

УДК 338.012:351/354

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

БІБІК Н. В.,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки будівництва
Харківського національного
університету міського господарства
імені О.М. Бекетова

В статті розглянуті актуальні питання управління будівельною галуззю на державному рівні в різних країнах світу. Проаналізована система управління будівництвом, вплив держави та недержавних організацій на розвиток будівельної діяльності в країні. Враховуючи міжнародний досвід, визначено напрямки подальшого вдосконалення системи управління будівництвом в Україні.

Ключові слова: будівництво, управління, державне регулювання.

В статье рассмотрены актуальные вопросы управления строительной отраслью на государственном уровне в разных странах мира. Проанализирована система управления строительством, влияние государства и негосударственных организаций на развитие строительной деятельности в стране. Учитывая международный опыт, определены направления дальнейшего совершенствования системы управления строительством в Украине.

Ключевые слова: строительство, управление, государственное регулирование.

The current issues of managing the construction industry at the state level in various countries around the world have been reviewed in the article. The system of management construction, the impact of the state and NGOs in the development of construction activity in the country has been analyzed. Taking into account international experience and the direction of further improvement of construction management in Ukraine has been defined.

Key words: construction, management, and regulation.

Постановка проблеми. Політика держави відіграє вирішальну роль у розвитку будівництва в усьому світі, оскільки саме держава контролює основний і найбільш обмежений ресурс, без якого неможливе будівництво, – землю. Досвід розвинутих країн показує, що ефективно виконання державою своїх функцій дає потужний стимул розвитку будівництва. Водночас держава часто зазнає критики за створення різних бар'єрів на шляху його розвитку. Адміністративні бар'єри, бюрократична тяганина, корупція й непрозорість у здійсненні основних функцій держави безпосередньо впливають на обсяги ринку будівництва та ціну об'єктів, оскільки забудовники перекладають усі витрати на подолання бар'єрів влади на кінцевого покупця житла. Останнім часом за кордоном приділяється найбільша увага питанням управління будівельною галуззю, як однією з важливих галузей економіки. Фахівці вважають, і це підтверджено на практиці, що витрати на удосконалювання управління в остаточному підсумку себе багаторазово окупають.

У фаховій літературі за ступенем розвитку державного регулювання економіки зазвичай виділяють дві групи країн:

- країни з розвинутим механізмом державного регулювання економіки – держави Західної Європи (Німеччина, Франція, Нідерланди, Скандинавські країни, Австрія), а також країни Азії (Японія, Південна Корея, Китай), що швидко розвиваються, використовують механізм макроекономічного планування на середньострокову перспективу. Причому в державах Західної Європи використовується комплексний підхід у державному регулюванні, включаючи державне

програмування, що пов'язано з їх орієнтацією на так званий нормальний соціалізм (шведський, австрійський), зважаючи на сильні позиції й великий вплив соціал-демократичних партій цих держав;

- країни з менш розвинутим механізмом державного втручання в економіку (Канада, Австралія, США), із розвинутим корпоративним капіталом, розміри і можливості якого нерідко перевищують державні. Проте і в цих країнах роль держави дуже важлива, особливо в періоди погіршення економічної кон'юнктури, зростання інфляції й безробіття. У більшості країн відсутня єдина система управління будівельним комплексом, а регулювання здійснюється на основі численних будівельних кодексів, затверджених законодавчими органами штатів, земель, округів, департаментів чи місцевими органами самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Питанням аналізу регулюючих органів в будівництві, аналізу їх діяльності та впливу на сприяння розвитку галузі присвячені роботи В. Б. Авер'янова, О. Ю. Амосова, А. Г. Ахламова, В. Д. Бакуменка, В. М. Вакуленка, Н. В. Грицяк, А. О. Дегтяра, В. В. Дорофійка, О. М. Іваницької, В. С. Куйбіди, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінова, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник, В. М. Огаренка, О. С. Поважного, В. М. Олуйка, В. М. Рижих, І. В. Розпутенка, С. М. Серьогіна, О. І. Черниш. Безпосередньо дослідженню управління будівельною галуззю в закордонних країнах присвячені чисельні публікації таких авторів як Я. А. Рекитар, Ю.Н. Казанский, А.М. Немчин, С.Н. Никешин, Э. Кнехтель.

Однак подальшої уваги потребує аналіз міжнародного досвіду регулювання будівельної діяльності та трансформування кращих практик в Україні з метою стимулювання розвитку будівельної галузі, що і є метою статті.

Так, аналіз будівельної галузі США, свідчить що роль регулюючого в державному масштабі органу виконує насамперед створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку. Метою діяльності Міністерства є координація будівництва об'єктів федерального бюджету і будівництва приватних житлових будинків, що фінансуються або кредитуються з федерального бюджету. Значну роль в будівельній галузі відіграють приватні асоціації, такі як Асоціація американських генеральних підрядчиків, Асоціація американських субпідрядників, Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагують передовий досвід, організують семінари, симпозиуми і конференції, школи і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали [1].

Схожу систему управління функціонує і у Франції, де основний урядовий орган, що керує розвитком будівельної галузі – Міністерство будівництва, транспорту і туризму. Воно вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози, консультує місцеві органи, субсидіює і кредитує фірми з метою реалізації будівельних програм. В той же час, великий вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять у Національну федерацію суспільних робіт і Національну будівельну федерацію. Будівельні фірми Франції, в основному великі, мають можливість одержувати вигідні підряди через систему добре налагоджених зв'язків з урядовими органами. У спільному віданні цих операцій є науково-дослідні, інформаційні й інші установи.

Органом державного управління будівництвом у Великобританії є Міністерство будівництва і суспільних робіт. Головними функціями Міністерства є регулювання діяльності будівельних фірм і видача державних замовлень, що фінансуються з бюджету. Значний вплив на розвиток будівельної індустрії мають будівельні асоціації і федерації, серед яких слід виділити найбільш великі:

- федерація підрядчиків по цивільному будівництву, що представляє інтереси будівельних фірм, що займаються будівництвом наземних споруджень;
- національна федерація підприємців у будівництві, що представляє інтереси фірм, що займаються будівництвом наземних споруджень;
- федерація закордонного будівництва, що поєднує будівельні фірми, які ведуть будівництво за рубежом;
- федерація будівельників, що поєднує переважно дрібні будівельні фірми, які ведуть наземне будівництво, включаючи ремонтно-будівельні роботи і роботи з реконструкції.

Регламентуючу роль у будівництві виконує система так званих практичних кодексів, розроблювальних Британським інститутом стандартів.

Практичні кодекси містять вимоги до різних видів діяльності в будівництві проектуванню, виробництву будівельних робіт і т.д. У 1981 р. Рада по стандартах у цивільному будівництві підготував стандарт, що одержав назву «стандарт стандартів».

Провідну роль у державному регулюванні будівництва в Канаді грають Федеральне міністерство державного будівництва. Центральна корпорація нерухомого майна, будинків і споруджень, Рада по розвитку будівельної індустрії.

Канадська державна рада з питань специфікацій. Рада по стандартах і проектуванню й ін. Місцеві органи управління в провінціях країни мають, крім того, місцеві агентства, що спеціалізуються на питаннях техніки безпеки, охорони навколишнього середовища при веденні будівельних робіт та ін. Ключову роль у розвитку науково-технічного прогресу в будівництві грає Національний центр досліджень у будівництві. Невід'ємною частиною мережі розвитку прогресу в будівництві є система професійного навчання, а також інститути академічного профілю, університети.

Система державного управління будівництвом у Німеччині має централізовану структуру, що включає крім федеральних органів також і органи земель, місцевого самоврядування, що поряд з іншими проблемами займаються і питаннями будівництва. У число федеральних органів, які займаються регулюванням у будівництві, входять Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства й ін.

Більшість фірм у Німеччині є членами добровільних виробничих і торгових асоціацій. Головні функції таких асоціацій – захист інтересів компанії і просування на будівельний ринок продукції, що випускається, обмін технологій, підготовка стандартів на будівельні матеріали і їх рекламу, розробка методів іспитів будівельних матеріалів, інформаційне забезпечення галузі.

Важливу роль грають підприємницькі спілки, тісно зв'язані з державними установами і, які представляють інтереси підприємців. У будівництві таких спілок нараховується кілька десятків. Ведуче місце займає Головна спілка будівельної індустрії у Вісбадені, що робить великий вплив на формування державної політики в будівельній сфері. Рекомендації підприємницьких спілок є основою для вироблення стратегії приватного бізнесу в будівельній сфері.

Контроль за дотриманням технічних норм у будівництві покладається на будівельні органи земель, що діють із загальним урахуванням норм і стандартів [2].

На відміну від наявного органу самоврядування в будівельній галузі в більшості розглянутих країн, у Фінляндії позиції держави і муніципалітетів дуже сильні, оскільки саме в їх владі головний розподіл фінансів. Дотримання будівельних норм, законів і правил контролює – апарат.

Основна спрямованість планування будівництва формування містобудівного середовища. Законом передбачене складання регіональних, міських планів, планів забудови, детальних міських планів, планів будівництва сільських поселень і планів прибережної смуги (курортів).

Міністерство навколишнього середовища Фінляндії від імені держави видає національні директиви для регіонального планування, сформульовані в загальнодержавному плані розвитку на 5 років. Плани регіонального розвитку розробляються Асоціацією регіонального планування на рівні губерній.

У Японії сформована змішана система, відповідно до якої на даний час сферу будівництва очолює Міністерство будівництва. У функції Міністерства входить розробка проектів, законоположень і нормативних актів у капітальному будівництві, ведення ліцензійної роботи. У той же час будівельні фірми Японії входять до складу двох найкрупніших будівельних асоціацій. Перша з них – Atkenren – координує діяльність дрібних і середніх компаній, що представляють різні будівельні організації і підприємства країни, друга асоціація – Zenken – об'єднує будівельні фірми, що ведуть будівництво об'єктів міського і комунального господарства. Винятково важливу роль в управлінській ієрархії Японії на стику інтересів державних установ і приватного бізнесу грає Федерація економічних організацій, створена в 1946 р. Федерація є рекомендаційним органом по найважливіших економічних проблемах для

урядових закладів і координуючим – для приватного бізнесу. Для підрядних і інших будівельних фірм Японії характерна постійна робота з пошуку нових технічних і організаційних рішень. Значна роль у розвитку науково-технічного прогресу в будівельній галузі Японії належить системі будівельних товариств і асоціацій, що очолюється Японською Федерацією будівельних підрядчиків (Japan Federation of Construction Constructors). Серед професійних агентств і асоціацій, що входять до складу державного сектора будівництва, найбільш великою асоціацією є Японське товариство інженерів цивільного будівництва, що, подібно аналогічному американському товариству, займається розвитком будівельної науки, популяризацією її останніх досягнень, розробкою різних нормативів, стандартів, використовуваних більшістю будівельних організацій державного сектора.

Будівельне законодавство Японії має свої стійкі традиції, побудовані на постановах і актах ще 40-х рр. Однак вони визначають лише загальну лінію будівельного законодавства. Практична ж робота значною мірою підтверджена впливом рекомендацій, розроблювальних поруч впливовими професійними асоціаціями і організаціями Японії.

Щодо України то в 2013 р. значним чином почала оновлюватись національна стратегія щодо міжнародного співробітництва в різних галузях економіки. Як і передбачалося, основну увагу було приділено базовим галузям: енергетиці, агропромисловому комплексу, машинобудуванню. Однак, більшою мірою неврахованими в стратегічних намірах держави залишились потреби інтенсифікації міжнародного співробітництва в будівельній галузі.

Удосконалення містобудівної дозвільної системи у 2012 р. сприяло збільшенню кількості об'єктів будівництва майже в 2,5 рази (понад 112 тис. об'єктів). У 2012 р. в експлуатацію введено 10,7 млн кв. м. загальної площі житла, що на 14,2 % більше, ніж у 2011 р. Проте існуючі темпи житлового будівництва недостатні для розв'язання проблеми забезпечення населення житлом насамперед громадян, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства. Середня забезпеченість житлом населення України у 2011 р. становила 23,5 кв. м. загальної площі на одну особу. Державною програмою активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр. будівельна галузь визначена як стратегічна для економіки України [3].

Пожвавлення та занепад у будівельній галузі України завжди позначається на темпах виробництва будівельних матеріалів. Експерти галузі відзначають, що наразі українські виробники забезпечують 80% потреб забудовників, а, за прогнозами, до кінця 2014 р. ця цифра зросте до 85%. При цьому підприємства будівельного комплексу завантажені лише наполовину.

Водночас розмір експорту будівельних матеріалів із України за 8 місяців 2013 р. зріс на 4% і становить 9,7 млрд грн, що перевищує показники імпорту за цією статтею в два рази [4].

Останнім часом Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України активізувало роботу в напрямку поглиблення саме міжнародного співробітництва в рамках СНД. Так, Рішенням Науково-технічної ради Міністерства від 20.12.2012 р. № 259 було схвалено Угоду про єдині принципи технічного регулювання у будівництві в державах – учасниках СНД з урахуванням зауважень та пропозицій [5].

При цьому, наприклад, в Національному плані заходів з реалізації другого етапу (2012–2015рр.) Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 р., затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 р. № 294-р [6], одним із напрямів визначені лише загальні питання співробітництва в галузі технічного регулювання (в т.ч. в галузі будівництва). При цьому в самій Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 р., затвердженій Рішенням Ради голів урядів Співдружності Незалежних Держав від 14 листопада 2008 р., розвиток кооперації в будівельній галузі, поживлення інвестиційної складової та гармонізація будівельних норм (регламентів) держав-членів СНД.

Стосовно технічного регулювання в галузі будівництва, то останні зміни нерозривно пов'язані з міжнародною інтеграцією України та приведення відповідної системи до світових стандартів. Не залишається Україна і осторонь відповідних процесів в рамках ЄС. Так, відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 серпня 2013 р. № 1010 затверджено зміни до національних стандартів України з набранням чинності з 1 листопада 2013 р., зокрема до ДСТУ 33.201:2004 «Страховий фонд документації. Об'єкти будівництва. Порядок створювання», а також до ДСТУ 33.203:2005 «Страховий фонд

документації. Об'єкти культурної спадщини. Порядок створення страхового фонду документації на об'єкти архітектури та містобудування». Гармонізація системи технічного регулювання України до міждержавних стандартів є одним із шляхів підвищення інвестиційної привабливості галузі.

Більш детально слід розглянути процеси співробітництва України і ЄС в будівельній галузі. Процес гармонізації будівельного законодавства в Європі почався між 1991 і 1993 рр., коли була створена спеціальна комісія GAIPEC (Groupe des Associations InterProfessionnelles Europeennes de la Construction), до якої увійшли представники як будівельного сектора, так і страхових компаній.

Завданням комісії було створення умов для можливої гармонізації режимів страхування відповідальності різних учасників будівельного ринку.

З цією метою були детально проаналізовані чотири аспекти забезпечення відповідальності в будівельному процесі: процес приймання будівельних робіт, відповідальність різних учасників в ході будівельного процесу, юридичні гарантії, що надаються різними учасниками будівельного процесу, і фінансове покриття збитку. Підсумком роботи групи стало вироблення спільних пропозицій по страхуванню відповідальності, які лягли в основу ст. 23 Директиви 2006/123/ЄС «Про послуги на внутрішньому ринку».

Сьогодні саме Директива 2006/123/ЄС регулює правові відносини у сфері страхування відповідальності будівельними організаціями країн-членів ЄС і встановлює принципи, що гарантують високу якість будівельних робіт. Зокрема Стаття 23 визначає загальні правила, застосовні до страхування професійної відповідальності і до надання фінансової гарантії при нанесенні збитку здоров'ю, безпеці третіх осіб або банкрутства забудовника.

Проте, в силу того, що природа будівельних ринків і діючих на них режимів забезпечення відповідальності в різних країнах ЄС сильно розрізняються, визнання страхового забезпечення або фінансових гарантій кредитних організацій між учасниками будівельного процесу, зареєстрованими в різних державах-членах ЄС, значно ускладнене.

Для вирішення цієї проблеми в ході реалізації програми «Розвиток будівельного ринку ЄС: гарантії стабільності та інноваційного розвитку» в 2008 р. був створений дослідний центр ELIOS (European Liability Insurance Organisation Schemes), засновниками якого виступили провідні дослідницькі центри: СЕА - європейська федерація страхових компаній, спеціалізується на аналізі законодавства в галузі страхування відповідальності в будівництві, CSTB (центр досліджень в області забезпечення технічної безпеки будівель). У більшості держав-членів ЄС відповідальність в будівельному секторі регулюється шляхом прийняття законодавчих актів, що показує, що будівництво розглядається більшістю країн як діяльність, що вимагає особливої уваги. В деяких країнах стандартні будівельні контракти замінюють законодавство в питаннях формування вимог до відповідальності в будівельній галузі.

Роль контракту у встановленні відповідальності в будівництві в державах ЄС розрізняється, вона може бути сильною, середньою або слабкою.

Держави-члени ЄС, де роль контракту можна охарактеризувати як сильну, включають скандинавські країни (Данія, Фінляндія, і Швеція) і Нідерланди, де, за відсутності певних нормативних актів щодо відповідальності в будівництві, стандартні контракти замінюють собою законодавство, яке формує договірний режим відповідальності.

Країнами, де роль контракту можна визначити як середню, є Австрія, Кіпр, Німеччина, Греція, Ірландія і Великобританія. В цих країнах законодавство визначає мінімальні правила відповідальності в будівництві, встановленої договором. Однак ступінь свободи при формуванні фінансових зобов'язань та використання стандартних форм контракту залишається досить високою.

В переважній більшості держав-членів ЄС розвинена система субсидіарної або солідарної відповідальності, що підвищує ймовірність компенсації заподіяної шкоди, оскільки потерпіла сторона може вимагати повної компенсації від будь-якої з сторін, які сприяли появі збитку.

Застосування цієї системи дозволяє домогтися повної компенсації збитків навіть у випадку банкрутства одного або більше сторін. Це особливо актуально, якщо гарантія, забезпечена страховиком, припиняється в разі банкрутства застрахованої особи. Такий підхід

може розглядатися як вигідний з точки зору захисту інтересів замовника і третіх осіб, але в деяких країнах її застосування викликає ряд питань.

Забезпечення усунення дефектів після завершення будівництва в різних країнах ЄС може носити обов'язковий і добровільний характер. Обов'язкове покриття ризику виявлення прихованих дефектів існує в Данії, Фінляндії, Франції, Італії, Іспанії та Швеції. Варто відзначити, що воно стосується не тільки незначних конструктивних дефектів, але і конструктивних дефектів, які зачіпають придатність будинку до експлуатації на термін до 10 років після завершення будівництва. Обов'язкове покриття збитків по житлових будівель існує в Данії, Іспанії і Швеції. В Італії покривається тільки шкоду при операціях з нерухомим майном, що стосуються фізичних осіб. У Франції покриття збитків розширено на всі типи будівель. Забезпечення відповідальності в основному припускає наявність страхового поліса, хоча в Іспанії і в Фінляндії дозволено забезпечити відповідальність у формі фінансової гарантії.

Платоспроможність в будівельному секторі важливий елемент споживчої безпеки, особливо з урахуванням великої кількості інвестицій і високого ступеня ризику. Необхідно відзначити, що будівельний сектор один з найбільш схильних до ризику банкрутства. У Європейському Союзі будівництво знаходиться серед чотирьох секторів економіки з найвищими показниками банкрутства (20,9% банкрутств у 2007 р.). У зв'язку з чим в деяких державах-членах ЄС використовується забезпечення покриття ризику банкрутства будівельника до завершення робіт.

З метою забезпечення захисту від банкрутства або шахрайства будівельника застосовуються схеми, що покривають частину вартості завершення будівельних робіт або компенсації авансових платежів. У Бельгії, Фінляндії, Франції та Італії забезпечення цінними паперами щодо запобігання банкрутства до завершення будівництва відповідно до законодавства носить обов'язковий характер. Необхідно зазначити, що такі фінансові інструменти покривають відносно невелику частину вартості будівництва (до 15%) і тому їх важко розглядати як забезпечення повної безпеки у разі банкрутства або шахрайства.

Висновки. Варто відзначити, що наразі в Європейському Союзі ведеться пошук рішення, спрямованого на зниження бар'єрів для виходу підприємств малого бізнесу на міжнародні ринки, а також для створення умов застосування малими підприємствами нових енергоефективних та екологічно чистих технологій і пропонуються наступні можливі варіанти вирішення:

1. Створення фонду страхових гарантій (експериментальний проект, створюваний ELIOS) - фінансового інструменту, спрямованого на полегшення доступу до страхування для малих і приватних фірм, які бажають застосовувати екологічно чисті технології;

2. Гармонізація відповідальності та страхових систем;

3. Розробка єдиного стандартного будівельного контракту;

4. Отримання певних пільг від страхового сектора при використанні нових технологій.

Зараз для українських будівельників і страхових компаній, з огляду на початкову стадію введення інституту саморегулювання, є особливо важливим вивчення, як досвіду окремих провідних Європейських країн, так і поточних тенденцій в Європейському Союзі у вдосконаленні та уніфікації підходів забезпечення відповідальності в будівельному секторі.

Підсумовуючи основні проблеми, що вирішені, або заплановані до вирішення у ЄС, поглянемо на основні напрями реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у поєднанні з концептуальними засадами реформування будівельного законодавства України.

Список використаних джерел

1) Казанский Ю. Н. Управление строительством: опыт США, Японии, Великобритании, ФРГ, Канады / Ю. Н. Казанский. – М. : Стройиздат, 1994. – 407 с.

2) Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю / О.М. Козич// Державне будівництво. – Харків:ХарПІ НАДУ. - 2012. - №2. – С.1-7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>

3) Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 24. – Ст. 807.

4) Сектор житлового будівництва зріс на 7% // Інформаційно-аналітичний бюлетень КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-kmu.com.ua/2013-11-12-000000pm/article/16899722.html>.

5) Про розгляд проекту Угоди: Рішення Науково-технічної ради Мінрегіонбуду від 20 грудня 2012 р. № 259 // Інформаційний бюлетень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2013. – № 1.

6) Про затвердження Національного плану заходів з реалізації другого етапу (2012–2015 роки) Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 р. № 294-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 94.