



УДК 342.9

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ПРИКЛАДІ США

Стукаленко О.В., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Стаття присвячена розгляду питання, пов'язаного із сучасним станом регулювання будівельної діяльності на прикладі США. Визначається система адміністративно-правового регулювання та нагляду в будівельній галузі США.

Ключові слова: будівельна діяльність, регулювання, США, Міжнародний будівельний кодекс, міжнародні коди.

Статья посвящена рассмотрению вопроса, связанного с современным состоянием регулирования строительной деятельности на примере США. Определяется система административно-правового регулирования и надзора в строительной отрасли США.

Ключевые слова: строительная деятельность, регулирование, США, Международный строительный кодекс, международные коды.

Stukalenko O.V. THE WORLD EXPERIENCE OF REGULATION OF CONSTRUCTION ACTIVITIES ON THE EXAMPLE OF THE USA

The article is devoted to consideration of the question associated with the current state of regulation of construction activities on the example of the United States. Determine the system of administrative-legal regulation and supervision in the construction industry of the United States.

Key words: building activity, regulation, USA, International Building Code, I-Codes.

Постановка проблеми. Економіка сучасної України знаходиться у кризовому стані, тому цікавим є аналіз досвіду США у використанні публічно-правових та приватноправових засобів у їх органічному поєднанні для оптимізації будівельної діяльності та, як наслідок цих ефективних дій, – подолання кризи не тільки у будівельній галузі, але й у всій економіці країни. Але реалії сьогодення, на жаль, свідчать про те, що в Україні дуже повільно впроваджується закордонний досвід. Однак вивчення і застосування досвіду провідних закордонних країн в управлінні будівельною галуззю має суттєве значення для подальшого розвитку і розбудови усєї вітчизняної будівельної галузі в умовах кризи. Враховуючи наявність позитивного закордонного досвіду, процес оптимізації державного регулювання будівельною галуззю України має стати запорукою подальшого економічного росту, а відповідно й зниження інфляції, скорочення дефіциту державного бюджету, стабілізації грошового обороту та укріплення національної валюти [1]. Наприклад, за оцінками аналітиків Федеральної резервної системи США, у цій країні домашні господарства витрачають від 30 до 40% власного доходу безпосередньо на житло й інші товари, пов'язані з поліпшенням житлових умов і створенням комфорту [2, с. 21]. Тобто завдяки будівельній діяльності можна спостерігати наявність тісних економічних зв'язків будівництва з іншими галузями і підгалузями господарського комплексу України, що дозволяє зробити висновок про віднесення його до одного з вагомих чинників забезпечення формування інноваційної моделі сучасної економіки держави в цілому. Тому мета оптимізації будівництва є складовою мети під'йому та випереджального розвитку всього національного господарського комплексу.

В Україні протягом останніх років активно формується національна школа нормування у будівництві, головними завданнями якої є: гармонізація нормативної бази з напрацьованими технічно розвинутих країн; гармонізація процедур оцінки відповідності з процедурами технічно розвинутих країн; поширення нормативної бази на весь період життєвого циклу об'єктів будівництва. Виконання поставлених завдань створить умови для підвищення конкурентоспроможності національного виробника та проектувальника, а не його знищення. Впродовж наступних років повинно бути створено в Україні нормативну базу, здатну до інтегрування у світовий нормативно-правовий простір [3]. А це можливо завдяки вивченню світового досвіду. Також необхідно враховувати, що створення ефективного механізму регулювання будівельною діяльністю передбачає певні умови. До таких умов відносяться: а) визначення основних пріоритетів державної політики з розвитку основних секторів законодавства зі стандартизації робіт, процесів, послуг, виробів у будівельній галузі; б) аналіз стану реформування та вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі; в) надання практичних рекомендацій науково-технічного та нормативно-правового характеру тощо.

Особливої актуальності набуває дослідження світового досвіду регулювання будівельною діяльністю в контексті можливості імплементації та адаптації правових норм іншій державі. Адже дослідження цього досвіду є надзвичайно актуальними, тому що воно відкриває можливості виробити дієві норми та ефективні юридичні механізми в будівельній галузі.

Ступінь розробленості проблеми. Вагомий внесок у дослідження міжнародного

досвіду державного регулювання в будівельній сфері зробили визнані фахівці й політики: Н.В. Бібік, А.В. Дашкевич, Л.Г. Дикман, Д.Л. Дикман, К.М. Ляпіна, Ю.Н. Казанський, Э. Кнехтель, О.М. Козич, А.М. Немчин, С.Н. Никешин, В.А. Поляченко, В.В. Рибак, В.Г. Яцуба та інші. Проте розглянуті цими та іншими дослідниками питання не втрачають своєї актуальності, у сучасних умовах потребують подальшого дослідження.

Метою статті є з'ясування особливостей правового регулювання будівельної діяльності в США та можливостей адаптувати позитивні моменти в законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Без науково обґрунтованих державних заходів з оптимізації будівельної діяльності неможливе залучення інвестицій. Накопичений адміністративно-правовою доктриною юридично-технічний інструментарій має бути використано для такої оптимізації, бо саме адміністративне право займається пошуком найбільш ефективних на сучасному етапі правових засобів забезпечення державного впливу на економіку. Тому вивчення та врахування позитивного світового досвіду дозволить знайти відповіді на поставлені питання.

У будівельній галузі США роль регулюючого в державному масштабі виконує, насамперед, створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку, задачею якого є координація будівництва об'єктів, що фінансуються з федерального бюджету, а також будівництва приватних житлових будинків, що кредитуються з цього бюджету. Велику роль у регулюванні будівельної галузі грають Корпус військових інженерів, будівельні асоціації і товариства, такі як Асоціація американських генеральних підрядчиків. Асоціація американських субпідрядчиків. Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відратувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагандують передовий досвід, організують семінари, симпозиуми і конференції, школи і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали [1].

На сьогодні базовий нормативний масив стандартів, технічних регламентів, технічних умов, будівельних норм і правил США закріплено в Міжнародному будівельному кодексі (англ. International Building Code) [4]. Він був впроваджений Міжнародною радою по кодам у 2009 році, увібравши в себе положення Національного кодексу споруд, Єдиного кодексу будівництва споруд і Стандартного кодексу США.

Цей кодифікований нормативно-правовий акт спільно з правилами зонування регулює будівельну діяльність для захисту населення шляхом встановлення мінімальних стандартів проектування і спорудження будівель, а також забезпечення їхньої якості та безпеки. Також ним встановлено стандарти природного освітлення, вентиляції, види аварійних виходів, структуру споруди, типи підлог, стін, вікон, дверей, камінів та ін.

Окрім будівельного кодексу, є кодекси з санітарії та гігієни, пожежний, сантехнічний і електротехнічний; більшість з них мають місцевий характер, але, як правило, застосовуються норми модельних кодексів. Крім того, є кодекс електротехнічних пристроїв і робіт, опублікований Національною асоціацією пожежної охорони [5, с. 215–216].

Як і в більшості країн світу, на північноамериканському континенті виробництво будівельної продукції здійснюється з урахуванням обов'язкових технічних норм, а також добровільної стандартизації.

Водночас особливістю є той факт, що поряд із федеральними нормативами значного поширення набуло використання регіональних будівельних норм і правил, або навіть застосованих виключно до окремих великих населених пунктів, наприклад, Будівельний кодекс Нью-Йорка (англ. New York City Building Code) [6], Будівельний кодекс Філадельфії (англ. Philadelphia Building Construction and Occupancy Code) [7].

Одним із основних розробників технічних будівельних норм і правил, або так званих кодів, в США є Міжнародна рада по кодам (англ. International Code Council) [8]. До цієї структури входить понад 40 тис. організацій по всьому світу, які розробляють типові нормативи і стандарти, використовувани при будівництві житлових і нежитлових споруд.

Міжнародні коди (англ. I-Codes) спрямовані на забезпечення мінімальних гарантій захисту для людей як у будинках, так і в школах або на робочих місцях. Вони є комплексною серією норм і правил, що всебічно охоплюють взаємно погоджені питання забезпечення безпеки будівель і пожежної безпеки. Будівельні коди задовольняють вимогам громадської безпеки і підтримують потреби галузі в єдиному наборі кодів без урахування регіональних обмежень.

Міжнародною радою по кодам розроблено низку будівельних норм, які охоплюють більшість напрямів будівельної галузі щодо спорудження та введення в експлуатацію споруд, а саме: міжнародні будівельні коди, міжнародні коди по енергозбереженню, міжнародні коди на існуючі будівлі, міжнародні коди по пожежній безпеці, міжнародні коди по газовому паливу, міжнародні коди по механічній безпеці, міжнародні коди по водопровідних системах, міжнародні коди по відведенню каналізаційних стоків, міжнародні коди по експлуатації, міжнародні коди по житлу, міжнародні коди по зонуванню, міжнародні коди по міській забудові неосвоєних територій.

Під наглядом центральних урядових державних установ, зокрема Державного департаменту США (англ. U.S. Department of State) [9], Лісової служби США (англ. U.S. Forest Service) [10], міжнародні коди у будівництві споруд обов'язково використовуються у всіх штатах цієї країни.

Правове регулювання у сфері забезпечення захисту навколишнього природного середовища від негативних наслідків будівництва покладено на Агентство захисту довкілля (англ. U.S. Environment Protection Agency) [11], яким розробляються відповідні норма-



тиви для захисту населення і довкілля від нерационального використання та забруднення водних, земельних та інших ресурсів.

Проекти будівництва великих споруд, подібно до магістральних доріг, портів, заводів по переробці сміття, індустріальних об'єктів, а також роботи по житловій забудові великих територій вимагають попереднього розгляду і схвалення зазначеною державною установою. З цією метою забудовники розробляють обов'язкові додатки-аналізи щодо оцінки впливу будівельних робіт і подальшого функціонування об'єктів на довкілля [5, с. 218].

Нагляд за дотриманням будівельних норм і стандартів у сфері забезпечення захисту навколишнього природного середовища покладається на десять відокремлених підрозділів Агентства захисту довкілля по території США. У разі виявлення відповідного порушення будівництво може бути призупинене до усунення недоліків, а в окремих випадках – винесена повна заборона на подальше спорудження об'єктів будівництва.

Питаннями розробки будівельних стандартів у США займається понад 150 науково-дослідних та інших професійних організацій. Разом із тим, частково за рахунок державного фінансування на забезпечення національних і регіональних потреб, впровадженням таких стандартів займаються дві інституції, основна з яких – Американський національний інститут стандартів (англ. American National Standards Institute) [12]. Метою діяльності даного об'єднання, зокрема, є розробка стандартів у багатьох галузях будівництва, розробка систем оцінки відповідності будівельної продукції, а також акредитація компетентності організацій оцінки відповідності.

Другою інституцією є Національний інститут стандартів і технологій США (англ. The National Institute of Standards and Technology) [13], який входить у структуру Управління по технологіям Міністерства торгівлі США. Діяльність інституту спрямована на розвиток наук про виміри, стандартизацію і технології з метою підвищення економічної безпеки і поліпшення якості життя. Національний інститут стандартів і технології разом з Американським національним інститутом стандартів бере участь у розробці стандартів і технічних специфікацій, використовуваним як в державному секторі будівництва США, так і в тому, що має комерційне застосування.

Система адміністративно-правового регулювання та нагляду у будівельній галузі на регіональному рівні зумовлена адміністративно-територіальним поділом США. Уповноважені органи муніципалітету – Департаменти будівництва – знаходяться на рівні селищ міського типу (англ. town) та селищ (англ. township). До складу останніх входять інспектор з будівництва споруд, службовець по зонуванню та клерки, тобто допоміжний персонал, які діють на підставі місцевих будівельних кодексів, прийнятих на основі Міжнародного будівельного кодексу.

В обов'язки інспектора з будівництва споруд входить розгляд наданих проектів будівництва на відповідність до положень місцевого будівельного кодексу, видача дозволу на

початок робіт, а також реєстрація ліцензії підрядчиків, які підтверджують їхню професійну кваліфікацію.

Ліцензії на проведення будівельних робіт, в залежності від напрямку діяльності, видаються від федеральних до місцевих органів публічної влади. З метою її отримання підрядчику слід здати спеціалізований екзамен і надати документацію щодо фінансової спроможності та сплати всіх необхідних податків і зборів. Водночас отримання ліцензії на здійснення сантехнічних та електротехнічних робіт потребує закінчення піврічних курсів, здачі екзамену, а також 3-річного стажу на відповідній роботі. За продовження ліцензії щорічно стягується плата у розмірі до 1,5% від вартості виконаних робіт.

У період спорудження будівельних конструкцій інспектор з будівництва постійно здійснює контрольні перевірки, а також може приймати рішення про призупинення робіт, якщо будуть виявлені випадки порушення профільного законодавства. Застосування штрафних санкцій за неправомірні дії не передбачено, але будівництво не поновиться до тих пір, поки зазначений службовець не дасть на це дозвіл [5, с. 219–220].

Цікавим є факт, що в США налагоджена система державного контролю за обсягами будівництва: на кожен район видається обмежене число дозволів на будівництво відповідно до генерального плану. Діє нагляд за дотриманням всіх норм при зведенні нових будинків [2, с. 232].

Необхідно звернути увагу і на той факт, що у зарубіжних країнах дуже широко застосовується державно-правове партнерство у сфері капітального будівництва. Воно спрямоване на будівництво та експлуатацію об'єктів муніципального житла в обмін на право забудови; будівництво (переобладнання) шкіл та лікарень в обмін на право комерційної забудови та розвитку сусідніх або інших земельних ділянок; будівництво нових комунальних мереж (водопровід, каналізація, тепло та електропостачання); будівництво та обслуговування автомагістралей, залізничних доріг тощо. Наприклад, за концесійної схемою відбувалося будівництво і експлуатація Євро-тунелю. Державно-приватне партнерство набуло найбільшого розвитку в таких країнах світу, як США, Великобританія та Австралія, ФРН [2, с. 257].

Висновки. На підставі проведеного аналізу позитивного досвіду США щодо адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі можливо зробити наступні висновки.

1. В Україні ведеться пошук рішень, спрямованих на зниження бар'єрів для виходу підприємств малого бізнесу на міжнародні ринки.

2. Вивчення і застосування досвіду провідних закордонних країн в управлінні будівельною галуззю має суттєве значення для подальшого розвитку і розбудови усієї вітчизняної будівельної галузі шляхом створення практико-орієнтованих механізмів регулювання будівельної діяльності.

3. У США загальна мета стандартизації полягає у встановленні положень, які забез-

печують відповідність об'єкта стандартизації своєму призначенню, раціональне використання всіх видів національних ресурсів, усунення технічних бар'єрів у торгівлі та підвищення конкурентоспроможності.

4. Технічне регулювання використовує результати лише певного напрямку діяльності у сфері стандартизації, у першу чергу, спрямованого на розроблення стандартів, які, по-перше, встановлюють правила та порядок розроблення відповідних основоположних нормативних документів стосовно технічного регулювання, і, по-друге, стандартів, які використовують як доказ презумпції відповідності вимогам технічних регламентів.

5. Не всі підходи та форми адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі, прийняті у США, слід вважати пріоритетними чи взагалі можливими в Україні. Разом із тим окремі правові положення заслуговують особливої уваги з можливістю подальшого запровадження до правової системи нашої держави, зокрема використання попередніх національних стандартів, а також встановлення сертифікації будівельних робіт.

6. У випадках виявлення порушення профільного законодавства не застосовуються штрафні санкції за неправомірні дії, але будівництво не поновиться до тих пір, поки зазначений службовець не дасть на це дозвіл, а це можливо при умові усунення наслідків неправомірних дій.

Отже, як свідчить світовий досвід, саме наявність гармонізованого законодавства є одним із факторів високого рівня конкуренто-

спроможності та інвестиційної привабливості національних економік розвинених країн.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю / О.М. Козич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>.
2. Олюха В.Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.04 / В.Г. Олюха. – Одеса, 2015. – 475 с.
3. Напрямки будівельної галузі України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://book.net/index.php?p=achapter&bid=13489&chapter=1>.
4. International Building Code [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://codes.iccsafe.org/app/book/toc/2015/I-Codes/2015%20IBC%20HTML/index.html>.
5. Дикман Д.Л. Организация строительства в США / Д.Л. Дикман, Л.Г. Дикман. – М. : Издательство Ассоциации строительных вузов, 2004 г. – 376 с.
6. New York City Building Code [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.iccsafe.org/states/newyorkcity/Building/Building-Frameset.html>.
7. Philadelphia Building Construction and Occupancy Code [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.phila.gov.
8. International Code Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iccsafe.org>.
9. U.S. Department of State [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.state.gov>.
10. U.S. Department of State [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fs.fed.us>.
11. U.S. Environment Protection Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epa.gov>.
12. American National Standards Institute [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ansi.org>.
13. The National Institute of Standards and Technology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nist.gov>.