

УДК 351.82

І. М. Власенко,
аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

СВІТОВИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ СПОРУД ПІД ЧАС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

I. Vlasenko,
postgraduate of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

WORLD EXPERIENCE OF IMPROVING PUBLIC RISK MANAGEMENT IN THE CONSTRUCTION
AND OPERATION OF FACILITIES DURING DECENTRALIZATION OF POWER

У статті з'ясовано, що розвинені країни світу вже давно почали процес децентралізації державного управління і активно запроваджують практику саморегулювання будівельної діяльності. Країни Європейського Союзу, свідомо, передають частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування або галузевим об'єднанням. Обґрунтовано, що в таких країнах, як Німеччина, Великобританія, та США саме галузеві об'єднання беруть на себе функції допуску на ринок суб'єктів, пов'язаних зі створенням об'єктів будівництва, проведенням визначення наявності необхідних для самостійної роботи рівнів знань і кваліфікації архітекторів та інженерів. Визначено базові міжнародні методи державного регулювання у сфері будівництва, у контексті пристосування вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу. З огляду на зазначене, для України, на сьогодні, необхідно продовжити процеси децентралізації будівельної діяльності, в частині зменшення бюрократичних процедур, але одночасно посилити контроль за якістю будівельної продукції, з урахуванням положень директив Європейського Союзу.

The article clarifies that developed countries of the world have long started the process of decentralization of public administration and actively implement the practice of self-regulation of construction activities. The countries of the European Union, knowingly, transfer part of their powers to local self-government bodies or sectoral associations. It is substantiated that in such countries as Germany, Great Britain and the USA, it is precisely the branch associations that assume the functions of admission to the market of entities associated with the construction of construction objects, determining the availability of the necessary levels of knowledge and skills of architects and engineers necessary for independent work. The basic international methods of state regulation in the field of construction, in the context of adapting domestic legislation to the legislation of the European Union are determined. In view of the above, for Ukraine today it is necessary to continue the processes of decentralization of construction activity, in terms of reducing bureaucratic procedures, but at the same time, to increase control over the quality of construction products, taking into account the provisions of the directives of the European Union.

Ключові слова: світовий досвід, якість будівельної продукції, процеси децентралізації, Сполучені Штати Америки.

Key words: world experience, quality of construction products, processes of decentralization, United States of America.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Будівельне співтовариство України поступово опанує досвід роботи міжнародних організацій, що працюють над покращенням якості будівельних робіт та встановленням нових форм співпраці. В Україні сьогодні, відбувається процес децентралізації влади. Це реформа, що передбачає передачу повноважень і ресурсів на рівень територіальної громади, що впливає на політичну, адміністративну та фінансову сфери. Таким чином, локомотив будівельної галузі, швидко набирає темпів в Україні, згідно із державними програмами та стратегіями, він не скоротиться найближчими роками. Водночас витрати на будівництво зростають, оскільки

накопичується дефіцит будівельних матеріалів, відчувається недосконалість правової бази, бюрократичні процедури, відсутність кваліфікованих кадрів, незнання та невикористання новітніх маркетингових підходів у цій галузі та ін.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Дискусії велися, тривалий час, про необхідність децентралізації влади в Україні у сфері будівництва. Серед

основних науковців, які опікувалися даним питанням можна виділити: Васюренко О. [10], Забейворота Т. [1], Мелко В. [12], Непомнящий О. [2], Слюсаревський М. [8], Стукаленко О. [3], Фурман В. [13] та ін. Проте дослідження, проведені сучасними вченими щодо децентралізації державного управління ризиками у будівельній галузі, в контексті закордонного досвіду, не отримали остаточного наукового обґрунтування.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті полягає в узагальненні характеристики світового досвіду покращення державного регулювання ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

У сучасному світі децентралізація вважається однією із найважливіших реформ, про що свідчить як кількість країн, що її впроваджують, так і її наслідки для покращення якості державного управління. Децентралізація дає змогу ефективно вирішувати два основних питання, з точки зору дотримання принципів демократії:

- по-перше, питання щодо передачі владних повноважень на місця;
- по-друге, питання збільшення участі громадян у державних справах.

Однак перехід до стандартів децентралізованого державного управління західного типу в Україні є, відносно, ризикованим, оскільки, механізми державного управління щодо такого переходу відрізняються, більше того, центральні керівні органи не завжди готові поступитися реальною владою, на користь місцевих громад [1, с. 76].

Аналізуючи зарубіжний досвід, нами було з'ясовано, що розвинені країни світу вже давно почали процес децентралізації державного управління і активно запроваджують практику професійного саморегулювання будівельної діяльності [2, с. 2]. Такі види діяльності саморегульованих організацій є прикладом запозичення позитивного досвіду, оскільки в багатьох зарубіжних країнах такі організації функціонують давно. Серед них можна виділити наступні: Баварську палату інженерів-будівельників і Баварську палату архітекторів, Берлінську палату архітекторів і будівельників, Польську палату інженерів будівництва, Палату архітекторів Польщі, Палату урбаністів Польщі, Асоціацію фахівців з будівельного нормування (США), Національну раду домобудування Великобританії та інші.

Наприклад, у Німеччині існує безліч будівельних організацій, що їх можна назвати саморегульованими. Серед них, можемо виділити: палати, що об'єднують учасників однієї будівельної професії на основі чинного законодавства. Палати, тобто об'єднання за професійною ознакою, існують для різних професій будівництва, що передбачають можливість ведення самостійної діяльності, представниками таких професій, як юристи, інженери, архітектори тощо.

Водночас у Великобританії саморегулювання будівничої галузі здійснюється шляхом створення та функціонування Асоціацій за галузевою ознакою. В Австрії ство-

рені Палати цивільних техніків, що об'єднують усіх "незалежних" архітекторів та інженерів-консультантів [3, с. 4].

Отже, держава свідомо передає частину своїх повноважень органам галузевого саморегулювання. В таких країнах, як Німеччина, Великобританія та США саме організації галузевого саморегулювання беруть на себе функції ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів будівництва, проведенням атестації щодо професійності архітекторів, інженерів. Отже, органи галузевого саморегулювання за категоріями, наділені певним обсягом владних повноважень, що, зазвичай, входять до основних повноважень держави.

У США існує практика щодо управління будівництвом під час децентралізації. Нині у США функціонують такі професійні організації, що займаються розробкою і розповсюдженням будівельних правил і стандартів: Асоціація фахівців з будівельного нормування, Міжнародна конфедерація фахівців будівельних організацій, Інститут південних стандартів. З метою узгодження та розвитку єдиної комплексної моделі національних стандартів, що стосується будівництва, в США, у 1994 р., була заснована Міжнародна рада з норм і правил, що є офіційною міжнародною організацією зі стандартизації [2, с. 2—3].

Аналізуючи практику децентралізації державного управління у галузі будівництва в різних країнах, можна виділити певні моделі регулювання розвитку цієї галузі. Порівняний аналіз різних підходів до децентралізації у будівельній сфері різних країн свідчить про наявність загальних рис у цьому процесі, що дозволяє вести мову про наявність конкретних моделей регулювання будівництва за участю суб'єктів громадянського суспільства. Організації професійного саморегулювання будівельників діють як "другий законодавець" у питаннях регламентації професійної діяльності та врядування всередині представників своєї професії [4—6]. Така модель відображає принцип професійного саморегулювання і є відмінною від сутності та цілей іншої моделі, що за нею діють саморегульовані організації [7—8].

У процесі управління фінансовими ресурсами, при веденні будівельної діяльності, пов'язаної із засвоєнням капітальних вкладень, особливо, під час децентралізації влади, постає важлива проблема державного регулювання фінансових ризиків, що у сучасній економіці є об'єктивною реальністю і виникають із різних причин. Ця проблема є інтегрованою, носить консолідований характер та стосується як замовника, так і підрядника інвестиційного проекту, а також інших контрагентів, пов'язаних із цим проектом. Конфігурація фінансових ризиків будівельного процесу, як в Україні, так і в інших країнах, обумовлена багатьма факторами:

- тривалістю інвестиційного циклу будівництва;
- вкладенням фінансових ресурсів у великих розмірах;
- залученням третіх осіб до виконання інвестиційного проекту;
- обмеженістю ресурсів;
- наявністю зовнішніх умов, у т.ч., інфляційних процесів, зміни режиму оподаткування тощо.

З урахуванням перерахованих вище факторів, учасникам при здійсненні будівництва, необхідно проаналізувати ймовірність виникнення ризиків, їх вплив на реалізацію інвестиційного проекту, а також способи уникнення ризику, чи зменшення його впливу на результативність будівельної діяльності, в цілому [9, с. 1]. Ризики в будівництві за походженням поділяють на: природні — випадкові події та стихійні

явища, що не залежать від діяльності людини; та антропогенні. При децентралізації влади, та створенні органів самоврядування, виникають антропогенні ризики, що відбуваються внаслідок різноманітної господарської та науково-технологічної діяльності людини [10].

Ризик як економічна категорія створює невизначеність майбутньої економічної й фінансової ситуацій, спричиненої, в тому числі різними умовами, наприклад, технічними і соціально-економічними, відсутністю релевантної інформації про реальність джерел фінансування будівельного проекту, а також неможливість спрогнозувати появу та розвиток певних умов у сфері будівництва, під час децентралізації влади [11].

Незалежно від виду ризику, він у будь-якому разі проходить декілька етапів управління ним:

- аналіз ризику будівельної продукції;
- контроль за ризиком під час будівельного процесу;
- фінансування ризику, в т.ч. спрямування коштів на страхування будівничої галузі.

Аналіз ризику у будівництві полягає у здійсненні різноманітних розрахунків та прогнозуванні можливих втрат (недоотримання) ресурсів (фінансових, матеріальних, інвестиційних) від його настання.

Одним із інструментів пом'якшення дії ризику на фінансову позицію будь-якої із сторін-учасників проекту є його страхування. Для розвинених країн ефективним є механізм державного регулювання страхування ризиків у будівельній сфері під час децентралізації влади. Зауважимо, що існують два основні підходи до побудови інституціонального механізму державного регулювання: континентальний та англо-американський. Система континентального права (що ще має назву романо-германська, або кодифікована), чинна в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Японії та інших країнах. Ця система базується на чіткій нормативно-правовій регламентації діяльності суб'єктів страхового ринку.

Натомість, для англо-американської системи права (системи загального, або прецедентного права), що діє в США, Великобританії, Австралії, Канаді та інших країнах, характерним є те, що закон не є єдиним переважним джерелом права. В рамках англо-американської системи права, функціонує ліберальна модель державного регулювання страхової діяльності. В свою чергу, ліберальна модель державного регулювання може бути централізованою та децентралізованою [12, с. 42, 55].

Для США притаманна децентралізована модель державного регулювання, там немає єдиного федерального закону, що би регулював страхову діяльність у будівництві. Також відсутній єдиний федеральний орган страхового нагляду. Ці функції забезпечуються на рівні штатів [13, с. 74—76]. Практика децентралізованого страхування будівельних ризиків в США передбачає такі види страхування:

- страхування ризику випадкового руйнування, або пошкодження об'єкта будівництва, до приймання цього об'єкта замовником, несе підрядник (у цей пункт включено і пошкодження, в результаті стихійних лих);
- страхування ризику відповідальності за заподіяння шкоди життю, здоров'ю, або майну третіх осіб та довкілля, під час виконання будівельних робіт;
- страхування здоров'я та життя співробітників на об'єкті (страховим випадком визнається отримання травми, або професійного захворювання, а також смерть працівника будівництва);

— передбачено виплату компенсації на оплату медичних рахунків і частини втраченого заробітку, а також здійснення виплат на проходження професійної реабілітації, виплат, у разі смерті);

— страхування відповідальності, що може наступити в разі заподіяння шкоди, внаслідок недоліків у виконанні робіт, що впливає на об'єкт капітального будівництва, (включаючи його споживчі властивості), а саме: інженерно-пошукові, архітектурні, проектні, геологорозвідувальні, пусконаладжувальні та інші роботи.

— страхування від ризиків пошкодження, або випадкового знищення, будівельного обладнання та автотранспорту;

— страхування ризику заподіяння шкоди майну підрядника з вини третіх осіб, зокрема, пошкодження будівельних матеріалів, обладнання, автотранспорту, або їх крадіжки, тощо [14].

Негативною рисою такої децентралізації державного регулювання є нерівність умов, що в них працюють страхові компанії та те, що вона обмежує розширення їх діяльності за межі штату. Поряд з цим, у Великобританії централізована модель державного регулювання ризиків у будівництві характеризується єдністю системи, зокрема, функціонує єдиний орган страхового нагляду, а всі страхові компанії діють у межах загальних правил і нормативів. Така система є ефективнішою для цілей державного управління ризиками в будівництві [15].

Слід відзначити, що, поряд із ліберальною системою державного регулювання страхової діяльності, у Великобританії діє система децентралізації, що продукує досить жорсткі правила та процедури для учасників ринку страхових послуг. Таким чином можна констатувати, що головною метою реформ адміністративно-територіального устрою є посилення можливостей локальних органів влади, в контексті забезпечення потреб територіальних громад. Такі процеси, за своїм змістом, сприяють ліквідації неефективних ланок державного управління регіонами, або органів місцевого самоврядування, а також спрощують доступ населення до адміністративних послуг. При цьому головним фактором у забезпеченні ефективності реформ є фінансова децентралізація. На практиці управління будівництвом в європейських країнах, фінансова децентралізація здійснюється за трьома основними напрямками: децентралізація витратів; децентралізація доходів; процесуальна і організаційна самостійності. Тобто одностороння децентралізація бюджетних надходжень та збільшення обсягів наповнюваності місцевих бюджетів не є панацеєю, в контексті вдосконалення державного управління розвитку будівництва. Мова йде про те, що децентралізація фінансових потоків тягне за собою підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади в регіонах та районах за спрощення доступу населення до будівельних послуг та їх соціальне забезпечення. Це, в свою чергу, потребує тотального перегляду навантаження на різні ланки державного управління будівельною галуззю від міста, села, селища до області.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Підсумовуючи викладене, приходимо до висновку, що адміністративно-територіальна реформа є важливою умо-

вою на шляху євроінтеграції, але вона не обов'язково означає зміну адміністративної карти держави. В цьому контексті найпоказовішим для України є досвід багатьох європейських країн, що в них окремі заходи адміністративно-територіального реформування є доцільними для імплементації у вітчизняну практику державного управління регіональним будівництвом.

Література:

1. Забейворота Т.В. Шляхи вдосконалення публічної влади на рівні адміністративного району в умовах децентралізації / Т. В. Забейворота // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". — 2017. — Вип. 8 (травень) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.inter-nauka.com/uploads/public/14988191181600.pdf>
2. Непомнящий О.М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України / О.М. Непомнящий // Державне будівництво. — 2014. — № 1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30
3. Стукаленко О.В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності / О.В. Стукаленко // Правова держава. — 2014. — № 17. — С. 32—38. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_17_8
4. "Про палату архітекторів та палату інженерів — будівельників Баварії" [Електронний ресурс]: Закон України режим доступу: <http://www.bayika.de/de/kammer/pdf/BauKaG2007.pdf>
5. "Про берлінську архітектурно-будівельну палату" [Електронний ресурс]: Закон України. — Режим доступу: http://www.baukammer-berlin.de/mitgliedschaft/ABKG_Berlin_GVBI_Nr.26.pdf
6. Закон Польщі "Про професійне самоврядування архітекторів, інженерів-будівельників і урбаністів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2001/0042.htm>
7. "Саморегулирование в Украине" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.sro.org.ua
8. Слюсаревский Н. "Самодеятельное регулирование или профессиональное самоуправление / Н. Слюсаревский" // Зеркало недели: междунар. общ.-полит. еженед. — 2010. — № 36.
9. Свідрик Т.І. // Економічні науки. Сер.: Облік і фінанси. — 2012. — Вип. 9 (3). — С. 250—257. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof_2012_9%283%29__36
10. Васиуренко О.В., Тара О.В. "Ризик, як складова економічних процесів / Фінанси України // № 7". — 2005 р.
11. Тітова Н.А., Попова А.Ю. "Фінансові аспекти управління ризиками інвестиційного проекту / Актуальні проблеми економіки. — № 7 (49). — 2005 р.
12. Мелко В.Л. Механізми державного регулювання страхової діяльності в будівельній сфері.
13. Фурман В. Особливості формування страхових ринків країн з перехідною економікою / В. Фурман // Економіст. — 2008. — № 8.
14. Практика определения расходов на страхование объектов капитального строительства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rustradeusa.org/usa/1328/1330/>
15. Государственное регулирование страхования в зарубежных странах [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.insuranceconsulting.ru/publik/gos_regul/glava3.html

References:

1. Zabejvorota, T.V. (2017), "Ways of improving public authority at the level of the administrative district in conditions of decentralization", Mizhnarodnyj naukovyj zhurnal "Internauka", vol. 8, available at: <http://www.inter-nauka.com/uploads/public/14988191181600.pdf> (Accessed 20 April 2018).
2. Nepomniaschij, O. M. (2014), "Decentralization of state regulation of construction activity: foreign experience for Ukraine", Derzhavne budivnytstvo, vol. 1, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30 (Accessed 20 April 2018).
3. Stukalenko, O. V. (2014), "Theoretical foundations of state control and supervision in the field of construction activity", Pravova derzhava, vol. 17, pp. 32-38, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_17_8 (Accessed 20 April 2018).
4. Bayerische Ingenieurekammer-Bau (2007), "", available at: <http://www.bayika.de/de/kammer/pdf/BauKaG2007.pdf> (Accessed 20 April 2018).
5. Baukammer Berlin (2018), "About Bavaria chamber of architects and chamber of engineers-builders", available at: http://www.baukammer-berlin.de/mitgliedschaft/ABKG_Berlin_GVBI_Nr.26.pdf (Accessed 20 April 2018).
6. Wolters Kluwer (2001), "Law of Poland "On the Professional Self-Governance of Architects, Civil Engineers and Urbanists", available at: <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2001/0042.htm> (Accessed 20 April 2018).
7. Self-regulation in Ukraine (2018), available at: www.sro.org.ua (Accessed 20 April 2018).
8. Sliusarevskiy N. (2010), "Amateur or professional self-regulation", Zerkalo nedely, vol. 36.
9. Svidryk, T. I. (2012), "Criteria for estimating the cost-intensive indices of machine-building enterprises: features of definition of threshold values", Ekonomichni nauky. Ser.: Oblik i finansy, vol. 9(3), pp. 250-257, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof_2012_9%283%29__36 (Accessed 20 April 2018).
10. Vasiurenko, O. V. and Tara, O. V. (2005), "Risk as a component of economic processes", Finansy Ukrainy, vol. 7.
11. Titova, N. A. and Popova, A. Yu. (2005), "Financial aspects of investment project risk management", Aktual'ni problemy ekonomiky, vol. 7 (49).
12. Melko, V. L. (2017), "Mechanisms of state regulation of insurance activity in the construction industry", Ph.D. Thesis, Public Administration, Chernihiv, Ukraine.
13. Furman, V. (2008), "Features of formation of insurance markets of countries with economies in transition", Ekonomist, vol. 8.
14. Russian Trade Representation (2018), "The practice of determining the cost of insurance for capital construction objects", available at: <http://rustradeusa.org/usa/1328/1330/> (Accessed 20 April 2018).
15. Zhylykyna, M. S. (2002), "State regulation of insurance in foreign countries", available at: http://www.insuranceconsulting.ru/publik/gos_regul/glava3.html (Accessed 20 April 2018).

Стаття надійшла до редакції 24.04.2018 р.