

О. А. Марушева

кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач наукового ступеня доктора наук із державного управління
Міжрегіональної академії управління персоналом

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ

У статті розглядаються питання впровадження провідного світового та європейського досвіду в систему нормативно-правового регулювання державного управління будівництвом для реалізації соціально-економічних функцій держави. Проведено аналіз провідного світового та європейського досвіду та визначено механізми нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин за умов реалізації будівельних проектів. На основі проведеного аналізу визначено перспективні напрями для впровадження у вітчизняну систему державного управління будівельною галуззю з урахуванням вимог економічних та соціальних зобов'язань держави перед суспільством та суб'єктами господарської діяльності.

Ключові слова: державне регулювання, нормативно-правове регулювання, державне управління, будівельна галузь, міжнародний досвід, соціально-економічні відносини, реформування, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Система державного управління в Україні перебуває в умовах трансформацій, що пов'язано з переходом на новий вектор національного розвитку. Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки на світових ринках, можливість реалізації ефективної економічної політики безпосередньо залежать від формування системи державного управління, що реалізується через застосування підходів та механізмів, які мають відповідати європейським стандартам. Провідний європейський досвід ефективного нормативно-правового забезпечення, що використовується для побудови ієрархічної системи державного управління, може бути використано для реформування системи державного управління на національному рівні, адже окремі періоди та етапи становлення державності у Європейських країнах мають довгу історію, на відміну від України, побудова державності в якій відбувалася у досить короткі строки. Отже, аналіз провідного світового досвіду нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціально-економічними процесами

може бути адаптований до національних вимог соціально-економічних систем.

Одним із найбільш актуальних є питання розвитку галузі будівництва, адже вона сприяє розвитку супутніх галузей народного господарства. Будівництво забезпечує розвиток інфраструктури, ресурсомістких, обробних та супутніх галузей економіки, транспорту, забезпечує вирішення соціальних питань зайнятості, зростання рівня життя населення, забезпечення задоволення потреб житловою та комерційною нерухомістю. Отже, розвиток будівельного ринку може забезпечити комплексне зростання економіки країни. Відповідно до актуальності проблематики, обрано тему дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність теми зумовила увагу авторів до розроблення цієї проблематики. В. Євтушенком проаналізовано зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення економічної діяльності, зроблено акцент на побудові механізмів державного регулювання економічної діяльності на основі світового досвіду [1]. В. Кохан розглянуто питання соціальної значущості підвищення ефективності державного регулювання економічної

діяльності, зокрема аналізуються трансформаційні процеси питань зайнятості та безробіття через формування раціональної системи забезпечення гармонійного соціального балансу цих аспектів [2]. І. Шишка визначив маркетинговий складник у системі міжнародного права, форми адаптації світових норм та стандартів до національної нормативно-правової системи [3]. А. Гриняк запропонував інноваційні підходи щодо забезпечення системи державного управління з урахуванням специфіки договірних відносин у будівництві [4]. В. Юсуповим визначено можливості забезпечення конкурентоздатності держави на світових економічних ринках через побудову ефективної системи законодавчого регулювання державного управління національних ринків та зовнішньоекономічних відносин [5]. Д. Стеченком виділено основні теоретико-методичні засади державного управління економікою з метою забезпечення можливостей виходу суб'єктів господарської діяльності окремих галузей народного господарства на світові ринки товарів та послуг [6]. О. Непомнящий розглянув світову практику в системі договірних відносин з урахуванням специфіки застосування організаційно-економічних механізмів управління ризиками будівельних проектів [7]. Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що актуальним є питання реформування системи законодавчого забезпечення державного управління з урахуванням зміни вектора національного розвитку та євроінтеграційних процесів для забезпечення соціально-економічного розвитку через формування умов для зростання будівельної галузі.

Метою статті є розроблення ефективних підходів удосконалення системи нормативно-правового забезпечення регулювання соціально-економічних відносин у будівництві на основі аналізу провідного міжнародного досвіду.

Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- проаналізувати світовий досвід нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві;
- визначити можливості застосування ефективних підходів та кращих механізмів

світового досвіду нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у національній системі будівництва;

- запропонувати принципи та підходи щодо вдосконалення законодавства в контексті державного регулювання будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу. Світова практика доводить, що ефективність системи державного управління економікою визначає перспективи активного розвитку будівельної галузі. В умовах нестабільності глобального економічного середовища світова практика визначає низку організаційних особливостей, що пов'язані з факторами глобального значення. Так, спостерігається тенденція до використання систем середньострокового планування навіть в умовах побудови стратегічних векторів розвитку у зв'язку з неможливістю створення довгострокових прогнозів з урахуванням плинності макроекономічних факторів впливу. До середньострокового планування у галузі розвитку капітального будівництва вже перейшли країни Західної Європи та найбільш економічно розвинені країни Азії. Це дає можливість створення більш точних прогнозів розвитку, та відповідної побудови раціональних планів державного управління економікою.

Одним із соціальних аспектів розвитку будівництва є забезпечення населення країни житлом. Доступність житла для населення визначає низку соціальних переваг: підвищення рівня життя населення, зниження маргінальних проявів, формування нових сімей та сприяння народжуваності та всебічному розвитку молодого покоління. Низка провідних світових країни закріпили право людини на житло у головному нормативному документі – Конституції. Так, Конституція Іспанії закріплює не лише право людини на житло, але й обов'язок органів державної влади створювати умови для забезпечення доступним житлом осіб, які його потребують, визначаючи це одним із пріоритетних напрямів державного управління [8]. Аналогічно систему забезпечення житлом визначено в нормативно-правових документах Ірландії, Данії, Люксембургу, Франції, Німеччині, Італії, Греції, Бельгії.

Зважаючи на те, що такі країни, як Франція, Італія, Німеччина та Бельгія, визначають пріоритетом забезпечення житлом не через систему його надання, допомоги у будівництві чи придбанні, а через створення можливості для його оренди. Провідні зарубіжні країни визначають серед основних шляхів забезпечення населення житлом можливості кредитування, соціального пільгового державного забезпечення та розвиток іпотечних програм.

Соціальна функція держави полягає та проявляється у законодавчому закріпленні систем пільгового оподаткування та мінімального відсотка за іпотечними кредитами для молодих сімей. Так, у Швеції, Франції, Німеччині, Фінляндії є система іпотечного кредитування, що розроблена та регламентується, а також фінансується державою, коли молоді сім'ї отримують кредит на 25 років під мінімальні 3 відсотки річних із можливістю скасування частини боргу під час народження дитини. Аналогічна система є основою і соціальних молодіжних програм в Україні, проте через нестабільність банківської системи та значні коливання курсів валют іпотечний кредит в Україні надається під високі відсотки, а низький рівень життя населення не дозволяє молодій родині щомісяця виплачувати встановлену суму. Отже, система молодіжного кредитування через відсутність механізмів державного регулювання банківської системи та забезпечення стабільності національної валюти не є ефективною.

Із 1830 року в країнах Європи та США розвивається система будівельних кас – колективні заощадження для забезпечення населення житлом через надання пільгових кредитів. Першими країнами, що сформували таку модель фінансування житлового будівництва, були США та Австрія. Зараз будівельні каси займають долю фінансування ринку будівництва від 35% у країнах Скандинавії та Австрії, 50% у країнах Бенілюксу до понад 75% у Франції. У Німеччині таку систему фінансування будівництва через видання пільгових кредитів будівельних кас прописано окремим законом про контрактні ощадні банки [2].

Аналізуючи провідний досвід країн Азії, варто звернутися до практики найбільш

шої економіки світу – Китайської Народної Республіки. Китай створив в основі державної політики з будівництва житлової нерухомості та інших видів капітального будівництва систему акціонерних товариств. Комуністичний Китай, трансформуючи власну адміністративно-командну економічну систему до умов відкритого ринку, перейшов від системи зобов'язань щодо забезпечення житлом власних співробітників державними суб'єктами економічної діяльності до формування акціонерного фонду недержавних організацій, до яких перейшли права розпорядження житловим фондом, який раніше належав державним підприємствам. Китай має практику житлових фондів (за типом пенсійних фондів чи фондів соціального страхування). Працівники передають частину заробітної плати (в середньому 5%) до фонду. Механізм передання не залежить від самого працівника, адже перерахунок проводиться відразу підприємством уже під час нарахування заробітної плати. Житловий фонд, акумулюючи грошові кошти, проводить фінансування зведення об'єкта нерухомості, збудоване житло продає або здає в оренду, повертаючи гроші вкладників та примножуючи їх для покриття частини витрат вкладника на купівлю житла. Фінансові потоки за цими операціями проходять через комерційні банки [9].

Доцільно визначити особливості взаємодії вітчизняних будівельних підприємств із закордонними партнерами та окреслити перспективи виходу суб'єктів господарської діяльності на світові ринки шляхом забезпечення конкурентоспроможності. Розвиток національного будівельного ринку має пропорційну залежність від забезпечення конкурентоздатності будівельних підприємств. Так, світові лідери будівельної галузі, наприклад США та ЄС, проявляють високий рівень конкуренції у галузі, що становить у середньому для цих країн 80–95%. Характерною особливістю національної структури будівельної галузі України є її регіональна монополізація. Великі будівельні підприємства розподілили між собою цільові ринки за регіонами і не забезпечують умови для розвитку власної конкурентоспроможності. Через

такий «регіональний монополізм» рівень конкурентоспроможності національних будівельних підприємств на закордонних ринках оцінюється не більше ніж у 50%. Будівельна галузь України посідає останнє місце в Європі за рівнем економічної свободи та 117 місце зі 145 країн світу за рівнем економічної ефективності [11].

Ці показники свідчать про необхідність застосування ефективних механізмів трансформації будівельної галузі України відповідно до кращих практик світового законодавчого забезпечення процесів вільної конкуренції.

Позитивним моментом у розвитку конкурентного середовища для забезпечення виходу вітчизняних будівельних підприємств на світові будівельні ринки є обрання європейського інтеграційного вектора та асоціативне членство у структурі ЄС. Інституційні зміни та законодавчі трансформації, пов'язані з обранням України в асоціативні члени Європейського Союзу, сприятимуть зростанню основних конкурентних показників розвитку будівельної галузі в середньому на 5–8% [12].

Серед основних проблем, які гальмують приєднання вітчизняних суб'єктів господарювання у будівництві до світових норм та стандартів, а також забезпечення власної конкурентоспроможності, є такі:

- регіональна монополія вітчизняного будівельного ринку (понад 45% підприємств галузі будівництва мають ознаки монополістичних);
- будівельні підприємства, що не мають ознак монополістичних на конкурентних ринках, копіюють поведінкові стратегії підприємств-монополістів, що суттєво обмежує розвиток конкурентного середовища;
- спрощення вимог стандартизації та забезпечення якості на вітчизняному будівельному ринку;
- порушення антимонопольного законодавства;
- невідповідність вітчизняної нормативно-правової бази до європейських та міжнародних стандартів, недосконалість антимонопольного законодавства.

Отже, низка проблемних аспектів заважають вітчизняному будівельному виробництву працювати в умовах відкритих

ринків та забезпечити власну конкурентоспроможність на світових ринках збуту.

В умовах необхідності переходу на ринки вільної конкурентної торгівлі особливу увагу необхідно приділити питанням взаємодії державного та приватного секторів у вирішенні проблем забезпечення розвитку будівельної галузі, адже, як зазначено вище, ця проблематика має як економічний, так і соціальний аспект. Ефективною формою спільної взаємодії між приватним та публічними секторами економіки є проекти публічно-приватного партнерства. Коли державного фінансування не є достатньо для реалізації будівельного проекту, то доцільно здійснити пошук приватних інвесторів із забезпеченням економічних інтересів. До економічних інтересів, у яких може бути зацікавлений приватний інвестор, можна віднести такі [10]:

- передання права комерційної забудови під час інвестування у соціальну забудову;
- передання у концесію об'єктів транспорту та інфраструктури;
- передання у концесію комунальних об'єктів;
- передання земельних ділянок.

Систему досвіду розвитку державно-приватного партнерства у різних країнах світу визначено у Таблиці 1.

Для налагодження ефективних відносин приватно-публічного партнерства у галузі будівництва на вітчизняному ринку доцільно розглянути також технічні аспекти виробничих процесів, адже будівництво має високий ступінь технологічності. Особливості регулювання галузі будівництва передбачають такі аспекти:

- чітке визначення об'єктів, що підлягають стандартизації та сертифікації (окремих виробничих процесів чи операцій);
- створення чіткої класифікації об'єктів нерухомості для визначення процесів сертифікації та стандартизації;
- визначення умов проведення технічного аудиту будівельного виробництва;
- розмежування між державою та приватними інституціями функцій нагляду та технічного моніторингу і контролю;
- забезпечення процесів стандартизації та сертифікації через фахові приватні

Світовий досвід розвитку проектів публічно-приватного партнерства

Країни	Сфери реалізації проектів публічно-приватного партнерства
США, Німеччина, Великобританія, Австралія	Об'єкти соціальної забудови: школи, лікарні; транспортна інфраструктура, автобани, будівництво мостів, естакад тощо; об'єкти промислової нерухомості, об'єкти реновації, об'єкти зв'язку, комунальні об'єкти (мережі тепло- та водо-постачання, електромережі), відновлення, ремонт, реконструкція застарілого житла тощо.
Австрія, Сінгапур, Португалія, Бельгія, Данія, Ізраїль, Ірландія, Фінляндія, Іспанія, Південна Корея, Греція	Будівництво та ремонт автошляхів, ремонт, реконструкція та модернізація будинків соціального призначення, термомодернізація будівель, транспортна інфраструктура, мости, естакади, девелоперські проекти будівництва, проекти револьверного фінансування, інноваційно-інвестиційні комплекси, об'єкти інноваційного розвитку (за типом силіконової долини), наземний електричний транспорт, швидкісне залізничне сполучення тощо.
Польща, Країни Східної Європи	Окремі пілотні проекти (внаслідок слабозвиненої системи публічно-приватного партнерства).

установи: науково-дослідницькі інститути, громадські організації профільного спрямування, інжинірингові компанії тощо;

- перегляд норм обов'язкового ліцензування з метою створення більш сприятливих умов для розвитку будівельного ринку шляхом зниження кількості бюрократичних процедур;

- уніфікація процесів отримання ліцензій та сертифікатів відповідно до норм та стандартів;

- удосконалення законодавчого забезпечення процедури закупівель;

- удосконалення системи нормативно-правового забезпечення захисту права інтелектуальної власності;

- створення умов для уніфікації та спрощення процедур страхування;

- нормативно-правове забезпечення, що закріплює право укладання договорів субпідряду для малих та середніх підприємств у встановлених законодавством обсягах для захисту права на конкуренцію та зниження рівня регіональної монополізації.

За умови реалізації цих пропозицій можливим є суттєве зростання обсягів фінансування будівельних проектів через систему публічно-приватного партнерства на вітчизняному ринку та вихід українських будівельних підприємств на світові ринки.

Таким чином, проаналізувавши світовий досвід державного управління у галузі будівництва, що сприяє розвитку галузі та забезпечує ефективне вирішення соціально-економічних питань, можна визначити, що національна законодавча база потребує імплементації дієвих та ефективних механізмів зі світової практики, проте

для ефективного застосування необхідним є внесення змін до Податкового, Бюджетного та Господарського кодексів України, а також створення більш сприятливих умов та підґрунтя підвищення ефективності інвестиційних процесів.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження проаналізовано світовий досвід нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та виокремлено кращі механізми світового досвіду нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин будівельної галузі, а також визначено можливості застосування ефективних підходів у національній системі будівництва. Так, запропоновано розглянути можливості до впровадження акціонерних фондів та системи приватно-публічного партнерства, оскільки в умовах нестачі державного фінансування така система сприятиме залученню додаткових фінансових інвестицій, а також має забезпечити функціонування більш гнучкої системи залучення. Більш широке впровадження та збільшення частки державно-приватного партнерства сприятиме підвищенню якості виконання проектів та зменшенню строків реалізації. Відповідно до запропонованих механізмів, визначено необхідність трансформації принципів та підходів щодо вдосконалення державного регулювання будівельної галузі, зокрема шляхом унесення змін до Податкового, Бюджетного, Господарського кодексів та створення більш ефективного нормативно-правового забезпечення інвестиційних процесів.

Список використаної літератури:

1. Євтушенко В. Європейський підхід до нормування та стандартизації у будівництві. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 142–151. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pp_2013_1_20.pdf
2. Кохан В.П. Нестандартна зайнятість в Україні: виклики часу. *Загальні питання інноваційного розвитку*. 2012. № 3. С. 79–85.
3. Шишка І.Р. Договір на маркетингові дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний 469 процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ, 2010. 20 с.
4. Гриняк А. Нормативно-правові засади регулювання підрядних відносин. *Підприємство, господарство і право*. 2012. № 5. С. 93–97
5. Юсупов В. Зовнішньоекономічна політика держави: правові питання визначеності та функціонування. *Підприємство, господарство і право*. 2005. № 3. С. 25–28.
6. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Київ: МАУП, 2000. 176 с.
7. Непомнящий О.М., Митропан Т.К. Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 1–2. С. 37–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/arlpur_2018_6_1-2_7
8. Понеделко Г. Испания: слабые перспективы роста. *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 4. С. 60–69.
9. Ісаєнко Д. Житлове будівництво за кордоном: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: «ДокНаук ДержУпр», 2011. Вип. 3(7). С. 146–151.
10. Вінник О.М. Інвестиційне право : навч. посіб. Київ: Юридична думка, 2006. 568 с.
11. Звіт Антимонопольного комітету України за 2011 рік (14 березня 2012 р.). URL: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=212425&cat_id
12. Tiffin A. Ukraine: The Cost of Weak Institutions / IMF Working Paper. URL: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06167.pdf.

Марушева О. А. Международный опыт нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве

В статье рассматриваются вопросы внедрения ведущего мирового и европейского опыта в систему нормативно-правового регулирования государственного управления строительством для реализации социально-экономических функций государства. Проведен анализ ведущего мирового и европейского опыта и определены механизмы нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений при реализации строительных проектов. На основе проведенного анализа определены перспективные направления для их внедрения в отечественную систему государственного управления строительной отраслью с учетом требований экономических и социальных обязательств государства перед обществом и субъектами хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственное регулирование, нормативно-правовое регулирование, государственное управление, строительная отрасль, международный опыт, социально-экономические отношения, реформирование, евроинтеграция.

Marusheva O. International experience of legal regulation of socio-economic relations in construction

The article presents the issues of implementation of the world and European experience in the system of regulatory and legal regulation of public administration of construction management for the implementation of socio-economic functions of the state. The analysis of the leading world and European experience and the mechanisms of legal regulation of social and economic relations in the implementation of construction projects are defined. On the basis of the conducted analysis, perspective directions for their introduction into the national system of state management of the construction industry have been determined taking into account the requirements of the state's economic and social obligations to the society and economic entities.

Key words: state regulation, legal regulation, public administration, construction industry, international experience, socio-economic relations, reform, eurointegration.