

*І. О. Драган,  
д. держ. упр., професор, завідувач кафедри права та правоохоронної діяльності,  
Державний університет "Житомирська політехніка", м. Житомир  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5716-1273>*

*І. В. Драган,  
д. держ. упр., старший науковий співробітник, старший науковий співробітник  
відділу методології сталого розвитку, Інститут демографії  
та проблем якості життя НАН України, м. Київ  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6906-5000>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.8.196

## КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА

*I. Dragan,  
Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Law  
and Law Enforcement Activities, Zhytomyr Polytechnic State University, Zhytomyr*

*I. Dragan,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Senior Research Fellow of the Department  
of Sustainable Development Methodology, Institute for demography and life quality  
problems of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv*

### COMPREHENSIVE APPROACH FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT OF CONSTRUCTION INDUSTRY

**В статті досліджено розвиток галузі будівництва як об'єкту державного управління, особливу увагу приділено уточненню його змісту. Зазначено, що розвиток галузі будівництва може ефективно здійснюватися при ефективній взаємодії суб'єктів цього процесу. Обґрунтовано необхідність застосування комплексного підходу до розвитку галузі будівництва на всіх рівнях управління, що передбачає: комплексне використання природних ресурсів, відходів промисловості з метою дотримання екологічних вимог; комбінування специфічних процесів будівництва й виробництва на основі модернізації та інноваційних технологій; розвиток внутрішньосистемних зв'язків між регіональними й локальними суб'єктами розвитку галузі будівництва. Доведено, що в сучасних суспільних умовах розвиток галузі будівництва має забезпечуватися не лише конкуренцією, але й на основі механізмів та інструментів державного управління. Втручання держави в сферу діяльності суб'єктів господарювання галузі будівництва має здійснюватися через опосередкований вплив. Суб'єкти управління мають зберегти такий функціонал: захист механізму ринкового ціноутворення; підвищення ефективності механізму конкурентного ціноутворення; формування складових такого механізму там, де він самостійно не виник.**

**Позначаючи потребу активізації процесів розвитку галузі будівництва, потребують врахування наступні положення: вдосконалення правової бази щодо підтримки суб'єктів розвитку галузі будівництва; формування пільгових умов для інвесторів з урахуванням інтересів відповідної території; організаційне забезпечення реалізації програм і проектів у галузі будівництва; науково-методичне забезпечення державного управління; розвиток місцевої інфраструктури розвитку галузі; сприяння розвитку інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, фінансова підтримка; інформаційне забезпечення та підготовка кадрів галузі будівництва.**

**The article examines the development of the construction industry as an object of state administration, special attention is paid to clarifying its content. It is noted that the development of the construction industry can be effectively carried out with the effective interaction of the subjects of this process. The need to apply an integrated approach to the development of the construction industry at all levels of management is substantiated, which includes: integrated use of natural resources, industrial waste in order to comply with environmental requirements; combining specific construction and production processes based on modernization and innovative technologies; the development of intra-systemic connections between regional and local subjects of the development of the construction industry. It has been proven that in modern social conditions, the development**

*of the construction industry should be ensured not only by competition, but also on the basis of state management mechanisms and tools. State intervention in the sphere of activity of business entities in the construction industry should be carried out through indirect influence. Management entities must maintain the following functionality: protection of the market pricing mechanism; increasing the effectiveness of the competitive pricing mechanism; the formation of components of such a mechanism where it did not arise independently.*

*The process of development of the construction industry is connected with overcoming the relevant difficulties. The functioning of the subjects of such a process must be balanced with the principles of rational resource use and compliance with environmental requirements. The analysis of the functions and connections of the subjects of the development of the construction industry allows us to come to a conclusion about its importance for the country's economy. The effectiveness of this process significantly affects the level of socio-economic development in the country, ensures the implementation of reproductive processes (simple and advanced) of other economic sectors, the development of the non-production sphere and infrastructure.*

*The development of the construction industry involves the formation of an organizational system and a system of financial support for capital construction, consisting of structures that combine scientific research and design, material and technical support with construction production, personnel support, infrastructure, the interaction of which contributes to increasing the effectiveness of development programs, taking into account territorial and sectoral aspects of cooperation, concentration and specialization of production, rational use of nature and compliance with ecological requirements.*

*In the context of the management methodology, the development of the construction industry involves the interaction of social, economic and technical elements of a single system, which includes controlled and controlling subsystems that are interconnected by communication channels. Effective management of the development of the construction industry requires the formation of an organizational and economic mechanism that would take into account the interests of stakeholders. At the same time, it is necessary to achieve optimal interaction between the subject and the object of management. This will contribute to the increase in commissioning of construction facilities, increase in the level of efficiency of the production process, improvement of the socio-economic situation in the country and in certain regions. Determining the need to intensify the processes of development of the construction industry, the following provisions need to be taken into account: improvement of the legal framework regarding the support of subjects of development of the construction industry; formation of favorable conditions for investors taking into account the interests of the relevant territory; organizational support for the implementation of programs and projects in the field of construction; scientific and methodological support of state administration; development of local industry development infrastructure; promoting the development of innovative activities of business entities, financial support; information provision and training of personnel in the construction industry.*

*Ключові слова: галузь будівництва, державне управління, комплексний підхід, структура галузі, організаційно-економічний механізм, фінансування.*

*Key words: construction industry, public administration, integrated approach, structure of the industry, organizational and economic mechanism, financing.*

## ВСТУП

Тенденції в сучасній економічній системі, інтенсивність галузевої взаємодії визначають необхідність застосування системного підходу до проведення досліджень галузі будівництва з позиції державного управління, невід'ємно від інших елементів національної економічної системи, з урахуванням ключових інвестиційних тенденцій через їх вплив на виробничі процеси у галузі будівництва. Чітке розуміння позиції галузі будівництва в економіці України, територіальних особливостей організації виробничих процесів, галузевої структури — потребує уточнення її сутності як соціально-економічної системи з позиції державного впливу, усвідомлення її особливостей та основних тенденцій.

Аналіз наукової літератури дав змогу встановити, що в галузі науки державного управління проблемам розвитку галузі будівництва приділено значну увагу, зокрема у публікаціях таких науковців, як: І. Ансофф, А. Маршал, М. Портер, Й. Шумпетер, В. Бакуменко, Л. Беззубко, М. Бурмака, О. Васильєва, О. Дацій, В. Дорофієнко, О. Ковалевська, М. Орлатий та інші.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз процесів й тенденцій розвитку галузі будівництва в Україні як об'єкту державного управління, а також уточнення його особливостей.

## РЕЗУЛЬТАТ

Необхідно зазначити, що в наукових публікаціях часто ототожнюються категорії "галузь будівництва", "сфера будівництва", "будівельний комплекс". Найбільш популярною є категорія "галузь будівництва", яка відображає змістовні характеристики відносин у відповідній економічній системі [1; 2; 5; 6; 7]. Галузеве управління, безумовно, передбачає дієві заходи впливу з боку держави, проте суб'єкти державного управління втратили безпосередню можливість прямого управління суб'єктами господарювання, зберігши за собою важелі правового регулювання переважно на основі опосередкованого впливу.

На думку Ковалевської О.П., галузь будівництва являє собою систему господарсько-правових відносин учасників будівельного виробництва щодо освоєння

ресурсів й подальшого створення матеріальних благ. В організаційному плані галузь будівництва включає такі елементи: проектні установи та інфраструктура; будівельні підприємства; виробництво будівельних матеріалів. Особливе місце при цьому займають складові, діяльність яких орієнтована на залучення інвестиційних ресурсів [5].

Також галузь будівництва у теорії розглядають як комплекс виробничих і невиробничих об'єктів, що забезпечують реалізацію капітальних вкладень щодо здійснення житлової політики [7].

Гене́за категорії "галузь будівництва" визначається розвитком ринкових економічних відносин в Україні. Розвиток галузі будівництва пов'язаний із мінімізацією часового лагу між інвестуванням й отриманням кінцевого фінансового результату. Проте така ситуація суттєво ускладнюється еластичністю пропозиції на ринку нерухомості, спричиненою специфікою результату діяльності в галузі внаслідок значної тривалості процесу виробництва.

Трансформація й ускладнення категорії "галузь будівництва" на сучасному етапі суспільного розвитку відбувається за рахунок інкорпорування посередників у процесі будівельного виробництва. Зокрема, це стосується постачальників матеріально-технічних ресурсів, логістичних підприємств та інших суміжних компаній. Також до галузі будівництва включають суб'єктів господарювання, які надають консалтингові та інформаційні послуги. Разом із тим, цей підхід є дискусійним для здійснення аналізу державного управління розвитком галузі будівництва.

Популярною серед дослідників [2] є також позиція, за якою галузь будівництва представлена як комплекс виробництв продукції будівельного призначення для забезпечення будівельних підприємств оборотними й основними засобами.

Розвиток галузі будівництва на сьогодні обумовлений комбінування процесу безпосереднього будівництва із інвестиційним процесом. Результат функціонування галузі будівництва відбиває наявні потреби у формуванні кінцевого продукту. Масштаби капітальних інвестицій визначаються умовами й можливостями отримання банківських кредитів, доходами інвесторів, економічною доцільністю консолідації капіталів, можливостями інвестування з боку держави й територіальних громад тощо.

В структурі галузі будівництва на сьогодні основою виступає діяльність конкретного господарюючого суб'єкта, спроможного адаптуватись до мінливих умов функціонування ринку нерухомості, будівельних конструкцій й матеріалів, адекватно в рамках правового поля реагувати на їх коливання, але не вплив держави щодо розв'язання стратегічних завдань.

Наведемо підходи до розуміння сутності галузі будівництва [1—7]. Так, за технологічним підходом галузь будівництва об'єктивно існує за будь-якої системи управління економічною системою. Окрім того, на сьогодні для державного управління розвитком економіки сам термін "галузь будівництва" по суті став абстрактною категорією і не відбиває зміст відносин економічно-організаційного характеру. Це можна пояснити ліквідацією системи будівельних трестів, головних управлінь,

їх об'єднань, на чолі з профільним міністерством. На середньому рівні управлінської системи це спричинило певну прогалину. Діяльність господарюючих суб'єктів галузі будівництва відзначається самостійним характером, у зв'язку з чим державний вплив їх функціонально-господарську поведінку є опосередкованим через ухвалення відповідних нормативно-правових актів.

Щодо регіонального підходу до управління галузю будівництва, то він передбачає організацію і забезпечення регуляторних заходів щодо розвитку галузі з урахуванням специфіки регіонів та національних інтересів. Розвиток галузі будівництва в теорії державного управління розглядається як система взаємовідносин господарського характеру щодо запозичення/накопичення інвестиційних ресурсів для їх подальшого ефективного застосування щодо створення, технічного переоснащення, реконструкції основних засобів в системі національної економіки [2]. Взаємодія суб'єктів господарювання для реалізації їх економічних інтересів відбувається здійснюються на основі будівельної діяльності із залученням інвестиційних ресурсів. Також розвиток галузі будівництва розглядається доволі часто як діяльність, що здійснюється через систему відповідних виробничих, функціональних, інституційних структур.

Розвиток галузі будівництва передбачає залучення деякою частини сектора "фінансових" й "нефінансових" суб'єктів господарської діяльності. До його складу також частково відносять домашні господарства та суб'єктів державного управління. Таким чином, до розвитку галузі будівництва залучені: будівельні та виробничі підприємства, інституційні структури, інвестори. Окрім того, процес розвитку галузі будівництва включає також регіональні й локальні комплекси, кожен з яких відзначається певною специфікою щодо функціонування і розвитку.

Найбільш популярним є визначення розвитку галузі будівництва як поєднання організованого комплексу будівельних виробництв, які складають певну соціально-економічну систему, а також господарських результатів на засадах галузевого управління. При цьому учасники процесу розвитку галузі будівництва реалізують власні інтереси на основі консолідації фінансових ресурсів для виробництва та подальшої реалізації об'єктів будівництва. В межах такого процесу відбувається інвестування в основний капітал через будівництво (реконструкція, нове будівництво, розширення, технічне переоснащення) [7].

Серед ключових завдань розвитку галузі будівництва виділяють такі: відтворення виробничих (невиробничих) засобів для різних галузей економіки, забезпечення її ефективності; підвищення якості та поліпшення експлуатаційних властивостей продукції галузі будівництва на основі застосування інноваційних технологій та матеріалів; розвиток соціальної інфраструктури, житлового фонду й створення на цій основі умов для відтворення людських ресурсів; розвиток основі інновацій матеріально-технічної бази. Таким чином, розвиток галузі будівництва суттєво впливає на процеси в інших сферах суспільного життя та галузях економіки, а також соціальний та економічний розвиток територій.

Найпоширеніше розуміння змісту розвитку галузі будівництва, як правило, містить такі основні складові: будівельна індустрія; комплекс галузей, що забезпечують виробництво будівельних матеріалів; інвестиційний й інфраструктурний блок. Проте це потребує уточнення сутності, а також ролі окремих суб'єктів процесу розвитку галузі будівництва. Зокрема, функціональну структуру розвитку галузі будівництва утворюють підсистеми, об'єднані здійсненням загальної функції. Головною ланкою є будівельно-монтажний компонент, що включає будівельно-монтажні, експлуатаційні та ремонтні підприємства, діяльність яких спрямована на забезпечення кінцевого результату галузі. Стан цієї ланки визначає якість продукції, інші показники будівельної індустрії (вартість, терміни тощо).

Наступною є управлінська ланка, головним змістом діяльності якої є організації самого процесу, сприяння впровадженню інновацій в будівельній індустрії й управлінні, здійснення контролю. Головне завдання цієї підсистеми передбачає забезпечення оптимального розвитку галузі, розміщення її основних складових. Функціями цієї ланки є планування щодо капітальних вкладень, організаційне забезпечення науково-дослідних, проектно-вишукувальних й експериментальних робіт, управління підсистемами галузі будівництва.

Ще одним виступає індустріально-виробничий блок, який включає комплекс виробництва будівельних матеріалів, конструкцій, деталей, а також галузей, які постачають основні засоби для будівництва та спеціалізовані послуги й обладнання. Наступним є інфраструктурний блок, функціонування якого орієнтоване на розвиток технічних рішень, покращення умов праці, а також підготовки кадрів. До такого блоку входять суб'єкти господарювання, які також здійснюють матеріально-технічне постачання, забезпечують комплектацію виробництва.

Науково-дослідний блок спрямований на науковий й технологічний розвиток будівництва, впровадження у виробництво й проектування інновацій [4]. Наступний блок розвитку галузі будівництва включає металургійну, деревообробну, хімічну та інші промислові галузі, які виробляють спеціальні види сировини або продукції для застосування у будівництві. Тому важливим є врахування та аналіз впливу таких галузей на розвиток галузі будівництва. У свою чергу інвестиційно-фінансовий блок включає відповідні інститути (банки, фонди), а також фінансові механізми розвитку будівельного виробництва [3].

Процес розвитку галузі будівництва пов'язаний з подоланням відповідних труднощів. Функціонування суб'єктів такого процесу необхідно збалансувати з на засадах раціонального ресурсокористування і дотримання екологічних вимог. Аналіз функцій та зв'язків суб'єктів розвитку галузі будівництва дає змогу дійти висновку про його важливість для економіки країни. Ефективність цього процесу суттєво впливає на рівень соціально-економічного розвитку в масштабах країни, забезпечує реалізацію відтворювальних процесів (просте і розширене) інших економічних галузей, розвиток невиробничої сфери та інфраструктури.

Розвиток галузі будівництва передбачає формування організаційної системи і системи фінансового забезпечення капітального будівництва, що складається зі структур, які поєднують проведення наукових досліджень й здійснюють проектування, матеріально-технічне забезпечення із будівельним виробництвом, кадрове забезпечення, інфраструктуру, взаємодія яких сприяє підвищенню ефективності програм розвитку з урахуванням територіально-галузових аспектів кооперації, концентрації й спеціалізації виробництва, раціонального природокористування й дотримання екологічних вимог.

У контексті методології управління розвиток галузі будівництва передбачає взаємодію соціальних, економічних й технічних елементів єдиної системи, що включає керування і керувану підсистеми, які взаємопов'язані каналами комунікації. Ефективне управління розвитком галузі будівництва потребує формування організаційно-економічного механізму, який би враховував інтереси стейкхолдерів. Необхідно при цьому домогтися оптимальної взаємодії суб'єкта й об'єкта управління. Це сприятиме зростанню введення в експлуатацію об'єктів будівництва, підвищенню рівня ефективності виробничого процесу, покращенню соціально-економічної ситуації в країні та в окремих регіонах.

Щодо державного управління розвитком галузі будівництва, то необхідно виділити його основне завдання — сприяння формуванню та розвитку механізмів ефективного реалізації цього процесу, які мають враховувати правові, соціальні, економічні, демографічні, екологічні характеристики відповідної території, зокрема: реалізація містобудівної політики; вплив на формування інфраструктури території (виробничої, соціальної); створення умов для інвестиційного забезпечення розвитку галузі будівництва тощо.

Державне управління розвитком галузі будівництва має здійснюватися на основі використання комплексу заходів організаційно-економічного й правового характеру, зокрема: коригування нормативно-правових актів; регулювання будівельних підрядів на основі державних замовлень; підтримка конкуренції та антимонопольний контроль; прогнозування й планування розвитку напрямків економіки; вплив на структуру суспільного попиту на основі фінансово-кредитної, бюджетної, податкової політики; цінове регулювання; створення системи захисту інвестицій; підготовка кадрів та здійснення інноваційної політики тощо.

В цілому розвиток галузі будівництва у контексті організаційного забезпечення економічних процесів враховує потребу у формуванні інтегральної макросистеми із складними зовнішніми зв'язками її суб'єктів та динамічними внутрішніми процесами, які відповідають характеру і тенденціям економічної системи. При цьому планування розвитку галузі будівництва у контексті територіальної організації пов'язане з вирішенням певних проблем і потребує значного часового ресурсу, включає розробку програми інноваційного розвитку, прогнозування розміщення та розвитку продуктивних сил, цільових програм, генеральних планів міст і районів тощо.

Ефективність розвитку галузі будівництва, як і зменшення витрат на будівництво об'єктів на сучасному етапі суспільного розвитку визначаються переважно такими

чинниками: адміністративними бар'єрами; інфраструктурний розвиток (транспортної, комунальної); компетентністю замовників; якістю проектів; якістю будівельних матеріалів; організацію будівельного виробництва; кадровим забезпеченням та надійністю постачання ресурсів.

При ефективній організації будівельного виробництва формуються взаємозв'язки складовими будівельної діяльності, чим забезпечується максимальний внесок учасників у створення кінцевого продукту галузі будівництва. При цьому замовник чітко визначає вимоги до проекту, здатний більш об'єктивно оцінити проекти з урахуванням специфіки місцевих умов. Проектні організації ретельно враховують прив'язки проекту, готують рекомендації щодо матеріалів, типу будівель, інвестиційного забезпечення розвитку галузі будівництва. Підхід щодо територіальної організації розвитку галузі будівництва забезпечує оптимізацію транспортних витрат, сприяє ефективному використанню місцевих матеріалів.

Визначаючи потребу активізації процесів розвитку галузі будівництва, потребують врахування наступні положення: вдосконалення правової бази щодо підтримки суб'єктів розвитку галузі будівництва; формування пільгових умов для інвесторів з урахуванням інтересів відповідної території; організаційне забезпечення реалізації програм і проектів у галузі будівництва; науково-методичне забезпечення державного управління; розвиток місцевої інфраструктури розвитку галузі; сприяння розвитку інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, фінансова підтримка; інформаційне забезпечення та підготовка кадрів галузі будівництва.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, в сучасних суспільних умовах розвиток галузі будівництва має забезпечуватися не лише конкуренцією, але й на основі механізмів та інструментів державного управління. Втручання держави в сферу діяльності суб'єктів господарювання галузі будівництва має здійснюватися через опосередкований вплив. Суб'єкти управління мають зберегти такий функціонал: захист механізму ринкового ціноутворення; підвищення ефективності механізму конкурентного ціноутворення; формування складових такого механізму там, де він самостійно не виник.

Розвиток галузі будівництва може ефективно здійснюватись при ефективній взаємодії суб'єктів цього процесу. Організація такої взаємодії ґрунтується на комплексному підході на всіх управлінських рівнях. Комплексність підходу передбачає: комплексне використання природних ресурсів, відходів промисловості з метою дотримання екологічних вимог; комбінування специфічних процесів будівництва й виробництва на основі модернізації та інноваційних технологій; розвиток внутрішньосистемних зв'язків між регіональними й локальними суб'єктами розвитку галузі будівництва.

## Література:

1. Адамська І. Сучасний стан й тенденції розвитку будівельної галузі України. Галицький економічний вісник. № 5 (60). 2019. С. 7 — 15.

2. Дорофійенко В.В., Беззубко Л.В. Менеджмент в строительстве: региональный аспект: монография. Макеевка: ДонГАСА, 2004. 269 с.

3. Драган І.О., Кучма Ю.В. Реалізація державного регулювання в сфері житлового будівництва: механізм фінансового забезпечення. Науковий вісник Академії муніципального управління (Серія "Управління"). Вип. 3. К.: Академія муніципального управління. 2016. С. 16 — 26.

4. Драган І.В. Особливості інноваційно-інвестиційної діяльності в умовах трансформаційних перетворень національної економіки. Продуктивні сили і регіональна економіка: збірник наукових праць: у 2 ч. / РВПС України НАН України. К.: РВПС України НАН України, 2010. Ч. 1. С. 110 — 111.

5. Ковалевська О.П. Методичні основи формування стратегії розвитку інвестиційно-будівельного комплексу. Науковий вісник Академії муніципального управління (Серія "Управління"). Вип. 4. К.: Академія муніципального управління. 2011. С. 107 — 113.

6. Паламарчук О.М., Петришина С.В. Будівельна галузь України: стан та прогнози. Економіка та суспільство. Вип. 51. 2023. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2497>

7. Шарова С.В. Економічна сутність та основні характеристики інвестиційного процесу на ринку первинного житла. Ефективна економіка. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>

## References:

1. Adams'ka, I. (2019), "Current state and development trends of the construction industry of Ukraine", *Halyts'kyj ekonomichnyj visnyk*, vol. 5 (60), pp. 7 — 15.

2. Dorofienko, V. V. and Bezzubko, L. V. (2004), *Management in construction: a regional aspect* [Management in construction: a regional aspect], DonGASA, Makeevka, Ukraine.

3. Drahan, I.O. and Kuchma, Yu.V. (2016), "Implementation of state regulation in the field of housing construction: the mechanism of financial support", *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia* (Seria "Upravlinnia"), vol. 3, pp. 16 — 26.

4. Drahan, I.V. (2010), "Peculiarities of innovation and investment activity in the conditions of transformative transformations of the national economy", *Produktivni syly i rehional'na ekonomika: zbirnyk naukovykh prats'*, vol. 1, pp. 110 — 111.

5. Kovalevs'ka, O.P. (2011), "Methodological guidelines for the development strategy of investment-building complex", *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia*: Seria "Upravlinnia", vol. 4/2011, pp. 107 — 113.

6. Palamarchuk, O.M. and Petryshyna, S.V. (2023), "The construction industry of Ukraine: state and forecasts", *Ekonomika ta suspil'stvo*. vol. 51, available at: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2497> (Accessed 25 March 2024).

7. Sharova, S.V. (2015), "Economic essence and main characteristics of the investment process in the primary housing market", *Efektivna ekonomika*, vol. 11, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua> (Accessed 25 March 2024).

*Стаття надійшла до редакції 06.04.2024 р.*