-p>.
15. План заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Розпорядження Прем'єр-міністра України М. Азарова від 25 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Стукаленко О. В. Отдельные вопросы относительно проблем реформирования системы технического регулирования строительной отрасли в контексте евроинтеграции

Аннотация. Статья посвящена определению проблем реформирования системы технического регулирования строительной отрасли Украины в контексте евроинтеграции.

Ключевые слова: законодательство, строительная отрасль, ЕС, технический регламент, Украина.

Stukalenko O. Separate questions are in relation to the problems of reformation of the system of the technical adjusting of building industry in the context of eurointegration

Summary. The article is sanctified to determination of problems of reformation of the system of the technical adjusting of building industry Ukraine in the context of eurointegration.

Key words: legislation, building industry, EC, technical regulation, Ukraine.