



УДК : 351/354

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-230-240>

Прав Юрій Григорович,

кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук, заступник завідуючого кафедри менеджменту, Навчально-науковий інституту менеджменту, економіки і фінансів Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

Прав Юрий Григорьевич,

кандидат экономических наук, доцент кафедры публичного администрирования Учебно-научного института международных отношений и социальных наук, заместитель заведующего кафедры менеджмента, Учебно-научный институт менеджмента, экономики и финансов Межрегиональной Академии управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. : +38 (067) 273 95 33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

Prav Yury Grigorievich,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Educational-Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, Deputy Head of the Department of Management, Institute for Management Studies, Economics and Finance, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

БУДІВЕЛЬНА ГАЛУЗЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Розглядаються актуальні питання розвитку будівельної галузі України з урахуванням трансформаційних процесів національної економіки та переходу на євроінтеграційний вектор розвитку. Будівельна галузь є однією з галузей мультиплікаторів, які здатні забезпечити зростання супутніх галузей народного господарства (для галузі будівництва це понад 70 галузей промисловості), забезпечити інвестиційну привабливість економіки. Актуальність розвитку будівельної галузі також полягає у соціальному забезпе-

ченні через реалізацію проєктів будівництва комерційної нерухомості з метою розвитку малого та середнього бізнесу та житлових площ для вирішення соціально-побутових питань населення. Таким чином, актуальність розвитку будівельної галузі визначає необхідність пошуку механізмів державного регулювання у будівництві з метою забезпечення ефективного функціонування будівельної сфери. Дієвим механізмом забезпечення розвитку економіки є налагодження раціональної системи державного управління. Система державного управління включає у себе комплекс взаємоузгоджуваних механізмів впливу на суб'єкт управління з метою реалізації управлінських функцій держави: планування, прогнозування, регулювання, організації, моніторингу, контролю — шляхом наділення владними повноваженнями органи державної влади відповідно до ієрархічної структури чи делегування владних повноважень у межах, зазначених чинним законодавством, органам громадського контролю або приватним структурам. Реалізація управлінських цілей полягає у розробці організаційно-економічного механізму через реалізацію управлінських функцій, застосування інформаційно-аналітичного забезпечення та формування умов для їх практичного впровадження. Отже, у статті розглядаються теоретико-методичні підходи до розвитку ефективних механізмів державного управління галузю будівництва з урахуванням вимог національного будівельного ринку, стратегічних цілей розвитку економічної системи країни та максимальної реалізації потенціалу будівельної галузі для забезпечення її конкурентоспроможності в умовах євроінтеграційних процесів та виходу на світові ринки збуту.

Ключові слова: державне управління, будівельна галузь, механізми державного управління.

СТРОИТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы развития строительной отрасли Украины с учетом трансформационных процессов национальной экономики и перехода на евроинтеграционный вектор развития. Строительная отрасль является одной из отраслей мультипликаторов, которые способны обеспечить рост сопутствующих отраслей народного хозяйства (для отрасли строительства это более 70 отраслей промышленности), обеспечить инвестиционную привлекательность экономики. Актуальность развития строительной отрасли также заключается в социальном обеспечении через реализацию проектов строительства коммерческой недвижимости с целью развития малого и среднего бизнеса и жилых площадей для решения социально-бытовых вопросов населения. Таким образом, актуальность развития строительной отрасли определяет необходимость поиска механизмов государственного регулирования в строительстве с целью обеспечения эффективного функционирования строительной сферы. Действенным механизмом обеспечения развития экономики является налаживание рациональной системы государственного управления. Система государственного

управления включает в себя комплекс взаимосвязанных механизмов влияния на субъект управления с целью реализации управленческих функций государства: планирование, прогнозирование, регулирование, организации, мониторинга, контроля — путем наделения властными полномочиями органы государственной власти в соответствии с иерархической структурой, или делегирование властных полномочий в пределах, определенных действующим законодательством, органам общественного контроля или частным структурам. Реализация управленческих целей состоит в разработке организационно-экономического механизма через реализацию управленческих функций, применение информационно-аналитического обеспечения и формирования условий для их практического внедрения. Итак, в статье рассматриваются теоретико-методические подходы к развитию эффективных механизмов государственного управления отраслью строительства с учетом требований национального строительного рынка, стратегических целей развития экономической системы страны и максимальной реализации потенциала строительной отрасли для обеспечения ее конкурентоспособности в условиях интеграционных процессов и выхода на мировые рынки сбыта.

Ключевые слова: государственное управление, строительная отрасль, механизмы государственного управления.

CONSTRUCTION AREA AS A GOVERNMENT GOVERNANCE OBJECT

Abstract. The article deals with the actual issues of development of the construction industry of Ukraine, taking into account the transformational processes of the national economy and the transition to the European integration vector of development. The construction industry is one of the sectors of multipliers that can provide the growth of related branches of the national economy (for the construction industry it is more than 70 industries), to provide investment attractiveness of the economy. The urgency of the development of the construction industry is also the social security through the realization of commercial real estate construction projects aimed at the development of small and medium businesses and residential areas for solving social and household issues. Thus, the urgency of the development of the construction industry determines the need to find mechanisms for state regulation in construction in order to ensure the effective functioning of the construction industry. An effective mechanism for ensuring economic development is the establishment of a rational system of public administration. The system of public administration includes a complex of interconnected mechanisms of influence on the subject of management with a view to the implementation of government functions of the state: planning, forecasting, regulation, organization, monitoring, control — by allocating power authorities of state authorities in accordance with the hierarchical structure or delegation of authority in within the limits defined by the current legislation to the bodies of public control or private structures. The implementation of managerial functions consists in developing an organizational and economic mechanism through

the implementation of managerial functions, the use of information and analytical support and the formation of conditions for their practical implementation. Consequently, the article deals with theoretical and methodological approaches to the development of effective mechanisms of state management of the construction industry taking into account the requirements of the national construction market, strategic goals of the development of the country's economic system and the maximum realization of the potential of the construction industry to ensure its competitiveness in the conditions of European integration processes and entry into the world markets.

Keywords: public administration, construction industry, mechanisms of state administration.

Постановка проблеми. В умовах трансформаційних процесів сучасної економічної системи до вимог європейського економічного простору особливої актуальності набувають процеси реформування механізмів державного управління різними галузями економічної діяльності. Будівельна галузь є локомотивом економічного розвитку, адже інвестиційні вливання у будівництво забезпечують розвиток супутніх галузей економіки, як наприклад, транспорту, розвитку інфраструктури, зв'язку, промисловості будівельних матеріалів, активізують фінансово-економічні процеси та забезпечують підвищення соціальних стандартів та розвиток малого і середнього бізнесу шляхом забезпечення їх цивільними будівельними об'єктами і комерційною нерухомістю. Державне управління має на меті забезпечення стабільного розвитку економічних систем через сталість фінансово-економічних показників окремих галузей. Раціоналізація економічних процесів забезпечується шляхом впровадження політичних, соціальних, економічних механізмів на рівні

держави, що покликані раціоналізувати витрати виробництва та знизити навантаження на державний бюджет шляхом забезпечення приросту ВВП через збільшення доходів реального сектору економіки. Отже, ключовою роллю перетворень, які мають бути забезпечені через запровадження інноваційних механізмів державного регулювання, є проведення якісно нових змін та забезпечення якісно нового рівня виробничого процесу через механізми державного регулювання. Будівельна галузь забезпечує розвиток економічної системи через створення основних фондів виробничого і невиробничого призначення, забезпечуючи побутові, соціальні потреби, споживаючи продукцію інших галузей народного господарства, збільшуючи кількість робочих місць та забезпечуючи застосування інноваційних виробничих технологій. Отже, питання розробки ефективних механізмів державного управління будівельною галуззю для забезпечення її сталого розвитку є актуальним та має практичну значущість в умовах соціально-економічної кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Актуальність теми обумовила велику кількість досліджень та публікацій, що їй присвячені. Зокрема, О. Ф. Андрійко визначав нормативну базу державної регуляторної політики у галузі економіки [1]. В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов розробляли питання організаційно-правового забезпечення державного регулювання економічної діяльності в Україні [2]. О. М. Непомнящий визначив одним із пріоритетів державного регулювання будівництва створення умов для децентралізації процесів управління галуззю, підтверджуючи ефективність такого механізму світовим досвідом [3]. О. В. Стукаленко було розглянуто теоретичні основи державного регулювання економічної діяльності з урахуванням специфіки галузі будівництва [4]. А. Берктуа розглядав економічні аспекти розвитку будівельної галузі, в тому числі питання створення сприятливих економічних умов для розвитку будівництва на рівні держави [5]. Д. В. Ісаєнком розглядалися питання забезпечення сталого розвитку будівельної галузі через реалізацію механізмів державного регулювання [6]. О. І. Угодніковою було розроблено організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку будівельної галузі через підвищення ефективності реалізації управлінських функцій [7]. В. Ф. Беседін, А. С. Музичука визначили шляхи підвищення інвестиційно-інноваційної діяльності будівельної галузі як головного елемента забезпечення її розвитку [8]. У монографії

В. В. Цветкова, В. П. Горбатенко визначено пріоритетні напрями розвитку українського суспільства через реалізацію механізмів управління економічною діяльністю на державному рівні [9]. Міжнародний досвід забезпечення ефективного державного управління будівельною галуззю через реалізацію інноваційних управлінських механізмів акумульований у роботі О. М. Козич [10]. Проте, незважаючи на велику увагу авторів до розробки даної проблематики, залишається невирішеним питання побудови ефективного механізму державного управління у будівництві для забезпечення інноваційно-інвестиційної привабливості та сталого розвитку галузі в умовах трансформації національної економічної системи до європейських парадигм розвитку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Для забезпечення ефективної системи управління економічною діяльністю на державному рівні важливим є формування системної, комплексної програми розвитку окремої галузі народного господарства, що заснована на побудові організаційно-економічного механізму через реалізацію управлінських функцій, застосування інформаційно-аналітичного забезпечення програми та формування умов для її практичного впровадження. Розробка цієї програми має бути заснована на аналізі проблемних "зон" розвитку економіки держави у таких аспектах, де держава виступає гарантом та регуляторним органом у відносинах між представниками приватного сектору. Відсутність гар-

монізованого підходу до реалізації управлінських функцій держави у системі “державна – приватний сектор – соціум” призводить до негативного соціально-економічного ефекту. Це супроводжується проблемами:

- нераціональне співвідношення витрат та доходів державного бюджету через соціальну нестабільність та відсутність умов для розвитку реального сектору економіки;

- розмитість критеріїв забезпечення ефективності виробничих процесів та кінцевого продукту виробництва, що створює умови для “подвійних стандартів” регуляторних органів, що здійснюють перевірку приватного сектору;

- відсутність системи нормативно-правового забезпечення стандартизації виробничих процесів;

- відсутність системи забезпечення моніторингу та контролю відповідності планових та фактичних показників розвитку економічних систем через реалізацію інноваційних механізмів державного управління галузями народного господарства;

- недосконала система приватизації, тендерних процедур, розподілу ресурсів державного бюджету, системи фіскальної політики щодо підтримки приватного сектору тощо.

Зазначенні проблеми є досі невирішеними, а формування ефективного механізму державного управління у галузі будівництва створить передумови мінімізації проблем даного характеру в економічній системі.

Мета статті. Відповідно до окресленої проблематики, визначено, що метою статті є теоретико-методичне обґрунтування процесів забезпечення інноваційними механізмами сис-

теми державного управління у галузі будівництва.

Відповідно до поставленої мети у дослідженні визначено такі завдання:

- теоретично окреслити поняття державного управління, його механізмів з урахуванням специфіки галузі будівництва;

- проаналізувати нормативно-правову базу забезпечення державного регулювання галузі будівництва;

- визначити роль і місце органів державного управління у забезпеченні розвитку галузі будівництва;

- визначити специфіку реалізації управлінських функцій на державному рівні;

- сформулювати основні завдання розвитку системи державного управління у будівельній галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Одним із ключових завдань держави є створення умов для розвитку економічної системи шляхом реалізації управлінських механізмів та методів щодо забезпечення досягнення стратегічних цілей та завдань. Таке завдання стоїть перед органами державної влади, в тому числі і при забезпеченні розвитку будівельної галузі як мультиплікатора економічного розвитку. Серед складових державного механізму управління будівельною галуззю можна виокремити такі (див. рис. 1.) [1, с. 10].

У структуру механізмів державного управління будівництвом входять управлінські методи та форми, побудовані у відповідну організаційну структуру із визначеною ієрархією, що відповідає специфіці будівельної галузі.

Відповідно, визначена структура механізмів державного управління — це поняття системне та комплексне. Йому можна дати наступне визначення: державне управління — це сукупність управлінських процесів, що реалізуються з боку держави через реалізацію повноважень виконавчої влади різних рівнів для забезпечення організаційного механізму дотримання нормативно-законодавчої бази, комплексного соціально-економічного розвитку, реалізації стратегічного вектору, цілей та завдань державної політики у різних галузях народного господарства шляхом створення умов для дотримання економічних, соціальних, суспільних, політичних, культурних та інших прав та свобод громадянина [2; 3].

Риси державного управління можна узагальнити шляхом виділення комплексних блок-характеристик (рис. 2).

Отже, можна погодитися із комплексним визначенням державного управління, яке надає юридична енциклопедія: “певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Державному управлінню властиві всі основні ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших

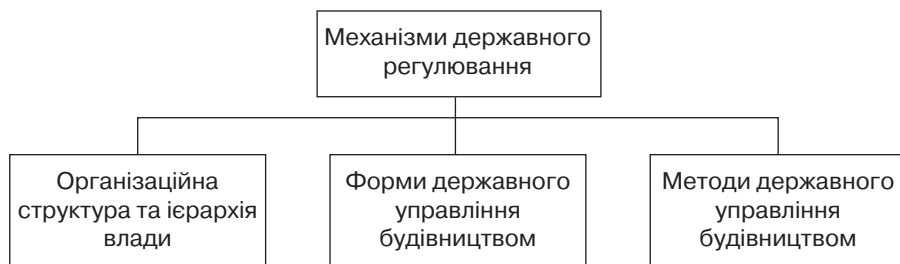


Рис. 1. Структура механізмів державного управління будівництвом

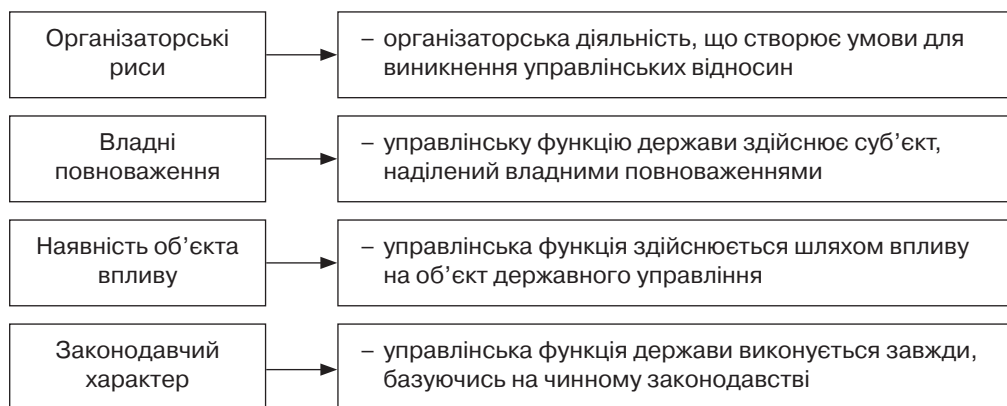


Рис. 2. Риси державного управління

нормативно-правових актів; пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади. Разом з тим державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади — у внутріорганізаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Тому термін “державне управління” змістом дещо ширший за поняття “виконавча влада”. Зміст першого охоплює сукупність елементів, що становлять систему державного управління: суб'єкти управління, головним чином органи виконавчої влади; об'єкти управління — сфери та галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави; власне процес управління, впливу, тобто управлінська діяльність як вид суспільних відносин, де реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління” [11].

Для визначення основ державного управління економічною діяльністю необхідно визначити нормативно-правову базу, що регламентує державну регуляторну політику. Основним законодавчим документом щодо регламентації основ державного управління є Конституція України. Зокрема, Конституцією прописана роль владних органів різних рівнів у розвитку держави, що є основою системи відносин публічного та приватного сектору. Іншими нормативно-правовими актами, які регламен-

тують економічну діяльність, у тому числі у галузі будівництва, є:

- Бюджетний кодекс України;
- Земельний кодекс України;
- Цивільний кодекс України
- Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”;
- Закон України “Про державні цільові програми”;
- Закон України “Про генеральну схему планування території України”;
- Закон України “Про містобудівну діяльність”.

Це основи нормативно-правові акти, що визначають роль держави та механізми державного управління економічною діяльністю, у тому числі у галузі будівництва.

Відповідно до реалізації положень законодавчих актів щодо організації державного управління будівництвом, насамперед, на основі Закону України “Про містобудівну діяльність”, можна визначити наступні завдання розвитку будівництва, які постають перед органами державної влади (див. рис. 3).

Отже, серед основних завдань побудови ефективного механізму державного управління у галузі будівництва можна визначити реалізацію регуляторної політики, створення чітких та прозорих стандартів виробничого процесу та прийому готової продукції, а також забезпечення умов для розвитку інфраструктури, цивільного, комерційного та промислового будівництва.

Висновки. Отже, відповідно до поставленої мети у статті було визначено теоретичне підґрунтя дослі-



Рис. 3. Завдання державного управління щодо розвитку будівельної галузі

дження. Зокрема, поняття державного управління, яке розглядається як комплексне, системне поняття, було структуровано відповідно до структури механізмів державного управління. Саме поняття розглянуто як на рівні органів державної влади, так і на рівні безпосередньо виробничого процесу через реалізацію управлінських функцій на державних підприємствах. Аналіз нормативно-правової бази показав, що вона характеризується як загальноекономічними нормативно-правовими актами, що регламентують економічні процеси на рівні різних галузей, так і специфічними законодавчими актами, що визначають специфіку будівництва. Було визначено роль і місце органів державного управління у забезпеченні розвитку галузі будівництва та специфіку реалізації управлінських функцій на державному рівні. Серед перспектив подальших досліджень формування рекомендацій щодо розробки комплексної програми державного управління розвитком будівельної галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — 300 с.
2. Гнилорібов В. В., Тихонов В. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. — Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. — 376 с.
3. Непомнящий О. М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України [Електронний ресурс] / О. М. Непомнящий // Державне будівництво. — 2014. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_30
4. Стукаленко О. В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності [Електронний ресурс] / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2014. — № 17. — С. 32–38. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_17_8

5. Беркута А. Економічні аспекти розвитку будівельного комплексу України / А. В. Беркута // Економіка буд-ва. – 2006. – № 1. – С. 5–8.
6. Ісаєнко Д. В. Державна політика у сфері забезпечення стійкого функціонування будівельної галузі / Д. В. Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1 (37). – С. 115–121.
7. Угоднікова О. І. Організаційно-економічний механізм формування і використання потенціалу розвитку будівельного підприємства // О. І. Угоднікова // Молодий вчений. – 2015. – С. 95–98.
8. Бесєдін В. Ф. Економіка України: інвестиційно-інноваційні проблеми розвитку : монографія / за ред. В. Ф. Бесєдіна, А. С. Музичука. – К.: НДЕІ, 2006. – 552 с.
9. Цвєтков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цвєтков, В. П. Горбатенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
10. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю [Електронний ресурс] / О. М. Козич // Державне будівництво. – Харків: ХарІ НАДУ. – 2012. – № 2. – С. 1–7. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>
11. Бітяк Ю. П. Адміністративне право (заг. частина) / Ю. П. Бітяк, В. Х. Зуй. Х., 1996; Держ. управління: теорія і практика. – К., 1998.
2. Hnylorybov V. V., Tykhonov V. M. (2004). Derzhavne budivnytstvo y mistseve samovriaduvannya v Ukraini [State Building and Local Self-Government in Ukraine]. Luhansk: Vydvo SNU im. V. Dalia [in Ukrainian].
3. Nepomniashchy, O. M. (2014). Detsentralizatsiia derzhavnoho rehu-liuvannya budivelnoi diialnosti: zakordonnyi dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of state regulation of construction activity: foreign experience for Ukraine]. Derzhavne budivnytstvo – State construction, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30 [in Ukrainian].
4. Stukalenko O. V. (2014). Teoretychni zasady derzhavnoho kontroliu ta nah-liadu v sferi budivelnoi diialnosti [Theoretical fundamentals of state control and supervision in the field of construction activity]. Pravova derzhava – The legal state, 17, 32-38. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_17_8 [in Ukrainian].
5. Berkuta A. (2006). Ekonomichni aspekty rozvytku budivelnoho kompleksu Ukrainy [Economic aspects of the development of the construction complex of Ukraine]. Ekonomika budivnytstva – Economy of construction, 1, 5–8 [in Ukrainian].
6. Isaienko D. V. (2010). Derzhavna polityka u sferi zabezpechennia stiikoho funktsionuvannya budivelnoi haluzi [State policy in the field of ensuring the sustainable functioning of the construction industry]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration, 1 (37), 115–121 [in Ukrainian].
7. Uhodnikova O. I. (2015). Orhanizatsiino-ekonomichniyi mekhanizm formuvannya i vykorystannia potentsialu rozvytku budivelnoho pidpriemstva [Organizational-economic mechanism

REFERENCES

1. Andriiko O. F. (2004). Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino pravovi zasady [State control in Ukraine: organizational and legal principles]. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

- of formation and use of construction enterprise development potential]. *Molodyi vchenyi – Young scientist*, 10 (2), 95–98 [in Ukrainian].
8. *Besedin V. F.* (2006). *Ekonomika Ukrainy: investytsiino-innovatsiini problemy rozvytku* [Economy of Ukraine: Investment and Innovation Development Problems]. V. F. Besedin, A. S. Muzychuko (Eds.). Kyiv: NDEI [in Ukrainian].
 9. *Tsvietkov V. V., Horbatenko V. P.* (2001). *Demokratiia – Upravlinnia – Biurokratiia: v konteksti modernizatsii ukrainskoho suspilstva* [Democracy – Management – Bureaucracy: In the Context of Modernization of Ukrainian Society]. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
 10. *Kozych O. M.* (2012). *Dosvid providnykh krain svitu v upravlinni budivelnou haluzziu* [Experience of the leading countries in the field of building industry management]. *Derzhavne budivnytstvo – State construction*, 2, 1–7. Retrieved from <http://www.kb-uapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf> [in Ukrainian].
 11. *Bitiak Yu. P., Zui V. V.* (1996). *Administrativne pravo* [Administrative Law]. Kharkiv [in Ukrainian].