

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ

Автор публікації протягом багатьох років займається питаннями технічного регулювання у галузі монтажних і спеціальних будівельних робіт, очолював розробку більш як 50 нормативних документів національного рівня і усвідомлює, що його бачення проблемних питань зазначеної тематики не є остаточним, тому запрошує фахівців для подальшого обговорення цього важливого напрямку із підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняної будівельної галузі

Будівництво є особливою галуззю матеріального виробництва у народному господарстві України, яка забезпечує відтворення виробничих і невиробничих основних фондів усіх галузей економіки, зведення нових і розширення діючих об'єктів, а також їх реконструкцію та технічне переозброєння.

Важливою складовою системи національної безпеки держави є забезпечення будівель і споруд за рахунок реалізації комплексу взаємопов'язаних рішень та механізму нормативно-правового, організаційного та технічного характеру.

Одним із головних напрямків здійснення державної технічної політики у будівництві є технічне регулювання.

Питання забезпечення технічного регулювання у будівельній галузі визначаються законами, нормативно-правовими і нормативними актами та нормативними документами. Нормування і стандартизація у сукупності з процедурами оцінки відповідності та здійснення ринкового нагляду складають сферу технічного регулювання у будівництві, спрямованого в першу чергу на забезпечення надійності та безпеки об'єктів і життєвого середовища (рис. 1).

Основне стратегічне завдання вітчизняного технічного регулювання – формування сучасної нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір шляхом



В.П. Адріанов
віце-президент
Академії будівництва України

послідовної містобудівної політики, оновлення основних фондів, створення сприятливих умов для добросовісної конкуренції серед виробників продукції будівельного призначення, проектування і спорудження сучасних об'єктів промислового і соціального призначення.

Наразі у вітчизняній будівельній галузі створена і реалізується модель регулювання, яка базується на засадах Євросоюзу зі збереженням національних технічних традицій (рис. 2).

У переліку базових законодавчих актів України, які визначають основні принципи технічного регулювання, – Господарський кодекс України, Закони України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про будівельні норми», «Про стандартизацію». Так, згідно зі статтею 15 Господарського кодексу України у сфері господарювання при технічному регулюванні застосовуються технічні регламенти, стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови.

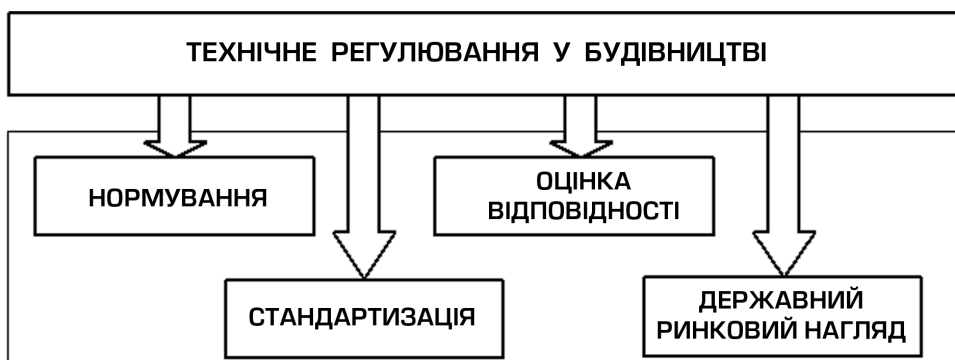


Рис. 1.
Технічне регулювання у будівництві

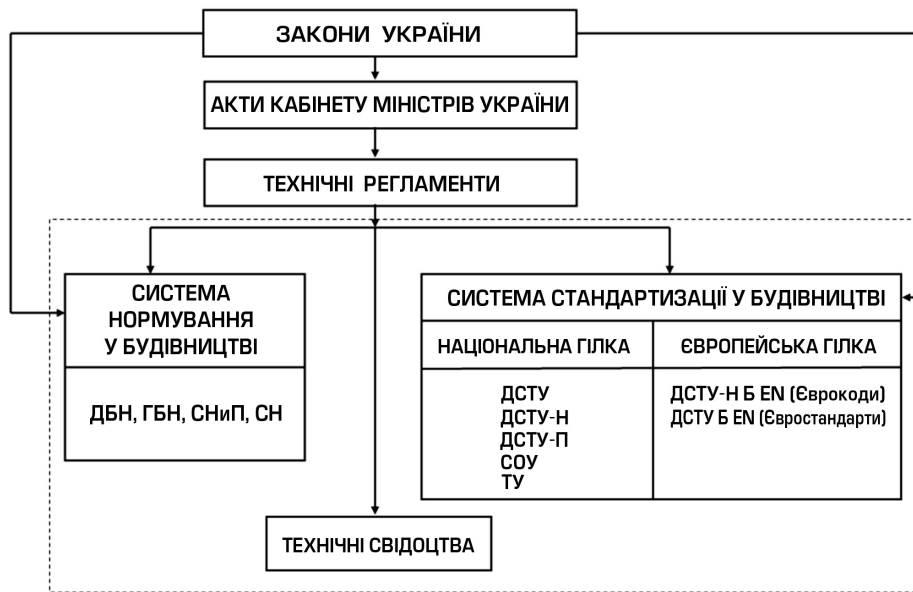


Рис. 2. Нормативна база у системі технічного регулювання

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1764 вперше у вітчизняній практиці було затверджено Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд, розроблений з урахуванням вимог Директиви Ради Європи 89/106/ЕС від 21.12.1988 р., який визначає основні вимоги до будівельних виробів, будівель і споруд щодо забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, безпеки експлуатації, механічного опору та стійкості, пожежної безпеки, економії енергії, захисту довкілля, а також процедури оцінки відповідності виробів установленим вимогам та порядок їх застосування. Одночасно Технічний регламент встановлює, що основні вимоги до виробів і споруд повинні конкретизуватись в регламентних технічних умовах (стандарти, технічні умови та технічні свідоцтва) і будівельних нормах, що у підсумку суттєво вплинуло на впровадження нових підходів до створення сучасної нормативної бази у будівництві.

У загальному Реєстрі технічних регламентів, затверджених нормативно-правовими актами (61), Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд посідає особливе місце у зв'язку із високим рівнем прогнозування можливих негативних соціально-економічних наслідків з причини невиконання його вимог, у тому числі виникнення небезпеки для здоров'я і життя людей, значних економічних збитків, втрати об'єктів культурного надбання, припинення функціонування об'єктів комуні-

кацій, транспорту, зв'язку, енергетики, інженерних мереж тощо.

Наступним і важливим кроком у розвитку системи технічного регулювання у будівельній галузі буде прийняття нового очікуваного Закону України «Про основні вимоги до будівель і споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів», спрямованого на імплементацію положень консолідованої версії Регламенту (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради, який дозволить комплексно врегулювати суспільні відносини суб'єктів господарювання у процесі проведення технічної апробації будівельних виробів та здійснення декларування, а також посилить захист прав споживачів, зокрема шляхом підвищення рівня інформованості про якість і безпеку споруд, будівельних виробів.

Особливістю будівельної галузі є віднесення до загальної системи технічного регулювання такого важливого чинника, як нормування.

У переліку законодавчих актів, що регулюють наразі відносини у сфері нормування, провідне місце посідає Закон України «Про будівельні норми», яким визначено, що нормування у будівництві – це діяльність з розроблення та затвердження будівельних норм (державних та галузевих) для обов'язкового застосування у галузі будівництва, містобудування та архітектури з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини, у законі визначені також суб'єкти нормування, їх повно-

важення, загальний порядок розроблення, затвердження та реєстрації будівельних норм та особливості їх застосування.

Галузеві будівельні норми (ГБН) розроблюються за відсутності державних будівельних норм (ДБН) або за необхідності встановити норми, які конкретизують вимоги ДБН, з урахуванням специфіки діяльності підприємств цієї галузі. Крім ДБН та ГДН до сфери нормування відносяться також чинні досі норми і правила (СНиП) та будівельні норми (СН) колишнього Радянського Союзу.

Наразі в Україні діють 111 ДБН і 39 змін до них, 23 ГБН, 45 СНиП і 17 рекомендованих СН. У переліку чинних державних будівельних норм 20 мають термін затвердження більш як 20 років, 30 – затверджених більше 10 років тому і досі не переглядалися. Загалом на сьогодні потребують перегляду 72 ДБН, або 70 % від їх загальної чисельності. У текстах ДБН значна кількість посилань на нормативно-технічні документи, які втратили чинність. У цьому переліку скасовані ДБН, ДСТУ, ДСТУ-Н, ГОСТ, СНиП, СН, ВСН, ДСН, ДержСанПін, НПАОП, ДНАОП, НАПБ, Правила улаштування електроустановок, Правила безпеки у газовому господарстві та інші документи. Є приклади коли у діючих ДБН усі існуючі посилання втратили чинність, що суттєво ускладнює їх використання.

За останні роки Мінрегіоном був підготовлений і затверджений значний перелік змін до державних будівельних норм переважно для проектування об'єктів соціального призначення, однак ця діяльність не має системного і комплексного характеру і не відповідає у певній мірі потребам із оновлення базових нормативних документів. На жаль, темпи старіння ДБН випереджають темпи їх перегляду.

Однією з причин такого стану є недостатня кількість базових організацій – відповідно до

чинного законодавства єдиних виконавців робіт з розроблення ДБН.

У переліку базових організацій Мінрегіону наразі відсутні 14 науково-технічних організацій – розробників ДБН у різні роки – і не визначено хто і коли буде їх переглядати та вносити необхідні зміни, очевидно, що міністерству необхідно залучати до цієї роботи нові фахові організації та установи, звернувши увагу, в першу чергу, на вищі навчальні заклади будівельного профілю.

Ще одним чинником повільного оновлення ДБН є недостатні обсяги фінансування за бюджетні кошти (табл. 1).

Науково-технічна спільнота будівельної галузі неодноразово звертала увагу керівництва Мінрегіону на те, що за умов прагнення України інтегруватися до Європейської спільноти є неприпустимим наявність у переліку нормативних документів національного рівня у галузі будівництва СНиП і СН колишнього Радянського Союзу, які були введені у дію 30–40 років тому і не відповідають сучасним вимогам безпеки, надійності, енергоефективності, впливу на довкілля і не враховують сучасні надбання науки і техніки.

Із застосуванням цієї застарілої бази проектується об'єкти базових галузей промисловості, а також летовища, теплові електростанції, тунелі, греблі, мережі електротранспорту, магістральні трубопроводи, нафтогазосховища та інші об'єкти. Є неприпустимим створення об'єктів будівництва для наступних поколінь без урахування досягнень технічного прогресу.

Повільні темпи розроблення нових та перегляд діючих нормативних документів у будівництві ускладнюють діяльність проектувальників, будівельників, працівників технічного нагляду, експертів, робітників Держархбудінспекції, викладачів вищих навчальних закладів, а також спеціалістів самоврегульованих

Таблиця 1

Фінансування нормативної бази у будівництві за рахунок бюджетної програми

Фінансування за бюджетною програмою КПКВК 2751030	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Розроблення проектів ДБН, млн.грн	0,88	1,09	0,46	1,11	1,90	2,46

Довідково – у бюджетній програмі Укравтодору на 2019 рік на наукове обґрунтування та розроблення проектів нормативної бази спрямовується біля 43 млн. грн.

організацій, які займаються підготовкою і перепідготовкою відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

Дієвим кроком у покращенні такого стану з нормотворчістю була б, очевидно, підготовка нової Концепції нормативного забезпечення у будівництві з терміном виконання на 5 років із детальним опрацюванням заходів Мінрегіону та інших центральних органів виконавчої влади – суб'єктів нормування, розрахунками фінансового забезпечення та затвердження її Урядом України.

За роки незалежності України у будівельній галузі була впроваджена усталена практика, згідно з якою будівельні норми стали основою для проектування і спорудження об'єктів нерухомості та регламентують базові і безпечні вимоги до будівель і споруд на усіх етапах їх життєвого циклу. Національні стандарти (ДСТУ, ДСТУ-Н), СОУ, ТУ, ТС спрямовані на реалізацію вимог, встановлених технічними регламентами і будівельними нормами, а також на актуалізацію національної нормативної бази до умов сьогодення.

У Мінрегіоні за роки незалежності була здійснена системна робота з розроблення сучасної нормативної бази шляхом об'єднання науково-технічних потенціалів базових організацій з нормування та колективів технічних комітетів стандартизації, що у підсумку сприяло отриманню позитивних результатів.

Процес інтеграції України у європейський простір передумовив очікувальні зміни у проведенні державної технічної політики.

Зобов'язання нашої країни узгодити національне законодавство у сфері технічного регулювання із європейським відповідно до Угоди про Асоціацію з ЄС містить як переваги, так і виклики для українського будівельного бізнесу. Перевагою є перехід до технічних регламентів, що визначаються в ЄС та багатьох інших країнах світу, це знижує нетарифні бар'єри у торгівлі з цими країнами та стимулює експорт.

Водночас цей перехід вимагає перебудови роками існуючої системи технічного регулювання у галузі, в тому числі збільшення витрат на гармонізацію європейської гілки стандартизації, опанування нових підходів до оцінки відповідності та ринкового нагляду, модернізації виробництва, перепідготовки кадрів, а також виваженої державної протекціоністської політики щодо вітчизняного виробника.

Введення в дію нового Закону України «Про стандартизацію» поки що не дало суттєвих позитивних результатів щодо стану стандартизації як базового чинника у системі технічного регулювання. Особливо негативно реформування у сфері стандартизації вплинуло на будівельну галузь.

Припинення повноважень Мінрегіону як суб'єкта стандартизації значно ускладнило виконання міністерством функцій з технічного



Рис. 3. Статус стандарту у законодавстві України

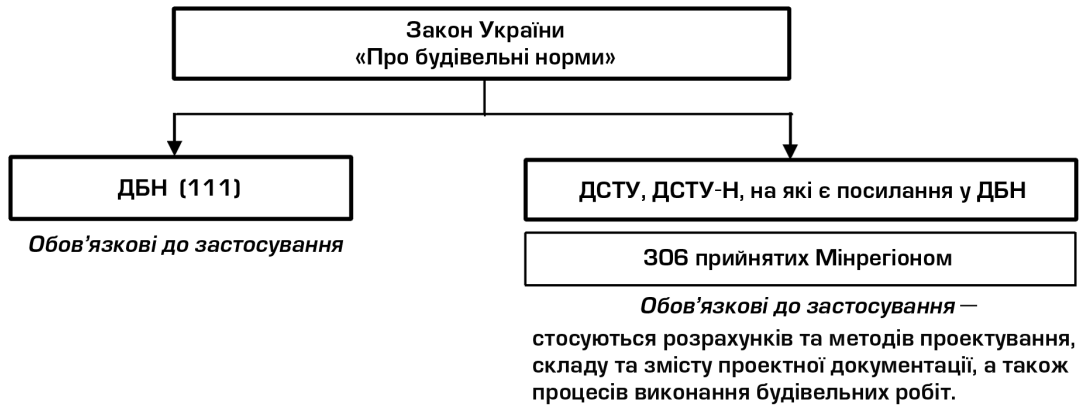


Рис. 4. Особливості застосування нормативної бази у будівництві

регулювання у галузі будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства (Постанова КМ України від 16.12.2015 р. № 1057).

У Мінрегіоні відбувається поступове згортання практичної роботи із стандартизації – третій рік поспіль відсутнє фінансування за рахунок бюджету розробок національних стандартів та гармонізації європейських нормативних документів, четвертий рік не затверджується перелік національних стандартів, які в разі їх добровільного застосування є доказом відповідності продукції вимогам Технічного регламенту, припинені контакти міністерства з технічними комітетами стандартизації у галузі будівництва, на сайті Мінрегіону зник розділ «стандартизація» як джерело інформації для всього будівельного загалу.

Не сприяють розвитку стандартизації існуючі розбіжності і протиріччя щодо термінології у законах України «Про стандартизацію», «Про будівельні норми» та Господарському кодексі України (рис. 3). Наприклад, стаття 11, п. 4 Закону України «Про будівельні норми» визначає, що в разі, якщо у будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування. Ця стаття не узгоджується із статтею 23, п. 2 Закону України «Про стандартизацію» щодо застосування стандартів на добровільній основі. Такий стан із правовими негараздами у системі технічного регулювання негативно впливає на нормотворчість і потребує врегулювання на законодавчому рівні.

Наразі у будівельній галузі існує дві гілки стандартизації.

Національна. Це ДСТУ, ДСТУ-Н (настанова), СОУ, ТУ добровільного застосування на продукцію будівельного призначення або пов'язаних з нею процесів (всього більше 3000 нормативних документів). До цієї гілки відносяться також стандарти із статусом обов'язкового застосування, на які є посилання у ДБН (рис. 4).

Європейська. У відповідності із статтями 55, 56 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС наша держава взяла на себе зобов'язання перед європейськими партнерами у галузі будівництва до 2020 р. провести роботу щодо впровадження (гармонізації) європейських стандартів (EN) як національних.

Європейська гілка складається із стандартів на проектування конструкцій будівельного призначення (Єврокоди) ДСТУ-Н Б EN та стандартів на будівельні вироби (Євростандарти) – ДСТУ Б EN.

Стан із гармонізацією європейських стандартів на початок 2019 р. наведений у таблиці 2. Відставання у цій сфері створює для України технічні бар'єри щодо торгівлі з ЄС будівельними виробами і послугами, унеможливує своєчасне виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію.

Причиною такого стану є незадовільне фінансування розробок із гармонізації європейської гілки за кошти державного бюджету та коштів бізнес-спільноти галузі (табл. 3).

Є й позитивні приклади, коли фахові бізнес-структури залучаються до розроблення і фінансування нової або перегляду застарілої нормативної бази. Серед них асоціації –

«Український центр сталевих будівництва», «Укрелектрокабель», «Укрцемент». Однак загалом фінансове забезпечення оновлення стандартів у будівництві є незадовільним. Тільки для виконання взятих на себе зобов'язань Україні потрібно актуалізувати, розробити та прийняти протягом 2019–2020 рр. 380 гармонізованих стандартів. Вартість цієї роботи складає біля 30 млн. грн. При існуючих обсягах фінансування ця, вкрай необхідна, робота розтягнеться на десятиріччя.

Хронічна нестача коштів на розвиток національної системи стандартизації спонукає Національний орган стандартизації (НОС) до включення в Програму робіт з підготовки національних НД розробку і гармонізацію методом «перевидання» (без перекладу українською мовою), що відрізняється від існуючої багаторічної практики у будівельній галузі, використовуючи метод «перекладу», який допомагає запобігти ускладненням при практичному застосуванні стандартів у зв'язку із недостатньою мовною підготовкою широкого кола користувачів (проектувальників, будівельників, виробників будівельних виробів тощо), а також неоднозначним тлумаченням положень стандартів та термінології.

Без державного фінансування заходів із розроблення і удосконалення нормативної бази у будівельній галузі неможливо підтримувати і оновлювати її на сучасному технічному і якісному рівні.

Державну регуляторну політику у будівництві здійснює центральний орган виконавчої влади – Мінрегіон України. Наразі міністерство має певні здобутки у реалізації державних програм із децентралізації або енергоефективності за рахунок розроблення і прийняття необхідних регуляторних актів, вирішення питань фінансування, а також високого рівня організації виконання широкого спектра практичних і дієвих заходів.

Будівельна спільнота очікує, що питання технічного регулювання – як складова система національної безпеки країни – буде також у центрі уваги міністерства.

Потрібно терміново відновлювати припинену у Мінрегіоні роботу зі стандартизації, як визначального чинника у здійсненні технічної політики.

Без стандартизації практично неможливо отримати позитивні результати у нормуванні, бо стандарти є базовим інструментом для реалізації вимог будівельних норм, особливо при запровадженні параметричного методу нормування.

Таблиця 2
Стан з гармонізації євростандартів у будівництві

Єврокоди – стандарти на проектування конструкцій	• 58 прийняті й гармонізовані в 2013 році з національними додатками
	• З 2013 року в 12 Єврокодів в ЄС внесені зміни, які в Україні не гармонізовані
	• Більш ніж 2/3 Єврокодів будуть скориговані у найближчі 2–3 роки
Євростандарты, що підтримують Єврокоди	• Кількість – 472
	• Гармонізовані – 186, з них вимагають перегляду з урахуванням внесених змін в ЄС – 46
Євростандарты на будівельні вироби	• Кількість – 2744
	• Гармонізовані – 610, з них вимагають перегляду з урахуванням внесених змін в ЄС – 272

Таблиця 3
Фінансування нормативної бази у будівництві за рахунок бюджетної програми

Фінансування за бюджетною програмою КПКВК 2751030	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Розроблення проектів ДСТУ, млн.грн	2,70	0,53	1,05	–	–	–

Без стандартизації міністерству неможливо здійснювати технічне регулювання у галузі промисловості будівельних матеріалів, а також у методичному супроводі проектної діяльності, адже гармонізовані в Україні Єврокоди з проектування будівельних конструкцій імплементовані у нормативний простір галузі у вигляді національних стандартів і потребують синхронного перегляду разом зі змінами їх у Європі.

Без стандартизації значно ускладнюється впровадження сучасних інформаційних технологій у галузі будівництва (Bim-технології).

За останні роки Офіс ефективного регулювання BRDO із залученням фахівців будівельної галузі виконав системний перегляд державного регулювання у базових секторах будівельного ринку із виявленням недоліків чинного регулювання та підготував конкретні пропозиції щодо підвищення їх ефективності. Тому Мінрегіону доцільно на базі цього аналізу і пропозицій, викладених у так званих «зелених книгах», підготувати «дорожню карту» із конкретними заходами щодо підготовки нових або внесення змін до чинних нормативно-правових актів.

Однією з умов проведення ефективного технічного регулювання у будівництві є залучення на постійній основі інтелектуального потенціалу галузевої науки, вищої школи, саморегульованих організацій і фахових об'єднань. Науково-технічна спільнота галузі, яка озброєна спеціальними технічними знаннями та багаторічним досвідом розроблення та впро-

вадження інновацій у будівельне виробництво, в змозі бути надійним партнером Мінрегіону у здійсненні державної технічної політики.

Фундаментом створеної за роки незалежності України системи технічного регулювання у будівництві є вітчизняна нормативна база, яка стала національним надбанням, бо ґрунтується на основі національних традицій в українській архітектурі, містобудуванні, реалізованих будівельних проектів, передового досвіду професійного загалу будівельників при зведенні найскладніших в технічному плані об'єктів промислового і соціального призначення.

На шляху інтеграції до Європейської спільноти, впроваджуючи найсучасніші міжнародні стандарти, потрібно одночасно удосконалювати і розвивати національну нормативну базу фондоутворювальної галузі. Відтак, не зайвим буде нагадати слова великого Кобзаря українського народу Тараса Шевченка: «Чужому навчайтесь і свого не цурайтесь».

Наша країна на порозі суттєвих і невідкладних структурних змін у базових галузях промисловості і соціальної сфери, і тільки сучасна, технічно і технологічно озброєна вітчизняна будівельна галузь в змозі брати активну участь у подальшому розвитку національної економіки.

Надійшла 11.03.2019 р.

Інформація

У НАЦІОНАЛЬНОМУ ОРГАНІ СТАНДАРТИЗАЦІЇ

Згідно з наказом Національного органу стандартизації від 10 травня 2019 року № 117 прийняті національні стандарти, гармонізовані з європейськими стандартами методом перекладу:

- ✓ ДСТУ EN 1090-2:2019 (EN 1090-2:2018, IDT) «Виконання сталевих та алюмінієвих конструкцій. Частина 2. Технічні вимоги до сталевих конструкцій» (на заміну ДСТУ EN 1090-2:2014);
- ✓ ДСТУ EN 1090-4:2019 (EN 1090-4:2018, IDT) «Виконання сталевих та алюмінієвих конструкцій. Частина 4. Технічні вимоги до холодноформованих сталевих будівельних елементів та конструкцій для покрівель, стель, підлог і стін» (вперше).

Прийняті стандарти спрямовані на підвищення технічного і якісного рівня вітчизняного металобудівництва та збільшення експортного потенціалу українських заводів із виготовлення будівельних металевих конструкцій.