

Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади

Власенко І. М., Міжрегіональна академія управління персоналом

Аналізуючи організаційно-правові концепції державного управління ризиками у сфері будівництва в період проведення реформи децентралізації в Україні, зосереджено увагу на сумарному впливі ризиків, що виникають в результаті часткового делегування управлінських повноважень органам влади на місцях та тих, що безпосередньо пов'язані з державним адмініструванням ризиків у галузі будівництва та експлуатації споруд. Доведено, що кожен регіон має свої пріоритети в управлінні ризиками будівництва і вони можуть суперечити не тільки інтересам інших регіонів, але й державній політиці. Це може призвести навіть до банкрутства територій, коли кожен регіон відстоюватиме свої інтереси щодо управління ризиками та запроваджуватиме власну систему саморегулювання містобудівної діяльності в регіоні. Нині процес наукового дослідження та вивчення рівня настання ризиків у будівництві, в залежності від регіональних особливостей території, залишається білою плямою у плануванні діяльності органів місцевої влади. Мова йде про формування практики державного управління ризиками, що зазнають змін, у будівництві внаслідок децентралізації влади як результат проведення ряду маркетингових досліджень як всередині галузі, так і на зовнішньому ринку. Відмічено, що результат децентралізаційної реформи міг би бути кращим, якби були проголосовані необхідні конституційні зміни для розвитку місцевого рівня управління. Обґрунтовано положення, що основними завданнями органів державної влади у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації є: територіальна організація влади щодо забезпечення надійності та безпеки об'єктів будівництва та експлуатації споруд; встановлення вимог до реформ регіональної політики, що мають забезпечувати належні умови функціонування будівельних підприємств; забезпечення належного науково-технічного рівня та якості будівництва й експлуатації споруд; державне управління землями, природними ресурсами, охороною навколишнього середовища, раціональне використання земель та природних ресурсів; економія матеріальних, енергетичних і трудових ресурсів тощо. Розроблено організаційно-правовий механізм ухвалення державно-управлінських рішень в сфері державної будівельної політики та виявлено його переваги.

Ключові слова: державне управління ризиками; будівельна галузь; реформи регіональної політики; територіальна організація влади; організаційно-правовий механізм ухвалення державно-управлінського рішення в сфері державної будівельної політики

Improvement of the organizational legal mechanism of public risk management in the field of construction and operation of facilities during the decentralization of power

Vlasenko I. M., Interregional Academy of Personnel Management

Analyzing the organizational and legal concepts of state risk management in construction, during the decentralization reform in Ukraine, attention is focused on the overall impact of risks arising from the partial delegation of managerial powers to local authorities and those directly related to the state administration of risks in the field of construction and operation of structures. It is well-proven that every region has the priorities in the management of building risks and they can conflict with not only interests of other regions but also public policy. It can result even in bankruptcy of territories, when every region will defend the interests in relation to a management risks and inculcate the own system of self-regulation of town-planning activity in a region. Presently the process of scientific research and study of level of offensive of risks in building, depending on the regional features of territory, remains a white spot in planning of activity of organs of local-authority. The question is about forming of practice of state administration risks which test changes, in building as a result of decentralization of power, as a result of leadthrough of row of marketings researches, both into industry and at the oversea market. It is noted that the result of decentralization reform could be better if the necessary

constitutional changes were voted for to develop the local level of government. The author substantiates the provision that the main tasks of public authorities in the sphere of construction and operation of facilities, with decentralization, are: the territorial organization of power to ensure the reliability and safety of construction and operation facilities; the establishment of requirements for regional policy reforms that must ensure proper conditions for the functioning of construction enterprises; ensuring the proper scientific and technical level and quality of construction and operation of facilities; state management of lands, natural resources, environmental protection, rational use of land and natural resources, saving material, energy and labor resources and others. An organizational and legal mechanism for the adoption of public-management decisions in the sphere of state construction policy has been developed and its advantages have been revealed.

Keywords: state risk management; construction industry; regional policy reforms; territorial organization of power; organizational and legal mechanism for making state and management decisions in the sphere of state construction policy

Совершенствование организационно-правового механизма государственного управления рисками в сфере строительства и эксплуатации сооружений во время децентрализации власти

Власенко И. Н., Межрегиональная академия управления персоналом

Анализируя организационно-правовые концепции государственного управления рисками в сфере строительства в период проведения реформы децентрализации в Украине, сосредоточено внимание на суммарном воздействии рисков, возникающих в результате частичного делегирования управленческих полномочий органам власти на местах и тех, что непосредственно связанные с государственным администрированием рисков в области строительства и эксплуатации сооружений. Отмечено, что результат децентрализационных реформ мог бы быть лучшим, если бы были проголосованы необходимые конституционные изменения для развития местного уровня управления. Доказано, что каждый регион имеет свои приоритеты в управлении рисками строительства и они могут противоречить не только интересам других регионов, но и государственной политике. Это может привести даже к банкротству территорий, когда каждый регион будет отстаивать свои интересы относительно управления рисками и внедрять собственную систему саморегулирования градостроительной деятельности в регионе. В настоящее время процесс научного исследования и изучения уровня наступления рисков в строительстве в зависимости от региональных особенностей территории остается белым пятном в планировании деятельности органов местной власти. Речь идет о формировании практики государственного управления рисками, которые испытывают изменения, в строительстве в результате децентрализации власти как результат проведения ряда маркетинговых исследований как внутри отрасли, так и на внешнем рынке. Обосновано положение, что основными задачами органов государственной власти в сфере строительства и эксплуатации сооружений при децентрализации есть: территориальная организация власти по обеспечению надежности и безопасности объектов строительства; установление требований к реформам региональной политики, что должны обеспечивать надлежащие условия функционирования строительных предприятий; обеспечение надлежащего научно-технического уровня и качества строительства и эксплуатации сооружений; государственное управление землями, природными ресурсами, охраной окружающей среды, рациональное использование земель и природных ресурсов, экономия материальных, энергетических и трудовых ресурсов и другие. Разработан организационно-правовой механизм принятия государственно-управленческих решений в сфере государственной строительной политики и выявлены его преимущества.

Ключевые слова: государственное управление рисками; строительная отрасль; реформы региональной политики; территориальная организация власти; организационно-правовой механизм принятия государственно-управленческих решений в сфере государственной строительной политики

Постановка проблемы.

На сучасному етапі реформаційних процесів, що передбачає формування нової системи органів регулювання у будівельній сфері, виникає потреба переосмислити систему існуючих регуляторних органів

з урахуванням світової практики та наукового обґрунтування. Також важливою складовою означеного процесу є децентралізація державного регулювання на принципах субсидіарності, що за ними компетенція центральних органів державної влади поступово отримує характер додаткової,

допоміжної стосовно компетенції тих суб'єктів, органів та організацій, що здійснюють управління на нижчих рівнях, віддалених від центру та наближених до людей.

Аналіз досліджень і публікацій.

Варто відмітити, що на сьогоднішній день є ґрунтовні розробки з державного управління у сфері будівництва, в період проведення реформи децентралізації в Україні, а саме у роботах: І. Бланка, М. Бутка, Б. Гардинера, П.Грабовського, О. Непомняшого, М. Рогова, В. Успенка. Проте з питань державного управління недостатньо досліджені проблеми державного регулювання ризиками будівельної галузі.

Мета дослідження - розкриття особливостей ухвалення державно-управлінських рішень у будівництві й обґрунтування теоретичних засад підвищення рівня ефективності організаційно-правового механізму управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу.

В умовах інтеграції України до європейської та світової спільнот постає завдання формування проектів будівництва (що їх успіх забезпечується такими факторами, як зростання їх кількості) за допомогою врахування чинників невизначеності, що можуть як негативно, так і позитивно вплинути на досягнення цілей господарюючого суб'єкта будівництва. Це забезпечується вивченням мож-

ливостей та ефективним використанням різних методів, форм та способів організаційно-правового управління ризиками, що виникають в будівельній сфері, під час децентралізації влади. Процес децентралізації влади щодо управління системою ризиків у будівництві передбачає можливість створення спеціалізованих органів будівельного контролю (у складі органів місцевого самоврядування) та передачу на місцевий рівень повноважень, що стосуються видачі дозвільних документів, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та ін.

Для формування якості процесу організаційно-правового механізму державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади, необхідно розробити ряд ініціатив державного, регіонального та міжнародного характерів. Через відсутність дієвого організаційно-правового механізму у взаємовідносинах із державними органами бізнес не зовсім готовий інвестувати в проекти житлово-комунального господарства, хоча саме внутрішні й зовнішні інвестиції є одними з ключових факторів, що можуть забезпечити зростання обсягів будівництва, в найближчі роки [1].

Розглянемо структурну схему організаційно-правового механізму ухвалення державно-управлінських рішень у сфері державної будівельної політики, що представлена на Рис 1.

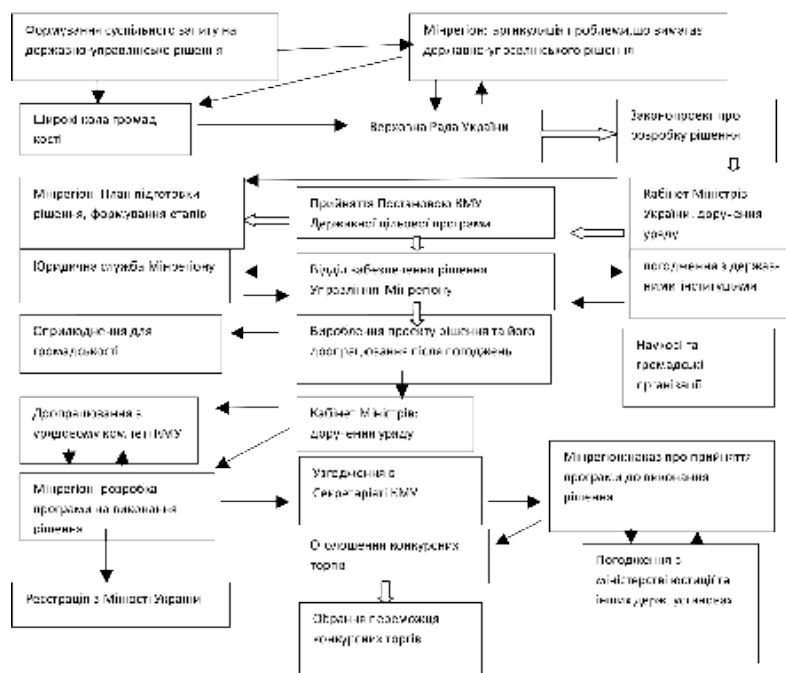


Рис. 1. Структурна схема організаційно-правового механізму ухвалення державно-управлінських рішень у сфері державної будівельної політики

Розвиток ефективних інститутів державної влади в Україні практично неможливий без глибокого наукового обґрунтування та практичного застосування нових моделей формування публічної політики управління ризиками у виробничих процесах та суспільних відносинах будівельної галузі, що концентруються у сфері діяльності державних інституцій, публічних та приватних осіб [2]. Будівельні об'єкти піддаються різним ризикам, на всіх етапах життєвого циклу проекту, тому організаційно-правовий механізм державного управління ризиками має передбачати шляхи та засоби уникнення бюрократичної неефективності будівельного процесу на кожній його стадії, забезпечуючи при цьому мотивацію для працівників як низького, так і високого рівнів

Використовуючи досвід управління ризиками у будівництві під час децентралізації, ми дійшли висновку, що жорсткі та застарілі централізовані методи управління, такі як «командування та контроль», починають змінюватися на гнучкіші методи в роботі, що пов'язані з покращенням організаційних процедур будівництва, меншими витратами на обробку і обмін інформацією та знаннями. Державне управління ризиками у будівництві під час децентралізації потребує «нової ментальності управління проектами», що пояснюється існуванням відносної автономії працівників та менеджерів будівельних проектів на місцях, легшим доступом до ресурсів будівництва, зменшенням ризиків та невизначеностей, посиленням організаційних та глобальних мереж комунікації [3, с. 7661]. Тобто управління будівельними ризиками під час децентралізації має свої специфічні особливості, адже, якщо дати частину повноважень на місця, а органи місцевої влади самі все вирішуватимуть, не забезпечивши при цьому чіткого державного механізму контролю управління ризиками у будівництві, це призведе до хаосу.

У сучасному світі так багато інформації, що чиновник у центральному апараті не зможе все контролювати і приймати зважені рішення самостійно. Тому частковим вирішенням цього і є децентралізація, що передбачає передачу частини повноважень місцевим органам влади. Для цього потрібно розробити чітку процедуру, порядок того, як ці повноваження передаватимуться та реалізовуватимуться з метою підвищення функціональної та економічної самостійностей місцевих органів влади щодо організаційно-правового механізму управління ризиками у будівництві. При цьому місцеві органи влади повинні створю-

вати умови для мінімізації ризиків у будівництві з метою розвитку галузі, забезпечуючи зменшення розмірів можливого збитку або ймовірності настання несприятливих подій. У цьому напрямку місцевим органам влади необхідно, насамперед, здійснювати попереджувальні заходи, що під ними пропонується розуміти: різні способи підвищення безпеки будинків і споруд; установку систем контролю й моніторингу їх технічного стану, протипожежних пристроїв; проведення навчання персоналу щодо поведінки в екстремальних ситуаціях і т. д. [4, с. 29].

Будівельні проекти можуть мати абсолютно різні характеристики ризику, в різних регіонах країни. Важко оцінити ці ризики та встановити взаємозв'язок між ними, більше того це практично неможливо для більшості будівельних проектів, особливо, коли відсутні необхідні обсяги інформації та часу. У даному випадку надзвичайно важливим стає визначення та контроль факторів виникнення ризику на регіональному рівні і розробка дієвої методики аналізу ймовірності їх настання з оцінкою можливого впливу на них [5]. Для цього суб'єкт управління ризиками – орган місцевої влади – може бути представлений вже не в цілому, а диференційовано, тобто як сукупність районних, обласних органів державної влади, між якими розподілені різні види державної діяльності.

Загалом аналіз нормативно-правового поля ЄС, що регулює будівельну діяльність, дає змогу зробити висновки про значну кількість Директив і нормативів, що визначають відносини у сфері будівництва та децентралізацію державного управління ризиками, що притаманні будівельній сфері. Аналіз інституційної складової державного регулювання під час децентралізації в європейських країнах свідчить про достатню розвиненість органів державного регулювання. До них належать міністерства, комісії асоціацій будівельників, архітекторів, інженерів тощо. Наприклад, для США притаманна децентралізована модель державного регулювання, там немає єдиного федерального закону, що би регулював страхову діяльність у будівництві. Також відсутній єдиний федеральний орган страхового нагляду. Ці функції забезпечуються на рівні штатів [6; 7, с 74-76]. Асоціації як саморегульовані організації поряд із державними органами регулювання будівельної сфери відіграють важливу роль у процесі інформаційного забезпечення будівельної діяльності та законодавчої ініціативи. Ці інституції розробляють пропозиції щодо формування нормативно-правових актів,

видають різні інструкції та положення, пропагують передовий досвід, організують підвищення кваліфікації, конференції та інші публічні заходи.

З огляду на зазначене для України важливим є визначення будівельної галузі як однієї зі стратегічних сфер економіки, що потребує визначення базових методів державного регулювання у сфері будівництва, у контексті імплементації законодавства ЄС. Зокрема, на сьогодні необхідно:

- продовжити процеси децентралізації будівельної діяльності в частині зменшення бюрократичних процедур, але, водночас, посилити контроль за якістю будівельної продукції з урахуванням положень директив ЄС;

- вдосконалити національне законодавство, що регулює будівельну діяльність, в частині врахування норм Регламенту (ЄС) № 305/2011, що встановлює основні технічні вимоги до об'єктів будівництва впродовж усього їх життєвого циклу, а також до порядку (процедур) технічної апробації будівельної продукції з метою її реалізації на ринку будівельних споруд.

- врахувати у державному законодавстві норми і положення Регламенту Комісії (ЄС) № 1062/2013, що забезпечить стандартизацію документації, що надається за результатами здійснення оцінки відповідності будівельної продукції технічним стандартам щодо експлуатації;

- покращити процедури притягнення до відповідальності за порушення норм та стандартів будівельної діяльності органами місцевої влади, самоврядними організаціями, а також забезпечити посилення контролю за їх діяльністю з боку центральних органів державної влади;

- сприяти розвитку саморегульованих організацій, що зможуть посилити контроль за якістю будівельних товарів та послуг;

- стимулювати подальший розвиток механізмів державного децентралізованого контролю на місцях за сферою будівельної діяльності у відповідності до європейського законодавства.

З урахуванням перерахованих вище заходів можна узагальнити, що учасникам при здійсненні будівництва необхідно проаналізувати ймовір-

ність виникнення ризиків, їх вплив на реалізацію інвестиційного проекту, а також способи уникнення ризику чи зменшення його впливу на результативність будівельної діяльності, в цілому [8; 9; 10]

Таким чином, ефективність системи організаційно-правового механізму державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади, повинна бути відносно високою, адже саме місцеві органи виконавчої влади мають безпосередній і щоденний контакт із представниками будівельної галузі та громадянами. Більше того, даний рівень державного управління є сприйнятливим до впровадження принципів ризик-менеджменту.

Висновки. Виявлено, що складовою частиною децентралізованої системи управління є регіони, що їх ради виконують певні функції центральних органів влади і сприяють координації діяльності центральних і місцевих органів влади щодо реалізації політики розвитку підконтрольної території. Проведений у статті аналіз показав необхідність контролю та зниження ризиків, пов'язаних зі створенням та експлуатацією об'єктів нерухомості. У більшості країн світу нині існують у тій або іншій формі системи забезпечення безпеки будівельних об'єктів. Питання стандартизації у галузі будівництва є таким, що вирішується на різних рівнях публічного управління. Визначна їх особливість – реалізація принципу попередження збитків шляхом чіткої регламентації робіт на всіх стадіях життєвого циклу продукції, особливо на стадії проектування. Виходячи з необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимального обсягу функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, зазначено, що існує потреба в продовженні реформування організаційно-правового механізму ухвалення державно-управлінських рішень у сфері державної будівельної політики. Отже, такий стан вимагає глибокого дослідження передумов і можливих наслідків зміни повноважень, а також шляхів уникнення суттєвих ускладнень при передачі державних функцій на нижчі рівні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Пасенюк М. «Інвестиції – ключовий фактор зростання економіки!» (матеріали інтерв'ю) / М. Пасенюк. – Режим доступу: https://ukr.lb.ua/economics/2017/09/22/377268_pasenyuk_investitsii_klyuchoviy.html.
2. Наукова школа управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості. – Режим доступу: <http://iceg.com.ua/pro-gildiyu/naukova-shkola/>
3. Rasim Navas. Decentralized Risk Management in Construction Industries in Kerala // Navas Rasim, Stiffin Benny // International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology. – 2017. – № 6. – P. 7760-7665.
4. Брусенцова Я. «Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування» // Я. Брусенцова. – Харків: Фактор, 2016. – 72 с.

5. Ромат Є. В. «Маркетинг у державному управлінні // Є. В. Ромат // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 4. – С. 32-35.
6. Тітова Н. А. Фінансові аспекти управління ризиками інвестиційного проекту / Н. А. Тітова, А. Ю. Попова // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 7. – С. 76-80.
7. Мелко В. Механізми державного регулювання страхової діяльності в будівельній сфері: дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02 / В. Мелко. – Чернігів, 2017. – 199 с.
8. Слюсаревский Н. Самодетельное регулирование или профессиональное самоуправление / Н. Слюсаревский // Зеркало недели: междунар. общ.-полит. еженед. – 2010. – № 36.
9. Свідрик Т. І. Критерії оцінювання витратомістких показників машинобудівних підприємств : особливості визначення порогових значень / Т. І. Свідрик // Економічні науки. Серія «Облік і фінанси». – 2012. – № 9 (3). – С. 250-257.
10. Стукаленко О. В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності / О. В. Стукаленко // Правова держава. – 2014. – № 17. – С. 32-38.

REFERENCES

1. Paceniuk, M. «*Investytsii – kliuchovyi faktor zrostantia ekonomiky!*» (materialy intepviu) [Investment – key feature of the development of ecology!]. Retrieved from: https://ukr.lb.ua/economics/2017/09/22/377268_pasenyuk_investitsii_klyuchoviy.html [in Ukrainian].
2. *Naukova shkola uppravlinnia ryzykamy pry budivnytstvi ta ekpluatatsii obektiv nepukhomocti* [The scientific course of the introduction of the psychology of construction and the eccentricity of the objects of the non-profit organization]. Retrieved from: <http://iceg.com.ua/pro-gildiyu/naukova-shkola/> [in Ukrainian].
3. Navas, R., & Stiffin, B. (2017). Decentralized Risk Management in Construction Industries in Kerala. *International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology*, 6, 7760-7665.
4. Вруцентсова, Я. (2016). «*Povnovazhennia orhaniv mictsevoho samovriaduvannia u sferi mistobuduvannia*» [Authority of local self-government in the field of urban planning]. Kharkiv: Faktor [in Ukrainian].
5. Pomat, Ye.V. (2003). «*Marketynh u derzhavnomu upravlinni*» [Marketing in public administration]. *Marketynh v Ukraini*, 4, 32-35 [in Ukrainian].
6. Titova, N.A., & Popova, A.Yu. (2011). Finansovi aspekty upravlinnia ryzykamy investytsiinoho proektu [Financial aspects of risk management of the investment project]. *Aktualni problemy ekonomiky*, 7, 76-80 [in Ukrainian].
7. Melko, V. (2017). *Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання strakhovoi diialnosti v budivelnii sferi* [Mechanisms of state regulation of insurance activity in the construction industry]. Candidate's thesis. Chernihiv [in Ukrainian].
8. Sliusarevskiy, N. (2010). Samodeiatelnoe rehulyrovanye yly professyonalnoe samoupravlenye [Amateur regulation or professional self-government]. *Zerkalo nedeli*, 36 [in Russian].
9. Svidryk, T.I. (2012). Kryterii otsiniuvannia vytratomistkykh pokaznykiv mashynobudivnykh pidpriemstv: osoblyvosti vyznachennia porohovykh znachen [Criteria for estimating the flow rates of machine-building enterprises: features of definition of threshold values]. *Ekonomichni nauky. Oblik i finansy*, 9 (3), 250-257 [in Ukrainian].
10. Stukalenko, O.V. (2014). Teoretychni zasady derzhavnoho kontroliu ta nahliadu v sferi budivelnoi diialnosti [Theoretical principles of state control and supervision in the field of construction activity]. *Pravova derzhava*, 17, 32-38 [in Ukrainian].

Власенко Ігор Миколайович

Аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2.

Vlasenko Ihor M.

Post-graduate student of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometovskaya St., Kyiv, 03039, Ukraine
Email: igor_vlasenco@ukr.net

Цитування: Власенко І. М. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади / І. М. Власенко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 20-25.

Citation: Serohina, T. V. (2018). Udoskonalennia ophanizatsiino-ppavovoho mexanizmu depzhavnoho uppravlinnia pyzykamy u sferi budivnytstva ta ekpluatatsii spopud pid chas detsentralizatsii vlady [Improvement of the organizational legal mechanism of public risk management in the field of construction and operation of facilities during the decentralization of power]. *Public administration aspects*, 6 (4), 20-25.