

УДК: 351

*О. А. Марушева,
канд. юрид. наук., докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ РЕГУЛЮВАННЯМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ В УКРАЇНІ

*A. A. Marusheva
PhD in Law, Doctoral research scholar of the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

ACTUAL PROBLEMS OF THE STUDY OF STATE MANAGEMENT BY REGULATION OF SOCIAL AND ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION IN UKRAINE

У статті досліджуються проблемні питання наукового розуміння державного управління нормативно-правовим регулюванням соціально-економічних відносин у будівництві в Україні. Зроблено аналіз ефективності функціонування механізмів регулювання в галузі будівництва на підставі якого визначено дискурсне поле сучасного наукового осмислення проблем механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві у двох головних напрямках. Перший складають відсутність ґрунтовних досліджень природи та сутності використання понятійного апарату в законодавстві, другий – нечіткість в розмежуванні повноважень між державними органами, які здійснюють регулювання цих відносин в даній сфері. Наслідком цього є і неузгодженість використання понятійного апарату в законодавстві, і нечіткість в розмежуванні повноважень між державними органами, які здійснюють регулювання цих відносин в цій сфері. Такі умови призводять до відомих усім проблем: надмірної кількості й складності отримання необхідної дозвільної документації, недостатнього наділення повноваженнями відповідних органів для запобігання чи усунення порушень в разі їх виникнення та ін.

The article deals with the problematic issues of scientific understanding of public administration by regulation of social and economic relations in construction in Ukraine. The analysis of the efficiency of functioning of regulatory mechanisms in the field of construction on the basis of which the discourse field of modern scientific understanding of the mechanism of legal regulation of socio-economic relations in construction in two main directions is determined. The first is the lack of fundamental research on nature and the essence of the use of the conceptual apparatus in the law, the second is the lack of clarity in the division of powers between the state authorities that regulate these relations in this area. The consequence of this is the inconsistency in the use of the conceptual apparatus in the legislation, and the lack of clarity in the division of powers between the state authorities that regulate these relations in this area. Such conditions lead to problems known to all: the excessive number and complexity of obtaining the required

permits, insufficient allocation of powers of the relevant authorities to prevent or eliminate violations in case of their occurrence, etc.

Ключові слова: *механізм нормативно-правового регулювання; будівельна галузь; соціально-економічні відносини; види економічної діяльності.*

Keywords: *the mechanism of normative-legal regulation; the construction industry; socio-economic relations; types of economic activity.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Формування правової держави і становлення ринкової економіки припускають розвиток соціально-економічних відносин і їх регулювання відповідно до конституційних основ та існуючого законодавства демократичної держави. Необхідність економічної і політичної свободи як основи соціального прогресу диктує таку систему регуляторів соціально-економічних відносин, яка забезпечила б захист прав людини і нових структур громадянського суспільства на основі різноманітності форм власності, видів економічної діяльності.

Держава, є організатором господарського життя в країні. Використовуючи свої ресурси, такі як механізми, форми та засоби вона створює умови для врахування публічних інтересів. Це можуть бути інтереси суспільства в цілому, або ж інтереси держави, територіальних громад та типові приватні інтереси учасників цих відносин (якщо ці інтереси є законними) та ін.

Створення ефективних важелів державного управління для забезпечення врегулювання відносин в будівництві та широке залучення інвестицій у будівництво має супроводжуватися розробленням зваженого підходу органів державної влади до законодавчого регулювання різних видів відносин у сфері будівництва. Основною метою державного управління відносинами в будівельній галузі має бути не тільки законодавча уніфікація питань щодо визначення умов для зведення будівель, ціноутворення в будівництві, забезпечення всіх сторін якісною інформацією, але й, у першу чергу, забезпечення прав всіх учасників будівництва. Адже в будівельній діяльності в широкому сенсі, в будівельному процесі беруть участь не тільки власне будівельники, а й замовники, проектувальники, інвестори та ін. Водночас, будівельники, а, конкретно, інвестори, підрядники і забудовники, не повинні діяти без відповідного контролю з боку держави. Участь держави в організації та плануванні роботи будівельних організацій, більшість з яких є сьогодні приватними, не повинно призводити до зниження економічної ефективності їх діяльності. Навпаки, створення механізмів такого соціального партнерства має бути спрямоване на те, щоб отримання будівельниками прибутку, знаходилося в прямому зв'язку зі зростанням суспільного добробуту і підвищенням рівня та якості взаємовідносин всієї системи суспільних відносин у будівельній діяльності, а не окремих груп.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Окремим аспектам механізмів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві приділяли увагу такі фахівці державного управління: Л. Шутенко, К. Волинка, Р. Рудницька, А. Воробйов, В. Мелко, Т. Нахкур, О. Непомнящий, А. Гаврилов, К. Пивоваров, Є. Романенко. Та незважаючи на чималу кількість наукових доробків зазначених фахівців із цього питання, проблема все ж залишається недостатньо висвітленою в науці державного управління, але з їх праць стає зрозумілим, що державне управління соціально-економічними відносинами у будівництві ми можемо розуміти як реалізацію державою багатопланового, динамічного процесу, який може змінюватися в залежності від формування законодавчих та правових основ економічного розвитку країни, як найважливішого елементу взаємовідносин всіх учасників будівельної діяльності. Державне управління соціально-економічними відносинами у будівництві значно впливає на будівельну діяльність загалом шляхом упорядкування послідовних операцій організації трудових, матеріальних та інформаційних ресурсів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання): дослідження проблемних питань наукового розуміння державного управління нормативно-правовим регулюванням соціально-економічних відносин у будівництві.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Л. Шутенко [1] досліджуючи ефективність функціонування механізмів регулювання в галузі будівництва відмічає важливість будівельної галузі для економіки держави. Її ефективність він вбачає у створенні основних фондів виробничого й невиробничого характеру для функціонування всіх галузей економіки, забезпеченні побутовими, соціально-культурними потребами населення, в сприянні створенню нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, яка споживається у процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Фахівець вважає, що показник ефективності функціонування будівельної галузі прямо пропорційний показнику ефективності державної політики,

направленої на її підтримку та відповідних механізмів регулювання, спрямованих на інформаційне забезпечення; стану нормативно-правової бази для регулювання соціально-економічних відносин. Однак, питанням удосконалення ефективності механізмів нормативно-правового регулювання фахівець багато уваги не приділяв. Загалом, існують різні наукові підходи до визначення таких механізмів нормативно-правового регулювання відносин у будівництві. К. Волинка [2] вбачає механізм держави як цілісну ієрархічну систему всіх державних організацій, які є практичними виконавцями завдань та функцій держави. Механізм визначає як структурне та предметне її втілення, так і її постійно функціонуюче вираження. Таким чином її дослідження стосувалися в більшій мірі вивчення механізмів державного регулювання з точки зору управлінської науки, але вона не вивчала питання такого регулювання саме в будівельній діяльності.

Якщо розглядати нормативно-правове регулювання як комплексний механізм, як це зробила Р. Рудницька [3], існує його наступне наукове трактування. Вона тлумачить його як систему, що призначена для практичного здійснення державного управління. З її допомогою досягаються поставлені цілі, вона володіє визначеною структурою, методами, важелями, інструментами впливу на об'єкт регулювання – соціально-економічні відносини з нормативно-правовим та інформаційним забезпеченням. Отже, ми вважаємо, таке тлумачення є цілком справедливим, оскільки нормативно-правове регулювання розглядається як комплексний державний механізм.

Нормативно-правове регулювання має державно-владний характер. Воно містить інструменти, за рахунок яких державою встановлюються вимоги до підприємств та громадян; характеризується наявністю сукупності законів, формальних та неформальних розпоряджень, допоміжних правил, які встановлює держава, недержавні організації чи організації саморегулювання, що наділені державою делегованими регуляторними повноваженнями.

Слід підкреслити, що у вітчизняних наукових дослідженнях із питань державного управління недостатньо досліджені проблеми механізмів державного регулювання відносин будівельної сфери. Так у дослідженні А. Воробйова [4] було розглянуто складові механізму державного регулювання відносин в будівництві, його проблеми в інвестиційній сфері будівництва та житлова проблема загалом, яка залишається однією з найгостріших соціально-економічних проблем в Україні. Більше уваги все ж фахівець приділив проблемам механізмів регулювання в інвестиційній сфері будівельної діяльності, в той час як на самих соціально-економічних відносинах в будівництві увагу не загострював.

В. Мелко, вивчаючи підходи до державного регулювання галузі будівництва [5] зазначив, що державне регулювання соціально-економічних відносин у будівництві є сукупністю інституційно-правових елементів системи управління: сюди входять інституції виконавчої та законодавчої влад, суб'єкти будівельної діяльності. В своїй роботі він визначив його зміст та специфічні риси, які мають свої прояви у механізмах державного регулювання, чим зробив вагомий вклад в подальше вивчення державного регулювання не тільки в сфері будівництва, а й в науці управління загалом.

Велика кількість нормативно-правової документації, що регулює відносини в будівельній діяльності, визначає статус учасників будівництва, специфіку фінансового забезпечення; недостатнє відображення проблем механізмів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві в наукових джерелах є підтвердженням того, що проведення подальшого комплексного, виваженого дослідження нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві є вкрай актуальним.

Розглядаючи проблеми та механізми державного управління в інвестиційній діяльності в галузі будівництва, фахівець державного управління Т. Нахкур [6] зазначає, що соціально-економічні відносини в будівельній діяльності піддаються комплексному нормативно-правовому врегулюванню. Він вважає, що загалом, стан регулювання галузі будівництва можна пояснити як сферу, якій притаманні наступні проблеми:

- відсутні джерела фінансового забезпечення будівництва (різко скоротилися державні капіталовкладення, знизилася домінуючі можливості для інвестицій в бізнес, бідність багатьох людей);
- висока зношеність та занедбаність основних фондів, відмова від роботи через те, що відсутній інвестиційний попит;
- практична ліквідація великих будівельних одиниць, що можуть виконувати проекти у мільйонах доларів (конкурувати з великомасштабними будівлями неможливо);
- недосконалість системи ціноутворення;
- наявність бюрократичних перешкод на шляху реалізації інвестиційних проектів;
- всі учасники інвестиційного процесу не мають жодних рівноправних юридичних вимог;
- недосконалість системи регулювання економічних, соціальних та правових відносин в житловому будівництві.

Фахівець вважає, що оскільки будівництво та пов'язана з ним діяльність є основою економіки, стабільний фінансовий стан фінансування будівництва сприятиме поліпшенню економічної ситуації держави. Розвиток будівництва залежить від впливу двох факторів, що їх слід враховувати при розробці подальших методів розвитку таких видів діяльності [7]:

– внутрішні фактори, такі як працівники, рівень розвитку обладнання та матеріальних ресурсів, існуюча структура управління та її ефективність тощо. Саме ці фактори складають основу для розвитку всіх систем, включаючи будівництво;

– фактори навколишнього середовища, такі як будівельне середовище, нормативно-правова база регулювання відносин у будівництві, економічного та міжнародного розвитку, які є важливими для розвитку галузі будівництва.

Ми хочемо відмітити вагомий науковий внесок управління та зазначити, що в науковій літературі питання засобів і форм нормативно-правового регулювання відносин та застосування чималого об'єму управлінських рішень в будівництві залишається досить дискусійним чим викликає зацікавленість наукових дослідників.

Ще одна праця фахівця з державного управління О. Непомнячого [8] присвячена розгляду того, яким чином держава в сучасних умовах може впливати та регулювати такий специфічний ринок як ринок житлового будівництва та відносини, які тут виникають. Він приділив увагу проблемам механізму регулювання та визначив особливості реалізації відповідних державних програм, що мають максимально враховувати інтереси споживачів а також нормативно-правове регулювання окремих аспектів соціально-економічного розвитку.

У спільній праці О. Непомнячого [9] та А. Гаврилова теж чимало уваги було приділено механізм державного управління відносинами, що виникають у будівництві в контексті покращення державного управління договірних відносин у будівельній галузі України. Вони зазначили те, що в подальшому доцільно продовжувати дослідження розвитку нормативно-правового забезпечення соціально-економічних та договірних відносин у будівництві з урахуванням перспектив задіяння міжнародного досвіду, що дасть можливість значно розширити ефективність таких відносин у будівництві. Також, фахівці приділили увагу [10] формуванню державної договірної політики будівельних підприємств та механізмів державного управління договірними відносинами у будівництві. Також в роботі було досліджено сутність договірних відносин у будівництві як одного з найважливіших регуляторів фінансово-господарської діяльності будівельних підприємств; розглянуто загальну концепцію щодо форм, умов та порядку укладання договорів в будівельній галузі; проаналізовано договір як засіб формування індивідуалізованих відносин між замовником та виконавцем будівельних робіт, що пов'язані спільними правами та обов'язками для здійснення певної діяльності чи індивідуальної дії. Проаналізувавши нормативно-правове регулювання відносин у будівництві та практики застосування вітчизняного законодавства було виокремлено низку недоліків та проблем у формуванні та реалізації державної політики, що регулює дану сферу відносин.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи проведену розвідку наведу твердження, що реалізація засобів та інструментів державного управління соціально-економічними відносинами в будівництві здійснюється шляхом застосування методів державного управління, які є способами державного впливу. Питання ефективності нормативно-правового регулювання відносин у різних сферах економіки завжди було актуальним для вивчення, однак науковці не приділили достатньої уваги дослідженням усіх напрямів такого регулювання на будівельному ринку.

Основними функціональними блоками методів, що дозволяють охопити сукупність інструментів та засобів механізму регулювання є:

- нормативно-правові;
- соціально-економічні;
- фінансово-вартісні;
- організаційно-економічні.

Використовуючи вищезазначені підходи, механізм нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві можна визначити по схемі: механізм – метод – засіб – інструмент.

Література.

1. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання / Л.М. Шутенко // Синергетичні аспекти формування економічних параметрів будівельних структур в умовах ринку : матер. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. / Харків, обл. держ. адм., Харків, нац. акад. міськ. госп-ва. - Харків : ХНАМГ, 2011. - С. 5-6.
2. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. - К. : МАУП, 2003. - 240 с.
3. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. - 28 с.
4. Воробйов А.В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.В. Воробйов ; Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніцип. упр-ня». - Запоріжжя, 2007. - 20 с. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
5. Romanenko Y. A. Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise / Y. A. Romanenko, I. V. Chaplay // Науковий вісник Полісся. – 2017. - №2 (2017). - С. 156-163
6. Нахкур Т. Ф. Проблеми державного управління інвестиційної діяльності у будівництві в Україні / Т. Ф. Нахкур // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2017. – № 4. – С. 142-145

7. О. Козич Державне регулювання діяльності будівельної галузі України [Текст] / Олександр Козич // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. –Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 3(11). – С. 138 – 142.

8. Непомнящий О. М. Поштовх до будівництва доступного житла та механізми його реалізації в Україні / О. М. Непомнящий // Будівництво України. –2011. – № 3. – С. 16–21

9. Непомнящий О.М. Механізми державного управління договірними відносинами у будівництві / О.М. Непомнящий, А.В. Гаврилов // Сучасні виклики публічного управління : матеріали І наук.-практ. конф. за міжн. участі, 28 груд. 2017 р. – К. : МАУП, 2017. – С. 54-55.

10. Непомнящий О.М. Формування державної договірної політики будівельних підприємств // О.М. Непомнящий, А.В. Гаврилов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2018. – Вип. 1 (60). – С. 22–25

References.

1. Shutenko, L.M. (2011), “Construction industry as an object of state regulation”, *Mater. Mizhnar. nauk.-prakt. internet-konf.* [Materials of the International scientific and practical. internet conferences], *II Synerhetychni aspekty formuvannia ekonomichnykh parametriv budivelnykh struktur v umovakh rynku* [II Synergetic aspects of formation of economic parameters of building structures in market conditions], Kharkiv, obl. derzh. adm., Kharkiv, nats. akad. misk. hosp-va., KhNAMH, Kharkiv, Ukraine, pp. 5-6.

2. Volynka, K.H. (2003), *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law], MAUP, Kyiv, Ukraine, p.240.

3. Rudnytska, R.M. Sydorhuk, O.H. and Stelmakh, O.M. (2005), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist* [Mechanisms of public administration: essence and content], LRIDU NADU, Lviv, Ukraine, p.28.

4. Vorobiov, A.V. (2007), “Public administration of investment activity in construction”, Ph.D. Thesis, 25.00.02, Humanitarnyi un-t «Zaporizkyi in-t derzh. ta munitsyp. upr-nia», Zaporizhzhia, Ukraine, p. 20, [Online], available at: <http://www.nbu.gov.ua>.

5. Romanenko, Y. A. And Chaplay, I. V. (2017), “Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise”, *Naukovyi visnyk Polissia*, vol. 2, pp. 156-163

6. Nakhkur, T. F. (2017), “Problems of Public Management of Investment Activities in Construction in Ukraine”, *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, vol. 4, pp. 142-145

7. Kozych, O. (2012), “State regulation of the construction industry in Ukraine”, *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 3(11), pp. 138 – 142.

8. Nepomniashchyi, O. M. (2011), “The impetus for the construction of affordable housing and mechanisms for its implementation in Ukraine”, *Budivnytstvo Ukrainy*, vol. 3, pp. 16–21

9. Nepomniashchyi, O.M. and Havrylov, A.V. (2017), “Mechanisms of state management of contractual relations in construction”, *Materialy I nauk.-prakt. konf. za mizhn. uchasti, 28.12.2017* [Materials of the International scientific and practical conferences], *Suchasni vyklyky publichnoho upravlinnia* [Modern Challenges of Public Administration], MAUP, Kyiv, Ukraine, pp. 54-55.

10. Nepomniashchyi, O.M. and Havrylov, A.V. (2018), “Formation of the state contract policy of construction enterprises”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1 (60), Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», Kh., Ukraine, pp. 22–25.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2018 р.