

УДК: 339.138; 351.127

Медведчук Оксана Валеріївна,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: medvedchuk_o@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2795-8193

Медведчук Оксана Валерьевна,
аспірант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: medvedchuk_o@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2795-8193

Medvedchuk Oksana Valeriyovna,
postgraduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: medvedchuk_o@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2795-8193

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i13.139>



ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І САМОРЕГУЛЮВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ

Анотація. Розглядаються питання саморегулювання у будівельній галузі. Актуалізовано необхідність забезпечення та контролю якості будівельного виробництва, що тісно пов'язано не лише з економічними, а й соціальними факторами щодо створення безпечних умов для проживання чи роботи людей, мінімізації технічних та технологічних ризиків, формування прозорої системи ціноутворення та залучення інвестицій у галузь будівництва. Доведено доцільність впровадження в Україні системи саморегулювання, що має низку переваг над існуючою ієрархічною структурою державного регулювання у будівництві, серед яких: звільнення органів державної влади від невластивих для них функцій, застосування ліберальних підходів до відкритості будівельного ринку, забезпечення високої якості регулювання і нагляду, можливість об'єднання зусиль влади та суспільства з метою забезпечення якісно нового рівня функціонування будівельної галузі. Встановлено, що в Україні є суттєві передумови для розвитку системи саморегулювання будівельної галузі, викликані лібералізацією економіки, європейським вектором інтеграції та процесами децентралізації влади. Проаналізовано міжнародний досвід, на основі чого визначено пріоритетні напрями співпраці з провідними міжнародними організаціями, що забезпечують технічний нагляд та надають консультативну

допомогу. Визначено роль саморегулювання технічної складової будівництва в умовах децентралізації влади в Україні як симбіоз взаємоузгодженої системи співпраці влади — бізнесу — споживачів, де перші встановлюють “правила гри” шляхом створення ефективної законодавчої бази, другі — забезпечують якість готової будівельної продукції, треті — здійснюють “природний відбір” якісної продукції, забезпечуючи конкурентоздатність лише соціально відповідальному бізнесу.

Ключові слова: саморегулювання, технічний нагляд, технічний аудит, державне регулювання, дерегуляція, децентралізація, інжиніринг, будівельна галузь.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Рассматриваются вопросы саморегулирования в строительной отрасли. Актуализирована необходимость обеспечения и контроля качества строительного производства, которая тесно связана не только с экономическими, но и социальными факторами по созданию безопасных условий для проживания или работы людей, минимизации технических и технологических рисков, формирования прозрачной системы ценообразования и привлечения инвестиций в отрасль строительства. Доказана целесообразность внедрения в Украине системы саморегулирования, имеющая ряд преимуществ перед существующей, иерархической структурой государственного регулирования в строительстве среди которых: освобождение органов государственной власти от несвойственных для них функций, применение либеральных подходов к открытости строительного рынка, обеспечение высокого качества регулирования и надзора, возможность объединения усилий власти и общества с целью обеспечения качественно нового уровня функционирования строительной отрасли. Установлено, что в Украине есть существенные предпосылки для развития системы саморегулирования строительной отрасли, вызванные либерализацией экономики, европейским вектором интеграции и процессами децентрализации власти. Проанализирован международный опыт, на основе чего определены приоритетные направления сотрудничества с ведущими международными организациями, обеспечивающими технический надзор и оказывающими консультативную помощь. Определена роль саморегулирования технической составляющей строительства в условиях децентрализации власти в Украине как симбиоз взаимосогласованной системы сотрудничества власти — бизнеса — потребителей, где первые устанавливают “правила игры” путем создания эффективной законодательной базы, вторые — обеспечивают качество готовой строительной продукции, третьи — осуществляют “естественный отбор” качественной продукции, обеспечивая конкурентоспособность только социально ответственному бизнесу.

Ключевые слова: саморегулирование, технический надзор, технический аудит, государственное регулирование, дерегуляція, децентрализация, інжиніринг, строительная отрасль.

STATE REGULATION AND SELF-REGULATION IN CONSTRUCTION

Abstract. Issues of self-regulation in the field of construction industry are considered. The necessity of ensuring and controlling the construction production, which is closely connected not only with economic but also social factors in terms of ensuring safe conditions for living or work, minimizing technical and technological risks, shaping a transparent system of pricing and investment in the construction industry has been updated. Feasibility of introducing a self-regulation system in Ukraine, which has a number of advantages over the existing hierarchical structure of state regulation in construction, are determined, as follows: exemption of state authorities from performing unusual for them functions, application of a liberal approach to openness in the construction market, ensuring high quality regulation and supervision, possibility of combining the efforts of government and society with the aim of achieving a brand new level of functioning of the construction industry. In Ukraine, there are significant prerequisites for the development of a self-regulating system of the construction industry caused by liberalization of the economy, the European vector of integration and processes of power decentralization.

The international experience is analyzed, on the basis of what priority directions of cooperation with the leading international organizations providing technical supervision and rendering the advisory help are defined. The role of self-regulation of the technical component of construction in conditions of decentralization of power in Ukraine is defined as symbiosis of a mutually agreed system of cooperation of government-business-consumers, where the first set “rules of the game” by establishing an effective legal framework, the second ensure the quality of finished construction products, and the third — carry out “natural selection” of quality products, ensuring competitiveness of only socially responsible business.

Keywords: self-regulation, technical supervision, technical audit, state regulation, deregulation, decentralization, engineering, construction industry.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток української економіки тісно пов'язаний із переглядом механізмів забезпечення функцій регулювання і контролю для підвищення ефективності управлінської діяльності у різних сферах господарювання. Адміністративна економічна система передбачала чітку ієрархічну структуру забезпечення технічного та фінансового контролю виробничої діяльності, яка можлива лише за умов

адміністративно-командного управління. Перехід на ринкові вектори розвитку вимагає від держави пошуку нових форм забезпечення регуляторних механізмів, які б відповідали вимогам держави до контролю якості, нівелювали елемент корупції чи бюрократизму на різних стадіях реалізації проекту, забезпечували кваліфікований та неупереджений аудит технічної та фінансової сфери його реалізації. Одним з ефективних

шляхів забезпечення реалізації цих вимог є процес саморегулювання господарської та професійної діяльності шляхом застосування досвіду міжнародних організацій та формування власних громадських інститутів, які б могли, переймаючи провідний міжнародний досвід, забезпечити функціонування такої саморегулюючої системи в межах української економіки. Особливої уваги потребує забезпечення та контроль якості будівельного виробництва, що тісно пов'язаний не лише з економічними, а й соціальними факторами щодо створення безпечних умов для проживання чи роботи людей, мінімізації технічних та технологічних ризиків, формування прозорої системи ціноутворення та залучення інвестицій у галузь будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ряд авторів присвятили свої роботи питанням саморегулювання як механізму інноваційного ринкового регулювання різних галузей економіки, зокрема А. Р. Серих [1], І. Аронов, В. Версан, А. Теркель [2], Н. Слюсаревський [3], В. Т. Толстоухов, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук [4], О. Непомнящий [6], І. Лавриненко, Х. Фейчак [5].

Метою статті є пошук шляхів запровадження ефективної системи контролю та технічного нагляду будівельного виробництва через механізми державної дерегуляції та впровадження підходів саморегулювання галузі.

Відповідно до поставленої мети окреслено ряд завдань:

- проаналізувати передумови проведення дерегуляції галузі будівництва в Україні;

- проаналізувати міжнародний досвід використання механізмів саморегулювання будівельної галузі;

- визначити переваги дерегуляції для національної галузі будівництва;

- визначити законодавчий базис забезпечення процесів саморегулювання будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу.

Перехід національної економіки до умов відкритого ринку визначив пріоритетні завдання, що сприятимуть розвитку різних галузей та систем господарювання зокрема. Однією з основних проблем переходу до ринкової економіки стала зміна умов забезпечення державного управління у галузі контролю та аудиту технічної, економічної, фінансової, екологічної та інших сторін функціонування будівельної галузі. Бюрократизм контролюючих органів, перевантаженість документообігу у сфері звітування бізнесу та підтвердження його спроможності до виконання проектів та якості кінцевого результату, корупційні схеми, лобювання тих чи інших підприємств призводять до низької ефективності державної регуляторної політики у сфері забезпечення якості та безпеки будівельної продукції, а також негативно впливають на цінову політику будівельних підприємств, змушуючи їх враховувати нецільові витрати у собівартості будівельної продукції. Результатом такої ситуації є перенесення строків виконання будівельних проектів [1, с. 20].

Запровадження ефективної саморегулюючої системи через залучення ресурсів громадського суспільства та досвіду міжнародних інституцій

є одним із шляхів виходу з кризової ситуації.

Система регулювання у галузі будівництва має на меті забезпечення інтересів різного кола стейкхолдерів (рис. 1).

В умовах активізації глобалізаційних процесів, інтернаціоналізації виробництва та “руйнування” кордонів для бізнесу відсутність ефективних механізмів регулювання будівельної галузі стає на перешкоді для виходу будівельних підприємств на міжнародний ринок. Європейський вектор реформування української економіки визначає необхідність запровадження європейських норм та стандартів якості, а також загальноприйнятих у світовій економічній спільноті механізмів регулювання їх забезпечення. В умовах вільного глобального ринку лише ефективність регуляторної політики держави може забезпечити українським під-

приємствам конкурентні переваги. В свою чергу, процеси економічної інтеграції сприяють об’єднанню зусиль підприємств для виробництва високоякісної конкурентної продукції. Інтеграція українських підприємств у європейський глобалізаційний простір неможлива без забезпечення прозорих та відкритих умов ведення бізнесу, в тому числі, раціональної регуляторної політики держави щодо підприємств та стейкхолдерів будівельного ринку. Своєю чергою, інтеграція сприяє зміні традиційних ієрархічних зв’язків підпорядкування (притаманних адміністративній економіці) на горизонтальні зв’язки, що взаємоузгоджуються та працюють з додатковим синергетичним ефектом у разі налагодження їх чіткої взаємодії [2].

Використання досягнень науково-технічного прогресу та застосування інноваційних технологій

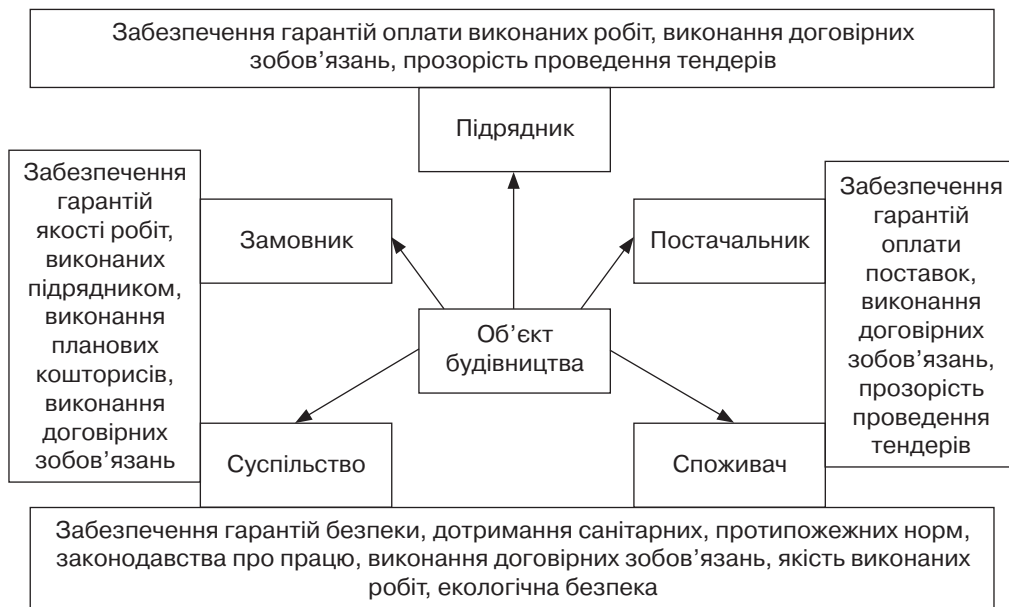


Рис. 1. Інтереси стейкхолдерів у процесі регулювання будівельної галузі

виробництва неможливі без обміну технологічним досвідом з іншими країнами. Розвиток будівельної галузі характеризується активізацією наукових розробок, застосуванням нових видів будівельних матеріалів, розробкою інноваційних технічних рішень та технологічних новинок, які мають на меті забезпечення ряду факторів [3–4]:

- підвищення якості будівельної продукції;
- забезпечення гнучкої політики ціноутворення;
- автоматизація праці;
- зменшення обсягів трудовитрат за рахунок мінімізації ручної праці;
- довговічність та надійність будівельної продукції;
- раціоналізація витрат ресурсів,
- енергоефективність будівельного виробництва;
- екологічна безпека при проведенні будівельних робіт.

Потужний інтелектуальний та науково-технічний потенціал українського будівельного ринку доцільно пов'язати із ефективними регуляторними системами європейського зразка, які, з одного боку, створюють умови для інтелектуальної творчості, розбивають кордони науково-дослідницької співпраці та надають додаткові можливості для наукових досліджень, а з іншого боку, – унеможливають бюрократичні та корупційні ризики.

Важливим елементом будівельного виробництва є саме забезпечення високого рівня інтелектуального потенціалу будівельної галузі, що пов'язане із складністю будівельного виробництва, та яке охоплює цілий

комплекс функцій, кожна з яких має свою специфіку та потребує певних компетенцій. То ж існують об'єктивні економічні та соціальні причини роздержавлення регулювання будівельної діяльності [1, с. 21, 22].

Державні органи не завжди можуть надати компетентну оцінку процесу будівельного виробництва, що саме і пов'язане з його комплексністю. Специфіка будівельної галузі вимагає від особи, що може проводити експертизу, технічний та фінансовий аудит, відповідних профільних знань та навичок у будівництві, інженерній справі, елементи фінансової грамотності, знання з проектування, проведення тендерних процедур, договірних регулювань тощо. Саме тому досвід європейських країн свідчить про ефективність залучення спеціалізованих організацій, в яких працюють відповідні фахівці, не лише для проведення процедур оцінки та аудиту, але й до участі у регулюванні відповідних ринків на рівні добровільних неприбуткових об'єднань таких організацій чи фахівців. Ці організації можуть виступати як об'єднання приватних компаній, міжнародні організації, що мають представництва та філії у країні, та громадські організації, які можуть додатково надати спеціалізовані консультації та поради з приводу організації регуляторних механізмів у галузі будівництва, переймати від держави традиційно належні їй регуляторні функції.

Отже, серед основних причин, що роблять актуальним питання зміни регуляторної політики держави у галузі будівництва є наведені на рис. 2.



Рис. 2. Передумови дерегуляції будівельної галузі

Зазначені передумови, що впливають на процеси дерегуляції у будівництві, можуть стати суттєвим поштовхом до якісно нових змін у галузі будівництва, що, зокрема, спостерігалось у країнах, які перейняли міжнародний досвід та застосували дерегуляторну політику.

Міжнародний досвід свідчить про ефективність передачі функцій регулювання і нагляду до приватних структур, що передбачає ряд переваг:

- звільнення органів державної влади від невластивих для них функцій;
- застосування ліберальних підходів до відкритості будівельного ринку;
- забезпечення високої якості регулювання і нагляду;
- можливість об'єднання зусиль влади та суспільства з метою забезпечення якісно нового рівня функціонування будівельної галузі.

Так, наприклад, система технічного аудиту будівельних проєктів Сполучених Штатів Америки спрямована на забезпечення потреб та представництво інтересів споживачів–замовників–підрядників будівельних робіт. Державне регулювання системи зводиться до координації дій замовника та підрядника, та представництва інтересів споживачів (суспільства). В центрі системи стоять інтереси суспільства та найбільш важливим вважається задоволення соціальних потреб споживачів як кінцева мета реалізації будівельного проєкту.

Країни Європейського Союзу активно використовують механізми саморегулювання в будівельній галузі. Так, наприклад, в країнах Європи діють організації професійного самоврядування інженерів-будівельників, архітекторів, дизайнерів, урбаністів (наприклад, Баварська палата

інженерів-будівельників та Баварська палата архітекторів, Берлінська палата архітекторів і будівельників, Польська палата інженерів будівництва, Палата архітекторів Польщі, Палата урбаністів Польщі тощо). На такі організації покладено функції регулювання діяльності, пов'язаної з будівництвом, проведення професійної атестації архітекторів, інженерів — проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів, допуску на ринок цих категорій осіб тощо. Тобто організації професійного самоврядування наділені певним обсягом владних повноважень, які, зазвичай, входять до сфери монопольних повноважень держави.

Зовнішні інститути, які спрямовані на забезпечення регулювання у будівництві, представлені, зазвичай, міжнародними громадськими організаціями та недержавними органами стандартизації, наприклад ICC, ASCE, NFPA тощо. Держава залишає за собою право на розробку “правил гри” — законодавчих та нормативно-правових актів, яким мають відповідати об'єкти будівництва, а розроблення технічних документів і нормативів та забезпечення нагляду за їх виконанням покладається на недержавні установи та організації. Дуальна взаємодія державного управління та недержавних органів дає суттєвий ефект.

Міжнародний досвід вказує на високу ефективність саморегулювання у галузі будівництва. Для українського будівельного ринку можна виділити ряд переваг застосування таких підходів щодо забезпечення державної регуляторної політики у будівництві, а саме [6]:

- формування ефективної регуляторної системи шляхом залучення висококомпетентних фахівців до процесів оцінки та аудиту;
- розвантаження державних та місцевих органів влади для надання можливостей переорієнтації державної політики зі сфери регулювання та контролю у сферу забезпечення стратегічного зростання галузі;
- застосування принципів субсидіарності та врахування можливостей децентралізації влади для забезпечення додаткових умов для розвитку будівельної галузі;
- підвищення якості будівельних робіт, підвищення ефективності будівельного виробництва;
- інтеграція будівельної галузі України у світовий економічний простір;
- забезпечення європейських стандартів будівництва;
- підвищення відповідальності усіх учасників будівельного ринку, як будівельних підприємств, так і стейкхолдерів;
- забезпечення балансу інтересів учасників будівельного ринку: замовник-підрядник-постачальник-споживач.

Україна починає переймати провідний міжнародний досвід. На сьогодні в Україні діє 20 організацій, які офіційно визнані саморегулювними у п'яти видах діяльності. Загалом, утворення саморегулювних організацій допускається у 15 видах діяльності, а нормативну базу у цій сфері складають 39 нормативно-правових

актів різної юридичної сили [5, с. 8]. При цьому 4 саморегулівні організації утворені саме у будівельній галузі, що сприятиме, зокрема:

- поширенню застосування європейських стандартів будівництва, що дасть можливість вивести будівельний ринок України на якісно новий рівень та забезпечить європейський вектор розвитку;

- підвищенню якості будівельної продукції за рахунок застосування правил і стандартів професійної діяльності та механізмів відшкодування збитків, що визнані світом;

- вирішенню технологічних проблем будівельної галузі: дотримання санітарних, протипожежних норм, правил охорони праці, безпеки;

- дотриманню етичних норм ведення бізнесу.

Особливо актуальним питання забезпечення системи саморегулювання будівельної галузі набуває в умовах проведення процесів децентралізації влади в Україні. У межах

децентралізації керівництво намагається поєднати в умовах саморегулювання відносини влади, бізнесу та суспільства. Схематично така модель взаємодії представлена на рис. 3 [7].

Одним із пріоритетних напрямів для розвитку децентралізації та введення саморегулівних механізмів на заміну ієрархічного державного управління є проведення інвентаризації, аналізу та перегляду містобудівного законодавства для визначення потенційно можливих напрямів подальшого розвитку будівництва як локомотиву розвитку інших галузей економіки.

Висновки. З наведеного можна зробити ряд висновків. В Україні є суттєві передумови для розвитку системи саморегулювання будівельної галузі, викликані лібералізацією економіки, європейським вектором інтеграції та процесами децентралізації влади. Міжнародний досвід провідних країн свідчить про ефек-



Рис. 3. Основні напрями децентралізації влади в Україні [7]

тивність системи саморегулювання будівництва, визначаючи саморегулювання не з точки зору дерегуляції державного управління, а як симбіоз взаємоузгодженої системи співпраці влади–бізнесу–споживачів, де перші встановлюють “правила гри” шляхом створення ефективної законодавчої бази, другі – забезпечують якість готової будівельної продукції, треті – здійснюють “природний відбір” якісної продукції, забезпечуючи конкурентоспроможність лише соціально відповідальному бізнесу. Отже, система саморегулювання у галузі будівництва є механізмом виведення будівельного ринку на якісно новий рівень, що відповідатиме європейським нормам та стандартам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Серых А. Р.* Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта / А. Р. Серых. — Чикаго: SNIP, 2010. — 889 с.
2. *Аронов І.* Основні питання завдання вимог безпеки в технічних регламентах [Електронний ресурс] / І. Аронов, В. Версан, А. Теркель // Стандарти і якість. — 2003 (верес.). — Режим доступу: http://www.stq.ru/riaside/index.phtml?page=1&tbl=tb_88&id=653
3. *Слюсаревский Н.* Самодетальное регулирование или профессиональное самоуправление / Н. Слюсаревский // Зеркало недели : междунар. обществ.-полит. еженед. — 2010. — № 36. — С. 6.
4. *Толстоухов В. Т.* Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред.

В. Т. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Д.: Моноліт, 2010. — 400 с.

5. *Саморегулювання в Україні* [Електронний ресурс] / І. Лавриненко, Х. Фейчак, О. Медведчук та ін. Київ, 2017. — 80 с. — Режим доступу: <https://regulation.gov.ua/book/50-zelena-kniga-samoreguluvanna-v-ukraini>
6. *Непомнящий О. М.* Формування системи громадського саморегулювання містобудівного середовища в Україні: нові можливості vs старі проблеми [Електронний ресурс] / О. М. Непомнящий // Держ. будівництво : електрон. наук. фах. вид. ХарPI НАДУ. — 2014. — № 2. — С. 9. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/13.pdf>
7. *Асоціація міст України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.auc.org.ua/>

REFERENCES

1. *Serykh A. R.* (2010). Tekhnicheskoe regulirovanie v stroitelstve. Analiticheskiy obzor mirovogo opyta [Technical regulation in construction. Analytical review of world experience]. Chikago: SNIP [in Russian].
2. *Aronov I, Versan V., Terkel A.* (2003). Osnovni pytannia zavdannia vymoh bezpeky v tekhnichnykh rehlamentakh [The main issues of safety requirements task in technical regulations]. Standarty i yakist — Standards and quality. Retrieved from http://www.stq.ru/riaside/index.phtml?page=1&tbl=tb_88&id=653 [in Ukrainian].
3. *Slyusarevskiy N.* (2010). Samodeyatelnoe regulirovanie ili professionalnoe samoupravlenie [Amateur regulation or professional self-government]. Zerkalo nedeli — Mirror of the week, 36, 6 [in Russian].

4. *Tolstoukhov V. T.* (2010). Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration in Ukraine: formation and development]. V. T. Tolstoukhova, N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk (Eds.). Dnipropetrovsk: Monolit [in Ukrainian].
5. *Lavrynenko I., Feichak Kh., Medvedchuk O.* (2017). Samorehuliuвання v Ukraini [Self-regulation in Ukraine]. Kyiv. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/13.pdf> [in Ukrainian].
6. *Nepomniashchyi O. M.* (2014). Formuvannya systemy hromadskoho samorehuliuвання mistobudivnoho sere-dovyscha v Ukraini: novi mozhlyvosti vs stari problemy [Formation of the system of public self-regulation of the urban environment in Ukraine: new possibilities vs. old problems]. Derzhavne budivnytstvo – State Building, 2, 9. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/13.pdf> [in Ukrainian].
7. *Ofitsiynyi* sait “Asotsiatsiia mist Ukrainy” [Official website “Association of Ukrainian Cities”]. www.auc.org.ua. Retrieved from <https://www.auc.org.ua> [in Ukrainian].