

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ: СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ

LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION: STRATEGIC APPROACHES

У статті схарактеризовано сутність поняття стратегічного управління механізмом нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, під яким варто розуміти сукупність інституційно-правових інструментів, підпорядкованих загальнодержавній системі управління, яка охоплює ряд органів, що відносяться до виконавчої та законодавчої влади, а також сукупність суб'єктів будівельної галузі (інвестори, замовники, підрядники, посередники, проектні організації, особи або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, кредитні інституції, страховики тощо), та призначених для безпосереднього впливу та контролю соціально-економічних відносин між цими суб'єктами, що виникають у процесі їх функціонування. Визначено, що перш за все, державне регулювання має гарантувати дотримання та виконання правових норм.

Ключові слова: стратегічне управління, державне регулювання, нормативно-правове регулювання, норми права, законодавчі акти, соціально-економічні відносини, будівництво, будівельна галузь.

В статті охарактеризовані сутність поняття стратегічного управління механізмом нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, під яким слід розуміти сукупність інституційно-правових інструментів, які підпорядковані загальнодержавній системі управління, яка охоплює ряд органів, що відносяться до виконавчої та законодавчої влади, а також сукупність суб'єктів будівельної галузі (інвестори, замовники, підрядники, посередники, проектні організації, особи або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, кредитні інституції, страховики тощо), та призначених для безпосереднього впливу та контролю соціально-економічних відносин між цими суб'єктами, що виникають у процесі їх функціонування. Визначено, що перш за все, державне регулювання має гарантувати дотримання та виконання правових норм.

ной отрасли (инвесторы, заказчики, подрядчики, посредники, проектные организации, лица и предприятия, осуществляющие технический надзор, другие инженеринговые организации, кредитные институты, страховщики и другие), и предназначенных для непосредственного воздействия и контроля социально-экономических отношений между этими субъектами, возникающие в процессе их функционирования. Определено, что, прежде всего, государственное регулирование должно гарантировать соблюдение и выполнение правовых норм.

Ключевые слова: стратегическое управление, государственное регулирование, нормативно-правовое регулирование, нормы права, законодательные акты, социально-экономические отношения, строительство, строительная отрасль.

The article describes the essence of the notion of strategic management of the mechanism of regulatory and legal regulation of socio-economic relations in construction, which is to be understood as a set of institutional and legal instruments subordinated to the national system of governance, which covers a number of bodies of executive and legislative authorities, as well as a set of subjects of construction industry (investors, employers, contractors, agents, design organizations, persons and companies, and who provides technical supervision services, other engineering companies, credit institutions, and insurers etc.), oriented to the direct influence and control of socio-economic relations between these subjects arising during their operation.

Key words: strategic management, public administration, legal regulation, norms of law, legislative acts, socio-economic relations, construction, construction industry.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-17>

Марушева О.А.

к. юрид. наук,
здобувач наукового ступеня
доктора наук з державного управління
Міжрегіональна Академія
управління персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальним є питання подальшого розвитку ринкових відносин, поступове та стає зміцнення ринку нерухомості загалом, а також житла та будматеріалів, і послуг у національному та регіональному масштабах, прагнення до інтеграції в міжнародну ринкову систему, що передбачає поширення взаємозв'язку спільних цілей у формуванні та ефективній діяльності будівельного комплексу з конкретними заходами, що здатні сприяти досягненню цих цілей та забезпеченню подальшого розвитку галузі. Звідси витікає необхідність державного регулювання будівельного ринку, необхідність проведення певного реформування галузі. З огляду на результати реформ будівельного комплексу держави за роки незалежності, можна прийти до висновку, що ефективність роботи будівельного комплексу та його можливості значно

поступаються вимогам часу і темпам розвитку ринку загалом практично за всіма показниками: економічним, і матеріально-технічним, і господарським, і соціальним тощо. Практичне відбиття такого стану речей можемо спостерігати у пристосуванні та певній адаптації суб'єктів будівельного ринку до вимог часу та умов ринкової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню цього питання присвятили увагу такі науковці, як: Л. Шутенко, яким досліджено особливості будівельної галузі, як об'єкта державного регулювання; Л. Антонова, яка досліджувала стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України; О. Козич, який аналізував державне регулювання діяльності будівельної галузі України; В. Ціленко, який досліджував правове регулювання будівельної діяльності, а саме – склад будівельних право-

відносин; П. Покатаєв аналізував будівельну галузь як об'єкт державного регулювання; В. Воротін, який досліджував питання макроекономічного регулювання в умовах глобальних трансформацій; В. Мелко, здійснив аналіз теоретичних підходів до державного регулювання галузі будівництва; Д. Задихайло, який вивчав засоби та механізми господарсько-правового регулювання; Г. Михайлов, який досліджував державний архітектурно-будівельний контроль як управлінську функцію держави тощо. Проте питання нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві висвічувалися дослідниками тільки в окремих аспектах, та потребує подальших досліджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак залишаються відкритими для дослідження інструменти нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві, їх зміст у державному регулюванні галузі з позиції системного підходу до управління, що включає формування цілей та завдань розвитку будівельного комплексу, визначення об'єктів регулювання, організацію керуючої системи.

Метою даної статті є здійснення аналізу нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві.

Виклад основного матеріалу. Аналіз економічних змін в країні, стратегії розвитку та економічної політики уряду на сьогодні дозволяють зробити висновок про збереження в перспективі тенденції щодо зміцнення ринкових відносин на тлі гармонійної взаємодії ринкових механізмів та державно-правового регулювання.

Правове регулювання має чітко визначене спрямування, оскільки стосується реальних відносин між суб'єктами господарювання, націлене на задоволення вимог суб'єктів права та здійснюється із застосуванням правових засобів, що сприяють підвищенню його ефективності. Правове регулювання має гарантувати дотримання та виконання правових норм. Воно здійснюється через систему правових форм та засобів, до яких належать: правові відносини, норми права, акти щодо застосування норм права тощо. Правове регулювання являє собою державний та владний вплив на суспільно-господарські відносини із застосуванням правових засобів з метою їх утвердження, впорядкування, та розвитку.

Державне регулювання економіки покликане, насамперед, забезпечити її сталий розвиток. Процес регулювання економіки потребує розробки певних заходів (економічних, політичних, соціальних), спрямованих

на стабілізацію та подальший темп зростання доходів державного бюджету та скорочення видатків. Але особливої актуальності набуває пошук заходів державного регулювання, здатних забезпечити якісні перетворення в економіці та соціальній сфері, сталий розвиток галузей економіки [12].

Зазначимо, що під державним регулюванням будівельної галузі дослідники розуміють сукупність інструментів, з допомогою яких органи державної влади встановлюють обов'язкові до виконання вимоги до підприємств і громадян, які здійснюють діяльність у будівельній галузі [1]. На думку О. Козич, державне регулювання будівництва варто розглядати, як комплекс заходів державних органів: законодавчих органів, органів виконавчої влади, органів виконавчої влади, що здійснюють функції контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону).

Таке його розуміння дає можливість розкрити зміст державного регулювання галузі з позиції системного підходу до організаційно-господарських повноважень, що включає такі положення: формування цілей та завдань розвитку будівельного комплексу; визначення об'єктів регулювання; визначення організаційно-господарської системи; виділення суб'єктів організаційно-господарських повноважень і формування їх структури; розмежування функцій і вибір необхідних методів регулювання; оцінювання результатів правового регулювання тощо [6; 12].

Проаналізувавши деякі підходи науковців до досліджуваного поняття, слід зазначити, що на наш погляд, під стратегічним управлінням механізмом нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві варто розуміти сукупність інституційно-правових інструментів, підпорядкованих загальнодержавній системі управління, яка охоплює низку інституцій виконавчого та законодавчого призначення (низка органів, що належать до виконавчої та законодавчої влади), призначених для безпосереднього впливу та контролю за соціально-економічними відносинами між суб'єктами будівельної галузі, що виникають у процесі їх функціонування. До сукупності основних суб'єктів будівельної галузі можна віднести замовників, підрядників, інвесторів, проектні організації, осіб або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, саморегулювні організації у сфері архітектурної діяльності, посередників, кредитні інституції, страховиків тощо.

Науковці розрізняють такі форми державного регулювання сфери будівництва: фінансово-кредитне забезпечення будівельних підприємств, матеріально-технічна підтримка, податкове навантаження та преференції, інформаційне обслуговування, управлінська допомога, консультативна допомога [11].

Систему засобів та інструментів державного регулювання науковці поділяють на дві групи [9]:

1) до першої групи належать засоби державного регулювання – адміністративні (обмеження, стандарти, нормативи, дозволи, штрафи тощо), економічні (податки, закупівлі, державні інвестиції, субсидії, дотації, кредити, позички, ціни на будівельні матеріали тощо), інформаційні (публікації у засобах масової інформації, документи тощо);

2) друга група охоплює інструменти державного регулювання – законодавчо-правові (закони, постанови, укази), нормативно-адміністративні (розпорядження, рішення, накази, інструкції, правила, положення, договори), організаційно-економічні (плани, проекти, державний та місцевий бюджети, державне замовлення й державний контракт, договори, цільові програми, прогнози).

Водночас наголошується, що засоби та інструменти державного регулювання реалізуються через методи державного управління. У наукових працях вітчизняних дослідників визначаються класично прямі методи державного регулювання та непрямі (державна фінансова політика, монетарна, фіскальна тощо) [2]. Також основні методи державного регулювання економіки визначаються як способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, на некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики, кожен з яких ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів) [4].

З точки зору О. Вінник, забезпечення врахування публічних інтересів (суспільства загалом, держави, територіальних громад, економічної конкуренції) та типових приватних інтересів учасників будівельних відносин (якщо ці інтереси є законними) здійснюється державою як організатором господарського життя в країні. Держава на цім використовує різні інструменти та засоби. Як і в інших сферах економіки держава використовує такі інструменти та засоби регулювання у сфері будівництва [3]:

- нормативне регулювання;
- планування, насамперед, щодо:

1) діяльності суб'єктів господарських відносин, які функціонують за державною формою власності або контролюються державою в особі уповноважених органів, та/або;

2) фінансування інвестиційних проектів будівництва завдяки державним коштам, кредитам, отриманим під гарантії Уряду України;

– управління поточними справами у сфері будівництва (ліцензування, надання дозволів на виконання будівельних робіт, опосередковано – забезпечення державної експертизи інвестиційних проектів тощо);

– контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері будівництва.

Дослідник В. Мелко також зазначає, що основним інструментом прямого державного регулювання є нормативно-правові акти, макроекономічні плани, цільові програми розвитку, державні замовлення, державні бюджети тощо. До методів непрямого регулювання відносять інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, інноваційної, економічної політики тощо [7]. Не випадково і Д. Задихайло підкреслює, що універсальним інструментом формування нормативно-правового середовища у будівельній галузі є арсенал його законодавчої техніки, з допомогою якого і конструюються ті засоби та механізми, що мають відповідати завданням і масштабу господарсько-правового регулювання. Внаслідок кваліфікованого комбінування таких засобів та механізмів формуються відповідні правові режими господарювання, що набувають галузевої, територіальної або якісно-предметної локалізації в загальній сфері правового господарського порядку. Зі свого боку, завдяки застосуванню різних специфічних комбінацій засобів та механізмів господарсько-правового регулювання і відбувається процес подальшої предметної спеціалізації в господарському законодавстві. Такі засоби та механізми господарсько-правового регулювання можна розподілити переважно на дві основні групи: ті, що стосуються регулювання господарсько-виробничих відносин, і ті, що стосуються реалізації організаційно-господарських відносин [5, с. 5–6]. Відносини у сфері будівельної діяльності регулюються низкою нормативно-правових актів, передусім Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, положеннями Кодексу України про адміністративні порушення, а також Законами України [7]:

– «Про основи містобудування» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні

та спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення на цій охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини);

– «Про регулювання містобудівної діяльності» (встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності та спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів);

– «Про Генеральну схему планування території України» (визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі);

– «Про архітектурну діяльність» (визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності та спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності та надійності будинків, споруд та їх комплексів);

– «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності);

– «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів);

– «Про землеустрій» (визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами з забезпечення сталого розвитку землекористування);

– «Про фінансово-кредитні механізми та управління майном під час будівництва житла та операціях з нерухомістю» (встановлює загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управління з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами, а також правові засади та особливості випуску, розміщення і обліку сертифікатів фондів операцій із нерухомістю);

– «Про інвестиційну діяльність» (спрямований на забезпечення рівного захисту прав,

інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції);

– «Про будівельні норми» (визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації та застосування будівельних норм) та іншими нормативно-правовими актами.

Що стосується наступного інструменту, – планування, – головним його об'єктом є території адміністративно-територіальних одиниць та їх частин, в тому числі населені пункти. Галузева спрямованість та масштаби соціально-економічного розвитку територій адміністративно-територіальних одиниць, функціональна структура та планувальна організація їх територій на перший етап (5-7 років), розрахунковий період (15-20 років) та стратегічну перспективу визначаються на основі комплексної оцінки території з урахуванням пріоритетності соціальних та екологічних критеріїв, потенціальних ресурсних можливостей і потреб населення. Для збалансування загальнодержавних, регіональних інтересів та інтересів територіальних громад ураховуються рішення Генеральної схеми планування території України, іншої документації з просторового планування, програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, планів об'єднаних територіальних громад, прогнозів і програм розвитку регіону за їх адміністративно-територіальним статусом, профілем та розгалуженістю економічної бази, місцем в системах розселення та економічного районування, рівнем надання послуг населенню [10].

Державний контроль до сьогодні застосовується на практиці як своєрідний засіб силового впливу на суспільні відносини в контексті неправомірних дій суб'єктів таких відносин. Розглядати державний контроль можна лише в контексті владних відносин функціонування державних органів, що мають відповідні на те повноваження щодо доведення суспільних відносин до певного стану підпорядкованості. Державний будівельний контроль полягає в забезпеченні під час забудови території і будівництві об'єктів додержання суб'єктами будівельної діяльності [8]:

– вимог містобудівної документації;
– місцевих правил забудови населених пунктів;

– вимог національних стандартів, будівельних норм під час здійснення проектування, виконання будівельних робіт, виробництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;

– затвердженої містобудівельної та іншої проектної документації;

– захисту державою прав споживачів будівельної продукції.

Отже, сутність державного регулювання механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві реалізується з допомогою спеціальних інструментів та засобів, які відповідають соціокультурним, економічним та політичним потребам суспільства.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що державне регулювання будівельного комплексу складається із сукупності інституційних та правових елементів системи управління, які, зі свого боку, охоплюють низку інституцій виконавчої та законодавчої гілок влади для безпосереднього впливу та контролю соціально-економічних відносин між суб'єктами будівельної галузі, що виникають у процесі їх функціонування. До сукупності основних суб'єктів будівельної галузі можна віднести замовників, підрядників, інвесторів, проектні організації, осіб або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, саморегулювні організації у сфері архітектурної діяльності, посередників, кредитні інституції та страховиків тощо.

Система державного регулювання у будівництві формується з державних органів регулювання, органів контролю та нагляду, нормативно-правової бази, організацій саморегулювання із застосуванням приписів та допоміжних правил. Державне регулювання будівельної галузі базується на таких засадах: формування цілей та завдань сталого розвитку будівельної галузі, формування системи управління, визначення та виокремлення суб'єктів регулювання, формування їхньої структури, розподіл функцій та вибір методів регулювання, здійснення контролю за результатами регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонова Л.В. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України. Наукові праці. Державне управління. 2014. Вип.223.Т. 235. С. 143–149.
2. Макроекономіка : опорний конспект лекцій / В.Д. Базилевич, Л.О. Бала-стрик. Київ : Четверта хвиля, 1997. 224 с.
3. Вінник О.М. Господарське право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. 2-ге вид., змін. та допов. Київ : Правова єдність, 2009. 766 с.
4. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія. Київ : УАДУ, 2002. 392 с.
5. Засоби та механізми господарсько-правового регулювання : кол. монографія / за наук. ред. Д.В. Задахайла. Харків : Юрайт, 2013. 416 с.
6. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України. Публічне управління : теорія та практика. 2012. № 3 (11). С. 138–142.
7. Мелко В.Л. Теоретичні підходи до державного регулювання галузі будівництва : Державне управління. 2017. № 1 (57). С. 61–68.
8. Михайлов Г.М. Державний архітектурно-будівельний контроль як управлінська функція. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 4. С. 120–127.
9. Мордвінов О.Г. Управління аграрним прородо-користуванням в умовах ринкової трансформації : монографія. Київ. : УАДУ 2000. 344 с.
10. Планування і забудова територій. Мінрегіон. ДБН Б.2.2-12:2018. URL: http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_B.2.2-12_2018.pdf.
11. Покатаєв П.С. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2010. № 4. С. 84–87.
12. Ціленко В.А. Правове регулювання будівельної діяльності : склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія «Економічна теорія та право». 2014. № 2. С. 225–235.
13. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf>.