

2. ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

DOI: <https://doi.org/10.32838/2523-4803/72-1-2>

УДК 330.341.1

Сімак С.В.

доктор наук з державного управління, професор,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Simak Sergii

V.I. Vernadsky Taurida National University

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ УКРАЇНИ

Для об'єктивної оцінки стану системи управління будівельним комплексом необхідно визначити критерії відповідності можливостей системи потребам міст у розв'язанні економічних і соціальних проблем, при цьому головна мета системи управління будівельним комплексом полягає в оперативності й високій якості управління. Якість і оперативність управління залежать від застосування органами управління сучасного інструментарію й на його основі сучасних інформаційних технологій управління. Оперативність управління інвестиційно-будівельним комплексом забезпечується в результаті мінімізації циклу управління при обґрунтуванні, виборі й прийнятті всіх видів управлінських рішень на основі наступних принципів: оптимальності рівнів управління, оптимальної системи документообігу на всіх рівнях управління, оптимального розподілу об'єктів управління між структурами управління. Формування стратегії розвитку будівельного комплексу – складний процес, здійснення якого вимагає дотримання певних принципів, головними з яких пропонується вважати принципи цілеспрямованості, соціальності, комплексності, системності, адаптивності, ефективності, мінімізації ризику, балансу інтересів, легітимності, демократичності, професіоналізму, принципу.

Ключові слова: державне управління, економіка, інвестиції, будівельний комплекс, стратегія.

Постановка проблеми. При переході до ринкових відносин структурна перебудова всієї системи державного управління спрямована, насамперед, на її адаптацію до нових економічних умов. А це значить, що необхідно мати таку систему державного управління, організаційну структуру й культуру, які здатні забезпечити продуктивність, ефективність, динамічність, адаптивність організацій будівельного комплексу до різноманітних вимог споживачів, постачальників, проектувальників тощо. Різноманіття інструментарію державного управління об'єктивно ставить проблему виявлення й оцінки чинників, що створюють ті або інші конкретні умови для їх застосування. В умовах науково-технічного прогресу, технологічного

прориву й підвищення культури суспільства відбувається ускладнення об'єктів управлінської діяльності, посилення функціонального поділу праці й спеціалізації як результат поглиблення пізнання й ускладнення людської діяльності, професіоналізація й зростання вимог до апарата управління і його кадрам. Отже, демократичні й професійні якості в управлінні перебувають у суперечливій єдності, і завдання полягає в тому, щоб, не відмовляючись ні від тих, ні від інших, знайти відповідні до даного часу форми їх взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед фундаментальних наукових робіт, що відносяться до даної проблемної області, потрібно виділити праці таких авторів, як: Аккоф Р., Асаул А.Н.,

Белоус А.Б., Бузирев В.В., Варламов Н.В. і багато інших. Вагомий вклад у розв'язок загальних та галузевих проблем розвитку будівельного комплексу здійснили вітчизняні науковці: О. Амоша, В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, В. Бакуменко, П. Беленький, Є. Бойко, З. Варналій, В. Гейць, Б. Данилишин, М. Долішний, Я. Жаліло, В. Козик, М. Козоріз, Є. Крикавський, Д. Лук'яненко, Ю. Макогон, Н. Мікула, А. Мокій, М. Цвік та інші. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, у вітчизняній економічній літературі не повністю розв'язано всю сукупність проблем та шляхів удосконалення системи державного управління будівельним комплексом України. Зокрема, потребують удосконалення інституційне забезпечення та методичні підходи до формування ефективної системи державного управління будівельним комплексом на національному та регіональному рівнях.

Формулювання цілей статті. Тому аналіз чинників, що впливають на формування й розвиток системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом, заснований на вивченні взаємозв'язку між її елементами (її внутрішні змінні), а також між організацією і її зовнішнім середовищем (зовнішні змінні), є невід'ємною частиною рішень поставлених у данім дослідженні завдань.

Виклад основного матеріалу. Внутрішні чинники, що впливають на формування й розвиток системи державного управління будівельним комплексом є результатом управлінських рішень, пов'язаних з формуванням цілей, завдань, функцій, структури, технології, кадрової політики, комунікативних відносин, з потребами, інтересами й цінностями, що визначають організаційну культуру управління в цілому. Мета, завдання, функції й структура органічно пов'язані й існують лише в єдності, що формують зміст організації системи управління. Саме в цьому сенсі треба розглядати ланцюжок «ціль – завдання – функція – структура».

Головним у теорії управління є відоме положення, що управління, його мета, завдання, функції об'єктивно визначаються потребами в створенні певних умов для функціонування й розвитку системи в цілому. Обґрунтованість існування в системі державного управління будівельним комплексом яких-небудь структурних елементів завжди визначається складом функцій і обсягом робіт по їхній реалізації. У свою чергу, ефективність кожного підрозділу цілком залежить від його внутрішньої структури, де елементи визначаються скла-

довими даної функції й можуть являти собою як групи працівників, так і окремих керівників. Тому склад і чисельність персоналу системи управління в цілому, а також склад і чисельність підрозділів, визначаються функціями управління, обсягом робіт і складовими операціями.

Однак слід зазначити, що організаційне відокремлення окремих функцій управління в самостійні структурні підрозділи не однозначно. В одних випадках відокремлюється окрема функція, в інших – частина робіт з виконання якої-небудь функції або розв'язання певного завдання, по-третє, окремі види робіт.

Основними ознаками інтеграції завдань, відповідно до яких визначаються функції й відокремлюються підрозділи, як самостійні структурні елементи системи державного управління будівельним комплексом є: однорідність цілей і завдань або об'єктів діяльності, щодо яких виконується сукупність функцій управління; однорідність виконуваних функцій; однорідність застосовуваних методів, процедур, технічних засобів у процесі управління інвестиційно-будівельним комплексом; часова ознака виділення управлінських робіт [2, с. 46].

Організація елементів системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом по різних ознаках взаємно переплітається, разом з тим, важливо виділити домінуючу ознаку відокремлення підрозділів для чіткого визначення спеціалізації, встановлення зв'язків з іншими службами, формулювання цілей і завдань, функцій, а також вимог до персоналу.

Для виконання функцій структурних підрозділів необхідний відповідний рівень кваліфікації й компетенції. Останній виражається в обсязі прав і обов'язків керівників підрозділів різних рівнів управління. Отже, централізація характеризує розподіл не тільки цілей, завдань, функцій і праці по вертикалі, між окремими рівнями управління інвестиційно-будівельним комплексом, але й розподіл повноважень по прийняттю рішень.

Таким чином, склад структурних підрозділів, їх завдання, функції й функціональні зв'язки можуть бути встановлені як результат диференціації цілей, завдань і функцій системи управління до робіт і операцій, із встановленням трудомісткості їх виконання й наступної інтеграції (концентрації) цих робіт у спеціалізованих підрозділах. Цим і обумовлюється взаємозв'язок цілей, завдань, функцій і структури управління, яка може бути використана в якості інструмента аналізу й удосконалювання системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом [1, с. 20].

У результаті цих процесів визначаються конкретна роль, місце, значення управлінського органа й окремого працівника в загальній системі управління інвестиційно-будівельним комплексом. У той же час, різноманітність цілей і завдань системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом визначається в кожному конкретному випадку й залежить від особливостей виробництва й соціально-економічних умов функціонування. Однак, безумовно, є й загальні вимоги до яких відносяться: адаптація системи управління до кроків реалізації адміністративної реформи; пошук джерел фінансування підтримки розвитку інвестиційно-будівельного комплексу; співвідношення централізації й децентралізації в керуванні, тобто чітке розмежування прав і відповідальності щодо всієї ієрархії керування на базі господарської самостійності та інші.

Ці проблеми мають неоднакову природу, серед них є такі, з якими зустрічається демократія в будь-якому сучасному суспільстві, і такі, які викликані специфікою нових умов господарювання [3, с. 76].

Якщо розглядати протиріччя між демократичними й професійними якостями в управлінській діяльності, то вони полягають у тому, що, з одного боку, у гуманному і демократичному суспільстві управління не може бути привілеєм вузького кола професіоналів, з іншої ж сторони, все суспільство зацікавлене, щоб управління інвестиційно-будівельним комплексом здійснювалося на високому професійному рівні.

Іншим, не менш важливим, фактором є організаційна культура управління інвестиційно-будівельним комплексом, основним завданням якої є формування, насамперед, соціально адаптованого до вимог і умов ринкової системи індивіда. Від високого рівня організаційної культури управління залежить дотримання основних принципів управління, а саме ефективності й економічності.

Однак успіх функціонування системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом залежить не тільки від внутрішніх чинників, але й від чинників, що обумовлюють вплив зовнішніх сил стосовно підприємств будівельного виробництва й діючих у зовнішньому оточенні. Це чинники, з якими безпосередньо зустрічається система управління: постачальники, споживачі, ресурси, держава й право, соціокультурні, політичні й економічні чинники. Усі зовнішні чинники зв'язано між собою й зміна одного фактора може обумовлювати зміну інших.

В умовах формування правової держави, основний принцип якого – панування права в суспіль-

них відносинах, різко зростає вплив правових чинників. Однак розвиток правової культури й реалізація основного принципу правової держави натрапляють на ряд перешкод. Серед них одне з основних – це розповсюджений у суспільній свідомості правовий нігілізм, тобто зневага правом, недооцінка його ролі, відношення до закону як до чогось необов'язкового, допущення можливості його взаємовиключних тлумачень [4, с. 260].

Розв'язання протиріч між заходами щодо формування правової держави й низької правової культури, що виражається в правовому нігілізмі, є неприйнятною умовою демократизації суспільства, яка неминуче викликає невиконання основних принципів організації системи державного управління.

Зовнішнє ринкове середовище також дуже мінливе і її змінні чинники, до яких відносяться життєві цикли виробів, рівень доходів населення і їх розподіл, доступність ринків являють собою в нових умовах господарювання дуже вагомий системотворчий фактор. Мінливість ринкового середовища вимагає перебудови організації системи управління на основі маркетингу. Розглянутий комплекс чинників охоплює вертикаль управління, горизонталь управління й структуру системи управління.

Система управління будівельним комплексом складається з керуючої й керованої підсистем. Керуюча підсистема представляє собою державні, регіональні органи управління та органи місцевого самоврядування, що прямо або опосередковано регулюють інвестиційно-будівельну діяльність. Керована підсистема будівельного комплексу – як об'єкт управління – це складна соціально-економічна й територіальна система, у яку входять чотири підсистеми: населення; географічне середовище; містоутворююча база, що задовольняє потреби соціально-економічної системи більш високого порядку; містообслуговуюча база, що забезпечує функціонування й розвиток саме будівельного комплексу.

Об'єктами управління будівельним комплексом можуть бути комплекси різних сфер його життєдіяльності. Найбільш важливими комплексами є: транспортна галузь; міське господарство; нерухомість; фінанси; соціальний; промисловий; зовнішньоекономічний; науково-освітнянський.

Важливим елементом будівельного комплексу є інструментарій управління, що представляє собою сукупність наступних комплексів: технічні засоби збору, передачі, обробки, відображення й документування інформації; засоби інформацій-

ного забезпечення, що необхідні для розробки управлінської документації; засобу лінгвістичного забезпечення; засоби математичного забезпечення, що дозволяють будівельним комплексом здійснювати вибір оптимальних стратегічних, тактичних і оперативних рішень; засоби програмного забезпечення, що дозволяють реалізувати завдання управління за допомогою засобів обробки інформації.

Якість управління будівельним комплексом додатково забезпечується реалізацією наступних принципів: проведенням різноваріантної оцінки при виборі оптимальних рішень на основі розгляду альтернативних варіантів; оптимізація стратегічних і тактичних рішень при розробці основних документів по управлінню. Виходячи із цього, критеріями оцінки системи управління будівельним комплексом повинні бути наступні рівні відповідності: чисельності структурних підрозділів; професійних якостей управлінського апарата; методів обґрунтування рішень – необхідний рівень якості, який забезпечується шляхом багатоваріантної оцінки; розподіл об'єктів між відділами; систем документообігу – рівню, коли досягається мінімальне я дублювання інформації.

Сучасна система управління інвестиційно-будівельним комплексом має такі недоліки [5, с. 24]: багаторівнева система призводить до значного подовження циклу управління; незважаючи на надмірну кількість структурних підрозділів, спостерігається, з одного боку, неповнота розподілу функцій управління між комітетами й відділами, а з іншого – дублювання функцій управління; дублююча інформація в підсистемах управління досягає 30% загального обсягу.

Оцінка стану системи управління будівельним комплексом дозволяє запропонувати наступні напрями її удосконалення: організаційна структура системи управління будівельним комплексом повинна насамперед переслідувати мету й завдання розвитку держави (регіону). Для цього необхідно зробити реформування всіх об'єктів управління будівельним комплексом із урахуванням конкурентного середовища; слід оптимізувати розподіл обов'язків між органами управління й окремими працівниками підсистем, на засадах стимулювання творчого підходу й забезпечення нормального навантаження, а також належну спеціалізацію, скорочення кількості рівнів управління з перерозподілом функцій між ними й виключенням дублювання; формування структури управління будівельним комплексом слід зв'язувати з визначенням повноважень і відповідальності

кожного працівника й органа управління, із встановленням системи вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними. Таким чином, для визначення конкретних шляхів вдосконалення діючої в державі (регіоні) системи державного управління будівельним комплексом необхідно проаналізувати стан теорії й практики розв'язання проблем управління розвитком будівельним комплексом.

Одним з найважливіших чинників впливу на розвиток будівельного комплексу і як наслідок на стратегію розвитку держави (регіону) є інвестиційна привабливість території [5, с. 26].

Важливий вплив на розвиток будівельного комплексу здійснюють плани освоєння нових територій. Наприклад, у багатьох містах є значні резерви територій для розміщення промислових об'єктів, як виведених із центральних районів міста, так і знову створюваних об'єктів виробничого, транспортно-логістичного, суспільно-ділового й складського призначення; офіційно сформовані нежитлові зони міст; нежитлові території, що підлягають реконструкції. Дані зони характеризуються різним ступенем освоєння, різними умовами надання землі, різним рівнем забезпеченості інфраструктурою й, відповідно, різним ступенем привабливості для інвесторів.

Важливою проблемою (фактором впливу) є випуск продукції для будівництва. Створення об'єктів неможливо без застосування новітніх матеріалів, тому в будіндустрії відбулися значні зміни. Поряд з відомими виробниками будівельних матеріалів нарощують темпи нові підприємства, у тому числі створені за рахунок залучення засобів західних інвесторів і кредитів Всесвітнього Банку, Європейського Банку Реконструкції та Розвитку.

Аналізуючи вплив будівельного комплексу на вирішення як державних, так і регіональних проблем можна відзначити, що будівельники не просто зводять місто, а створюють систему життєзабезпечення, спрямовану на формування комфортного середовища проживання. Головним її досягненням є відпрацьований модуль зведення міста, система алгоритмів реалізації містобудівного механізму. Узагальнюючи досвід впливу будівельного комплексу на вирішення конкретних проблем, можна виділити наступні основні напрями: будівництво об'єктів виробничого, суспільно-ділового й складського призначення; житлове будівництво й вдосконалення основних фондів ЖКГ; збереження й підтримка історичних пам'яток, центру міста в цілому; транспортне будівництво; розвиток підсистеми управління (через роботу всіх гілок влади).

Висновки. Місце, яке будівельний комплекс займає в загальній системі державного управління соціально-економічним розвитком, вимагає розробки сучасного інструментарію управління інвестиційно-будівельним комплексом з метою нарощування виробничого потенціалу держави на новій технічній основі, спорудженні підприємств, житла, об'єктів соціально-культурного призначення. Важливість розвитку будівельного комплексу полягає також в тому, що, здійснюючи монтаж устаткування, поряд з будівництвом будинків, воно забезпечує введення в дію підприємств і, таким чином, завершує процес їхнього створення. В роботі виділено три групи чинників, що лежать в основі сучасного етапу системних досліджень організації системи державного управління: по-перше, це чинники розвитку самого об'єкта дослідження, його ланок, елементів. Зростає масштабність і важливість розв'язуваних завдань, ускладнюються всі види зв'язків і взаємодій об'єктів, збільшуються динамізм, науково-технічна, виробнича й інформаційна складність систем, підвищується вартість прийнятих рішень і відповідно ціна помилок; по-друге, це чинники розвитку самої науки, що обумовлені об'єктивною потребою інтеграції спе-

ціалізованих галузей знань. Інтеграційні процеси в науці породжують нові, нестандартні проблеми й вимагають адекватних методів і форм досліджень; по-третє, зміни суб'єктів дослідження і його інструментарії. Істотне зростання рівня знань не тільки в спеціальних, але й у суміжних сферах, можливості обробки величезних масивів інформації дозволяють на практиці забезпечити перехід від традиційних методів суб'єктивних оцінок до методів наукового обґрунтування рішень на основі моделювання процесів і вибору найбільш ефективного варіанта. Необхідно відзначити й те, що в структурі управління проявляються не лише зовнішні залежності, що характеризують співпорядкованість взаємозалежних ланок по вертикалі, але й зв'язки, що виражені каналами інформації. Кожна організаційна одиниця являє собою деяку інформаційну систему, з'єднану з іншими за допомогою інформації й каналів зв'язки, перетворюючись у такий спосіб у своєрідний пункт прийняття рішень. Інформаційні зв'язки відбивають розподіл повноважень між органами управління й окремими виконавцями. Це є немаловажним чинником, що визначають формування організаційної структури управління.

Список літератури:

1. Лужко Е.В. Методологические основы формирования модели развития предприятий строительного комплекса Украины в условиях глобальных изменений. *Економіка буд-ва*. 2005. Вип. 2. С. 18–23.
2. Малий І. Економічна наука: проблеми усвідомлення методології. *Економіка України*. 2006. № 9. С. 45–54.
3. Місто і економіка (або місцевий економічний розвиток) : Посібник для працівників органів місцевого самоврядування / Джеймс Г. Баддс, Магдалена Северська, Марина Губа та ін. Київ : Академпрес, 2003. 152 с.
4. Особливості державного регулювання у сфері розробки стратегії розвитку підприємств з виробництва будівельних матеріалів та житлового будівництва. Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. *УАДУ*. 1999. С. 259–263.
5. Панибратов Ю.П., Барановская Н.И., Асташенков В.П. Развитие регионального строительного комплекса в условиях рынка. *Изв. вузов. Стр-во*. 1997. № 10. С. 23–27.
6. Рекитар Я.А., Кондратьев В.Б., Сидорова Н.А. и др. Строительный комплекс в капиталистической экономике: функционирование экономического механизма и новые явления в развитии. Москва : Наука, 1991. 273 с.
7. Хмиль Т.М., Василик С.К., Шишмарева Л.О. Стратегический менеджмент. Харьков : ИД «ИНЖЭК», 2004. 136 с.
8. Francis J.C. Investments: Analysis and management. N.Y. : Me Graw-Hill, 1976. 710 p.
9. Loic Wacquant. Getto. Loic Wacquant. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. London : Pergamon Press, Elsevier Ltd, 2004. P. 12–15.

References:

1. Luzhko E. (2005) Metodologicheskie osnovy formirovaniya modeli razvitiya predpriyvtiy stroitel'nogo kompleksa Ukrainy v usloviyah global'nich izmeneniy. [Methodological foundations for the formation of a model for the development of enterprises in the construction complex of Ukraine in the context of global changes]. *Ekonomika bud-va*, no. 2, pp. 18–23.

2. Maliy I. (2006) Economichna nauka: problemy usvidomlennya metodologii [Economic Science: Problems of Awareness of Methodology]. *Economica Ukrainy*, no. 9, pp. 45–54.
3. Djeys G. Badds, Magdalena Severska, Marina Guba ta in. (2003) Mysto i ekonomika (abo mistseviy ekonomichniy rozvytok): posibnyk dlya pratsivnykiv organiv mistseвого samovryaduvannya [City and Economy (or Local Economic Development): A Guide for Local Government Workers]. Kyiv: Akadempres, 152 p.
4. Osoblyvosti derzhavnogo rehulyuvannya u sferi rozrobky stratehiyi rozvytku pidpryyemstv z vyrobnytstva budivel'nykh materialiv ta zhytloвого budivnytstva. Problemy naukovoho zabezpechennya administratyvnoyi reformy v Ukraini (1999) [Peculiarities of state regulation in the sphere of development of strategy of development of enterprises on production of building materials and housing construction. Problems of scientific support of administrative reform in Ukraine]. *UADU*, pp. 259–263.
5. Panibratov U.P., Baranovskaya N.I., Astashenkov V.P. (1997) Razvitie regionalnogo stroitel'nogo kompleksa v usloviyah rynka [Development of the regional construction complex in market conditions]. *Izv. vizor. Str-vo*, no. 10, pp. 23–27.
6. Rekhtar Ya.A., Kondratiev V.B., Sidorova N.A. i dr. (1991) Stroitel'nyy kompleks v kapitalisticheskoy ekonomike: funktsionirovaniye ekonomicheskogo mehanizma i novye yavleniya v razvitiy [The building complex in the capitalist economy: the functioning of the economic mechanism and new phenomena in development]. Moscow: Nauka, 273 p.
7. Hmil T.M., Vasylyk S.K., Shyshmareva L.O. (2004) Strategicheskyy menedjment [Strategic management]. Kharkiv: ID «INZHEK», 136 p.
8. Francis J.C. (1976) Investments: Analysis and management. N.Y.: Me Graw-Hill, 710 p.
9. Loic Wacquant (2004) Getto. Loic Wacquant. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. London: Pergamon Press, Elsevier Ltd, pp. 12–15.

PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE BUILDING COMPLEX OF UKRAINE

To objectively assess the state of the investment and construction management system, it is necessary to determine the criteria of compliance of the system's capabilities with the needs of cities in solving economic and social problems. The quality and efficiency of management depend on the use of modern tools by the authorities and on its basis of modern management information technologies. The efficiency of investment and construction complex management is ensured by minimizing the management cycle in substantiation, selection and adoption of all types of management decisions based on the following principles: optimal levels of management, optimal document management system at all levels of management, optimal distribution of management between management structures. The formation of a strategy for the development of the construction industry is a complex process, the implementation of which requires compliance with certain principles, the main of which are the principles of purposefulness, sociality, complexity, system, adaptability, efficiency, democracy, professionalism». The place of the construction complex in the general system of state management of socio-economic development requires the development of modern tools for construction complex management in order to increase the production capacity of the state on a new technical basis, construction of enterprises, housing, socio-cultural facilities. The importance of the development of the construction complex is also that, carrying out the installation of equipment, along with the construction of houses, it ensures the commissioning of enterprises and, thus, completes the process of their creation. The paper identifies three groups of factors underlying the current stage of systematic research of the organization of public administration: first, it is the factors of development of the object of study, its links, elements. The scale and importance of the tasks to be solved, all kinds of connections and interactions of objects become more complicated, dynamism, scientific and technical, production and information complexity of systems increase, the cost of decisions and the cost of errors increases.

Key words: public administration, economy, investments, construction complex, strategy.