

*О. М. Непомнящий,*

д. держ. упр,  
директор Департаменту державних програм  
та розвитку житлового будівництва  
Міністерства регіонального розвитку, будівництва  
та житлово-комунального господарства України,  
м. Київ

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Розглянуто проблеми та перспективи децентралізації державного регулювання будівельної галузі в контексті аналізу закордонного досвіду з даного питання та можливості використання такого досвіду в Україні.*

**Ключові слова:** децентралізація, державне регулювання будівельної галузі, професійне саморегулювання будівельної діяльності.

Реформування соціально-економічних відносин в Україні передбачає здійснення структурних змін у системі управління суспільним розвитком. Важливою складовою означеного процесу є децентралізація державного регулювання на принципах субсидіарності, за якими компетенція центральних органів державної влади поступово отримує характер додаткової, допоміжної по відношенню до компетенції тих суб'єктів, органів та організацій, які здійснюють управління на нижчих рівнях, віддалених від центру та наближених до людей. Саме такі підходи характеризують сучасний розвиток будівельної галузі і ставлять перед науковцями актуальне завдання щодо розробки та обґрунтування теоретичних положень і рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання будівництва з урахуванням досвіду розвинених держав.

Теоретико-методологічні засади державного управління розвитком будівництва та міського господарства сьогодні досліджується науковцями як України, так і зарубіжжя. Серед них слід відзначити розробки В. М. Бабаєва, О. В. Долгальнової, Д. В. Ісаєнка, Н. І. Олійник та ін. Але попри глибокі дослідження зазначеної проблеми сучасними науковцями, ще не отримало вирішення питання децентралізації державного управління будівельної галузі в контексті закордонного досвіду.

З огляду на це *метою статті* є розгляд проблеми децентралізації державного регулювання будівельної галузі в контексті аналізу закордонного досвіду.

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорять і пишуть вже давно. Але процес насправді рухається у зворотному напрямку – зростає централізація повноважень і ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішує проблем «розв’язання» вузлів на елементах руху суб’єктів господарської діяльності, заважає бізнесу вільно функціонувати в умовах ринкової економіки. Така диспозиція була характерною і для розвитку будівельної галузі як України, так багатьох держав за кордоном. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що провідні країни світу вже давно почали процес децентралізації управління господарством і активно запроваджують практику професійного саморегулювання будівельної діяльності.

Розглянемо приклади різних підходів і форм децентралізації, що характеризують будівельну діяльність країн Європи та Америки. Вони характеризують використання сформованих вже моделей, наприклад, житлової політики, проаналізованих нами у попередніх дослідженнях[5, с. 24–39].

На Заході Європи діють організації професійного самоврядування інженерів-будівельників, архітекторів, дизайнерів, урбаністів, які у багатьох випадках мають назву палат. Наприклад, Баварська палата інженерів-будівельників і Баварська палата архітекторів, Берлінська палата архітекторів і будівельників, Польська палата інженерів будівництва, Палата архітекторів Польщі, Палата урбаністів Польщі тощо. Держава свідомо передає частину своїх функцій недержавному сектору. В таких країнах, як Німеччина, Великобританія, Російська Федерація та США саме на організації професійного самоврядування покладено функції ліцензування господарської діяльності, пов’язаної із створенням об’єктів будівництва, проведення професійної атестації архітекторів, інженерів – проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів, регулювання допуску на ринок цих категорій осіб тощо. Тобто організації професійного самоврядування наділені певним обсягом владних повноважень, які, зазвичай, входять до сфери монопольних повноважень держави.

Повчальна практика децентралізації управління будівництвом існує у США. Держава традиційно з 1905 р. делегує функції з нормування у проектуванні недержавним організаціям. Тут Національною радою товариств зі страхування від пожежі були випущені Типові будівельні норми і правила, які стали першим будівельним нормативним документом у Сполучених Штатах. У даний час в США функціонують такі недержавні організації, що займаються розробкою і розповсюдженням будівельних правил і стандартів: Асоціація фахівців з будівельного нормування, Міжнародна конфедерація фахівців будівельних організацій, Асоціація південних штатів по нормуванню. З метою узгодження та розвитку єдиної комплексної моделі національних стандартів, що стосуються будівництва, в США у 1994 р. була заснована Міжнародна рада з норм і правил як некомерційна організація, яка є офіційною міжнародною організацією зі стандартизації.

Аналіз практики децентралізації державного управління будівництвом в різних державах дозволяє виділити певні моделі регулювання розвитку зазначеної галузі.

Класичну модель саморегулювання будівельної галузі створено у Великобританії, де, за наявності досить детального загального законодавства про будівельну діяльність, велика роль належить суспільним, у тому числі саморегульованим структурам. Прикладом саморегульованої недержавної організації в цій країні є Національна рада домобудування Великобританії, до функцій якої віднесено встановлення норм і правил будівництва нових об'єктів нерухомості й розгляд скарг від їхніх покупців. З метою задоволення скарг Рада організовує роботу по усуненню недоліків і дефектів у житлових будинках. По суті споживач отримує страховку, яка реалізується під керівництвом Ради. Вона встановлює стандарти у сфері будівництва. Стандарти розробляються комітетом, до якого входять представники споживачів, будівельних компаній та інших професійних організацій. Комітет враховує й юридичні вимоги, що містяться у будівельних нормах, правилах і стандартах Великобританії.

Треба окремо відмітити, що систему саморегулювних організацій Великобританії доповнює сукупність інших недержавних саморегулювних утворень, до яких у процесі взаємодії з органами державної влади було делеговано такі повноваження: аналіз та координація діяльності підконтрольних організацій, удосконалення діяльності підвідомчих компаній, організація навчання персоналу та проведення процесу атестації й підвищення кваліфікації кадрів будівельної галузі, представлення інтересів галузі в уряді, встановлення власних додаткових критеріїв та показників для компаній та організацій, що мають намір членом асоціації, присвоєння «Марки якості».

Цікавий досвід у зазначеному питанні демонструє Німеччина. Тут існує велика кількість організацій, які можна назвати саморегулювними. Одним із видів таких організацій є Палати – об'єднання представників однієї професії, що функціонують на основі відповідного законодавства. Палати як об'єднання за професійною ознакою існують для різних професій, які передбачають можливість ведення самостійної та/або незалежної діяльності, таких як: юристи, лікарі, інженери, архітектори тощо. У галузі будівництва, наприклад, діє Палата інженерів, яка об'єднує у своєму складі інженерів, інженерів-консультантів, уповноважених інженерів з будівельних проектів, сертифікованих інженерів тощо. Членами Палати можуть бути фізичні та юридичні особи. Обов'язковими членами Палати інженерів є всі інженери-консультанти та інженери з міського проектування, що мають вноситися до реєстру. Добровільними членами палати можуть стати будь-які інженери після подачі клопотання, якщо вони проживають в даній федеральній землі або переважно в ній займаються своєю професійною діяльністю. Органи управління Палати інженерів включають загальні збори членів Палати, Правління та реєстраційну (уповноважену) комісію.

Порівняний аналіз різних підходів до забезпечення децентралізації будівельної галузі різних країн засвідчив наявність загальних рис у цьому процесі, що дозволяє вести мову про наявність певних моделей регулювання будівництва за участю суб'єктів громадянського суспільства. Організації

професійного самоврядування будівельників діють як «другий законодавець» у питаннях регламентації професійної діяльності та питаннях врядування всередині членів своєї професії [1–3]. Така модель відображає засади професійного саморегулювання і є відмінною від сутності та цілей іншої моделі, за якою діють саморегулятивні організації [6-7].

Зазначимо, що основними ознаками *організації професійного самоврядування* є такі:

- вони створюються самою державою, тобто, в силу прямої вказівки про їх утворення у законі та внаслідок розпорядження державного органу;

- створюючи організації професійного самоврядування, держава наділяє їх владними повноваженнями щодо організації роботи у професії і контролю за діяльністю членів «цеху»;

- членство в організації професійного самоврядування є обов'язковим;

- у професії може існувати лише одна організація професійного самоврядування. Це не означає, що територіальні структури організації професійного самоврядування не можуть мати статусу юридичних осіб. Навпаки, для демократичності системи самоврядування кожна з територіальних (регіональних) палат повинна бути суб'єктом права та входити до єдиної організації професійного самоврядування професії [4].

*Саморегулятивні організації* мають інший характер. Вони створені за моделлю громадських організацій, на відміну від організацій професійного самоврядування засновуються з ініціативи суб'єктів приватного права (фізичних та юридичних осіб, що належать до однієї чи суміжних професій) на принципах добровільності та членства. Вони не здійснюють владних повноважень держави. Місія створення саморегульованих організацій полягає в іншому: забезпечення високого професійного рівня діяльності учасників ринку; представництво учасників саморегулятивної організації та захист їх професійних інтересів; професійна підготовка та підвищення кваліфікації фахівців – членів саморегулятивної організації; розроблення та контроль за дотриманням норм та правил поведінки членами саморегулятивної організації, етичних норм у їх взаєминах з клієнтами та інших документів, передбачених законодавством тощо.

На відміну від організацій професійного самоврядування саморегулівні організації наділяються такими основними повноваженнями: визначення умов допуску до роботи на ринку, розгляд питань статусу учасників, їхньої кваліфікації, розроблення корпоративних правил поведінки на ринку, вирішення питань дотримання договірної дисципліни на ринку; здійснення контролю (зокрема, створення внутрішнього фонду для відшкодування шкоди, з наступним правом регресу організації); утворення третейського суду тощо.

У певних галузях чи за видами діяльності саморегулівні організації можуть наділятися ще й окремими делегованими повноваженнями, наприклад, у сфері розробки ліцензійних умов і контролю за їх дотриманням; професійної атестації фахівців; контролю якості продукції; дотримання умов добросовісної конкуренції на ринку.

Окремо зазначимо, що навіть у разі закріплення за саморегулівною організацією виконання окремих делегованих держаних функцій вона не перетворюється на юридичну особу публічного права, оскільки засновується не за рішенням держави (в особі органу її влади чи органу місцевого самоврядування), набуття членства у ній належить до сфери власних вольових рішень самих осіб приватного права, і такий факт не впливає на можливість заняття відповідною професією її суб'єктами та їхній допуск на ринок.

Природно, що представлені моделі отримують у процесі реалізації певні відмінності, що продиктовані національними традиціями, особливостями розвитку будівельної галузі тощо. Але в деяких державах склалася практика, яка не дозволяє поєднує риси як організації професійного самоврядування, так і саморегулівної організації, та за якою некомерційні об'єднання, які утворюються у добровільному порядку суб'єктами певного виду господарської діяльності або професії у разі відповідності законодавчо встановленим вимогам, отримують від держави повноваження з виконання традиційно належних лише їх регуляторних функцій (перш за все, ліцензування або допуску до виконання робіт та відсторонення від їх здійснення). Наприклад, у Російській Федерації організації, які об'єднують представників відповідної професії, допускають їх до виконання

робіт, встановлюють стандарти здійснення певного виду діяльності, забезпечують їх дотримання своїми членами, а також гарантують відповідальність останніх за результати робіт. Треба зазначити, що вони не є юридичними особами публічного права, не створюються державою, а належать до некомерційних організацій, які об'єднують суб'єктів підприємницької діяльності, виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг), або суб'єктів професійної діяльності певного виду.

Таким чином, дослідження наведених вище підходів, які реалізуються в різних країнах, дозволяє виділити три основні моделі саморегулювання: делеговане, добровільне та змішане саморегулювання.

Перша модель (делеговане саморегулювання) характерна для ситуації, коли держава утворює організації професійного самоврядування як юридичні особи публічного права з делегуванням їм низки державницьких функцій по упорядкуванню галузі чи виду діяльності. По суті мова йде про те, що займатися такого роду професійною діяльністю можна тільки будучи членом відповідного професійного об'єднання, діяльність якого регулюється спеціальними правилами поведінки.

При добровільному саморегулюванні здійснюється надання статусу саморегулювальних організацій громадським об'єднанням, які ініціативно створюються представниками відповідної професії або виду діяльності і які мають встановлювати високі стандарти якості робіт та забезпечувати їхнє дотримання їхніми членами.

Змішане саморегулювання об'єднує дві описані вище моделі. За цією моделлю некомерційні організації, які утворюються у добровільному порядку суб'єктами певного виду господарської діяльності або професії у разі відповідності законодавчо встановленим вимогам отримують від держави повноваження з виконання традиційно належних лише їх регуляторних функцій (перш за все, допуску до виконання робіт та відсторонення від їх здійснення).

В Україні модель професійного саморегулювання тяжіє до моделі громадських організацій, які здебільшого виконують функції зі встановлення

правил професійної етики та стандартів діяльності, а також представлення спільних інтересів її членів перед державними органами. Водночас їхній альтернативний до державного регулюючий вплив зафіксований у законодавстві у потенційному варіанті (тобто з формулюванням «можуть наділятися»).

Запропонований аналіз закордонного досвіду децентралізації державного регулювання будівельної діяльності дозволяє зробити певні узагальнення. Перспективним і довгоочікуваним вектором для розвитку будівельної галузі в Україні має бути формування системи професійного самоврядування, яка поєднує різні саморегулювальні організації за спеціалізацією. Але з метою забезпечення стабільності і виключення елементів анархії в зазначеному процесі за кожним видом діяльності чи професії утворюється єдина саморегулювальна організація. Вона наділяється відповідними повноваженнями і координує діяльність регіональних відділень чи філій. Видається, що саме така структура організації професійного самоврядування, з одного боку демократизує систему управління будівництвом, а з другого – забезпечить її передбаченість і порядок.

#### Список використаних джерел:

1. Про палату архітекторів та палату інженерів-будівельників Баварії [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://www.bayika.de/de/kammer/pdf/BauKaG2007.pdf>.
2. Про берлінську архітектурно-будівельну палату [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : [http://www.baukammer-berlin.de/mitgliedschaft/ABKG\\_Berlin\\_GVBl\\_Nr.26.pdf](http://www.baukammer-berlin.de/mitgliedschaft/ABKG_Berlin_GVBl_Nr.26.pdf).
3. Про професійне самоврядування архітекторів, інженерів-будівельників і урбаністів [Електронний ресурс] : Закон Польщі. – Режим доступу : <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2001/0042.htm>.
4. Концепция профессионального самоуправления [Електронний ресурс] / Ассоциация «Региональное строительство». – Режим доступу : <http://www.regionstroy.com.ua/495/>.
5. *Непомнящий О. М.* Державна житлова політика : моногр. / О. М. Непомнящий. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук з державного управління. – 2012. – 252 с.
6. Саморегулирование в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.sro.org.ua](http://www.sro.org.ua)
7. *Слюсаревский Н.* Самодеятельное регулирование или профессиональное самоуправление / Н. Слюсаревский // Зеркало недели : междунар. общ.-полит. еженед. – 2010. – № 36. – С. 6.



***Непомнящий О. М. Децентрализация государственного регулирования строительной деятельности: зарубежный опыт для Украины.***

Рассмотрены проблемы и перспективы децентрализации государственного регулирования строительной отрасли в контексте анализа зарубежного опыта по данному вопросу и возможности использования такого опыта в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, государственное регулирование строительной отрасли, профессиональное саморегулирование строительной деятельности.

***Непомнящий А. Decentralization of public construction activity regulation: world experience for Ukraine.***

The problems and prospects of decentralization of state regulation of the construction industry in the context of the analysis of foreign experience in this field and the possibility of using this experience in Ukraine.

**Key words:** decentralization, government regulation of the construction industry, professional self-regulation of building activity.