

Непомнящий Александр

Михайлович, доктор наук з державного управління, перший заступник голови Об'єднання організацій роботодавців "Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної галузі України".

Непомнящий Александр

Михайлович, доктор наук по державному управлінню, перший заступник глави Об'єднання організацій роботодавців "Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної галузі України".

Aleksandr Mikhailovich

Nepomnyashchiy, Doctor of Sciences in Public Administration, First Deputy Chairman of the Association of employers "All-Ukrainian Confederation of Employers of the housing industry in Ukraine".



СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРОФЕСІЙНОГО САМОРЕГУЛЮВАННЯ В РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У БУДІВНИЦТВІ

Анотація. Досліджено теоретичні та методологічні підходи щодо визначення ролі механізмів професійного саморегулювання в розвитку системи технічного забезпечення у будівництві. Визначено, що відмінною особливістю сучасних систем технічного регулювання економічно розвинених держав є широке застосування механізмів саморегулювання. З'ясовано невідповідність процесу зростання соціальної комплексності сучасного суспільства, що істотно впливає на систему державного управління. Обґрунтовано наразі необхідність посилення інституційної спроможності саморегулюючих організацій та створення законодавчого підґрунтя для запровадження європейської моделі організаційної структури системи технічного забезпечення.

Ключові слова: механізми професійного саморегулювання, система технічного забезпечення у будівництві, соціальна комплексність суспільства.

СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Исследованы теоретические и методологические подходы к определению роли механизмов профессионального саморегулирования в развитии системы технического обеспечения в строительстве. Определено, что отличительной особенностью современных систем технического регулирования экономически развитых государств есть широкое применение механизмов саморегулирования. Выявлено непрерывность процесса роста социальной сложности современного общества, что существенно влияет на систему государственного управления. Обоснованно назревшую необходимость усиления институциональной способности саморегулируемых организаций и создания законодательной базы для внедрения европейской модели организационной структуры системы технического обеспечения.

Ключевые слова: механизмы профессионального саморегулирования, система технического обеспечения в строительстве, социальная сложность общества.

THE ESSENCE AND VALUE OF PROFESSIONAL, SELF-REGULATORY MECHANISMS IN THE DEVELOPMENT OF SYSTEM OF TECHNICAL PROVIDING IN CONSTRUCTION

Abstract. In the article the theoretical and methodological approaches to the defining the role of professional, self-regulatory mechanisms in the development of technical system of providing in construction are investigated. Determined, that the distinguishing feature of the modern systems of technical regulation of economically developed countries is the widespread use of self-regulatory mechanisms. Unceasing of the process of increasing of social complexity of modern society, which has a significant impact on the system of public administration is founded. Need of strengthen of the institutional capacity of self-regulatory organizations and the creation of a legislative basis for the introduction of the European model of organizational structure of the system of the technical providing is proved.

Keywords: professional, self-regulatory mechanisms, system of technical providing in construction, social complexity of society.

Постановка проблеми. Історія технічного регулювання в економічно розвинених країнах налічує кілька століть. Створена на ідеях меркантилізму, теорія і практика технічного регулювання пройшла довгий шлях від використання інструментів державного примусу до застосування витончених механізмів саморегулювання. На цьому шляху філософія,

цілі і принципи технічного регулювання також істотно трансформувалися.

Закордонний досвід свідчить, що держава відіграє істотну, проте не обов'язково головну роль у системі технічного регулювання загалом і в окремих її компонентах зокрема. Цілком природно, що в межах системи технічного регулювання органи державного управління знаходяться у привілейованому становищі в силу свого особливого статусу в правовій системі держави. Однак сучасне технічне регулювання не обов'язково є державним регулюванням.

Відмінною особливістю сучасних систем технічного забезпечення економічно розвинених держав є широке застосування механізмів саморегулювання та залучення фахівців приватного сектору для виконання функцій нагляду, контролю й оцінювання відповідності. Видається доцільним розглянути цей підхід не як альтернативу державному розвитку системи технічного забезпечення у будівництві в Україні, а як регулювання в інший спосіб.

Аналіз останніх досліджень публікацій. Окремі наукові та практичні, організаційно-правові й державно-управлінські аспекти модернізації і розвитку механізмів професійного саморегулювання у розвитку системи технічного забезпечення у будівництві вже знайшли своє відображення у працях таких українських та зарубіжних дослідників, як: І. Аронов, В. Версан, Д. Барзилович, А. Теркель, В. Груздов, О. Непомнящий, Ю. Полозов, Т. Чернецова, А. Буденне.

Мега статті. Узагальнення досвіду іноземних країн з питань реалізації

механізмів професійного саморегулювання для розвитку системи технічного забезпечення у будівництві і визначення можливостей та перспектив його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Повноцінна, працездатна система технічного регулювання в будівництві складається з трьох основних компонентів:

1) нормативна база будівельної галузі;

2) система нагляду та контролю за виконанням будівельного законодавства;

3) система оцінювання та підтвердження відповідності об'єктів і суб'єктів технічного регулювання вимогам будівельного законодавства та стандартів, що витікають з нього.

Технічне регулювання здійснюється через встановлення правил і контроль за їх дотриманням шляхом застосування збалансованих механізмів заохочення та примусу суб'єктів системи технічного регулювання.

Вивчення досвіду економічно розвинених країн вказує на спільність цілей технічного регулювання та, водночас, на розмаїття форм, які може приймати національна система технічного регулювання, шляхів, методів і засобів досягнення цілей, що наявні в арсеналі окремо взятої держави.

Роздержавлення системи технічного регулювання (припинення монополії держави в управлінні процесами технічного регулювання шляхом передачі державних функцій приватному сектору) з низки об'єктивних політичних і економічних причин є частиною державної політики у більшості економічно

розвинених країн Північної Америки, Європи, Азії та Тихоокеанського регіону.

Найбільш істотними наслідками реформ національних систем технічного регулювання є лібералізація торговельно-економічної діяльності і, найголовніше, відмова держави від історично сформованої монополії на технічне регулювання ринків і перехід до системи саморегулювання [1].

Заміна вертикальних зв'язків горизонтальними в сучасній системі технічного регулювання зумовлена такими факторами, як глобалізація світової економіки, тісна економічна інтеграція на регіональному та міжнародному рівні, руйнування національних торговельно-економічних кордонів, а також технічною революцією, яка в останню чверть століття посилила свій вплив на будівельну галузь і викликана зростаючим розміттям об'єктів технічного регулювання.

Остання обставина (різні об'єкти регулювання) є, мабуть, найбільш безперечною економічною причиною роздержавлення системи технічного регулювання. Держава просто не володіє адекватними ресурсами для того, щоб простежити за новими технологіями, матеріалами, виробами, методами та процесами, не кажучи вже про те, щоб кваліфіковано оцінити їх безпеку й придатність для практичного застосування. Гостра нестача компетентних фахівців і відсутність достатніх фінансових, матеріальних і людських ресурсів у державних установах викликають необхідність передачі функцій, які історично були прерогативою держави, у приватні руки. При цьому у держави немає ін-

шого виходу, оскільки просте збільшення фінансування та розширення штату кваліфікованих співробітників не дозволять вирішити проблему оброблення величезного масиву інженерно-технічної інформації, який супроводжує потік інновацій, що заповнили ринок [2].

Відмінною особливістю сучасних систем технічного регулювання економічно розвинених держав є широке застосування механізмів саморегулювання та залучення фахівців приватного сектору для виконання функцій нагляду, контролю й оцінювання відповідності.

Саме існування системи акредитації випробувальних лабораторій і органів із сертифікації яскраве підтвердження "приватизації" механізмів регулювання. Так, з допомогою акредитації держава звільняє себе від обов'язків з проведення випробувань матеріалів і виробів, необхідних для оцінювання та підтвердження їх безпеки і передає ці функції в руки недержавних суб'єктів. Крім того, в більшості економічно розвинених країн навіть процедурні питання акредитації не є предметом державного регулювання. Акредитуючими органами виступають не органи державної влади, а недержавні саморегулюючі міжнародні співтовариства фахівців у галузі акредитації [3].

Ілюстрацією того, що виконання функцій регулювання не обов'язково знаходиться у руках держави, є Нова Зеландія — унітарна держава з простою за структурою вертикаллю державної влади (центральный уряд — місцеві ради). Органом, що видає дозволи на будівництво різних споруд та забезпечує інспекційні пе-

ревірки будівельних об'єктів у Новій Зеландії може бути будь-яка особа — державна установа чи приватна особа — яка пройшла відповідну акредитацію. Акредитацію здійснює підрозділ з акредитаційних послуг Ради з реєстрації випробувальних лабораторій [англ. Testing Laboratory Registration Council] — саморегулюючої некомерційної організації, що фінансується за рахунок членських внесків.

Екстремальним прикладом роздержавлення є Сполучені Штати. На батьківщині найбільшої у світі економіки національна система технічного регулювання є високорозвиненим саморегулюючим організмом, де потреби в технічних нормах, стандартах, акредитації, сертифікації, випробуваннях та інших механізмах та інструментах регулювання та оцінки відповідності визначаються цілковито потребами учасників ринкових відносин — постачальників і споживачів. У взаєминах з постачальниками держава виступає в ролі ділового партнера й, одночасно, в ролі агента споживача, що захищає суспільні інтереси. У цій ролі американські органи державного управління беруть участь у роботі національної системи технічного регулювання разом з іншими його суб'єктами.

Крім згаданих економічних причин в економічно розвинених країнах також існують соціальні причини роздержавлення технічного регулювання [2].

Соціологи вказують на зростання соціальної комплексності [англ. social complexity] сучасного суспільства, що істотно впливає на систему державного управління сус-

пільством. Що більш розвинутою і ускладненою стає соціальна структура суспільства, то складніше стає нею керувати традиційними інструментами державного управління. Зростаючі політичні, соціально-економічні та культурні потреби різних соціальних груп соціально комплексного суспільства збільшує навантаження на регулюючі структури державної влади. При цьому регулююча здатність держави знижується зворотно-пропорційно збільшенню навантаження. Це неминуче веде до цілої низки проблем, як-то: ерозії цілісності, послідовності, компетентності, авторитетності та ефективності законодавчих актів, які видаються з метою регулювання і які соціологи називають “кризою права”. На практиці криза права зумовлює часткову або цілковиту непрацездатність законів і механізмів їх виконання.

Будівельне право є сферою права, схильною до згаданої кризи більшою мірою, ніж інші сфери права, саме виходячи із соціальної комплексності будівельної галузі [4]. Соціальна комплексність будівельної галузі зумовлена низкою факторів, включаючи:

- надзвичайну складність і багатокомпонентність кінцевого продукту галузі;
- ступінь залучення у процеси створення та експлуатації будівель і споруд величезної за розміром і розрізненої за інтересами маси соціально-економічних груп (вчених, архітекторів, інженерів, виробників промислової продукції, будівельників, монтажників, інспекторів, а також їх професійних асоціацій, товариств і спілок);

- універсальність кінцевого продукту, яким щоденно користуються споживачі в усьому світі, кожен з яких належить одночасно до кількох соціальних груп зі своїми специфічними потребами та запитамі.

Розглядаючи в комплексі всю соціальну мережу, якою обплутані пов'язані з будівництвом об'єкти технічного регулювання, зрозуміло, чому технічне саморегулювання будівельної галузі є об'єктивною необхідністю. Також стануть зрозумілі причини того, чому будівельне законодавство в економічно розвинених країнах одним із перших серед інших галузей права відмовилося від безпосереднього впливу на відносини суб'єктів регулювання шляхом прямого правового регулювання та перейшло в розряд процесуального права. У контексті сучасного технічного регулювання роль сучасного будівельного законодавства полягає не в тому, щоб регламентувати діяльність суб'єктів (установ, організацій і підприємств, залучених до процесів створення, експлуатації та оцінювання нормативної відповідності будівель і споруд), а в тому, щоб визначати форму суб'єктів і встановлювати процедури їх діяльності як усередині себе, так і відносно інших суб'єктів [5].

Яскравим прикладом практичного застосування принципу технічного саморегулювання є взаємини органів державної влади (і наддержавної влади у випадку Європейського Союзу) з органами стандартизації.

Практично в усіх економічно розвинених країнах, органи зі стандартизації як національні (AFNOR, ANSI, BSI, DIN і ін.), так і галузеві (ASTM,

ASCE, ASME, ICC, IEEE, NFPA і ін.) є недержавними організаціями. Держава перебуває із розробниками стандартів у партнерських відносинах з чітким поділом праці, де держава залишає за собою повноваження формування правового компонента норм, а на розробників стандартів покладаються функції формування технічного компонента норм, які в межах технічного регулювання встановлюють кількісні та якісні критерії оцінювання об'єктів нормування. З метою надання технічному компоненту законної сили, він включається за посиланням до правового компонента законодавства.

У рамках Європейського Союзу взаємини регулюючих органів і приватних органів зі стандартизації побудовані таким самим чином. Відмінність полягає лише в тому, що законодавці ЄС є наднаціональним органом (асоціацією суверенних держав), а європейські органи зі стандартизації (CEN/CENELEC) становлять недержавні асоціації національних органів зі стандартизації, які, своєю чергою, є недержавними саморегулюючими юридичними особами.

У Сполучених Штатах за таким принципом побудована законотворча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Вона відбувається у тісній співпраці з розробниками модельних будівельних норм. Рада з міжнародних кодів (ICC) — це недержавна, саморегулююча організація, яка відповідає за розроблення технічних норм, що потім адаптуються, часто без змін, законодавчими органами як місцеві закони. Така співпраця держави з приватним сектором розглядається як

прагматична, найбільш реалістична тактика, що забезпечує ефективність законотворчості, оскільки кожен займається справою в міру своєї компетентності: політики формулюють норми права, інженери розробляють технічні норми. Результатом колективної праці є компетентне законодавство, складене на високому юридичному та інженерно-технічному рівні та не схильне до кризи права.

Самосертифікація виробників продукції та постачальників послуг також є формою саморегулювання і свідченням поглиблення роздержавлення у галузі технічного регулювання. Самосертифікація може набувати різних форм: від декларації виробника будівельних виробів про відповідність його продукції вимогам безпеки у Європі — до підтвердження слюсарем-сантехніком придатності до експлуатації змонтованої ним системи внутрішнього водопостачання та каналізації у Сполучених Штатах. Тією чи іншою мірою елементи самосертифікації присутні у всіх без винятку національних і регіональних системах технічного регулювання. Як у випадку з прикладами саморегулювання розробників технічних норм, причини появи самосертифікації як інструменту регулювання швидше за все соціальні, ніж економічні [6]. Право виробника на самостійне підтвердження відповідності своєї продукції вимогам законодавства є визнанням його соціальної автономії і виразом його соціальної потреби бути визнаним професіоналом високої кваліфікації.

Іншим прикладом визнання соціального статусу саморегулюючих організацій є зміна ролей регулюю-

ючих і регульованих сторін у межах системи технічного регулювання. В одних випадках органи влади виконують регулюючу роль, в інших — виступають в ролі регульованих. Ілюстрацією цього феномену є процедура акредитації діяльності місцевих органів будівельного нагляду та контролю у США. У ролі регульованого виступає місцевий будівельний наглядово-контролюючий орган, який проходить процедуру акредитації, тоді як функції регулюючого, акредитуючого органу виконує недержавна особа — дочірнє підприємство Ради з міжнародних кодів [англ. International Code Council (ICC)].

Висновки. Отже, узагальнюючи сказане, можна стверджувати, що в умовах сьогодення українське законодавство також містить передумови для запровадження механізмів саморегулювання у будівництві. Так, відповідно до ст. 16 Закону України “Про архітектурну діяльність” від 20 травня 1999 р. № 687-XIV на території України вже створюються і діють саморегулюючі організації у сфері архітектурної діяльності як неприбуткові добровільні об’єднання фізичних та юридичних осіб, що провадять підприємницьку та професійну діяльність у відповідній сфері. Вони визначають правила і стандарти, обов’язкові для виконання всіма членами таких організацій.

Подальші кроки щодо роздержавлення національної системи технічного регулювання у будівництві лежать у площині посилення інституційної спроможності саморегулюючих організацій та створення законодавчого підґрунтя для запровадження європейської моделі

організаційної структури системи технічного регулювання шляхом прийняття законопроекту “Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу”.

Водночас слід зауважити, що саморегулювання у межах технічного регулювання не розглядається як альтернатива державному регулюванню, а як регулювання в інший спосіб. Саме такі підходи закладено в основу нового показника Індекс контролю якості, який цього року включено до критеріїв дослідження Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “Doing Business” за індикатором “Отримання дозволів на будівництво”. Конкурентними перевагами при цьому вважаються саме якість технічного регулювання, кваліфікація та відповідальність персоналу, наявність недержавних механізмів контролю, що окреслює загальні підходи до управління будівельною галуззю у світі та, відповідно, перспективні тенденції реформування містобудівного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Аронов І., Версан В., Теркель А.* 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
2. *Груздов В.* Технічне регулювання як механізм забезпечення технологічної безпеки Російської Федерації [Електронний ресурс] / В. Груздов // Стандарти і якість. — 2003 (берез.). — Режим доступу: http://www.stq.ru/riaside/index.phtml?page=1&tbl=tb_88&id=555
3. *Лифиць І. М.* Стандартизація, метрологія та сертифікація: підручник. — [4-те вид. перероб. і допов.]. — М.: Юрайт, 2004.
4. *Метрологія, стандартизація і сертифікація: підручник* / [Ю. І. Борисов, А. С. Сігов, В. І. Нефьодов та ін.]; під ред. проф. О. С. Сігова. — М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005.
5. *Буденне А. Ю.* Технічне регулювання: світовий досвід і російське законодавство [Електронний ресурс] / А. Ю. Буденне // Інформ.-аналіт. бюл. — 2003. — № 49. — Режим доступу: http://www.opes.ru/library/article.asp?d_no=4055&c_no=9&c1_no=
6. *Полозов Ю. Є., Чернецова Т. Ю.* Реформування стандартизації з інформаційних технологій [Електронний ресурс] / Ю. Є. Полозов, Т. Ю. Чернецова. — 2004. — № 12. — Режим доступу: <http://www.techno.edu.ru:16000/db/msg/18628.html>