

УДК 349.442

*Ісаєнко Д. В., к. н. держ. упр.,  
Конфедерація будівельників України,  
м. Київ*

**ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ.  
ОСОБЛИВОСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ  
ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПІДХОДУ ДО  
ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ПРИ  
ФОРМУВАННІ ЖИТТЄВОГО  
СЕРЕДОВИЩА**

*Виконано аналіз статистичних показників діяльності будівельного комплексу за 2016 рік у співставленні з попередніми періодами. Проведено аналіз законодавчого забезпечення діяльності в будівельній галузі. Визначено пріоритетні напрями його удосконалення виходячи зі світового та європейського досвіду як основи формування гармонійного та безпечного життєвого середовища. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблемних питань.*

*Ключові слова: законодавство, технічне регулювання, будівельні норми, стандарти, параметричний метод нормування.*

**Постановка проблеми.** Одним із напрямів виведення країни з економічної кризи є забезпечення формування сприятливого інвестиційного клімату. Прозоре та ефективне залучення інвестицій на створення і оновлення основних фондів вимагає актуалізованої містобудівної документації, дерегуляції будівельної діяльності та удосконалення нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір технічного регулювання. Зазначене відкриває шлях для гармонійного розвитку територій як окремих регіонів, так і держави в цілому, залучення новітніх технологій, прогресивних будівельних виробів, конструкцій та матеріалів, розвиток внутрішнього ринку.

Однак це можливо лише за умови належного законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності. Тому в статті на підставі аналізу реального стану в будівельній галузі, законодавчої та

нормативної бази будуть надані конкретні рекомендації щодо удосконалення законодавства та запровадження сучасних механізмів технічного регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання удосконалення законодавчого забезпечення містобудівної та інвестиційної діяльності, необхідності запровадження сучасних підходів до технічного регулювання в будівництві знайшло відображення в наукових публікаціях відомих вчених та практиків, серед яких Буравченко С.Г., Чижевський О.П., Криштоп Т.В., Омеляненко М.В., Тарасюк В.Г., Фаренюк Г.Г., Кривошеев П.І.

Частково напрацювання цих та інших фахівців були використані при підготовці нормативно-правових актів та документів, прийнятих останнім часом.

**Постановка задачі.** У цій статті на основі аналізу реального стану справ у будівельній галузі, законодавчого та нормативного забезпечення її діяльності буде визначено основні напрями і механізми покращення інвестиційного клімату та пріоритети формування сприятливого життєвого середовища.

**Основна частина.** Світова фінансова криза 2008-2009 років, політичні події останніх трьох років не могли негативно не позначитись на загальному стані будівельної галузі. Якщо у 1987 році в будівництві в УРСР було зайнято 1,5 млн. осіб, у тому числі на будівельно-монтажних роботах 1 млн. осіб, в 2008 році – 500 тис. осіб, то станом на жовтень 2016 року – 244 тис. осіб. При цьому останні 2 роки щорічно чисельність працюючих у галузі зменшувалась на 40 тис. осіб.

За 2013-2015 роки обсяг виконаних будівельних робіт зменшився у зіставлених цінах більш ніж на 40% [2]. Тому зростання цього показника у 2016 році на 13% по відношенню до попереднього року не може свідчити про суттєве покращення ситуації.

Значно знизився обсяг експорту будівельної продукції – з 1 млрд. 667 млн. дол. США у 2014 році до 1 млрд. 155 млн. дол. США у 2015 році та 1 млрд. 44 млн. дол. США у 2016 році [2].

Не можна не звернути увагу на те, що у 2016 році майже 70% виконаних будівельних робіт припадає на 7 регіонів (м. Київ, Харківська, Одеська, Дніпропетровська, Львівська, Полтавська та Київська обл.), а в Чернівецькій, Черкаській, Житомирській, Кіровоградській, Закарпатській, Херсонській та Чернігівській областях сумарно виконано всього близько 7% загального обсягу будівельних робіт.

У розрахунку на одну особу показник виконаних робіт у м. Києві минулого року склав 5612 грн., а в Закарпатській, Херсонській, Чернігівській областях у 10 разів менше – в межах 600 гривень. Однак території цих областей аж ніяк не можна віднести до депресивних.

У 2016 році було введено в експлуатацію 9,1 млн. м<sup>2</sup> житла [2]. При цьому, в загальному обсязі будівництва частка будівельних робіт, виконаних в секторі житлового будівництва, склала 24%. Для порівняння у 1987 році, коли було введено в експлуатацію 21,3 млн. м<sup>2</sup> житла, питома вага такого виду будівництва складала 16%.

Вкрай низьким є показник кількості об'єктів IV та V категорії складності. Минулого року замовники отримали відповідні дозволи всього на 969 таких об'єктів, що складає 0,8% від загальної кількості виданих дозвільних документів. З урахуванням об'єктів будівництва III категорії складності їх питома вага склала всього близько 19%.

Суттєвою проблемою, яка стримує укладання контрактів та продовження виконання будівельних робіт на об'єктах будівництва, що зводяться за державні кошти, є низький рівень заробітної плати, який застосовується при складанні інвестиційних кошторисів, для середньозваженого розряду 3,8 – 3400 гривень. За підсумками минулого року за рівнем заробітної плати штатних працівників (4731 грн.) в рейтингу за видами економічної діяльності будівельна галузь зайняла 10 місце серед 16 видів діяльності. Цей показник навіть на 9%

нижчий середньозваженого показника по економіці в цілому – 5183 гривні. Доречно зазначити, що на початку 2000-х років за рівнем заробітної плати будівельна галузь займала четверте місце. Зрозуміло, що така ситуація негативно впливає на закріплення кваліфікованих кадрів у галузі.

Будівництво – фондоутворююча галузь, однак її стан повною мірою залежить від інвестиційного клімату. Податкове навантаження, високі процентні ставки кредитування, адміністративний тиск контролюючих органів негативно впливають на приплив інвестицій. Разом з тим, суттєве значення має стан законодавчого і нормативного забезпечення містобудівної діяльності та технічного регулювання.

Стратегічним завданням є розроблення та прийняття в Україні Містобудівного або, можливо, Будівельного кодексу, який, починаючи з термінів та визначення понять, безумовно, повинен стати основою для всіх спеціальних законів.

Загальновідомо, що гармонійний і прозорий розвиток території потребує розроблення та своєчасного оновлення планувальної документації, починаючи від Генеральної схеми планування території України і закінчуючи детальним планом та планом зонування територій. Тому поряд з визначенням джерел фінансування та залученням фахівців належної кваліфікації в короткостроковий період вкрай важливим є прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з удосконалення містобудівної діяльності (щодо планування територій)» [3], який був зареєстрований у Верховній Раді України за № 5126, але на цей час не прийнятий та знятий з розгляду. Адже питання перенесення на рівень закону складу та змісту всіх видів планувальної документації, новації щодо запровадження такого актуального виду документації, як схема розвитку територій територіальної громади, запровадження в оновленому вигляді місцевих правил забудови активно підтримується професійною громадськістю.

Необхідно однозначно визначитися з

питанням пайової участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури. Немає ніякого сумніву, що пайова участь є додатковим навантаженням на інвестора, яке, до речі, негативно впливає на місце України в рейтингу Світового банку «Doing Business» [1] за показником «отримання дозволів на будівництво». Разом з тим, потрібно з розумінням віднестись до потреб територіальних громад та знайти ефективний компенсатор.

Позитив може принести фахове доопрацювання законопроекту «Про оцінку впливу на довкілля» [5] та поєданого з ним проекту Закону «Про стратегічну екологічну оцінку» [6], а також законопроектів «Про енергетичну ефективність будівель» [4] та «Про фонд енергоефективності» [7].

Поряд з цим надзвичайно важливе значення для формування сприятливого інвестиційного клімату, розвитку будівельної індустрії, промисловості будівельних матеріалів та будівельної галузі в цілому має створення повноцінного сучасного нормативного забезпечення галузі, в основі якого повинен бути врахований досвід технічно розвинутих країн [8].

У першочерговому порядку в цьому напрямі мають бути реалізовані такі завдання:

- активізація професійних об'єднань проектувальників, будівельників, виробників продукції будівельного призначення з метою широкого їх залучення до підготовки, підвищення кваліфікації та атестації фахівців, розроблення нормативної документації для всіх етапів життєвого циклу об'єктів будівництва;

- запровадження параметричного методу нормування в нормативну базу України;

- продовження системної роботи з впровадження європейських підходів до проектування будівельних конструкцій.

Досвід технічно розвинутих країн свідчить [8], що професійні об'єднання фахівців – учасників проектно-будівельного процесу мають активну позицію на всіх етапах діяльності будівельної галузі. Вони мають вирішальне слово в питаннях розроблення навчальних програм з підготовки, підвищення кваліфікації та атестації (реєстрації) фахівців

(проектувальників, будівельників та ін.). Також ними організуються роботи з актуалізації документів нормативного забезпечення галузі, а також з розроблення нових документів на вимогу часу, проведення процедур з підтвердження відповідності продукції будівельного призначення або атестація органів з проведення таких процедур.

Органи влади в цих країнах здебільшого виконують роль формування державної політики у сфері будівельного комплексу, не втручаючись у вирішення конкретних поточних практичних питань. Однак слід зазначити, що представники органів влади беруть участь у роботі громадських професійних об'єднань.

Одним зі шляхів реалізації цього завдання повинно стати закріплення на законодавчому рівні зазначених повноважень професійних громадських об'єднань. Деякі з цих повноважень могли би бути вже реалізовані у законодавстві у разі прийняття проекту Закону України «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу», розробленого на основі Регламенту ЄС 305/2011 Європейського Парламенту і Ради про встановлення гармонізованих умов для поширення на ринку будівельної продукції.

Надзвичайно складним і разом з тим вкрай необхідним є питання запровадження параметричного методу нормування.

В існуючому нормативному забезпеченні будівельної галузі України майже всі будівельні норми розроблені на основі приписувального методу, основним недоліком якого є жорстка регламентація усіх питань створення об'єктів будівництва. Такий підхід доцільний у разі відсутності в галузі кваліфікованих фахівців, як це було, скажімо, наприкінці 20-х років ХХ ст. в СРСР. Однак на сьогодні ситуація кардинально змінилася – створенням об'єктів будівництва займаються фахівці вищої кваліфікації, тому необхідність у жорсткій регламентації діяльності в галузі на сьогодні неактуальна. Крім того, застосування приписувального

методу робить нормативну базу громіздкою, не здатною оперативно реагувати на зміни, які відбуваються в суспільстві (мінливість споживчих вимог до елементів середовища життєдіяльності людини), в економіці, на ринку продукції будівельного призначення (з'являються нові технології, будівельні матеріали, вироби тощо).

Але запровадження параметричного методу нормування потребує ґрунтовного підготовчого періоду, під час якого необхідно внести відповідні зміни у законодавство, виробити чіткі методологічні засади побудови нормативного забезпечення, які дозволять сформулювати нову ідеологію нормування у будівництві.

Крім того, необхідно також проводити активну роз'яснювальну роботу серед усіх учасників проектно-будівельної справи щодо необхідності запровадження параметричного методу, його переваг і очікуваних результатів.

Кілька років тому в Україні було розпочато роботу із запровадження положень європейських документів з проектування будівельних конструкцій у вітчизняну проектну практику. Були розроблені національні документи на всі 58 частин Єврокодів, а також розпочалася робота з розроблення та прийняття підтримуючих Єврокоди нормативних документів, однак ця робота була призупинена, повноваження зі стандартизації у будівництві з 1 липня 2016 року були передані до Національного органу стандартизації. Тим самим був розірваний зв'язок у нормативному забезпеченні між будівельними нормами та стандартами, що негативно вже позначається на нормальній роботі будівельного комплексу держави.

Також за останні роки було розроблено ряд змін до Єврокодів, які не запроваджені на території України як з названих причин, так і внаслідок відсутності фінансування цих розробок.

**Висновок.** Практичне запровадження зазначених питань потребуватиме внесення змін у чинні законодавчі акти та розроблення нових законопроектів, про які йшлося вище. Після їх прийняття у встановленому

порядку потрібно буде невідкладно розробити значну кількість підзаконних актів, у тому числі будівельних норм, а також стандартів, здійснювати постійну роботу з підтримання їх у актуальному стані, що потребуватиме значних коштів та часу. Тому на порядку денному гостро постане питання переходу до параметричного методу нормування, делегування повноважень державних органів виконавчої влади з питань технічного регулювання професійним об'єднанням, формування певних вимог до науково-технічних об'єднань та організацій щодо їх науково-технічної бази та професійного рівня.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Група світового банку / «DoingBusiness» : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>.
2. Державна служба статистики України / Статистична інформація [Електронний ресурс] – // офіційний сайт Держстату – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з удосконалення містобудівної діяльності (щодо планування територій) [Електронний ресурс] : проект Закону України № 5126 від 15.09.2016: за станом на 21 квіт. 2017 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60028](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60028).
4. Про енергетичну ефективність будівель [Електронний ресурс] : проект Закону України № 4941-д від 14.12.2016: за станом на 21 квіт. 2017 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60730](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60730).
5. Про оцінку впливу на довкілля [Електронний ресурс]: проект Закону України № 2009а-д від 22.02.2016 за станом на 21 квіт. 2017 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58257](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257).
6. Про стратегічну екологічну оцінку» [Електронний ресурс] : проект Закону України № 6106 від 21.02.2017 за станом на 21 квіт. 2017 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61186](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61186).
7. Про фонд енергоефективності [Еле-

ктронний ресурс] : проект Закону України № 5598 від 26.12.2016 за станом на 21 квіт. 2017 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60811](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60811).

8. Серых А. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта А. Серых ; Snip Innovative Technologies; рук. – Чикаго: SNIP, 2010. – 889 С.

#### REFERENCES:

1. Hrupa Svitovoho Banku [The World Bank Group], "DoingBusiness". Available at: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine>.

2. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine], Statystychna informatsiia [State Statistics Information]. Ofitsijnyj sajt Derzhstatu [The official website of the State Statistics Service] Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy z udoskonalennia mistobudivnoi diialnosti (schodo planuvannia terytorij): proekt Zakonu Ukrainy № 5126 vid 15.09.2016: za stanom na 21 kvit. 2017 [On amending certain legislative acts of Ukraine on improvement of urban planning activity (regarding territory planning): draft Law of Ukraine № 5126 dated 15.09.2016, as of Apr 21, 2017]. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60028](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60028).

4. Pro enerhetychnu efektyvnist budivel: proekt Zakonu Ukrainy № 4941-d vid 14.12.2016: za stanom na 21 kvit. 2017. [On the energy efficiency of buildings: draft Law of Ukraine № 4941 dated 14.12.2016, as of Apr 21, 2017]. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60730](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60730).

5. Pro otsinku vplyvu na dovkillia: proekt Zakonu Ukrainy № 2009a-d vid 22.02.2016 za stanom na 21 kvit. 2017 [On the environmental impact assessment: draft Law of Ukraine № 2009-a dated 22.02.2016 as of Apr 21, 2017]. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58257](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257).

6. Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku: proekt Zakonu Ukrainy № 6106 vid 21.02.2017 za stanom na 21 kvit. 2017 [On the strategic environmental assessment: draft Law of

Ukraine № 6106 dated 21.02.2017 as of Apr 21, 2017]. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61186](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61186).

7. Pro fond enerhoefektyvnosti: proekt Zakonu Ukrainy № 5598 vid 26.12.2016 za stanom na 21 kvit. 2017 [On the Energy Efficiency Fund: draft Law of Ukraine № 5598 dated 26.12.2016 as of Apr 21, 2017]. – Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60811](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60811).

8. Serykh A. Tekhnicheskoe rehulyrovanye v stroytelstve. Analytycheskyj obzor myrovoho opyta; Snip Innovative Technologies; ruk. – Chykaho: SNIP, 2010. – 889 p. [Serykh A. Technical regulation in construction. Analytic review of the international experience: Snip Innovative Technologies; guid. Chicago: SNIP, 2010, 889 p.].

#### АННОТАЦИЯ

*Выполнен анализ статистических показателей деятельности строительного комплекса за 2016 год в сопоставлении с предыдущими периодами. Проведен анализ законодательного обеспечения деятельности в строительной отрасли. Определены приоритетные направления его совершенствования исходя из мирового и европейского опыта как основы формирования гармоничной и безопасной жизненной среды. Предложены возможные пути решения проблемных вопросов.*

*Ключевые слова: законодательство, техническое регулирование, строительные нормы, стандарты, параметрический метод нормирования.*

#### ANNOTATION

*The article deals with analysis of statistics indicators in the construction sector as of 2016 versus prior periods. A detailed analysis of the legislative framework in construction is given. The priority lines of its improvement are determined in a view of the good international and European practices as a basis for creation of the well-balanced and safe inhabitable environment. Possible ways of solving areas of concern are introduced.*

*Keywords: legislation, technical regulations, building codes, standards, parametric method of valuation.*