

**Юрій Григорович ПРАВ,**

кандидат економічних наук,

доцент кафедри публічного адміністрування

Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук

Міжрегіональної академії управління персоналом (м. Київ),

<https://orcid.org/0000-0003-0701-9479>

УДК 351/354

**ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У БУДІВНИЦТВІ**

Розглядаються актуальні питання розвитку будівельної галузі України з урахуванням трансформаційних процесів національної економіки та переходу на євроінтеграційний вектор розвитку. Система нормативно-правового забезпечення є основою побудови ефективної системи державного управління шляхом визначення повноважень органів державної влади, механізмів державного регулювання економічної діяльності та окресленням прав і обов'язків у системі «держава-приватні структури-громадські організації-суспільство-місцеве самоврядування». Метою статті є аналіз нормативно-правової бази формування системи державного управління економікою з урахуванням вимог розвитку будівельного сектору. Проведено структурування нормативно-правових документів, що визначають систему державного управління економікою, проаналізовано основні нормативно-правові документи з цього питання, визначено перспективи удосконалення системи нормативно-правового забезпечення відповідно до вимог забезпечення конкурентоздатності будівельної галузі на світових ринках. У статті аналізуються основні нормативно-правові документи, які регламентують межі державної регуляторної політики, визначено основні положення, що окреслюють шляхи реалізації механізмів державно-



го управління. Особливо виділено нормативно-правову базу, що визначає державну політику в галузі інвестування, інноваційно-дослідницької діяльності та регулювання земельних відносин як одне з основних питань на початкових етапах реалізації будівельних проєктів. За результатами проведеного аналізу визначено, що система нормативно-правового забезпечення є негнучкою до трансформацій та змін, які зараз активно відбуваються в умовах становлення європейських норм та цінностей. Отже, сукупність нормативно-правового забезпечення може розвиватися через впровадження кращих практик світового нормативного поля до вітчизняної системи законодавчого регулювання державного управління.

Ключові слова: будівельна галузь, механізми державного управління, нормативно-правове забезпечення державного управління.

В умовах трансформаційних процесів сучасної економічної системи України, переходу на євроінтеграційні вектори розвитку та створення умов для забезпечення конкурентоздатності національних галузей економіки на світових ринках збуту особливої актуальності набувають питання дослідження шляхів підвищення ефективності функціонування економічних систем. Однією із функцій держави є забезпечення можливостей щодо реалізації потенціалу суб'єктів господарської діяльності, створення умов для їх розвитку та формування конкурентоздатного бізнес-середовища. У цьому аспекті набувають особливої уваги питання впровадження ефективних механізмів державного управління різними галузями економічної діяльності. Будівельна галузь активно розвивається та має перспективи забезпечення економічного зростання для супутніх галузей народного господарства — транспорту, зв'язку, виробництву будівельних матеріалів тощо. Отже, питання розвитку будівництва може забезпечити не лише вирішення проблематики окремо взятої галузі, але й забезпечити економічне зростання національної економіки в цілому. Таким чином, питання розробки ефективних механізмів державного управління в галузі будівництва має актуальність. Відповідно одним із елементів забезпечення реалізації механізмів державного управління національною економічною системою є декларування цих принципів організації діяльності шляхом розробки нормативно-правового забезпечення їх впровадження на практиці.

Актуальність теми обумовила велику кількість досліджень та публікацій, що їй присвячені. Зокрема С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко розглядали у своїй роботі питання державного регулювання з урахуванням специфічних характеристик національної економіки для виведення її на конкурентоздатні світові позиції шляхом трансформаційних процесів системи регулювання окремих галузей народного господарства [1]. В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов досліджували взаємозв'язки різних гілок влади у системі управління будівель-



ною галуззю, визначали роль і місце органів державної влади та місцевого самоврядування в системі взаємовідносин між владою та бізнесом [2]. В. В. Цветков, В. П. Горбатенко розглядали питання мінімізації бюрократичного впливу в системі державного управління та забезпечення розвитку будівельної галузі з урахуванням питань необхідності лібералізації ринку в Україні [3]. Дисертаційне дослідження А. В. Матвійчука присвячені питанням окреслення меж регулювання системою державного управління норм та стандартів, правил, прав та обов'язків у галузі будівництва у відносинах замовника, постачальника, підрядників різних рівнів та контролюючих органів у системі державної влади [4]. В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич визначали особливості державної політики у сфері регулювання галузей народного господарства із урахуванням трендів дерегуляції та їх ефективності у світовій економічній практиці [5]. О. Непомнящий, О. Радченко визначали перспективи державного регулювання будівельної галузі із аспектом на розвиток житлового будівництва для вирішення соціально-економічних проблем національної економічної системи [6]. Загалом, залишається невирішеним питанням побудови ефективної системи нормативно-правового забезпечення процесів господарської діяльності, зокрема розвитку галузі будівництва, через реалізацію державних механізмів для виконання функцій державного управління економікою.

Метою статті визначено аналіз нормативно-правової бази формування системи державного управління економікою з урахуванням вимог розвитку будівельного сектору.

Відповідно до окресленої мети реалізується низка завдань: структуровано основні нормативно-правові документи, що визначають систему державного управління економікою; надається теоретичне визначення поняттю державного управління, що декларовано законодавчо; здійснюється аналіз основних нормативно-правових документів, що регламентують систему державного управління економікою; надаються рекомендації щодо удосконалення системи нормативно-правового забезпечення відповідно до вимог забезпечення конкурентоздатності будівельної галузі на світових ринках.

Система нормативно-правового забезпечення є одним із базисних елементів реалізації механізмів державного управління. В умовах трансформаційних процесів національної економіки перед системою державної влади ставиться нове завдання — відповідність інструментів та механізмів реалізації державної політики умовам забезпечення конкурентоздатності економічної системи на світових ринках. У такій ситуації доцільно розглянути можливості застосування провідного досвіду нормативно-правового забезпечення державного управління, що є неможливим без аналізу чинної законодавчої системи в Україні для виявлення її переваг та недоліків.

Законодавча база системи державного управління в економіці представлена такими нормативно-правовими документами: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс



України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про державні цільові програми», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу». Окремо доцільно виділити низку законодавчих актів, які визначають саме систему державного регулювання економічного розвитку, серед них — закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» та «Про інвестиційну діяльність».

Питання виділення землі та визначення призначення земельної ділянки регламентуються Земельним кодексом України, що є дуже важливими на початкових етапах реалізації будівельних проектів. Законодавчий базис системи державного регулювання галузі будівництва визначає права та обов'язки, межі повноважень органів влади різних рівнів, організацію системи взаємовідносин із приватними суб'єктами господарювання. Аналіз базових нормативно-правових документів, що регламентують систему державного управління економічною діяльністю, із урахуванням специфіки будівництва, можна представити в табл. 1.

Таблиця 1

Нормативно-правове забезпечення державного управління економічними системами

Назва документа	Ким та коли прийнято	Описання організаційної складової реалізації державної регуляторної політики
Конституція України	Верховна Рада України, 28 червня 1996р.	«... роль владних органів різних рівнів у розвитку держави, що є основою системи відносин публічного та приватного сектору» [7].
Бюджетний кодекс України	Верховна Рада України, 8 липня 2010 р.	«... визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства» [8], тобто умови розвитку економіки у системі забезпечення «державних доходів-видатків».
Земельний кодекс України	Верховна Рада України, 25 жовтня 2001 р.	«... регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель» [9], тобто формування умов виділення та використання земель різного призначення».
Цивільний кодекс України	Верховна Рада України, 16 січня 2003 р.	регулює «особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників» [10], тобто визначення умов відносин з точки зору операцій з майном або визначенням певних зобов'язань.



Продовження табл. 1

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку»	Верховна Рада України, 23 березня 2000 р.	визначає державне прогнозування розвитку як «науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки ... можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому» [11], тобто умови забезпечення економічного розвитку та реалізації прогнозів.
Закон України «Про державні цільові програми»	Верховна Рада України, 18 березня 2004 р.	«комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць» [12], тобто програмне управління розвитком економіки через систему державних механізмів регулювання.
Закон України «Про місцеві державні адміністрації»	Верховна Рада України, 9 квітня 1999 р.	«визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій» [13], тобто регламентує виконання владних повноважень на місцях (у регіонах), наділяє місцеві державні адміністрації повноваженнями здійснення регулювання, впливу, моніторингу та контролю за виконанням законодавчих норм.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Верховна Рада України, 21 травня 1997 р.	«визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [14], тобто проводить розмежування повноважень органів державної та місцевої влади, створює умови для налагодження плідної взаємодії державного та муніципального владних рівнів для забезпечення сталого економічного розвитку країни.
Закон України «Про державну службу»	Верховна Рада України, 10 грудня 2015 р.	«визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства» [15], тобто безпосередньо встановлює ієрархію органів державної влади та прописує механізми реалізації державної регуляторної політики відповідно до організаційної системи державного управління.
Кодекс про адміністративні правопорушення	Верховна Рада Української РСР, 7 грудня 1984 р.	визначає відповідальність за здійснення адміністративних правопорушень під час реалізації будівельної діяльності (розд. 8) та правопорушення під час недотримання норм та стандартів якості проведення будівельних робіт (розд. 13) [16].
Закон України «Про інвестиційну діяльність»	Верховна Рада України, 18 вересня 1991 р.	визначає механізми реалізації інвестиційної політики, в тому числі в галузі капітального будівництва, визначає основні фонди, створені в результаті проведення будівельних робіт, як основні джерела забезпечення інвестиційної привабливості, визначає принципи та стандарти виконання державного замовлення на будівництво та оцінку фінансової спроможності реалізації інвестиційних проектів [17].



Закінчення табл. 1

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»	Верховна Рада України, 13 грудня 1991 р.	визначає проектні та вишукувальні роботи у будівництві як науково-технічну діяльність [18].
Закон України «Про науково-технічну експертизу»	Верховна Рада України, 10 лютого 1995 р.	«визначає правові, організаційні й фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин галузі організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури та змісту пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, ... програм і проєктів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу та оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень» [19], зокрема визначає механізми проведення науково-технічних експертиз будівельних проєктів.

Відносини під час реалізації державної політики розвитку економіки із органами місцевого самоврядування у сфері розмежування повноважень та сфер відповідальності визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Окремі аспекти технічного та технологічного регламентування діяльності окремих галузей народного господарства, зокрема норми та стандарти під час реалізації проєктів будівництва та забезпечення науково-дослідницької та інноваційної діяльності в будівельній галузі визначено Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» та Законом України «Про науково-технічну експертизу».

Таким чином, здійснивши аналіз нормативно-правового забезпечення системи державного управління економічним розвитком, зокрема розвитком галузі будівництва, визначено, що чинне нормативно-правове поле визначає лише загальні елементи організації процесів державного управління. Узагальненість нормативно-правової бази не дозволяє визначати окремо специфіку кожної галузі народного господарства та робить законодавчу систему негнучкою до трансформацій у разі змін внутрішнього та зовнішнього середовища чи необхідності відповідати новим викликам суспільства для забезпечення конкурентоспроможності економіки.

Отже, в результаті проведеного дослідження визначено базис нормативно-правового забезпечення системи державного управління економічним розвитком. Законодавчі акти були проаналізовані на предмет визначення організаційних механізмів реалізації управлінських функцій через систему державного управління з урахуванням специфіки будівельної галузі. Визначено, що система нормативно-правового забезпечення є негнучкою до трансформацій та змін, які зараз активно відбуваються в умовах становлення європейських норм та цінностей. Отже, сукупність нормативно-правового забезпечення може розвиватися через впровадження кращих практик світово-



го нормативного поля до вітчизняної системи законодавчого регулювання державного управління, що має стати перспективою подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. Державне регулювання економіки. 2-ге вид. К. : КНЕУ, 2005. 440 с.
2. Гнилорібов В. В., Тихонов В. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. 376 с.
3. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
4. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 215 арк.
5. Бодров В. Г., Сафронова О. М., Балдич Н. І. Державне регулювання економіки та економічна політика. К. : Академвидав, 2010. 520 с.
6. Непомнящий О., Радченко О. Національний огляд житлового сектору в Україні: дороговказ урядової житлової політики. *Публічне управління: теорія і практика*. 2013. Вип. 4. С. 153–159.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/cEeFSo>.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/TL8ccc>.
9. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768–III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/VQLKWA>.
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/CsYckb>.
11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602–III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/7ctksb>.
12. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/WKESa8>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/AwWTFe>.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 290/97. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/VCKsYp>.
15. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/SEoBvf>.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/iUVHGx>.
17. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/iKAtci>.



18. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 07.03.2018 р. № 2269–VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/eEHvVL>.
19. Про науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95–ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/n9mzAb>.

Надійшла до редакції 01.12.2018

Prav, Yu. H. The Issue of Regulatory and Legal Support for the Implementation of the Mechanisms of Public Administration in Construction

The issues of development of the construction industry of Ukraine are considered in the context of the transformational processes in the national economy and the transition to the European integration vector of development. The system of normative-legal provision is the basis for building an effective system of public administration by defining the powers of state authorities, mechanisms of state regulation of economic activity and outlining the rights and obligations in the system of relationships between state and private structures, public organizations, society and local self-government. The purpose of the article is to analyze the regulatory and legal framework for the formation of the system of state economic management taking into account the requirements of the development of the construction sector. The structuring of normative documents defining the system of state economic management was carried out, the main regulatory and legal documents on this issue were analyzed, prospects of improvement of the legal and regulatory system were determined in accordance with the requirements of ensuring the competitiveness of the construction industry in the world markets. The article analyzes the main legal documents regulating the limits of the state regulatory policy, defines the main provisions outlining the ways of implementation of the mechanisms of public administration. Separately, the legal and regulatory framework that defines the state policy in the field of investment, innovation research and regulation of land relations is identified as one of the main issues at the initial stages of the implementation of construction projects. According to the results of the analysis, it is determined that the system of legal regulation is inflexible for transformations and changes that are now actively taking place in the context of the formation of European norms and values. Consequently, a set of normative-legal support can be developed through the implementing the best practices of the world normative field to the domestic system of legislative regulation of public administration.

Keywords: construction industry, mechanisms of state administration, normative-legal support of state administration.

