

УДК 69.003:654.091.3

Дмитренко В.І.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ВАЖЕЛІ ВПЛИВУ НА ПРОЦЕС ЛІЦЕНЗУВАННЯ (ДОПУСКУ НА РИНОК) У БУДІВНИЦТВІ

АНОТАЦІЯ

Розглянуто загальні принципи ліцензування будівельної діяльності в різних країнах світу. Визначено основні організаційні методи державного регулювання процесу ліцензування. Запропоновано узагальнений перелік організаційних важелів на процес ліцензування будівельної діяльності. Проаналізовано можливості здійснення будівельної діяльності в різних країнах світу на основі рейтингу Doing Business.

Ключові слова: будівельна діяльність, ліцензування, державне регулювання, організаційні важелі, принцип, рейтинг, оцінка.

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены общие принципы лицензирования строительной деятельности в разных странах мира. Определены основные организационные методы государственного регулирования процесса лицензирования. Предложен обобщенный перечень организационных рычагов на процесс лицензирования строительной деятельности. Проанализированы возможности осуществления строительной деятельности в разных странах мира на основе рейтинга Doing Business.

Ключевые слова: строительная деятельность, лицензирование, государственное регулирование, организационные рычаги, принцип, рейтинг, оценка.

ANNOTATION

The general guidelines for the authorization of construction activity worldwide. The basic organizational methods of state regulation of the licensing process. A general list of organizational leverage on the licensing process of construction activities. Analyzed feasibility of construction activity around the world on the basis of ranking Doing Business.

Keywords: construction activities, licensing, government regulation, organizational levers principle ranking score.

Створення сприятливих умов розвитку різних видів підприємницької діяльності для кожної держави є вкрай важливим. Це твердження стосується, зокрема, й будівництва, як фондоутворюючої галузі економіки. При цьому важливо дотримуватись балансу між державним регулюванням діяльності та мінімізацією адміністративних бар'єрів для підприємців.

Організаційні методи державного регулювання можуть здійснюватися у кількох напрямках:

- створення умов доступу суб'єкта підприємницької діяльності на ринок (реєстрація, ліцензування);
- технічне регулювання;
- допуск на ринок продукції підприємства (підтвердження відповідності, сертифікація, акредитація);
- контроль за діяльністю суб'єктів підприємництва та обігом продукції.

Комплекс організаційних методів державного регулювання в умовах ринкової економіки має створити такі передумови провадження будівництва, які забезпечать мінімальне втручання держави у здійснення підприємницької діяльності, але разом з тим це сприятиме задоволенню вимог суспільства, яке представляє держава. Основними вимогами, які висуваються суспільством до будівельної продукції, на нашу думку, є недопущення заподіяння шкоди життю чи здоров'ю громадян, їх майну та навколишньому середовищу.

У більшості розвинених країн з метою зменшення адміністративних бар'єрів або їх абсолютного усунення для окремих видів підприємницької діяльності частину функцій, не властивих державі, було передано конкурентному середовищу. Цей процес має виконуватись виключно після детального аналізу можливих ризиків у сфері інтересів як окремих споживачів, так і держави в цілому. І саме кількість та рівень виявлених ризиків мають визначати ступінь участі держави в такому регулюванні.

Ліцензування будівельної діяльності, що здійснюється державними органами влади, як елемент доринкового регулювання, вирішує питання можливості здійснення підприємницької діяльності окремими суб'єктами господарювання допуску на обраному ринку. Такий вид регулювання дозволяє виявити організації, які будуть виконувати передбачені ліцензійними умовами види будівельних робіт, з допустимим рівнем ризиків заподіяння шкоди майну, життю, здоров'ю людей, а також довкіллю.

Світова практика не має єдиних підходів та вимог до провадження будівельної діяльності та її ліцензування.

Так, наприклад, в Україні факт ліцензування будівельної діяльності визначено Постановою КМУ від 5 грудня 2007 р. № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» [1]. Згідно із вказаним нормативним документом, ліцензуванню підлягають будівельні та монтажні роботи на об'єктах будівництва IV та V категорії складності [2]. Тоді як у сусідній Росії взагалі відмовились від ліцензування будівельної діяльності, передавши повноваження з допуску підприємств на будівельний ринок саморегульованим організаціям. Також, існують країни, де будівельна діяльність не підлягає ліцензуванню. Зокрема, в Німеччині існує вимога до фізичних осіб, що виконують роботи з будівництва, бути членами професійних громадських організацій, що підтверджують їх кваліфікацію. А для будівництва особливо складних об'єктів будівельні підприємства мають входити

до асоціацій промислових будівельників та мати необхідні технології, що підтверджується державним сертифікатом. До країн з вкрай лібералізованим ставленням до здійснення будівельної діяльності можна віднести Грузію, де практично відсутній контроль з боку державних органів за суб'єктами ринку. Особливістю здійснення будівельної діяльності в Грузії є те, що цей вид діяльності мають право здійснювати будь-які суб'єкти господарювання, які були зареєстровані державними органами влади відповідно до загальних правил [3].

Окрему увагу потрібно звернути на країни, де правила та порядок здійснення будівельної діяльності відрізняються залежно від адміністративних одиниць та територій. До таких країн відносяться США, Канада, Австралія, Японія тощо. Різноманітність умов здійснення будівельної діяльності на різних територіях пов'язане з різкою відмінністю кліматичних, геологічних та національних особливостей окремих адміністративних територій в межах однієї країни [3].

Таким чином, порівняння між країнами виконати вкрай важко, а подекуди й неможливо. Все ж проектом Doing Business [4] щорічно пропонується рейтинг країн, який визначає легкість ведення бізнесу в тій чи іншій державі. Вказаний рейтинг розробляється на основі оцінки 10 критеріїв:

- реєстрація підприємств;
- отримання дозволу на будівництво;
- підключення до системи електропостачання;
- реєстрація прав власності;
- кредитування;
- захист інвесторів;
- оподаткування;
- міжнародна торгівля;
- забезпечення можливості виконання контрактів;
- вирішення питань щодо неплатоспроможності.

Так, одним із критеріїв оцінки даного рейтингу є отримання дозволу на будівництво. В контексті рейтингу Doing Business [4] отримання дозволу на будівництво, автори проведеного дослідження мають на увазі процедури та фінансові затрати, котрі пов'язані з будівництвом складу, включаючи отримання необхідних ліцензій та дозволів, оформлення необхідних повідомлень та можливих необхідних інспекцій, в тому числі підключення до комунальних мереж. Останні подібні дослідження проектом Doing Business були проведені у червні 2013 року.

Параметри оцінки країн в рейтингу Doing Business включають як організаційні, так і економічні важелі. У цій статті пропонуємо розглянути вплив лише організаційних важелів, до яких відноситься строк отримання дозволу (ліцензії), та ті процедури, які повинен пройти суб'єкт господарювання для отримання такого дозволу (ліцензії), а також кінцева оцінка країни в рейтингу Doing Business. Таким чином, за підсумками такого дослідження був сформований рейтинг із 183 країн світу, який частково для країн Європи та Центральної Азії представлено у таблиці.

Таблиця

**Рейтинг отримання дозволу (ліцензії) на будівництво у 2014 р.
в деяких країнах Європи та Центральної Азії**

Країна	Отримання дозволу на будівництво				Рейтинг легкості ведення бізнесу	
	Рейтинг		Процедури (кількість)	Строк (дні)	Фактичне	Зміна до 2013 року
	Фактичне	Зміна до 2013 року				
1	2	3	4	5	6	7
Грузія	2	0	9	73,5	8	-1
Данія	8	1	8	67	5	0
Німеччина	12	0	9	97	21	2
Швеція	24	0	7	116	14	0
ОК Великобританії та Північної Ірландії	27	1	12	88	10	-1
Норвегія	28	5	10	136	9	2
Білорусь	30	-7	12	128	63	-1
Фінляндія	36	2	16	66	12	0
Люксембург	37	2	12	157	60	4
Естонія	38	0	13	148	22	1
Литва	39	0	16	105	17	-8
Ісландія	41	2	18	77	13	0
Україна	41	-145	10	73	112	-28
Угорщина	47	-1	24	79	54	2
Словаччина	53	3	11	286	49	6
Швейцарія	58	5	13	154	29	2
Словенія	59	1	10	182	33	2
Македонія	63	-7	12	90	25	-11
Греція	66	8	19	105	72	-17
Киргизстан	66	4	12	142	68	-2
Вірменія	79	8	21	84	37	-3
Латвія	79	-39	18	152	24	0
Кіпр	86	7	9	677	39	1
Чеська Республіка	86	4	33	120	75	7
Польща	88	-16	18	161	45	-3
Франція	92	18	9	184	38	3
Австрія	94	11	13	194	30	2
Нідерланди	97	14	14	157	28	-2
Іспанія	98	7	9	230	52	6
Чорногорія	106	-68	9	158	44	-6
Італія	112	11	11	233,5	65	-2
Ірландія	115	7	12	156	15	0
Канада	116	12	13	249	19	2
Косово	136	-16	15	151	86	-10

Закінчення таблиці

Країна	Отримання дозволу на будівництво				Рейтинг легкості ведення бізнесу	
	Рейтинг		Процедури (кількість)	Строк (дні)	Фактичне	Зміна до 2013 року
	Фактичне	Зміна до 2013 року				
Румунія	136	2	15	287	73	0
Ізраїль	140	5	17	210	35	2
Казахстан	145	-4	29	157	50	-3
Туреччина	148	1	20	164	69	-3
Хорватія	152	-3	12	317	89	1
Узбекистан	159	-1	25	243	146	-10
Російська Федерація	178	-2	36	297	92	-19
Азербайджан	180	1	28	212	70	-1
Сербія	182	0	18	269	93	6

Джерело: Оцінка бізнес регулювання. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/> [4]

Отриманий рейтинг дозволяє зробити висновок про те, що рівень економічного розвитку країни та успішності здійснення господарської діяльності в цілому в даній країні не є запорукою для ведення саме будівельної діяльності та отримання ліцензій (дозволів) на будівництво. Так, наприклад, Білорусь за легкістю ведення бізнесу в 2014 році посідає 63 місце, а за отриманням дозволу (ліцензії) на будівництво – на 30 місці. Водночас Ірландія за доступністю отримання дозволу на будівництво посідає 115 місце, а за простотою ведення бізнесу – 15.

Формування організаційних важелів впливу на процес ліцензування у будівництві має відбуватись за такими основними принципами:

- доцільність регулювання;
- транспарентність дозвільних процедур та кваліфікаційних вимог;
- подолання максимальної кількості адміністративних бар'єрів для здійснення будівельної діяльності;
- стимулювання саморегулювання будівельної діяльності;
- взаємодія державних органів з підприємцями та їх об'єднаннями;
- дотримання вимог суспільства до якості та безпеки процесу будівництва, а також його результату;
- оптимізація дозвільної системи.

Потрібно розуміти, що інститут ліцензування в будівництві, перш за все, має на меті перешкоджання доступу на ринок виконання будівельних робіт недобросовісних виконавців. Забезпечення потреби держави та суспільства в якісній та безпечній будівельній продукції, з одного боку, та створення сприятливих умов для ведення бізнесу, з іншого боку, а також з метою оптимізації системи ліцензування (допуску на ринок) держава може використовувати такі організаційні важелі впливу, котрі визначають:

- орган (органи) ліцензування. Ними можуть бути державна установа, громадська організація або професійне співтовариство. В разі визначення декількох органів ліцензування можливі різні підходи до умов отримання будівельної ліцензії. При цьому орган, який видає ліцензію – допускає на ринок суб'єкт господарювання і несе відповідальність за його діяльність;
- отримувача ліцензії – юридичні або фізичні особи. Таким чином, визначається відповідальна особа за результати будівельної діяльності організації;
- вичерпний перелік робіт, що підлягають ліцензуванню. Такий перелік повинен максимально забезпечувати захист життя та здоров'я людей, їх майна, а також охорону навколишнього середовища. Водночас, надміру розширений перелік робіт, що підлягають ліцензуванню, створить адміністративний бар'єр для ведення будівельної діяльності в країні;
- кваліфікаційні, організаційні та інші вимоги до будівельної організації, яка має намір отримати ліцензію на здійснення певного виду будівельних робіт. Ці вимоги мають бути прозорими та відповідати обраним видам робіт, їх складності та можливим наслідкам неналежного їх виконання;
- технології та технологічні засоби, які можуть бути застосовані для виконання тих або інших видів будівельних робіт, що підлягають ліцензуванню. Разом з тим, можуть бути визначені ті технології, які навпаки не можуть бути використані будівельними підприємствами за будь-яких умов у зв'язку з високою імовірністю негативних наслідків для життя, здоров'я громадян, їх майна або навколишнього середовища;
- перелік документів, що подаються до органу ліцензування, необхідний для допуску суб'єкта господарювання на ринок. Такий перелік має бути мінімально необхідним. Він повинен дозволити сформулювати загальне враження про підприємство, яке має бажання виконувати будівельні роботи, його правота дієздатність щодо спроможності виконувати заявлений перелік робіт, щодо створення об'єкта архітектури;
- період розгляду документів, визначений у попередньому пункті, органом, уповноваженим видавати ліцензії. Час отримання допуску на ринок має бути достатнім для якісної перевірки документів, наданих згідно з переліком, але не надто довгим, щоб створювати штучні перешкоди для ведення підприємницької діяльності;
- строк дії ліцензії. Він має бути розумним, тобто не настільки довгим, щоб унеможливити контроль за діяльністю суб'єкта господарювання, що виконує роботи пов'язані зі створенням об'єкта архітектури, але і не настільки коротким, щоб перешкоджати його господарській діяльності. На практиці такі строки в різних країнах світу варіюються від трьох до п'яти років;
- територія дії ліцензії. Ліцензія може бути міжнародною, діяти в межах країни або певної адміністративної одиниці в межах держави;
- простота переоформлення ліцензії. Тут можливі декілька варіантів:
 - під час продовження строку дії ліцензії;
 - зміни (доповнення) видів будівельної діяльності;
 - зміни юридичних реквізитів суб'єкта господарювання (адреси, контактних даних, керівника тощо);

• підстави для анулювання (зупинення дії) ліцензії мають бути прозорими та зрозумілими учасникам ринку. Визначені державою підстави мають перешкоджати виконувати будівельні роботи з порушенням чинних технічних норм і стандартів та не створювати додаткових адміністративних бар'єрів для підприємців.

У цій статті розглянуто виключно організаційні важелі отримання ліцензії (допуску на ринок) для здійснення окремих видів будівельних робіт. Але можна звернути увагу, що кожен із вказаних елементів за своєю суттю включає ще й економічну складову. Це пов'язано з тим, що майже кожен із розглянутих важелів вимагає від суб'єкта господарювання вкладення певної суми коштів для забезпечення визначених державою умов.

Результатом правильної організації процесу ліцензування (допуску на ринок) є забезпечення якості та безпеки будівельної продукції за відсутності штучних перешкод для здійснення господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури.

Таким чином, можна зробити такі висновки:

- різні країни світу висувають різні вимоги для входження суб'єктів господарювання на будівельний ринок та здійснення на ньому господарської діяльності. Держава в особі її законодавчого органу зазвичай висуває вимоги для здійснення такого виду діяльності;

- можливість здійснення будівельної діяльності визначається організаційними та економічними важелями. При цьому майже кожен із організаційних важелів включає в себе ще й економічну сторону;

- розглянуті організаційні важелі включають в себе умови допуску суб'єктів господарювання на будівельний ринок. Досліджені вимоги є дуже різноманітними і включають в себе як технічні, так і суто юридичні вимоги до здійснення обраного (обраних) виду (видів) діяльності;

- наступним етапом дослідження має бути детальніше виявлення виключно економічних важелів впливу на здійснення господарської діяльності пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Постанова* КМУ від 5 грудня 2007 р. № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури».
2. *ДБН В.1.2-14-2009*. Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ. – К.: Мінрегіонбуд України, 2009. – 30 с. Чинний з 01.12.2009.
3. *Техническое регулирование в строительстве*. Аналитический обзор мирового опыта [Текст] : Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. – Чикаго: SNIP, 2010. – 889 с.
4. *Оцінка* бізнес-регулювання. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/>

Отримано: 10.02.2014