

О. А. Марушева,
к. ю. н., здобувач наукового ступеня доктора наук
з державного управління, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.12.123

РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

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

DEVELOPMENT OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REGULATORY PROCESSES IN SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY

Статтю присвячено аналізу генезису політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання у галузі будівництва. Визначено, що у різні періоди по-різному трактували роль держави у становленні та розвитку соціально-економічних відносин у будівництві. Ефективність державного регулювання будівельної галузі залежала від рівня її розвитку, а також конкретних політичних та економічних умов. Мета статті полягає у здійсненні аналізу розвитку політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі. Зазначено, що будівництво на кожному із етапів еволюції було базовою галуззю економіки країни. Адже будівельна діяльність створює основні фонди як продуктивного, так і невикористаного характеру для функціонування багатьох галузей народного господарства, забезпечує побутові, соціальні та культурні потреби населення, сприяє створенню значної кількості нових робочих місць, забезпечує реалізацію продукції інших секторів економіки, що залучається до процесу здійснення будівництва. Обґрунтовано, що ефективність будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та державного регулювання, що спрямоване на інформаційне забезпечення, створення нормативної бази, забезпечення оптимального режиму оподаткування тощо. Розвиток будівництва є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва та їх забезпечення інфраструктурою є гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва для розвитку держави, у цій сфері існує багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Зокрема актуальними є дослідження сутності та змісту політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в ході їх становлення та розвитку.

The article is dedicated to the analysis on genesis of political and administrative processes as to legal regulation in the field of construction. It is determined that interpretation of the state role in the formation and development of socio-economic relations in construction varied in different periods. At the same time, the degree of state regulation of the construction industry depended on the level of its development, as well as specific political and economic conditions. The purpose of the article is to analyze development of political and administrative processes as to legal regulation of socio-economic relations in the construction industry. It is indicated that construction has been the basic industry in the economy at each stage of evolution. After all, construction activity creates fixed assets of both production and non-production nature necessary for the functioning of numerous economy

sectors, covers household, social and cultural needs of the population, contributes to the creation of a significant number of new jobs and product sales from other economy sectors that are used in the construction process. It is proved that the construction industry efficiency depends on the state policy for its support and state regulation aimed at information support, the creation of a regulatory framework, the optimal tax regime and the like. The construction development is one of those criteria indicating stability and economic development of the country, meanwhile the availability of construction projects and their infrastructure is a guarantee of social protection of citizens. However, despite the socio-economic significance of construction and its importance in the state development, there are many challenges in this area that call for seeking urgent solutions. Researching on the essence and content of political and administrative processes as to legal regulation of socio-economic relations in construction in the course of their formation and development is presented as relevant.

Ключові слова: політико-адміністративні процеси, будівництво, соціально-економічні відносини, нормативно-правове регулювання, механізми державного управління, економічний розвиток країни.

Key words: political and administrative processes, construction, socio-economic relations, legal regulation, public administration mechanisms, economic development of the country.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Існуючий стан розвитку ринкової економіки, зокрема, функціонування будівельної галузі, визначення курсу нашої країни на європейську інтеграцію, визначив необхідність розроблення нових законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини в сфері будівництва, а також необхідність приведення законодавства у відповідність до міжнародних і європейських стандартів.

Цілеспрямований вплив сукупності способів, форм і методів державного управління на галузь будівництва, на забезпечення відповідних законних прав та свобод учасників будівельних відносин, а також на забезпечення суспільних інтересів населення має багатограний характер. На сьогодні питання, що пов'язані з такими важливими аспектами державного управління будівельною галуззю, як: удосконалення механізмів ліцензування, безпека та якість об'єктів будівництва, розвиток інституту професійної сертифікації відповідальних виконавців окремих видів будівельних робіт, або послуг, розроблення оптимальних технічних рішень та затвердження проектної документації, подальше удосконалення механізмів визначення вартості проектних робіт, а також усунення корупційних ризиків, мають першорядне значення. Розгляд цих аспектів має бути спрямований на роз'яснення організаційно-правових основ, без яких практично неможливо організувати повноцінний процес зведення будівель, споруд, інженерних мереж тощо [1]. Отже, постає необхідність дослідження зазначених та інших актуальних аспектів галузі, розглядаючи їх у генезі розвитку політико-адміністративних процесів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження з питань регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі, представлені у різних наукових роботах, у яких розкривається складність та багатоплановість аспекту "нормативно-правового регулювання будівництва". Достатньо повно представлені підходи до його визначення, його зв'язку із по-

няттями децентралізації, європейської інтеграції. Публікації останніх років не зосереджені виключно на теоретичному дискурсі, а тяжіють до більш прикладних аспектів, що потребує, серед іншого, вивчення становлення та розвитку політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз розвитку політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Ефективність управління будівельною галуззю залежить від державної політики щодо підтримки та регулювання галузі, спрямованої на: забезпечення оптимального інвестиційного клімату; поглиблення ринкових відносин; удосконалення механізмів закупівель будівельної продукції, робіт та послуг на державному та регіональному рівнях; створення сприятливих умов для вітчизняних підприємств та виробників та, як результат, входження в систему світового ринку тощо.

Дослідження нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві буде повним, якщо поряд із характеристиками існуючого стану нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин, воно буде розглянуте крізь призму історичного розвитку та становлення. Як відомо, дослідження цих питань у площині їх генезису дозволить більш точно визначити сутність питання, сформулювати уяву про її природу, особливості існування та розвитку в різні історичні періоди та, з урахуванням результатів аналізу, визначити основні тенденції розвитку законодавства в сучасний період. Крім того, систематизація знань щодо розвитку та становлення нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві є підґрунтям для оптимізації та реформування законодавства у цій сфері. Також дослідження еволюції будівельної галузі дає можливість узагальнити історичні факти, визначити причини виник-

Таблиця 1. Розвиток політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі

Назва етапу	Характеристика етапу
<i>Часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства</i>	Окремі вимоги за часи княжої доби регулювали будівництво мостів, каналів, князівських мастків, храмів тощо. Основне їх призначення полягало в обороні. Поступово закладаються основи стандартизації в будівництві, так звані норми міри й ваги.
<i>Литовсько-польська доба</i>	Основним джерелом будівельних вимог тривалий час була «Руська Правда» Ярослава Мудрого. Згодом її замінили власні акти Литовсько-Руської держави, серед яких, найвідоміші - Литовські статuti 1529, 1566 і 1588 рр. Окремих містам надається магдебурзьке право – звільнення цих міст з-під юрисдикції державної адміністрації та надання можливості здійснювати самоврядування.
<i>Козацько-гетьманська доба</i>	Розвиток нормативно-правового регулювання будівництва пов'язаний із розбудовою і становленням військової сфери, а отже, мав оборонне значення. Зазначений проміжок часу характеризується будівництвом об'єктів українського козацтва.
<i>Етап XVIII-XIX ст. (до 1917 року)</i>	Розробка у 1811-1812 рр. «Урочних реестров по части гражданского строительства и по военной работе», на основі апробації яких у 1832 році був виданий нормативний збірник «Урочное положение на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях». Ці документи містили норми, щодо залучення робочої сили, застосування транспортних засобів і матеріалів у будівництві [4]. Діяли регламентаційні документи початку XVIII ст. (спеціальні Уложення по Кам'яному наказу, Межова інструкція, численні імператорські укази, що активно видавалися протягом першої половини XVIII ст. Головним керівним документом був прийнятий у 1857 році Статут будівельний, яким визначалися повноваження органів державної влади. Поряд зі Статутом будівельним Київською міською думою були прийняті правила забудови міста. Рішення з питань будівництва ухвалювалися міськими думами. Позитивними напрацюваннями будівельного законодавства у цей період стало запровадження будівельних стандартів; створення спеціалізованих будівельних управлінь (будівельне управління Миської управи, технічний будівельний комітет Міністерства внутрішніх справ), наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на будівництво.
<i>Етап Української народної республіки (1917-1920 роки)</i>	За часів Української народної республіки (1917-1920 роки) не відбувається суттєвих змін у нормативно-правовому регулюванні будівельної галузі. Цей проміжок часу здебільшого спрямований на розвиток військової промисловості, стабілізацію громадського порядку в країні, захист приватної власності. Відбувається становлення профспілок на будівельних підприємствах, в установах та організаціях, виникають спілки будівельників, організовуються будівельні профспілкові об'єднання, які відстоювали права працівників. У зв'язку з цим, період з 1917 по 1920 рр. можна окреслити як період застою щодо питань нормативно-правового регулювання будівництва.
<i>Радянський етап (до 90-х років XX ст.)</i>	Відбуваються суттєві зміни у будівельному нормуванні. У 1929 – 1930 рр. був виданий новий за формою і змістом нормативний збірник «Свод производственных строительных норм», на основі якого у 1931 р. було введено в дію «Единые нормы выработки и расценки на строительную работу» [5]. Після визволення території України від окупації і закінчення Другої Світової війни для відновлення міст і сіл в УРСР було створено Міністерство житлово-цивільного будівництва УРСР, Інститут цивільних інженерів [6], введено посади обласних уповноважених Державного плану будівництва. Стрімкий розвиток нормативно-правового регулювання будівельної галузі, становлення її як самостійної галузі, вплинули на спеціалізацію повноважень органів державної влади, а саме: утворення трьох міністерств у сфері будівництва, децентралізацію повноважень міністерств у створенні великих територіальних будівельно-монтажних управлінь (1955 р.) [8], створення органів державного архітектурно-будівельного контролю (Держбудконтролю) при Радах Міністрів союзних і автономних республік, виконкомах обласних, крайових і міських Рад. Повноваження останніх були спрямовані на: видачу дозволів на виробництво будівельних робіт, перевірку забудови великих міст і населених пунктів міського типу, а також виконання контрольних функцій дотримання якості будівництва об'єктів житлово-цивільного призначення незалежно від їх відомчої підпорядкованості [8]. Поряд зі спеціалізованими міністерствами у будівельній галузі відбувається створення та подальша реорганізація органів державної влади у галузі сертифікації та стандартизації. Координаційна діяльність зазначених суб'єктів базується на спільному впровадженні будівельних стандартів у важкій індустрії, промисловому виробництві, сільському будівництві тощо. За кожним органом державної влади у галузі оцінки відповідності та стандартизації закріплюються повноваження щодо оцінки відповідності всієї продукції, а за будівельним міністерством – чітко визначеної. Таким чином, радянський період характеризується розробленням і прийняттям значної кількості нормативно-правових актів у будівельній галузі; державних стандартів, будівельних норм і правил. Відбувається стрімке відновлення будівельної галузі через державне стимулювання будівництва різними організаційно-правовими засобами; удосконалення системи органів державної влади у будівельній галузі, шляхом створення спеціалізованих міністерств на загальносоюзному, республіканському рівнях у відповідних сферах будівництва; виокремленні органів державної влади для здійснення контрольно-наглядових повноважень у будівельній галузі.
<i>Перехідний етап до ринкової економіки (90 роки XX ст.)</i>	Прослідковується розгалуженість системи стандартизації, непорядкованість законодавства у будівельній галузі. Україна успадкувала всі напрацювання колишнього СРСР щодо нормування та стандартизації, але не мала достатнього потенціалу і постало питання щодо актуалізації нормативної бази головним чином за рахунок введення на своїй території документів, розроблених Міждержавною науково-технічною комісією зі стандартизації, поряд із застосуванням державних стандартів (ГОСТ), державних будівельних норм (СНиП), галузевих стандартів (ГС), технічних умов (ТУ) колишнього СРСР. Таким чином, існуюча система стандартизації не відповідає вимогам міжнародних організацій зі стандартизації, що зумовлено, зокрема, застосуванням значної кількості нормативних документів колишнього СРСР, недостатньою активністю суб'єктів господарювання, недостатнім фінансуванням розроблення національних стандартів, відповідним рівнем підготовки проектів нормативних документів. Започатковано інституцію державних стандартів України та будівельних норм України. Аналіз нормативної бази України свідчить, що на той період, суттєва частина чинних в Україні нормативних документів у галузі будівництва морально застаріла і підлягала перегляду, внесення змін або скасування.
<i>Етап розвитку євроінтеграційних процесів (з початку XXI ст. до сьогодні)</i>	Цей період характеризувався такими рисами: законодавче визначення державних (пізніше – національних) стандартів, формування технічних комітетів зі стандартизації у будівництві; законодавче визначення будівельних норм та системи їх утворення та використання. Перегляд стандартів та будівельних норм колишнього СРСР, суттєве скорочення обсягу будівельних норм (обов'язкових документів) та збільшення кількості стандартів, гармонізованих із міжнародними та європейськими, а також розширення технічної нормативної бази у будівництві.

нення, зміни, тенденції історичного розвитку та враховувати їх при визначенні обґрунтованості та ефективності сучасного законодавства [2].

Варто відзначити, що формування законодавства з питань будівництва пройшло відповідні періоди, які мож-

на розділити на етапи, за критерієм наявних історичних нарисів і правових актів. Розвиток законодавства будівельної сфери можна визначити за такими етапами [3]:

— часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства;

- литовсько-польська доба;
- козацько-гетьманська доба;
- етап XVIII—XIX ст. (до 1917 року);
- етап Української народної республіки (1917—1920 роки);
- радянський етап (до 90-х років ХХ ст.);
- перехідний етап до ринкової економіки (90 роки ХХ ст.);
- етап розвитку євроінтеграційних процесів (з початку ХХІ ст. до сьогодні).

У таблиці 1 детально описано, вищезазначені етапи в частині розвитку політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі.

Об'єднання різних періодів політико-адміністративних процесів у систему відповідних етапів (табл. 1) дозволить здійснити більш повний аналіз процесів розвитку законодавства, що було розроблено та застосовувалось на території сучасної України у взаємозв'язку із формуванням відповідних державних органів та політико-адміністративних процесів. Аналіз відповідних змін у законодавстві в історичному аспекті, в поєднанні з урахуванням сучасних тенденцій, дозволяє віднайти нові шляхи та напрями удосконалення нормативно-правової бази у сфері будівництва.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Нові напрями розвитку політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі, націлені перш за все на європейську інтеграцію та входження України у світовий економічний простір, є значним поштовхом розвитку будівельної галузі та системи її регулювання. Однак, незважаючи на це, як і раніше існує невирішене в повному обсязі питання — системна проблема ефективності законодавчих норм та їх ефективного застосування у системі регулювання соціально-економічних відносин в будівництві в Україні в умовах ринкових реформ та євроінтеграційних процесів. Актуальним залишається питання впровадження необхідних інституційних та системних змін щодо усунення недосконалостей у законодавстві в галузі будівництва, необхідність продовження вдосконалення системи технічного регулювання, узгодженість змін будівельних норм та національних стандартів.

Література:

1. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія / О.В. Стукаленко. — Київ: Центр учбов. л-ри, 2017. — 376 с.
2. Сисоєв Д.О. До питання про періодизацію історичного розвитку в контексті кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями / Д.О. Сисоєв // Актуальні проблеми адміністративного та кримінального процесу: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених, (Донецьк, 15 березня 2014). — Донецьк: ООО "Цифровая типографія". — 290 с.
3. Квасніцька О.О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України / О.О. Квасніцька // Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". — 2012. — Т. 12. — 410 с.

4. Лаврентьева М.С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации: монография / М.С. Лаврентьева; М-во внутренних дел Российской Федерации, Московский ун-т. Москва, 2008. 109 с.

5. Коротова С.Г. Основы метрологии, стандартизации и сертификации: [учебное пособие] / С.Г. Коротова. — Томск: ТПТ, 2014. — 64 с.

6. Тарасенко І.А. Будівельна наука та підготовка кадрів для будівельної галузі в Україні в 50—60-х рр. ХХ ст. / І.А. Тарасенко // Сборник научных трудов "Вестник НТУ "ХПИ": Історія науки і техніки. — № 20. — 2011. — 185 с.

7. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України / Н. Мельник // Вісник ТНЕУ. — 2013. — № 4. — 157 с.

8. Олюха В.Г. Державне управління капітальним будівництвом у радянський період / В.Г. Олюха // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — Серія "Юриспруденція". — 2013. — № 6/3 (2). — 168 с.

References:

1. Stukalenko, O.V. (2017), *Administrativno-pravove zabezpechennia budivel'noi haluzi [Administrative and legal support of the construction industry]*, Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

2. Sysoiev, D.O. (2014), "On the issue of periodization of historical development in the context of criminal liability for abuse of authority", *Aktual'ni problemy administrativnoho ta kryminal'noho protsesu: Materialy vseukrains'koi naukovo-praktychnoi konferentsii molodykh vchenykh [Actual Problems of the Administrative and Criminal Process: Materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference of Young Scientists]*, Donetsk, Ukraine, 15 March.

3. Kvasnits'ka, O.O. (2012), "Historical development and formation of building legislation in the legal experience of Ukraine", *Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu "Odes'ka iurydychna akademiia"*, vol. 12.

4. Lavrent'eva, M.S. (2008), *Administrativno-pravove regulirovanie v sfere standartizacii i sertifikacii [Administrative and legal regulation in the field of standardization and certification]*, Ministerstvo vnutrennih del Rossijskoj Federacii, Moskovskij universitet, Moscow, Russia.

5. Korotova, S.G. (2014), *Osnovy metrologii, standartizacii i sertifikacii [Fundamentals of metrology, standardization and certification]*, TPT, Tomsk, Russia.

6. Tarasenko, I.A. (2011), "Construction science and personnel training for the construction industry in Ukraine in the 1950's and 1960's", *Sbornyk nauchnykh trudov "Vestnyk NTU "KhPY": Istoriiia nauky i tekhniky*, vol. 20.

7. Mel'nyk, N. (2013), "Historical stages of development of organizational forms of management of construction on the territory of Ukraine", *Visnyk TNEU*, vol. 4.

8. Oliukha, V.H. (2013), "State management of capital construction during the Soviet period", *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. — Seriiia "Yurysprudentsiia", vol. 6/3 (2).

Стаття надійшла до редакції 15.06.2019 р.