

Марушева Олександра Анатоліївна,
к.ю.н., здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ
ORCID 0000-0001-9126-4674

УДК 351

doi: 10.34213/ap.19.01.08

ТЕНДЕНЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ В КРАЇНАХ РОЗВИНЕНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Розглянуто специфіку функціонування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в країнах із розвинутою демократією. Визначено, що механізм їх державного регулювання здійснюється як на загальнодержавному рівні, так і за допомогою професійного самоврядування, а також незалежних експертів у цій сфері. Обґрунтовано, що досвід організації та здійснення архітектурно-будівельного контролю є необхідною основою для вдосконалення національної системи державного архітектурно-будівельного контролю.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, соціально-економічні відносини, будівництво, тенденції, світовий досвід, країни розвинутої демократії

Постановка проблеми. Вибір Україною європейського шляху розвитку зумовлює необхідність створення органами державного управління сучасних механізмів для досягнення в середньостроковій перспективі європейського рівня життя громадян країни. Серед ключових завдань державної політики є забезпечення високих стандартів публічного адміністрування в усіх сферах життя українського суспільства з метою побудови сучасної соціальної держави [1]. Це зумовлює необхідність вдосконалення нормативно-правового регулювання, державного нагляду та контролю у будівельній галузі для захисту інтересів країни та підвищення конкурентоспроможності підприємств будівельної галузі з метою забезпечення високої якості об'єктів нерухомості та експортної орієнтації підприємств [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані із глобальними аспектами розвитку соціально-економічних відносин у будівництві в сучасному світі, державного управління такими відносинами, викликають великий інтерес у вітчизняних та зарубіжних дослідників – державних управлінців, економістів, юристів та представників інших галузей знань. Найпомітнішими серед них є праці таких вітчизняних вчених як: В. Аверьянов, Я. Брусенцова, А. Воробйова, Д. Ісаєнко, О. Коротич, В. Логвиненко, О. Непомнящий, Н. Нижник, Н. Олійник, В. Ромасько та ін.

Мета статті – дослідити тенденції та особливості функціонування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві у країнах розвинутої демократії.

Виклад основного матеріалу. Політика держави є головною формою державного впливу, яка визначається як стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади по відношенню до того чи іншого питання, або ряду питань, що здійснюється ними безпосередньо, або опосередковано, і впливає на життя суспільства. Державна політика у будівельній сфері повинна не просто визначати нормативно-правове поле для регулювання соціально-економічних відносин, а й створювати такі умови для їх функціонування, що містять у собі мінімум ризиків та втрат.

Для того, щоб державна політика була більш ефективною та відповідала дійсності необхідно, щоб держава “працювала у симбіозі з підприємствами”. Зокрема, при розробленні та вдосконаленні нормативно-правової бази, враховувати такі фактори як: потенціал, перспективи розвитку та розмір підприємств, адже чим більше будівельне підприємство, тим впливовішим воно є на ринку, що може негативно вплинути на конкуренцію, а в результаті – і на якість робіт чи наданих послуг, кон’юнктуру ринку, специфіку будівельної галузі, стратегію будівельного підприємства, матеріально-технічну базу, ресурсний потенціал тощо.

Зрозуміло, що держава звичайно не може враховувати ресурсний потенціал кожного підприємства і не повинна повністю безпосередньо втручатися в процеси функціонування ринку, однак, для здійснення ефективною державної політики необхідно, перш за все, детально дослідити, проаналізувати та систематизувати дані щодо фактичного стану галузі, що в подальшому дасть змогу об’єктивно та ефективно сформулювати стратегію розвитку будівництва.

Уряди більшості країн розвинутої демократії активно здійснюють нормативно-правове регулювання соціально-економічних відносин будівництва: підтримують різні механізми інвестування будівельної сфери, створюють стимулюючі механізми, прямо та опосередковано впливають на процеси будівництва. Тому вкрай важливою є систематизація досвіду в сфері управління будівельною галуззю та вивчення особливостей державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві. Будівельна галузь України повинна мати уніфіковану систему норм та підходів, що створюють підґрунтя для формування ефективного, безпечного та економічного будівництва. Дана уніфікована система нормативно-правових актів повинна виражатись у доступній, відкритій та зрозумілій формі, що міститиме у собі органічне поєднання законодавчої бази, будівельних норм та стандартів будівельної галузі [3].

Будівництво у країнах із розвинутою демократією, з точки зору кількості людей, зайнятих у цій галузі, і виробництва готової продукції становить близько однієї десятої економіки, що забезпечує достатній рівень відтворення галузі. Цей же показник в українській економіці становить приблизно 5 %. Органи державної влади у країнах із розвинутою демократією у цій важливій галузі існують у різних формах: у формі декількох урядових органів, одного органу виконавчої влади (міністерства) з питань будівництва, або відповідних департаментів в інтегрованих міністерствах (екології, регіональної політики, транспорту, інфраструктури та житлово-комунального господарства тощо). Зміни в нашій державі щодо структури та назви певного органу державної влади, перш за все, пов’язані з об’єднанням та розподілом функцій управління у деяких сферах регіонального розвитку, будівництва та архітектури, а також житлово-комунального господарства. Варто відзначити, що будівництво завжди залишалось безперечним ядром відповідного міністерства, в той час як регіональна політика відносилась до Міністерства економіки, а житлово-комунальне господарство, спочатку, існувало окремо, а потім відбулось об’єднання за напрямками діяльності в рамках одного міністерства.

Якщо розглядати Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради [4] то він чітко вказує на необхідність державно-управлінського аспекту будівельної діяльності. Зміст положень даного документа полягає у контролі виробництва та обміну товарами й послугами відповідно до стандартних вимог, що стосуються механічних властивостей конструкцій і об’єктів, протипожежного захисту, гігієни, впливу на здоров’я і навколишнє середовище, без-

пеки і простоти використання, шумозахисту, енергозбереженні, природних ресурсів. І, що заслуговує на увагу, регламент вимагає, щоб споживачі були поінформовані про якість і вартість продукції, щоб зробити розумний вибір щодо виконавців робіт і послуг, або продукції, яку вони купують. Вищевказані вимоги підтримуються набором стандартів, відомих як Єврокоди.

Таким чином, подальшої уваги потребує аналіз тенденцій у міжнародному досвіді нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин будівельної діяльності у країнах із розвинутою демократією та трансформування його кращих практик в Україні з метою стимулювання розвитку будівельної галузі, загалом.

На практиці механізм нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Німеччині та система таких органів має централізовану структуру, яка включає, крім федеральних та земельних органів, органи місцевого самоврядування, які, серед інших питань, також займаються проблемами будівництва.

У число федеральних органів, які займаються регулюванням будівництва, входять Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства й ін. У Німеччині більшість фірм є членами добровільних виробничих і торгових об'єднань. Основними функціями таких об'єднань є захист інтересів компанії та просування на будівельному ринку її товарів, обмін технологіями, підготовка стандартів на будівельні матеріали і їх рекламу, розроблення методів експертизи будівельних матеріалів, інформаційне забезпечення галузі [5]. Важливу роль відіграють бізнес-асоціації, які тісно пов'язані з державними органами і представляють інтереси приватних підприємців. У будівництві таких спілок налічується кілька десятків. Провідне місце займає Головний будівельний союз у Вісбадені, який має великий вплив на формування державної політики у будівельному секторі. Рекомендації бізнес-спілок є основою для розроблення стратегії приватного бізнесу у будівельній галузі [6]. До архітектурно-будівельного контролю можуть бути залучені незалежні приватні експерти [7]. Наприклад, у Німеччині таку роботу здійснює Німецький інститут будівельної техніки (DIBt), який є спільною установою федерального уряду і влади земель Німеччини. Німецький інститут будівельної техніки виконує, переважно, функції видання європейських технічних ліцензій (дозволів) на будівельну техніку, загальних ліцензій, що пройшли контроль, приписів на вироби та методи будівництва, на основі будівельних норм федеральних земель. Німецькому інституту також підпорядковуються випробувальні, контрольні й сертифікаційні установи. Щорічно видається близько 2 000 національних ліцензій. Німецький інститут будівельної техніки надає висновки з будівельно-технічних питань для федерації загалом і федеральних земель, зокрема. Таким чином, він став провідною організацією з питань методів видачі ліцензій, єдиною німецькою установою для видачі європейських технічних ліцензій (відповідно до закону Про будівельні вироби) тощо. Він активно співпрацює з європейськими організаціями з технічних ліцензій, а, також, із комітетами Німецького інституту нормування [8].

А. Матвійчук відмічає, що для отримання дозволу на будівництво в Німеччині необхідно подати відповідну заяву в місцеву адміністрацію будівництва (Baumt). До заявки на дозвіл на будівництво необхідно додати план ділянки, архітектурний план будівлі, будівельні специфікації, план опалення та теплоізоляції, пожежний план, план звукоізоляції, який повинен бути затверджений ліцензійним архітектором. Якщо дотримані всі норми та вимоги, Baumt надає дозвіл на будівництво [9].

Варто зазначити, що державне регулювання соціально-економічних відносин у будівництві у країнах із розвиненою демократією здійснюється як на державному рівні, так і за допомогою залучення незалежних експертів. Наприклад, у Франції система архітектурно-будівельного контролю має гібридний характер. Контроль здійснюється як з боку державних органів, так і з боку третіх осіб, у поєднанні з системою страхування [10]. Головний державний орган Франції, який управляє розвитком будівельної індустрії – Міністерство будівництва, транспорту і туризму. Воно вивчає стан нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, розробляє прогнози його розвитку, консультує місцеві органи влади, субсидіює і надає кредити фірмам для реалізації будівельних програм тощо. Компанії, що діють у Національній федерації громадських робіт і Національній федерації будівництва, здійснюють важливий вплив на розвиток будівельної галузі. Будівельні фірми у Франції, в основному великі й мають можливість укласти вигідні контракти через систему усталених зв'язків з державними органами. У спільному управлінні цими контрактними операціями знаходяться науково-дослідні, інформаційні та інші установи та організації [6].

У Великобританії органом державного управління будівництвом є Міністерство будівництва і суспільних робіт, до кола повноважень якого належить регулювання діяльності будівельних фірм і видача державних замовлень, що фінансуються з бюджету. У Великобританії саморегульованими організаціями є Федерація підрядників з цивільного будівництва, Національна федерація підприємців у будівництві, Федерація зарубіжного будівництва, Британська сталеливарна будівельна асоціація; Ліцензований (привілейований) інститут Будівництва; Чартерний інститут будівельного сервісного проектування; Асоціація будівельного обладнання; Консульство будівельної індустрії; Асоціація будівельного виробництва; Федерація торгових асоціацій, що відносяться до охорони навколишнього середовища; Інститут цивільного будівництва; Інститут інженерів-будівельників; Королівський інститут архітекторів Британії; Королівський інститут оцінювачів та інші асоціації [12].

Наприклад, у Великій Британії Національна рада з житлового будівництва розробляє відповідні правила, норми будівництва нових будинків, приймає скарги від покупців житла, організовує роботу щодо усунення дефектів і недоліків в таких житлових будинках. Для виконання покладених функцій Національна рада видає покупцям житлових будинків страховий сертифікат, який може бути переданий наступному власникові нерухомості, якщо перший власник продасть таке майно протягом десяти років. Зазначений сертифікат є гарантією завершення робіт, або оплати суми, необхідної для їх завершення в разі, якщо будівельна компанія припинить свою діяльність до завершення будівництва житлового будинку. На додаток до вищезазначеного, сертифікат також гарантує усунення таких дефектів та недоліків, як:

- протягом двох років з моменту експлуатації – усунення недоліків і дефектів, що виникли в результаті будь-якої невідповідності до будівельних стандартів;
- протягом десяти років – усунення істотних дефектів, що виникли в результаті недотримання будівельних норм.

Що стосується реалізації так званих гарантій, то, в разі виявлення дефектів в будівництві Національна рада спочатку робить спроби впливу на компанії з метою усунення таких дефектів, пропонує безкоштовні послуги для забезпечення виконання цієї роботи, потім, якщо будівельна компанія не робить цього, схема передбачає оплату даних послуг, або організацію відповідних робіт для їх надання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз досвіду зарубіжного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві свідчить про те, що регулювання питань щодо будівництва, окрім затвердження законодавчих актів, прийнятих уповноваженими органами, здійснюється відповідними регулюючими органами, які розробляють відповідні стандарти, правила, умови здійснення будівництва тощо. Отже, можна зробити висновок, що в країнах із розвинутою демократією існує загальна тенденція до “приватизації” регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, загалом, та до “приватизації” будівельного контролю, зокрема. Ця тенденція виявляється у двох напрямках:

1) органи державної влади частково делегують свої повноваження у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю незалежним приватним установам, або незалежним експертам, однак загальне керівництво в цій сфері здійснюється державними органами;

2) до здійснення архітектурно-будівельного контролю залучаються лише незалежні приватні організації.

Відзначимо, що приватні організації спочатку були задіяні як незалежна третя сторона в процесі будівництва, на добровільній основі, і лише згодом стали невід’ємною частиною процесу організації нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві. Система здійснення будівельного контролю з приватним елементом в деяких країнах із розвинутою демократією набула великого значення та поширення. Крім того, значення такого контролю постійно зростає за рахунок розвитку спільного ринку послуг і продуктів у будівельному секторі в Європі, тому, що тільки приватний контроль у сфері будівництва може розширити свою діяльність за межами національних кордонів.

Список використаних джерел

1. Омельчук В. О. Пропозиції щодо розробки нової стратегії житлової політики в Україні. *Економіка та держава*. 2017. № 12. С. 24.
2. Бєленкова О. Ю. Тенденції розвитку будівельної галузі як чинники формування стратегічної конкурентоспроможності будівельних підприємств. *Будівельне виробництво*. 2014. № 57. С. 27.
3. Бібік Н. В. Інвестиційна привабливість будівельного підприємства: економічні показники оцінки. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. Вип. 1 (21). С. 17.
4. Регламент (ЄС) № 305/2011 р. URL: <http://www.icqc.eu/userfiles/File/regulation-305-2011.doc> (дата звернення: 20.03.2019).
5. Бібік Н. В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. *Менеджер*. 2014. № 1. С. 117.
6. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47 (дата звернення: 20.03.2019).
7. Joao Branco Pedro, Frits Meijer, Henk Visscher, (2010). Building control systems of European Union countries: A comparison of tasks and responsibilities. *International Journal of Law in the Built Environment*, Vol. 2, issue 1, pp. 45–59.
8. Моголюк Виктор Васильевич. Строительно-правовое регулирование и технические нормы по-немецки. URL: <https://pandia.ru/text/77/182/37525.php> (дата звернення: 20.03.2019).
9. Матвійчук А. В. Поняття і механізми фінансового контролю у будівельній галузі. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(3). С. 252–263.
10. Савіцький Р. Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 3, ч. 2. С. 106.
11. Васильєва В. А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг. Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2006. С. 311–337

References

1. Omelchuk, V.O. (2017). Propozytsii shchodo rozrobky novoi stratehii zhytlovoi polityky v Ukraini. *Ekonomika ta derzhav [Economy and the state]*, 12, 24 [in Ukrainian].
2. Bielenkova, O.Yu. (2014). Tendentsii rozvytku budivelnoi haluzi yak chynnyky formuvannya stratehichnoi konkurentospromozhnosti budivelnykh pidpriemstv. *Budivelne vyrobnytstvo [Building production]*, 57, 27 [in Ukrainian].
3. Bibik, N.V. (2014). Investytsiina pryvablyvist budivelnoho pidpriemstva: ekonomichni pokaznyky otsinky. [Investment attractiveness of a construction company: economic indicators of estimation]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu, issue 1 (21)*, 17 [in Ukrainian].
4. Regulation (European Union) no. 305/2011. URL: <http://www.icqc.eu/userfiles/File/regulation-305-2011.doc>.
5. Bibik, N.V. (2014). Mizhnarodna praktyka derzhavnogo rehuliuвання v sferi budivnytstva. *Menedzher [Manager]*, 1, 117 [in Ukrainian].
6. Kozych, O.M. (2012). Dosvid providnykh krain svitu v upravlinni budivelnoiu haluzziu. *Derzhavne budivnytstvo [State Formation]*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47 [in Ukrainian].
7. Joao Branco Pedro, Frits Meijer, Henk Visscher. (2010). Building control systems of European Union countries: A comparison of tasks and responsibilities. *International Journal of Law in the Built Environment, vol. 2 issue 1*, 45–59.
8. Mogolyuk, V.V.. Stroitelno-pravovoe regulirovanie i tekhnicheskie normy po-nemecki Stroitelno-pravovoe regulirovanie i tekhnicheskie normy po-nemecki. URL: <https://pandia.ru/text/77/182/37525.php> [in Russian].
9. Matviichuk, A.V. (2014). Poniattia i mekhanizmy finansovoho kontroliu u budivelni haluzi. [Concepts and mechanisms of financial control in the construction industry]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannya Ukrainy. Seriya: Pravo, issue 197 (3)*, 252–263 [in Ukrainian].
10. Savitskyi, R.Ye. (2015). Zarubizhnyi dosvid zdiisnennia arkhitekturno-budivelnoho kontroliu ta mozhyvosti yoho vprovadzhennia v Ukraini. *Visegrad Journal on Human Right*, 3, 106 [in Ukrainian].
11. Vasylieva, V.A. (2006). Tsyvilno-pravove rehuliuвання diialnosti z nadання poserednytskykh posluh. Ivano-Frankivsk : VDV TsIT Prykarpatskoho nats. un-tu im. V. Stefanyka [in Ukrainian].

Marusheva O. A., PhD in Law, Doctoral research scholar of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
ORCID 0000-0001-9126-4674

TENDENCIES OF LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION IN DEVELOPED DEMOCRACIES

The article presents analysis of particular characteristics of functioning of the legal regulation mechanism for socio-economic relations in construction. It is substantiated that the government authorities in developed democracies in this important field exist in different forms: in the form of several government organizations, a single executive body (ministry) in construction, or respective departments within the integrated ministries (of ecology, regional policy, transport, infrastructure and housing and communal services, etc.). It is noted that such system is centralized in Germany, and, besides federal agencies, as well as land authorities, it includes local self-government, which, along with other issues, also deals with construction. It is noted that the mechanism of government regulation of socio-economic relations in construction in developed democracies is implemented both at the national level and with the help of professional self-regulation and independent experts in this field. For instance, in France, the architectural and construction control system has a hybrid character. It is noted that the experience of organizing and implementing architectural and construction control in developed democracies is a necessary basis for improving the national system of government architectural and construction control. The international practice regarding participation of independent private specialized bodies and agencies or individual experts in exercising control functions would not only improve the quality of control measures, but also reduce the level of corruption in the city planning sphere.

Key words: legal regulation, socio-economic relations, construction, tendencies, international practice, developed democracies.

Надійшла до редколегії 12.03.2019 р.