

УДК 004.891.2: 69.05

Ісаєнко Д. В.

*кандидат наук з державного управління, конфедерація будівельників України**orcid.org / 0000-0002-6093-3967*

ПОНЯТТЯ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ

Анотація: в статті обґрунтовується визначення терміну «технічне регулювання у будівництві».

Метою статті є обґрунтування чіткого визначення поняття «технічне регулювання у будівництві», що дасть можливість завдяки цій конкретизації коректно формулювати основні першочергові та перспективні завдання подальшого розвитку та запровадження механізмів технічного регулювання у будівельній галузі

На сьогодні поки що немає критичного осмислення основного поняття у цій царині – власне поняття «технічне регулювання» саме для будівельної галузі. Одразу слід зазначити, що термінологія та її тлумачення, викладені у законодавчих і підзаконних актах, не завжди збігаються з результатами наукових досліджень в цьому напрямку, оскільки в законодавстві є необхідність визначення термінології, яку можна використовувати при вирішенні спірних питань судової практики тощо, а при формулюванні термінології та її тлумачення на підставі наукових досліджень завжди залишається можливість для наукової дискусії та, за необхідності, коригування визначених термінів і їх тлумачень. Основним стратегічним завданням технічного регулювання у будівельній галузі є формування нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір технічного регулювання у будівництві. Така нормативна база повинна стати основою формування безпечного для життєдіяльності людини середовища, а також забезпечити створення умов для сталого розвитку природного середовища.

Процес створення безпечного середовища для життєдіяльності людини ґрунтується на потребах людини (тобто кінцевого споживача) до цього середовища в цілому та до його окремих елементів. А ці потреби мають властивість змінюватися, і для того, щоб вимоги нормативного забезпечення формування середовища могли оперативніше реагувати на зміни потреб людини, підходи до створення вимог і в цілому нормативного забезпечення необхідно вдосконалювати через широке запровадження механізмів технічного регулювання саме в будівельній галузі. Технічне регулювання у будівництві – створення нормативного забезпечення будівельної галузі для формування безпечного середовища для життєдіяльності людини з урахуванням сталого розвитку природного середовища, а також запровадження та функціонування

механізмів, які створюють сприятливі умови для саморегулювання ринкових відносин між виробниками, постачальниками та споживачами продукції, послуг і процесів, пов'язаних зі створенням продукції будівельного призначення та елементів середовища життєдіяльності людини.

Ключові слова: будівництво, технічне регулювання у будівництві, нормативно-правове регулювання, термінологія.

Постановка проблеми. Розвиток будь-якої сфери знань неможливий без чіткого визначення понятійного апарату. І в першу чергу необхідно однозначно сформулювати базові поняття. У сфері технічного регулювання в будівництві таким базовим основоположним поняттям є власне «технічне регулювання». На сьогодні є немало тлумачень цього поняття, але вони не розкривають повною мірою його значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним з ґрунтовних досліджень закордонного досвіду технічного регулювання у будівництві, а разом з цим і визначення основоположних понять у цій сфері є аналітичний огляд А.Серих. Крім того, окремі терміни та їх визначення з питань технічного регулювання прописані в законодавчих і підзаконних актах, чинних в Україні. Також питання формування термінології з технічного регулювання висвітлювалися у працях Барзиловича Д.В., Омеляненка М.В., Тарасюка В.Г. та інших фахівців. Однак на сьогодні поки що немає критичного осмислення основного поняття у цій царині – власне поняття «технічне регулювання» саме для будівельної галузі. Одразу слід зазначити, що термінологія та її тлумачення, викладені у законодавчих і підзаконних актах, не завжди збігаються з результатами наукових досліджень в цьому напрямку, оскільки в законодавстві є необхідність визначення термінології, яку можна використовувати при вирішенні спірних питань судової практики тощо, а при формулюванні термінології та її тлумачення на підставі наукових досліджень завжди залишається можливість для наукової дискусії та, за необхідності, коригування визначених термінів і їх тлумачень.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування чіткого визначення поняття «технічне регулювання у будівництві», що дасть можливість завдяки цій конкретизації коректно формулювати основні першочергові та перспективні завдання подальшого розвитку та запровадження механізмів технічного регулювання у будівельній галузі.

Виклад основного матеріалу. Запровадження ринкових відносин в будь-якій сфері економіки передбачає створення та подальший розвиток механізмів ринкового регулювання на всіх рівнях – від виробництва продукції до використання цієї продукції за призначенням кінцевим споживачем.

Будівельна галузь не є винятком у цих перебудовчих процесах. Зміна адміністративних важелів впливу на ринкове регулювання діяльності галузі – одне з основних першочергових завдань, яке повинно бути реалізоване під час створення конкурентоспроможної сфери економіки – будівельного комплексу, який до того ж є і фондоутворюючою галуззю.

Реалізація цього завдання можлива при запровадженні у повному обсязі механізмів технічного регулювання у будівництві.

Однак основним стратегічним завданням технічного регулювання у будівельній галузі є формування нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір технічного регулювання у будівництві. Така нормативна база повинна стати основою формування безпечного для життєдіяльності людини середовища, а також забезпечити створення умов для сталого розвитку природного середовища.

Сьогоднішній стан середовища життєдіяльності людини характеризується рядом негативних тенденцій (рис. 1):

– неупорядкована містобудівна діяльність¹ (останнім часом владними структурами здійснено ряд заходів щодо вдосконалення законодавства у сфері містобудівної діяльності, в тому числі створення сприятливих умов для залучення інвестицій у будівельну галузь через спрощення дозвільних процедур у питаннях створення об'єктів будівництва, однак стан справ у будівельному комплексі поки що залишається нестабільним через недостатній приток інвестицій та збереження великої можливості «ручного» впливу на процедури, пов'язані зі зведенням об'єктів будівництва на різних етапах, а, отже, суб'єктивний фактор все ще має значний вплив на функціонування галузі);

– значна зношеність основних фондів (переважна більшість основних фондів, які використовуються у різних сферах економіки, дісталися Україні у спадок від Радянського Союзу та потребують суттєвого оновлення, а деякі з них повної заміни. Крім того, будівництво нових сучасних об'єктів, у першу чергу промислового та інфраструктурного призначення, вимагає запровадження нових технологій, а значить нових машин, механізмів та обладнання);

¹ Під терміном «містобудівна діяльність» згідно із Законом України «Про основи містобудування» розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

– поява на ринку недоброякісної продукції (з відкриттям кордонів та появою великої кількості нової продукції будівельного призначення внаслідок недосконалої національної правової бази та відсутності належної системи контролю далеко не завжди є можливість відповідним чином забезпечувати оцінку якості цієї продукції перед її появою на ринку. Цим користуються недобросовісні виробники та постачальники, в значній кількості насичивши ринок неякісною продукцією, застосування якої може завдати шкоди людині та середовищу);

зниження експлуатаційних властивостей елементів середовища (здійснення забудови територій, нехтуючи вимогами містобудівного законодавства та містобудівної документації, зношеність основних фондів, застосування не завжди доброякісної продукції будівельного призначення в результаті дає зниження експлуатаційних властивостей елементів середовища життєдіяльності людини з подальшим негативним впливом на природне середовище. Невідповідність середовища та його елементів потребам окремої людини та суспільства в цілому призводить до зниження рівня якості життя).

Для виправлення зазначених диспропорцій розбалансованого середовища необхідно запровадити повноцінну систему технічного регулювання. У разі реалізації у повному обсязі основного стратегічного завдання технічного регулювання можна буде отримати комфортне для людини середовище, яке матиме такі ознаки:

- послідовну містобудівну політику;
- оновлення основних фондів;
- сприятливі умови для добросовісної конкуренції серед виробників продукції будівельного призначення;
- проектування та будівництво елементів середовища з урахуванням потреб споживачів.

Реалізувати стратегічне завдання технічного регулювання можливо через вирішення таких довгострокових завдань:

- утворення системи технічної апробації продукції будівельного призначення;
- поширення нормативного забезпечення на весь життєвий цикл будівельної продукції;
- удосконалення та розвиток нормативного забезпечення у зв'язку з запровадженням основних вимог до будівель і споруд;
- забезпечення зворотного зв'язку з виробниками та споживачами будівельної продукції;
- створення сприятливих умов для запровадження прогресивних рішень на основі інноваційних розробок;

– перехід від нормативної бази з жорстким регламентуванням розроблення проектної документації до нормативної бази, яка визначає основні вимоги безпеки.

Загалом нормативна база повинна стати основою формування безпечного для життєдіяльності людини середовища, а також забезпечити створення умов для сталого розвитку природного середовища.

Тому головною метою технічного регулювання у будівництві можна визначити створення безпечного середовища для життєдіяльності людини з урахуванням забезпечення сталого розвитку природного середовища.

Для запровадження в повному обсязі механізмів технічного регулювання у будівництві передусім необхідне чітке розуміння поняття технічного регулювання саме для будівельної сфери.

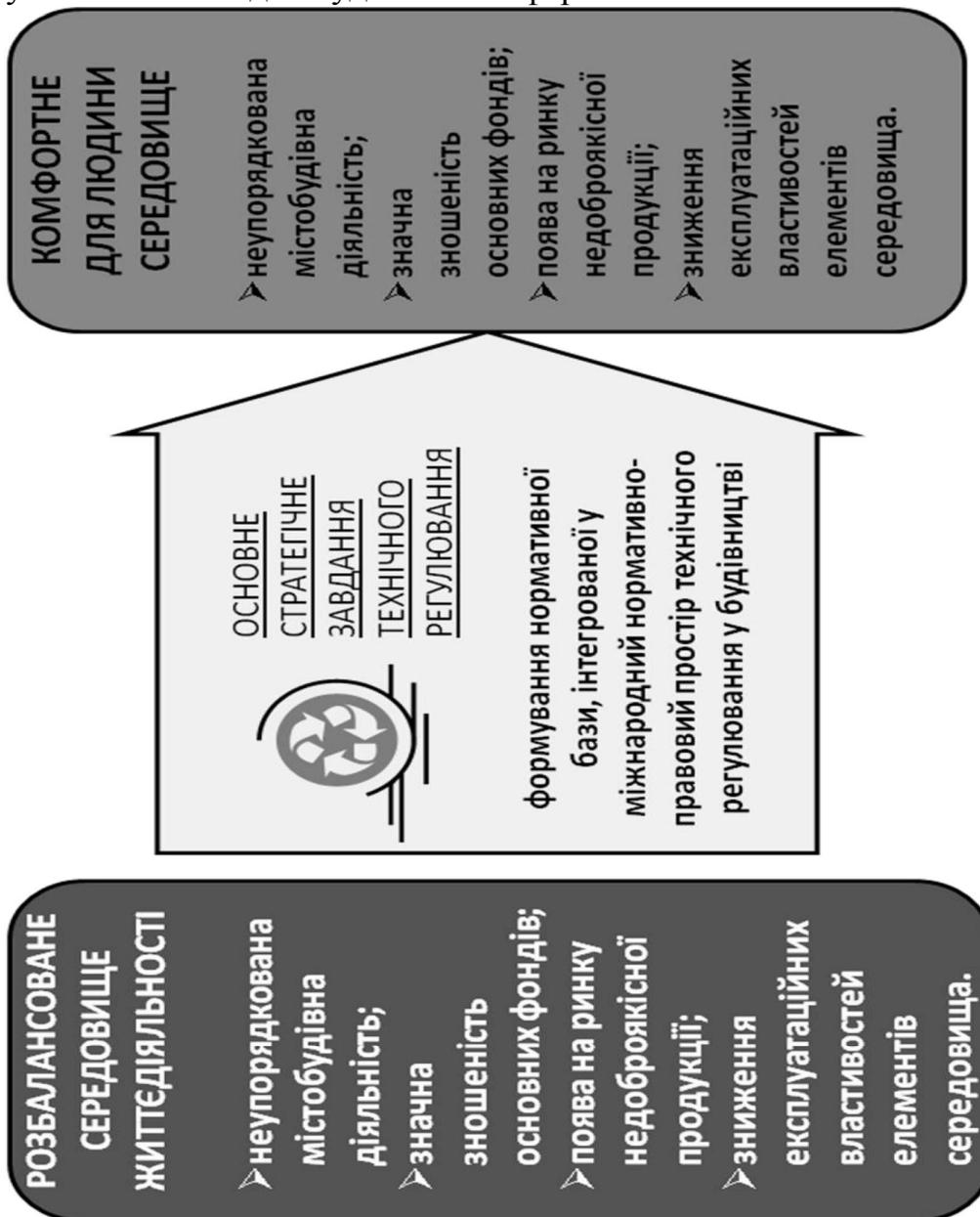


Рис. 1 – Основне стратегічне завдання технічного регулювання

Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» подано таке тлумачення цього терміну: «технічне регулювання – правове регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов'язкових вимог до характеристик продукції або пов'язаних з ними процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції чи інших видів державного нагляду (контролю)» [1].

Цей законодавчий акт поширюється на різні сфери економіки України, кожна з яких має свої особливості функціонування. Будівельна галузь є специфічною сферою, основною метою якої є формування безпечного та комфортного середовища життєдіяльності людини. Кінцевим результатом будівельної діяльності є створення об'єктів, які повинні забезпечувати реалізацію людиною її потреб. Такими об'єктами є території, споруди (до яких належать і будівлі різного функціонального призначення).

Зрозуміло, що для створення таких об'єктів необхідно враховувати великий спектр факторів і умов для забезпечення безпеки цих об'єктів і для людини, і для довкілля.

Крім цього, слід також враховувати ту обставину, що процес створення безпечного середовища для життєдіяльності людини ґрунтується на потребах людини (тобто кінцевого споживача) до цього середовища в цілому та до його окремих елементів. А ці потреби мають властивість змінюватися, і для того, щоб вимоги нормативного забезпечення формування середовища могли оперативніше реагувати на зміни потреб людини, підходи до створення вимог і в цілому нормативного забезпечення необхідно вдосконалювати через широке запровадження механізмів технічного регулювання саме в будівельній галузі.

Виходячи з цього, будівельна галузь є досить специфічною сферою, яка не має аналогів. Крім того, нормативна база, яка регулює діяльність у цій сфері економіки, є досить складною системою взаємопов'язаних документів – будівельних норм і стандартів.

З огляду на це варто зазначити, що наведене вище визначення технічного регулювання в частині застосування його для будівельної галузі не може бути вичерпним.

Загалом, міжнародна практика говорить про те, що технічне регулювання – метод нетарифного регулювання торговельно-економічної діяльності. Реалізація цього метода покликана забезпечити ліквідацію бар'єрів у торгівлі продукцією та послугами між державами [2]. З іншого боку, необхідно на національному рівні забезпечити належний контроль за якістю продукції, що потрапляє на внутрішній ринок країни, оскільки це пов'язано з безпекою об'єктів, які створюються в результаті діяльності будівельної галузі.

Тому необхідно запроваджувати такі механізми, щоб, з одного боку, вони не створювали необґрунтованих бар'єрів у міжнародній торгівлі, а з іншого боку, вони були ефективними в боротьбі з неякісною продукцією, послугами та процесами.

У зв'язку з цим визначати технічне регулювання як один з методів нетарифного регулювання, можливо, і доцільно, однак лише з точки зору торговельно-економічної діяльності. З огляду на те, що технічне регулювання у будівництві – набагато складніший процес – його слід розуміти як складну систему взаємопов'язаних механізмів, спрямованих на досягнення кінцевої мети технічного регулювання у будівельній галузі.

Отже, сутність механізмів технічного регулювання полягає у створенні безпечного середовища життєдіяльності людини з урахуванням забезпечення сталого розвитку природного середовища через вироблення сприятливих умов для саморегулювання ринкових відносин між виробниками, постачальниками та споживачами продукції, послуг і процесів, пов'язаних зі створенням продукції будівельного призначення та елементів середовища життєдіяльності людини.

Згідно з аналітичним оглядом міжнародного досвіду технічного регулювання у будівництві, технічне регулювання спирається на документально оформлені норми та механізми, які забезпечують їх дотримання та оцінку відповідності нормам [2].

Цим оглядом визначаються такі основні фактори, які встановлюють форму та особливості системи технічного регулювання:

- правова система держави або союзу держав, що здійснює технічне регулювання будівельної діяльності на своїй території;
- роль держави. Політика та ступінь участі органів державної влади (законодавчих, виконавчих і судових) у нормуванні, стандартизації та оцінці відповідності продукції, послуг і процесів вимогам законів, технічних регламентів і стандартів;
- ресурси. Наявність, доступність і використання в будівництві національних, регіональних або іноземних ресурсів, включаючи природні, фінансові, матеріальні, людські та виробничі ресурси;
- міжнародна торгівля. Ступінь участі продуктивних сил і ресурсів країни та регіону в міжнародній торгівлі, що виражається в імпорті/експорті капіталу, трудових ресурсів, продукції та послуг [2].

Звичайно, залежно від правової системи повинна вибудовуватися структура вимог, які є основою технічного регулювання галузі. В одних країнах створюються модельні кодекси, на основі яких розробляються документи місцевого рівня прямої дії, а в інших державах розробляються законодавчі акти

прямої дії, які визначають конкретні правові засади діяльності. До таких країн належить і Україна. На підставі конкретної правової системи в державі слід вибудовувати і можливості для запровадження механізмів технічного регулювання. Одні вимоги повинні встановлюватися в документах найвищого рівня (закони та інші нормативно-правові акти), а інші – в документах нижчого рівня (будівельні норми та стандарти). Запровадження механізмів технічного регулювання не повинно вносити хаос у існуючу правову систему держави.

Про роль держави щодо технічного регулювання, в тому числі в будівництві, вже багато говорилося останнім часом в різних публікаціях. Слід лише підкреслити, що повноцінне запровадження механізмів технічного регулювання стане можливим лише за умови невтручання держави (органів державної влади) в процеси становлення та зміцнення ринкових відносин в галузі. Органи державної влади можуть лише брати участь у процесах запровадження та розвитку механізмів технічного регулювання. І ці правила участі держави у процесах технічного регулювання повинні бути законодавчо закріплені.

З огляду на стрімке поглиблення глобалізаційних процесів у всі без винятку процеси суспільного життя та економіку наявність, доступність і використання національних, регіональних, іноземних ресурсів набуває особливої актуальності. Так само, як і розвиток міжнародної торгівлі. Однак заради справедливості слід зазначити, що на сьогодні будівельна галузь України ще не відповідає світовим вимогам і не може поки що виступати на міжнародному ринку як повноцінна сучасна конкурентоспроможна сфера економіки. Для виведення будівельного комплексу на якісно новий рівень необхідно запровадити у повному обсязі механізми технічного регулювання та забезпечити їх повноцінне функціонування. Разом з тим, цей розвиток не повинен здійснюватися ізольовано від тих процесів, які відбуваються в інших державах і в цілому у світі, в тому числі щодо розвитку технологій, появи нових сучасних перспективних будівельних матеріалів та іншої продукції будівельного призначення тощо. Цей досвід слід враховувати при розвитку будівельної галузі в Україні та обмінюватися сучасними передовими напрацюваннями у вітчизняній галузевій науці та практиці з іншими країнами.

Цим процесам беззаперечно сприяє розвиток міжнародної торгівлі, причому це може бути не лише демонстрація власних здобутків, а й активна участь українських фахівців у міжнародних проектах в будівництві та залучення іноземних спеціалістів до виконання робіт на різних етапах функціонування будівельної галузі.

Цілі технічного регулювання багатогранні та суперечливі. Вони встановлюють обмеження та одночасно вимагають усунення обмежень. З

одного боку, технічне регулювання спрямоване на забезпечення безпеки об'єктів регулювання для людей та природи, що передбачає вибудовування цілого комплексу дозвільно-примусових механізмів – правових, адміністративних і організаційних – які дозволяють закладати та контролювати безпеку продукції, послуг і процесів. З іншого боку, метою технічного регулювання є забезпечення свободи торговельно-економічної діяльності шляхом усунення технічних бар'єрів, які перешкоджають вільному обігу на ринку продукції, капіталу, трудових ресурсів і послуг [2].

Таким чином, можна зазначити, що коректно було б термін «технічне регулювання у будівництві» викласти так: технічне регулювання у будівництві – створення нормативного забезпечення будівельної галузі для формування безпечного середовища для життєдіяльності людини з урахуванням сталого розвитку природного середовища, а також запровадження та функціонування механізмів, які створюють сприятливі умови для саморегулювання ринкових відносин між виробниками, постачальниками та споживачами продукції, послуг і процесів, пов'язаних зі створенням продукції будівельного призначення та елементів середовища життєдіяльності людини. Як вже зазначалось в інших публікаціях, складовими технічного регулювання у будівництві є нормування у будівництві, стандартизація у будівництві та промисловості будівельних матеріалів, оцінка та підтвердження відповідності продукції будівельного призначення, а також державний ринковий нагляд. Ці складові повною мірою забезпечують реалізацію основного стратегічного завдання технічного регулювання у будівництві.

Висновки. Коректність визначення понятійного апарату – першооснова будь-якої сфери діяльності. Тому, говорячи про широке запровадження механізмів технічного регулювання у будівництві, необхідно, передусім, чітко сформулювати основоположне поняття, а саме «технічне регулювання у будівництві». На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що технічне регулювання у будівництві – створення нормативного забезпечення будівельної галузі для формування безпечного середовища для життєдіяльності людини з урахуванням сталого розвитку природного середовища, а також запровадження та функціонування механізмів, які створюють сприятливі умови для саморегулювання ринкових відносин між виробниками, постачальниками та споживачами продукції, послуг і процесів, пов'язаних зі створенням продукції будівельного призначення та елементів середовища життєдіяльності людини. Отже, головною метою технічного регулювання у будівництві є створення безпечного середовища для життєдіяльності людини. Звичайно, реалізація цієї мети повинна здійснюватися сучасними методами ринкових відносин на основі добросовісної конкуренції.

Перелік використаних джерел

1. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 р. № 124-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 14. – Стор. 754. – Ст. 96.
2. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта [Текст]: Snip Innovative Technologies ; рук. Серых А. – Чикаго: SNIP, 2010. – 889 с.: ил.

Abstract

Dmytro Isaenko PHD of Power Management, Vice President of the Confederation of Builders of the Ukraine.

The concept of technical regulation in construction.

An article is substantiated by the definition of the term "technical regulation in construction».

The purpose of the article is substantiation of the clear definition of the concept "technical regulation of the construction, which will enable this specification correctly articulate the main priority and perspective tasks the further development and implementation of regulatory mechanisms in the construction industry

Ntoday yet critical comprehension of basic concepts in this area – the concept of "technical regulation" for the construction industry. Immediately it should be note that the terminology and its interpretation, set out in legislation and bylaws do not always coincide with the result of scientific research in this direction. The law is the necessity of defining terminology, which can be use when resolving disputes litigation practice etc., and formulating terminology and its interpretation based on scientific research always remains a possibility for scientific discussion and, if necessary, adjust the defined terms and their interpretations. A main important strategic task of the technical regulations in the construction industry is the formation of normative base, integrated in the international normative-legal space regulation in construction. Such a framework should become the basis for the formation of a safe for the life of the human environment, and ensure the creation of conditions for the sustainable development of environment.

Creation of a secure environment for the life of man based on the needs of the person (i.e. The end user) to the environment in General and to its individual elements. And those needs have a property change, and to the requirements of the regulatory environment formation could respond to the changing needs of the person approach to creating requirements and overall regulatory needs to improve through the widespread introduction of regulatory mechanisms is in the construction industry. Therefore, technical regulation in construction means creating a regulatory construction industry for the formation of a secure environment for the life of the person with regard to sustainable development of the natural environment. As well as the introduction and the functioning of the mechanisms that create favorable conditions for self-regulation of market relations between producers, suppliers and consumers of products, services and processes associated with the creation of construction products and elements of human environment.

Key words: construction, technical regulation in construction, legal regulation, terminology.