Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.

Ефективна економіка. 2023. № 1.

DOI: http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.1.24

УДК 338:567/89

І. М. Якимчук,

к. е. н., доцент кафедри менеджменту в будівництві,

Київський національний університет будівництва і архітектури

ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-9198-5188

УЗАГАЛЬНЕННЯ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

I. Yakymchuk,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management in Construction, Kyiv national university of construction and architecture

GENERALIZATION OF THE INFLUENCE OF STATE ADMINISTRATION ON THE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY

У статті досліджено ключові аспекти державного регулювання будівельної галузі. Підкреслено, що стан будівельної галузі впливає на працездатність усіх галузей економіки та життєві процеси відтворення населення. Нині управління будівництвом в Україні сприймається як система управління даним видом діяльності, що самостійно регулюється, за умов обов'язкового прямого впливу на цю сферу діяльності з боку органів державного управління. Втручання держави у регулювання будівельної діяльності необхідно для об'єднання державних (суспільних) та індивідуальних інтересів, з метою розвитку великих пропорцій (співвідношень) в економіці

між споживанням, накопиченням та інвестуванням на основі прогнозування, стратегічного планування, бюджетного фінансування, оподаткування та інших заходів державного впливу на ринки інвестицій, підрядних робіт, нерухомості.

The article examines the key aspects of state regulation of the construction industry. It is emphasized that the state of the construction industry affects the efficiency of all sectors of the economy and the vital processes of reproduction of the population. Currently, construction management in Ukraine is perceived as a system of management of this type of activity, which is independently regulated, under the conditions of mandatory direct influence on this field of activity on the part of state administration bodies. It was established that the state needs to regulate the construction industry, as it is a strategically important branch of the economy. Within its framework, many social objects are being built, the financing of which is mainly through the state budget. Also, the growth of private construction companies leads to disruptions of facilities in terms of terms and quality. State participation in the construction sector obliges compliance with the rights and obligations of all market participants. State intervention in the regulation of construction activities is necessary for the unification of state (public) and individual interests, in order to develop large proportions (relationships) in the economy between consumption, accumulation and investment on the basis of forecasting, strategic planning, budget financing, taxation and other measures of the state impact on the investment, contracting, and real estate markets. Paradigms of development of the construction industry in the conditions of globalization of the world economy exacerbated the conflict between economic attitudes and social expectations. Planning, contributing to the development of social institutions, harmonization of environmental conditions and necessary living standards, is designed to contribute to the improvement of the quality of life.To achieve them, it is necessary not only to understand the interdependence of the environment and development, planning and politics, social organization and territorial management, economy and ecology, resource base and quality of life, but also the issue of the interaction of construction science and practice. Therefore, there is a need to optimize the processes of regulation of socio-economic relations in this area. It was established that in accordance with the provisions of the current legislation, which determines the legal and organizational principles of construction activities, the operation of five such legislative bases of the system of

state management control and supervision is provided for: state architectural and construction control, author's supervision, technical supervision, independent engineering control in construction (profession of an independent consulting engineer), as well as market supervision.

Ключові слова: *будівельна галузь, будівництво, економіка, державне регулювання, нормативно-правове регулювання, державна політика, контроль.*

Keywords: *construction industry, construction, economy, state regulation, legal regulation, state policy, control.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах військового часу усі сфери економіки нашої країни потерпають від різноманітних ризиків, що продиктовані російсько-українською війною. Разом з тим важливо визначити нині роль держави у регулюванні будівельної галузі. Оскільки будівельний ринок України є галуззю економіки, що динамічно розвивалася, особливо останнім часом, в умовах трансформації господарського укладу і можливостях реалізації економічних інтересів всіх суб'єктів ринку. Стан будівельного комплексу впливає на працездатність усіх галузей економіки та життєвий процес населення. В даний час управління будівництвом в Україні сприймається як система управління даним видом діяльності при обов'язковому регулюючому впливі на цю сферу діяльності з боку органів державного управління.

Державі необхідно регулювати будівельну галузь, оскільки вона є стратегічно важливою галуззю економіки. У її рамках зводиться безліч соціальних об'єктів, фінансування яких переважно відбувається через держбюджет. Також розростання приватних будівельних компаній призводить до зривів об'єктів за термінами і якістю. Державна участь у будівельній сфері зобов'язує дотримання прав та обов'язків усіх учасників ринку. Збільшення конкуренції, а також забезпечення балансу між інвестиційною діяльністю та накопиченням на підставі різних видів фінансування та планування галузі з бюджету країни. Будівельний ринок є одним із основних джерел доходу держави. Держава, реалізуючи функцію управлінця, розробляє законодавчу

базу, згідно з якою відбувається контроль за діяльністю будівельної галузі. Недотримання відповідних нормативно-правових підстав здійснення будівельної діяльності призводить до застосування штрафних санкцій (фінансового чи адміністративного характеру). Наприклад, держава впливає на такі аспекти будівельної галузі як:

- ціноутворення в умовах ринкової економіки;

- встановлення норм та вимог до технічного обладнання, що використовується в процесі будівництва;

- контроль оплати суб'єктами податків, оформленням дозволів на будівельні роботи та іншої документації;

- контроль за негативним впливом будівництва на навколишнє середовище. Ці заходи потрібні. Їх реалізація, призводять до поліпшення якості споруджуваних об'єктів будівництва та будівельної продукції. Вони сприяють поліпшенню економіки нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців йдеться про необхідність державного регулювання будівельної сфери. Так, наприклад В. Дмитренко здійснив порівняння міжнародного та вітчизняного досвіду нормативно-правового забезпечення діяльності підприємств будівельної галузі [3]. О. Марушева виявила законодавчі засади контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління [4]. К. Рибак дослідив містобудівну діяльність як об’єкт адміністративно-правового регулювання [10]. Натомість О. Стукаленко систематизував відомості про адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі [11]. В умовах поліфонії думок дослідників щодо державного регулювання будівельної сфери виникає доцільність їх узагальнення та резюмування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в узагальненні впливу держави на розвиток та функціонування будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Втручання держави у регулювання будівельної діяльності необхідне для об'єднання державних

(суспільних) та індивідуальних інтересів, з метою розвитку великих пропорцій (співвідношень) в економіці між споживанням, накопиченням та інвестуванням на основі прогнозування, стратегічного планування, бюджетного фінансування, оподаткування та інших заходів державного впливу на ринки інвестицій, підрядних робіт, нерухомості.

Диференціація правового регулювання багато в чому зумовлена існуванням в державі різних інтересів. Визнана їх дихотомія – це публічні та приватні. «Публічний інтерес, – визначає Блейклі Дж. [2], – є визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку» [2, с. 45]. Натомість, Б. Беззубко [1] деталізує і підкреслює, що публічні інтереси включають в себе: державні інтереси в тій їх частині, яка відображає публічні інтереси суспільства в цілому, і громадські інтереси, що розуміються як інтереси громадянського суспільства, в тій мірі, яка відповідає рівню усвідомлення і пізнання цих інтересів і яка може бути забезпечена правовим захистом в конкретних соціально-економічних і політичних умовах [1, с. 34].

Під приватними інтересами розуміються інтереси окремих індивідів, що характеризують потреби, прагнення приватних осіб, які б мотивували їх на певну поведінку і не відповідають критеріям публічних інтересів. У господарській діяльності приватні інтереси засновані на прагненні отримувати максимальний прибуток від правомірного і незалежного (вільного) використання належних особам ресурсів (матеріальних і нематеріальних).

Активна зміна природи людиною багато в чому орієнтована на задоволення її приватних інтересів. Стосовно до будівельної сфери: основна питома вага становить введення в експлуатацію об'єктів приватної власності, що підтверджує переважання зацікавленості окремих осіб в зведенні об'єктів нерухомості. В сфері будівництва мають місце як приватні, так і публічні інтереси, і вони взаємопов'язані один з одним. Традиційно існує уявлення про їхні суперечності, але варіативність інтересів населення, бізнесу і держави та їх співвідношення «вельми своєрідно і не може бути вписано ні в яку застиглу

схему зважаючи на соціальну множинність і рольову мобільність діючих суб'єктів»6.

В основі конфлікту приватного і публічного, як справедливо зазначає Б. Беззубко [1], чотири причини. По-перше, переважання публічного інтересу, одержавлення і придушення приватного інтересу. По-друге, перебільшена оцінка приватного інтересу і забуття публічного інтересу. По-третє, тиск негативного неправового інтересу. По-четверте, позитивний тиск інтересу, невизнаного правом [1]. У той же час природа публічного інтересу сприяє зниженню можливого конфлікту з приватним інтересом, оскільки він сам по собі становить інтерес суспільства і має здатність до самообмеження самого себе не стільки заради конкретного приватного законного інтересу, скільки в силу закладеної в ньому діалектики особистого, суспільного і державного блага.

Основу правового регулювання будь-яких суспільних відносин, складають норми права, відображені і закріплені в законодавстві. Аналіз системи законодавства, яке регулює відносини забезпечення державних та громадських інтересів при здійсненні містобудівної діяльності в Україні, представляється доцільним почати з вивчення по «вертикалі», тобто відповідно до загальноприйнятої ієрархією нормативних правових актів в нашій державі, сформованої за ступенем убування юридичної сили. Конституційні норми, що регламентують відносини щодо забезпечення державних та громадських інтересів при здійсненні містобудівної діяльності в Україні в умовах загального землекористування, представлені комплексом наступних юридичних норм:

- по-перше, що регламентують правовий статус земель і правові основи землекористування;

- по-друге, що гарантують базові права і свободи людини і громадянина, включаючи право на сприятливе навколишнє середовище, свободу пересування, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги і демонстрації, ходи і пікетування та ряд інших прав, на реалізацію яких направлено право на загальне землекористування;

- по-третє, що обмежують обсяг права на загальне землекористування та що визначають його межі, визнають і гарантують приватну власність на земельні ресурси і землю;

Звісно ж, що конституційно-правовий механізм регулювання відносин забезпечення державних та громадських інтересів при здійсненні будівельної діяльності в Україні в умовах загального землекористування, в цілому, відповідає принципам і завданням державного будівництва на сучасному етапі, створює умови і передумови для забезпечення балансу інтересів усіх суб'єктів відносин загального землекористування, і з цієї причини яких-небудь коригувань не потребує.

Нормативно-правові основи забезпечення державних та громадських інтересів при здійсненні містобудівної діяльності в Україні знаходимо у Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 рр. [9]

Зокрема, у документі йде мова про необхідність створення цілісної та ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності, що полягає у забезпеченні комплексної правової основи для розвитку містобудівної діяльності, формуванні безпечного та комфортного середовища для населення, подоланні корупції в публічному секторі. Відтак, ця Концепція розроблена з метою забезпечення потреб розвитку національної економіки, сфери містобудівної діяльності, соціальної сфери у продукції та послугах підприємств та організацій будівельної галузі. Державна політика у сфері містобудівної діяльності має бути спрямована на забезпечення високих стандартів проживання, створення ефективних фінансово-економічних, технічних, організаційних і правових механізмів для вдосконалення соціально-економічного та просторового розвитку держави, регіонів та населених пунктів. Управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов’язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) і будівництвом як наслідком діяльності всіх суб’єктів містобудування (просторового планування).

Парадигми розвитку будівельної галузі в умовах глобалізації світової економіки загострили конфлікт між економічними установками і соціальними очікуваннями. Сьогодні не доводиться говорити про нейтральність сторін цього процесу, оскільки кожна з них шукає свої переваги. Тому вони не тільки зменшують ефективну владу супротивної сторони, але і збільшують ступінь невизначеності, як в середовищній динаміці, так і в прояві наслідків прийнятих рішень.

Планування, сприяючи розвитку суспільних інститутів, гармонізації екологічних умов і необхідних стандартів проживання, покликане сприяти поліпшенню якості життя. Для їх досягнення потрібно не тільки зрозуміти взаємозалежність середовища і розвитку, планування та політики, суспільного устрою і територіального управління, економіки та екології, ресурсної бази та якості життя, а й питання взаємодії будівельної науки і практики. Тому існує необхідність оптимізації процесів регулювання соціально-економічних відносин у цій сфері.

Як слушно резюмує О. Марушева «згідно з положеннями чинного законодавства [7], що визначає правові й організаційні засади здійснення архітектурної діяльності в будівництві, передбачено роботу п’яти таких законодавчих основ системи державного управління контролем і наглядом: державний архітектурно-будівельний контроль, авторський нагляд, технічний нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд» [5].

Державний архітектурно-будівельний контроль дозволяє встановити, чи дотримуються суб’єкти діяльності таких вимог, як:

1) законодавчі вимоги (містобудівна діяльність) [6]:

– вимоги проєктної документації;

– будівельні норми, національні стандарти;

– положення містобудівної документації;

– вихідні дані для проєктування об’єктів, технічні умови; – інші нормативні документи;

2) порядок проведення нагляду (авторський, технічний), спеціальних журналів, де ведеться облік виконання робіт, реєструються виконавчі документі, складені акти [6].

Технічний нагляд дозволяє встановити, чи дотримуються суб'єктами діяльності такі положення [8]:

– проєктні рішення;

– національні стандарти, будівельні норми;

– контроль якості й обсягів будівельних робіт.

Технічний нагляд здійснюється протягом усього процесу будівництва. Технічний нагляд здійснюють особи, обов'язковою вимогою до яких є наявність кваліфікаційного сертифіката, який видається архітектурно-будівельною атестаційною комісією.

Авторський нагляд дозволяє встановити, чи відповідають будівельно-монтажні роботи проєкту. Авторський нагляд здійснюється архітектором – автором проєкту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проєкту або уповноваженими особами (далі – генеральний проєктувальник) відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовник) протягом усього періоду будівництва і передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проєкту [12].

За словами дослідниця «контроль за дотриманням вимог проєктної документації на об'єктах – це спільний обов'язок вищерозглянутих трьох систем контролю, за винятком ринкового нагляду: архітектурно-будівельний контроль, авторський і технічний нагляд, а також новий інститут інженерів-консультантів, що містить деякі елементи вищезазначених систем. Ще одна спільна наглядова функція перших двох систем –контроль за тим, щоб були дотримані вимоги будівельних норм і національних стандартів. Проте, згідно з положеннями чинного законодавства, що визначають порядок проведення цих видів контролю, до повноважень осіб-виконавців технічного нагляду входить лише нагляд за дотриманням підрядниками будівельних норм, що регулюють, по суті, організаційно-технологічний бік будівельного процесу» [4].

Головним завданням будівельного регулювання є стандартизація у сфері безпеки та якості, які б не створювали перешкод виробникам товарів та послуг на будівельному ринку. Це важливий момент, адже зміни у цьому середовищі призводять до коригування ціноутворення, собівартості продукції, рівня витрат суб'єктів діяльності, сертифікації. Ще одним не менш важливим завданням державних структур є стимулювання учасників будівельного ринку на виконання діючих регламентів. Що призводить до підвищення якості споруд, зниження рівня небезпеки для життя/здоров'я людей, які використовують будівельні об'єкти.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виходячи з вищесказаного, слід зробити висновок про те, що в умовах сучасного будівельного ринку контроль з боку держави є невід'ємною частиною. Це дає можливість запобігання порушенню норм техніки безпеки, неправильного складання документації та інших правопорушень у цій сфері економіки. Регулювання будівельної галузі державою забезпечує захист інтересів (як персональних, і публічних) суб'єктів подібних правовідносин на законодавчому рівні.

Перспективи подальших наукових розвідок вбачаємо у виокремленні потенційно ефективних шляхів оновлення механізмів державного управління будівельною сферою.

Література

1. Беззубко Б. І. Розвиток стратегічного планування сучасних міст: монограф. Донецьк: Цифрова типографія. 2013. 245 с.
2. Блейклі Дж. Планування місцевого економічного розвитку: Теорія і практика. Пер. з англ. А. Кам’янець. 2-ге вид. Львів: Літопис, 2002. 416 с.
3. Дмитренко В. І. Міжнародний та вітчизняний досвід нормативно-правового забезпечення діяльності підприємств будівельної галузі. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/114.pdf (дата звернення: 12.12.2022).
4. Марушева О. А. Законодавчі засади контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського.* 2019. № 4. Том 30 (69). С. 87-92.

5. Порівняння функцій державного архітектурно-будівельного контролю та авторського і технічного нагляду. Вісник Держархбудінспекції України. 2017. № 1. Ст. ст. 24–29.

6. Порядок здійснення технічного нагляду під час будівництва об’єкта архітектури : постанова КМУ від 11 липня 2007 р. № 903. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF (дата звернення: 12.12.2022).

7. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687–XIV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14 (дата звернення: 12.12.2022).

8. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова КМУ від 23 травня 2011р. № 553. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF (дата звернення: 12.12.2022).

9. Проект Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. URL: http://www.vin.gov.ua/departament-budivnytstva-mistobuduvannia-ta-arkhitektury/17863-proekt-kontseptsii-publichnoho-upravlinnia-u-sferi-mistobudivnoi-diialnosti-na-2019-2030-roky (дата звернення: 20.12.2022).

10. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об’єкт адміністративно-правового регулювання : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: 2018. 275 с.

11. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

12. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-zaprovadzhuye-nezalezhnijinzhenernij-kontrol-u-budivnictvi (дата звернення: 12.12.2022).

References

1. Bezzubko, B. I. (2013), *Rozvytok stratehichnoho planuvannia suchasnykh mist* [Development of strategic planning of modern cities], Tsyfrova typohrafiia, Donets'k, Ukraine.

2. Blejkli, Dzh. (2002), *Planuvannia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku* [Planning of local economic development], Litopys, Kam'ianets'. L'viv, Ukraine.

3. Dmytrenko, V. I. (2019), “International and domestic experience of regulatory and legal support of construction industry enterprises”, available at: http://vvv.etsonomy.nayka.tsom.ua/pdf/11_2018/114.pdf (Accessed 12.12.2022).

4. Marusheva, O. A. (2019), “Legislative principles of control and

supervision in construction in the aspect of public administration". *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho*, vol. 4, no. 30 (69), pp. 87-92.

5. State Inspectorate for Urban Development of Ukraine (2017), "Comparison of the functions of state architectural and construction control and author's and technical supervision", *Visnyk Derzharkhbudinspektsii Ukrainy*, vol. 1, pp. 24–29.

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), Resolution "The procedure for carrying out technical supervision during the construction of an architectural object", available at: https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/903-2007-%D0%BF (Accessed 12.12.2022).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On architectural activity", available at: http://zakon4.rada.gov.ua/lavs/shov/687-14 (Accessed 12.12.2022).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution "On the approval of the Procedure for implementation of state architectural and construction control", available at: https://zakon.rada.gov.ua/lavs/shov/553-2011-%D0%BF (Accessed 12.12.2022).

9. Vinnytsia regional administration (2018), "Project Concept of public management in the field of urban development", available at: http://www.vin.gov.ua/departament-budivnytstva-mistobuduvannia-ta-arkhitektury/17863-proekt-kontseptsii-publichnoho-upravlinnia-u-sferi-mistobudivnoi-diialnosti-na-2019-2030-roky (Accessed 20.12.2022).

10. Rybak, K. O. (2018), "Urban planning activity as an object of administrative and legal regulation", Abstract of Ph.D., Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.

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

12. Government portal (2022), available at: https://www.kmu.gov.ua/ua/nevs/minregion-zaprovadzhuie-nezalezhniinzhenernij-kontrol-u-budivnitstvi (Accessed 12.12.2022).

Стаття надійшла до редакції 19.01.2023 р.