

УДК 339.138;351.127

О. М. Непомнящий

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

О. А. Дегтяр

доктор наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова

АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА

У статті визначається актуальність застосування провідного європейського досвіду до українського ринку будівництва. В умовах стратегічної орієнтації української економічної системи та адаптації до європейських стандартів важливим етапом щодо забезпечення конкурентоспроможності різних галузей на європейських ринках є проведення трансформаційних процесів, основою яких є узгодження законодавчих норм. Поширена у міжнародній практиці законодавча система в галузі будівництва значно відрізняється від української, яка все ще містить норми, що залишилися у спадок від радянської адміністративно-командної економіки, та не може повною мірою забезпечити ефективне державне регулювання діяльності будівельних підприємств в умовах відкритого ринку, незважаючи на спроби реформування законодавчої бази. З іншого боку, адаптація української законодавчої системи до європейських норм пришвидшить вихід на європейські ринки українських виробників, забезпечивши їм конкурентоздатність зі своїми європейськими колегами.

Ключові слова: державне управління, будівництво, законодавче регулювання, євроінтеграція.

Постановка проблеми. В умовах переходу до євроінтеграційного розвитку української економіки відбуваються суттєві трансформації, які стосуються сфери державного управління економікою, законодавчого забезпечення, формування нових стратегічно орієнтованих пріоритетів розвитку держави та окремих галузей народного господарства.

Одним із пріоритетних завдань проведення таких трансформацій є створення ефективного нормативно-правового забезпечення, яке б систематизувало взаємовідносини суб'єктів господарювання з урахуванням норм і стандартів Європейського Союзу. При цьому важливим є врахування перехідного етапу від чинної системи господарювання до нових правил, що може супроводжуватися рядом практичних проблем під час реалізації нового законодавчого забезпечення. Отже, важливим є врахування специфіки українського ринку під час адаптації системи міжнародного законодавства до українських реалій.

Будівельна галузь, що активно розвивається та може стати локомотивом для розвитку інших галузей економіки, має великий потенціал для виходу на європейські ринки. Проте відсутність узгодженості норм українського законодавства та європейського законодавства гальмує процеси євроінтеграційного розвитку галузі. Отже, питання адаптації українського законодавства до європейських норм будівництва є актуальним і потребує детального вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність тематики статті визначила увагу наукової спільноти до цієї проблематики. Зокрема, П. Канель у своїй роботі розглядає перспективи вступу ряду країн, зокрема України, до Європейського Союзу та визначає передумови для цього [1]. Н. Колісніченко, М. Бойцун, О. Рудік та Я. Мудрий зазначають окремі аспекти державного регулювання різних галузей економіки [2]. В. Лубчак у своїй доповіді «Національний суверенітет України в умовах глобалізації»,

підготовленій для виступу у Національній академії наук України, визначає як одну із проблем євроінтеграції адаптацію вітчизняного законодавства до європейського, проте з урахуванням специфіки української економіки [3]. У роботі Н. Дороша розглядаються окремі питання державного фінансового контролю, зокрема, за різними галузями економічної діяльності з урахуванням їхніх специфічних особливостей [4]. Розглядаючи функції органів державної влади, В. Погорілко визначив одним із пріоритетів державного регулювання налагодження ефективної нормативно-правової системи забезпечення євроінтеграційного розвитку української економіки [5]. К. Смирнова визначила основні аспекти правового регулювання різних галузей економіки в умовах відкритого ринку та описала передумови забезпечення конкуренції українських виробників на європейських ринках завдяки імплементації українського законодавства до європейських вимог [6]. А. Умланд визначив недоліки української законодавчої системи та виділив можливі шляхи мінімізації їхніх наслідків [7]. У монографії А. Дегтяра, О. Дегтяра, О. Калюги, О. Непомнящого та Р. Соболя розглядаються перспективи розвитку будівельної галузі в умовах євроінтеграційних процесів і визначається актуальність імплементації вітчизняного законодавства до європейської економічної системи [8].

Незважаючи на значний доробок українських і зарубіжних науковців, присвячений цій тематиці, питання імплементації українського законодавства в галузі будівництва до європейських стандартів залишається актуальним у зв'язку з тим, що будівельна галузь має свою специфіку, що необхідно враховувати у трансформаційних процесах.

Мета статті – визначення шляхів імплементації українського законодавства, що регулює відносини в будівельній галузі, до європейських норм і стандартів для забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати українське законодавство в галузі будівництва;
- визначити проблемні аспекти українського законодавства, що гальмують розвиток будівельної галузі;
- розглянути провідний європейський досвід регулювання відносин у галузі будівництва;
- надати рекомендації щодо вдосконалення системи вітчизняного законодавчого регулю-

вання в галузі будівництва для забезпечення її євроінтеграційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Українське законодавство в умовах трансформаційних процесів із метою забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку української економіки має ввібрати у себе кращі практики міжнародних систем державного регулювання та саморегулювання з урахуванням специфіки різних галузей економічної діяльності.

Незважаючи на суттєві зміни та оновлення, українська законодавча база, що регламентує діяльність будівельних компаній, значною мірою представлена законодавчими актами, які регламентували норми взаємодії в умовах адміністративно-командної економіки, коли була відсутня система ринкової економіки як така. В умовах підписання Угоди про співробітництво із Європейським Союзом та проведення ряду реформ розпочалося оновлення законодавчої бази щодо регламентації діяльності будівельного ринку. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, містобудування й архітектури, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. В умовах трансформаційних процесів Мінрегіон займається активним розробленням пропозицій і законодавчих ініціатив щодо підвищення ефективності державного регулювання будівельного ринку. Зокрема, у 2011 році одним із перших законодавчих актів, що суттєво спростили систему дозвільних документів у будівництві, став Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [9]. Цей Закон знизив рівень бюрократизму, що завжди супроводжував процеси видачі дозвільних документів для реалізації будівельного проекту, завдяки, зокрема:

- запровадженню ризик-менеджменту в будівництві шляхом диференціації державного регулювання, контролю, загальних підходів до проектування і будівництва об'єктів залежно від можливих ризиків від втрати функціональної придатності;
- зменшенню кількості дозвільних і погоджувальних процедур, скороченню часу їх проходження та переліку необхідних документів;
- запровадженню принципів мовчазної згоди, єдиного вікна та організаційної єдності;
- персоніфікації відповідальності суб'єктів архітектурної діяльності, поступового переходу від ліцензування господарської діяльності до професійної атестації виконавців окремих видів робіт.

Принципово нове правове поле створено для індивідуального житлового будівництва. Житлові будинки дозволено будувати на підставі будівельного паспорта. Оновлено підзаконні акти, що регламентують правила видачі цього паспорта, серед яких – наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2011 р. № 103 «Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки», зареєстрований у Міністерстві юстиції 2 липня 2011 р за № 902/19640 [10], встановили процедуру його отримання та порядок будівництва об'єктів на основі такого документа.

Визначимо основні нормативно-правові акти, що регламентують безпосередньо виконання будівельних робіт і встановлюють вимоги до учасників ринку [11–14]:

- постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт»;

- постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів»;

- постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури»;

- постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» тощо.

Ці нормативно-правові акти регламентують процес виконання будівельних робіт і питання допуску на ринок, проте не враховують кращих міжнародних практик його регулювання, які передбачають таке [15]:

- підвищення культури будівництва;
- роздержавлення регулювання будівельної діяльності;

- формування системи управління, яка б забезпечувала баланс інтересів як суб'єктів господарювання, створюючи сприятливі умови для бізнесу, так і споживачів, забезпечуючи належну якість продукції.

Аналізуючи досвід провідних європейських країн щодо забезпечення регулювання будівельної діяльності, варто зазначити, що, незважаючи на відповідність норм і стандартів країн ЄС міжнародним правилам, є особливості за окремими країнами ЄС, що пов'язані з національною специфікою. Отже, адаптація євро-

пейського досвіду до української законодавчої системи також має проходити з урахуванням національних особливостей.

Особливу увагу в галузі будівництва ЄС приділяє технічному регулюванню з метою забезпечення надійності та якості готової будівельної продукції. Основними цілями технічного регулювання галузі будівництва у країнах ЄС є такі [6]:

- створення єдиного економічного простору у рамках країн-членів ЄС;

- забезпечення високої якості продукції;

- орієнтація на потреби споживачів.

Перш за все, європейське законодавство спрямоване на руйнування економічних бар'єрів між країнами членами ЄС. Отже, співпраця з Європейським Союзом надасть потенційну можливість українським будівельним компаніям вийти на європейські ринки. Проте гостро стоїть проблема реалізації двох інших цілей – орієнтації на потреби споживачів і забезпечення якості будівельної продукції.

Ще в 1989 році Європейською Комісією було затверджено Новий підхід до технічного регулювання будівництва. Основні постулати Нового підходу полягають у такому:

- директиви Європейського Союзу є обов'язковими для виконання щодо дотримання стандартів якості та безпеки продукції;

- регламентація вимог до продукції передбачена в європейських стандартах – офіційних документах, розроблених органами із стандартизації ЄС;

- реалізація стандартів є принципом нормативної відповідності;

- розроблені документи мають необов'язковий характер. Проте у разі їх невикористання виробник повинен довести якість продукції через внутрішню сертифікацію або іншим способом, передбаченим європейськими вимогами.

При цьому в економічно розвинених країнах застосовується параметричний метод нормування, який заснований на ієрархії цілей і завдань та передбачає встановлення параметрів, що визначають безпеку, функціональність та якість об'єкта нормування. Як параметри використовують цілі, функціональні вимоги та критерії, яким повинен відповідати об'єкт нормування. Для дотримання унормованих вимог учасниками будівельної діяльності передбачено два підходи: прийнятних рішень і альтернативних рішень. Проектувальнику надається вибір, якому з підходів слідувати для дотримання обов'язкових вимог, що встановлені в будівельних нормах.

Європейський досвід також вказує на те, що ефективним є запровадження системи незалежних інженерів-консультантів, які можуть бути як фізичними особами, так і суб'єктами господарювання, що забезпечують організаційне та консультаційне супроводження проектування і будівництва об'єктів [16]. Перевагами інституту інженерів-консультантів, що діє у європейській країнах, є такі:

- інженер-консультант здійснює професійне управління і незалежний контроль у будівництві;
- мінімізовано корупційний складник, адже інженер-консультант отримує кошти незалежно від обсягів виконаних робіт на об'єкті та дорожить власною репутацією в умовах конкуренції на ринку надання цих послуг;
- інженери-консультанти мають профільну освіту та працюють у цій сфері, маючи практичний досвід роботи, а представники замовників, для яких будівництво не є основним видом діяльності (насамперед, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), не завжди компетентні під час вирішення питань у процесі спорудження та прийняття в експлуатацію будівельного об'єкта.

Висновки і пропозиції. Отже, під час проведеного аналізу українського законодавства в галузі будівництва було встановлено, що воно не завжди відповідає європейським вимогам, адже досі містить норми, які регламентують не відкритий ринок, а командно-адміністративну економіку.

Серед проблемних аспектів українського законодавства виявлено, що сумнівною є можливість забезпечення відповідності будівельної продукції вимогам технічного регламенту. Розглянувши провідний європейський досвід регулювання відносин у галузі будівництва, визначено, що перспективними напрямками реформування містобудівного законодавства в Україні є здійснення дозвільно-погоджувальних процедур на засадах ризик-менеджменту, роздержавлення регулювання будівельної діяльності, запровадження параметричного методу технічного нормування, використання на практиці інституту інженерів-консультантів, що дасть змогу вдосконалити систему вітчизняного законодавчого регулювання в галузі будівництва для забезпечення її євроінтеграційного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Кандель П.Е. Балканские настроения и перспективы вступления в Европейский Союз. Власть. 2010. № 11. С. 50–53.
2. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток

державної служби в Україні: навч. посібник / За заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. К.: «Міленіум», 2009. 248 с.

3. Лубчак В.М. Що загрожує суверенітету України: доповідь НАН України «Національний суверенітет України в умовах глобалізації». День. № 74. 26.04.2012. URL: <http://www.day.kiev.ua/227664>.
4. Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення. Фінанси України. 2009. № 1. С. 47–53.
5. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.
6. Смирнова К.В. Правове регулювання конкуренції в Європейському Союзі: теорія і практика: монографія. Одеса: Вид-во «Фенікс», 2015. 429 с.
7. Умланд А. Корупційна, патрональна система контрактає: як Україні не повернутися в темні часи. URL: <https://voxukraine.org/2017/11/06/koruptsiyna-patronalna-sistema-kontratakuyeyak-ukrayini-ne-po-povernutisya-v-temni-chasi>.
8. Дегтяр А.О. Державне регулювання фінансових ринків: монографія / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, О.О. Калюга, О.М. Непомнящий, Р.Г. Соболев. Х.: Вид-во «Водний спектр Джі-Ем-Пі», 2017. 292 с.
9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». URL: <http://rada.gov.ua>.
10. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2011 р. № 103 «Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки», зареєстрований у Міністерстві юстиції 22 липня 2011 р. за № 902/19640. URL: <http://rada.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт». URL: <http://rada.gov.ua>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів». URL: <http://rada.gov.ua>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури». URL: <http://rada.gov.ua>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури». URL: <http://rada.gov.ua>.
15. Серых А.Р. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
16. Галінський О.М., Вахович І.В., Цифра Т.Ю. Міжнародна практика формування договірних відносин в будівництві. Будівельне виробництво. 2012. № 54. С. 3–7.

Непомнящий А. М., Дегтяр О. А. Адаптация украинского законодательства к лучшим европейским практикам регулирования строительства

В статье определяется актуальность применения ведущего европейского опыта к украинскому рынку строительства. В условиях стратегической ориентации украинской экономической системы и адаптации к европейским стандартам важным этапом по обеспечению конкурентоспособности различных отраслей на европейских рынках является проведение трансформационных процессов, основой которых является согласование законодательных норм. Распространенная в международной практике законодательная система в области строительства значительно отличается от украинской, которая все еще содержит нормы, оставшиеся в наследство от советской административно-командной экономики, и не может в полной мере обеспечить эффективное государственное регулирование деятельности строительных предприятий в условиях открытого рынка, несмотря на попытки реформирования законодательной базы. С другой стороны, адаптация украинской законодательной системы к европейским нормам ускорит выход на европейский рынок украинских производителей, обеспечив им конкурентоспособность со своими европейскими коллегами.

Ключевые слова: государственное управление, строительство, законодательное регулирование, евроинтеграция.

Nepomniashchyi O. M., Diehtiar O. A. Adaptation of Ukrainian legislation to the best European practices in construction regulation

The article determines the relevance of applying the leading European experience to the Ukrainian construction market. In the conditions of strategic orientation of the Ukrainian economic system and adaptation to European standards an important stage in ensuring the competitiveness of various industries in European markets is the implementation of transformational processes, which are based on the harmonization of legislative norms. In international practice, the legislative system in the field of construction differs considerably from the Ukrainian one, which still contains norms inherited from the Soviet administrative-command economy, and can not fully ensure the effective state regulation of the activity of construction enterprises in an open market, despite attempts to reform the legislative framework. On the other hand, the adaptation of the Ukrainian legislative system to European norms will speed up access to the European market of Ukrainian producers, ensuring that they compete with their European counterparts.

Key words: state administration, construction, legislative regulation, eurointegration.