

**Шевченко Ю.І.,**  
заступник Міністра фінансів України

## **ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ**

*Обґрунтовано процеси реорганізації державного управління програмами в будівельному комплексі. Визначено фінансовий механізм розвитку будівельного комплексу.*

*The processes of reorganization of state administration by the programs are grounded in a building complex. The financial mechanism for developing a building complex is determined.*

**Ключові слова:** будівельний комплекс, державна програма, державне регулювання, процес реорганізації, управління, фінансовий механізм.

Слід наголосити: доки не буде чіткої стратегії соціального й економічного розвитку держави, доти стримуватиметься впровадження програмно-цільового планування та управління. Без програмно-цільового управління не можливе належне прогнозування розвитку будівництва та управління регіональним розвитком. Сьогодні портфель державних програм не прив'язаний до соціальної й економічної стратегій розвитку України. У країні реалізуються дві сотні державних програм, тисячі регіональних і місцевих програм та проектів. Усі вони системно не пов'язані, не узгоджені за цілями, строками й ресурсами, не забезпечені фінансами та управлінням.

Питанням антикризового регулювання окремих галузей національного господарства присвячені праці А.М. Асаула, В.М. Гейця, Л.С. Бляхмана, Ф.В. Зинов'єва, С.Є. Іванова, Е.М. Короткова, С.Н. Кукушкіна, І.О. Макаренко, С.Ю. Медведєва, Я.М. Міркіна, Р.Б. Тяна, В.Г. Сєвки та інших дослідників. Теоретичні аспекти циклічності розвитку економіки національного господарства та криз розроблені Ж.Б. Сеєм, Д. Рікардо, К. Робертусом, І. Фішером, М. Туган-Барановським, Й. Шумпетером, Дж.М. Кейнсом. При цьому механізми реалізації антикризової політики держави в будівельній галузі обґрунтовані в наукових працях недостатньо.

У зв'язку з цим постає завдання обґрунтувати процеси реорганізації державного управління програмами в будівельному комплексі та визначити фінансовий механізм розвитку останнього.

Дбаючи про прогнозованість будівельної діяльності й регіонального розвитку, їх керованість, Міністерство фінансів України підтримує ідею значного звуження переліку державних програм, переходу від кошторисно-витратного фінансування до орієнтованого на результат. Обсяг асигнувань повинен бути достатнім для досягнення запланованих результатів, а скорочення або припинення фінансування, що позначається на планах будівництва й регіонального розвитку, має здійснюватися лише за окремою формалізованою процедурою відповідно до чітких і прозорих

критеріїв. Цільові програми повинні входити до бюджетів на відповідні роки як “захищені статті”. Функції розпорядників коштів треба посилити фаховим управлінням програмами<sup>1</sup>.

Таким чином, комплексного перегляду потребує регламент як програмно-цільового управління, так і управління окремими програмами, а саме:

- вибір і правове забезпечення місця й функцій програмно-цільового управління в системі державного управління;
- нормативно-методичне забезпечення: розробка сукупності документів, що регламентують для учасників програм зміст, методику підготовки та форму програмних документів — концепцій, планів, експертиз, звітів тощо, а також процедури для учасників на всіх стадіях виконання програм;
- організаційно-управлінське забезпечення: методи проектування, організаційна форма, структура, функції та фінансування органів управління програмами;
- інформаційне забезпечення: джерела, склад і якість інформації, методи її обробки, що забезпечують її повноту й достовірність на стадіях розробки, прийняття рішень та моніторингу виконання програм;
- програмно-технічне забезпечення: технічні і спеціальні програмні засоби обробки інформації, підтримки прийняття рішень на стадії планування, прийняття й контролю програм;
- фінансове забезпечення: регламентація ресурсно-фінансового обґрунтування програм, розрахунку витратної й дохідної частин, механізмів залучення та повернення коштів, вартості капіталу, отримання й розподілу ефекту, бюджетного планування видатків і, що важливо, доходів програм на кількарічний період.

Мінрегіонбуд планує запровадити та апробувати у своєму відомстві вдосконалені методи планування, моніторингу, контролю і прогнозованого фінансування програм, що мають стратегічне значення для розвитку регіонів та України загалом, містять значну будівельну компоненту.

Поряд із удосконаленням фінансування, регламентації тощо потребує реорганізації державне управління програмами. Оскільки програми є середньо- й довгостроковими, а уряди — недовговічними, недоцільно передавати урядові функції з формування портфеля програм та регламентації програмного управління в цілому. Ці функції доцільно сконцентрувати в органі управління портфелем державних програм, наприклад Раді з цільових державних програм при Президентіві України. Організаційні й контрольні функції, зокрема щодо поточного бюджетного фінансування галузевих програм та оцінки їх результатів, доцільно залишити на рівні уряду й відповідних міністерств.

Заслугує на окрему увагу ідея створення Державного фонду регіонального розвитку (проект Закону України “Про засади державної регіональної політики”),

---

<sup>1</sup> Новости строительства и недвижимости АСН-Инфо // Офіційний веб-сайт АСН-Инфо. — <http://www.asninfo.ru>.

який має бути частиною спеціального фонду державного бюджету та використовуватися виключно для реалізації програм і проєктів, передбачених системою довгої середньострокових документів державної регіональної політики. Запровадження такого фінансового інструменту продиктоване насамперед відсутністю у значної частини громад необхідної економічної бази для забезпечення наповнення місцевих бюджетів розвитку. Водночас трансферти з державного бюджету переважно спрямовуються не на реалізацію інфраструктурних та інших проєктів, а на надання базових соціальних послуг.

Треба наголосити, що будь-який фінансовий інструмент у кінцевому підсумку має спиратися на сталу економічну базу та бути стабільним у довгостроковому періоді. Саме тому передбачається, що основним джерелом наповнення Державного фонду регіонального розвитку буде частина надходжень від податку на прибуток підприємств. Такий механізм не тільки забезпечить передбачуваність фінансування, а й установить прямий зв'язок між його обсягами та ефективністю використання.

Для забезпечення ефективності використання ресурсів фонду додатково передбачено систему заходів із усунення головних корупційних ризиків, таких як конфлікт інтересів посадових осіб та органів державної влади, ситуативна зміна цільового призначення коштів, непрозорість проведення закупівель тощо. Ключовими в цьому сенсі є положення про запровадження прозорої процедури узгодження й колегіального прийняття рішень, чіткої системи планувальних документів і моніторингу, конкурсного відбору проєктів, розмежування суб'єктів та об'єктів контролю дотримання фінансової дисципліни, а також норми щодо застосування процедур закупівель Світового банку.

Ухвалення закону, розробленого на базі найкращих європейських практик, та утворення передбаченого ним Державного фонду регіонального розвитку надасть можливість поряд із коштами державного бюджету України залучити для фінансування проєктів регіонального розвитку значні кошти від Європейського Союзу через механізм прямої бюджетної підтримки.

Як свідчить досвід країн ЄС, створення Державного фонду регіонального розвитку дасть змогу не лише забезпечити реалізацію державної регіональної політики та цілої низки секторальних політик, зокрема у сфері будівництва, а й істотно збільшити обсяг надходжень до бюджетів усіх рівнів та підвищити добробут населення.

На відміну від планової економіки, за якої будівництво здійснювалося в основному з участю державних замовника, проєктувальника й підрядника, а вартість і ціна збігалися та були повністю детермінованими, ефективне функціонування інвестиційно-будівельно-експлуатаційного ринку об'єктивно потребує нових гравців і механізму ціноутворення. Мабуть, це є ключовим моментом для усвідомлення, якщо ми хочемо задіяти ринкові регулятори ефективності будівництва, а не стихійні сили його деформацій, які проявилися у кризі.

Вихідною тезою для розуміння функціонування ринкового механізму в будівництві є така: вартість робіт і послуг окремих учасників будівництва залежить від потреб і ринкової вартості використовуваних ресурсів (у тому числі фінансових); вартість кінцевої будівельної продукції складається в результаті економічних відносин між учасниками інвестиційно-будівельного процесу, а ціна — під впливом попиту/пропозиції на ринку нерухомості в регіональному й макроекономічному оточенні.

За останніх 20 років будівельний комплекс зазнав спаду, а потім піднесення, коли в кожному регіоні було сформоване те чи інше локальне конкурентне середовище<sup>2</sup>. Які організаційні форми й типи підприємств за розмірами, концентрацією і спеціалізацією ми при цьому отримали? Чи немає монополізму, зокрема технологічного (відсутності розвитку різних технологій і конструктивних рішень)? Якими є договірні й фінансові відносини між учасниками? Чи наявні всі складові для нормального функціонування ринку та ланцюжків відносин учасників будівництва на об'єкті?

Порівняно з розвинутими країнами сьогодні в регіонах немає в достатній кількості ані фінансово надійних інвесторів, ані фінансово спроможних підприємців і виробників матеріалів, а особливо допоміжних компаній, інжинірингових, консультаційних, управлінських, юридичних тощо, без чого ринкові відносини деформуються. На відміну від схеми спрощення складу учасників будівництва у плановій економіці, ринкові умови, хоч як це парадоксально, інколи потребують збільшення кількості й різноманітності учасників саме для здешевлення будівництва шляхом управління витратами й вартістю, забезпечення його організаційно-фінансової стійкості та надійності. Замість одноманітної структури трестів і будівельних управлінь у адміністративно-командній економіці з розвитком ринку виникають як великі компанії з повним будівельним циклом, так і потужні фінансово-управлінські генпідприємні компанії, а також менші, спеціалізовані будівельні компанії, інжинірингові фірми, компанії-посередники<sup>3</sup>.

Причини й загальні тенденції такого структуроутворення зрозумілі. Оскільки з фінансової точки зору будівництво — це інвестиційний процес учасників, першим завданням усіх інвесторів є не втратити вкладених коштів і лише другим — отримати позитивний результат і максимальний ефект. Тому структура інвестиційно-будівельного комплексу й відповідні відносини набувають певних специфічних рис. Зокрема, власники будівельних компаній хотіли б, аби ці компанії були менш вразливими до змін попиту на будівництво; крім того, виникають у великій кількості та зникають малі й некапіталомісткі компанії, на ринку залишаються великі генпідприємні компанії, які, втім, прагнуть більшої ліквідності капіталу (перетворення на інвестиційно-управлінські будівельні компанії).

---

<sup>2</sup> Саморегулювання будівельників як спосіб протидії “Еліта-центрам”: Матеріали круглого столу УБА та МЦПД // Будівництво України. — 2009. — № 10. — С. 6.

<sup>3</sup> Офіційний веб-сайт Української Будівельної Асоціації. — <http://www.u-b-a.com.ua>.

Очевидно, що конкуренція між спеціалізованими, фінансово, технічно й управлінськи оснащеними учасниками впливає не тільки на надійність, а й на кінцеву вартість будівництва. Потрібно, як це є в розвинутих країнах, щоб матеріальних, фінансових, людських ресурсів підприємств-учасників було достатньо для виконання ними договірних зобов'язань і компенсації збитків, щоб у договорах фіксувались умови взаємодії, економічно обґрунтовувалися прибутки на вкладений капітал, обумовлювалася та могла бути реалізована відповідальність.

Отож у нас попереду велика робота. Як показала криза в житловому будівництві, за теперішньої організації інвестиційно-будівельного комплексу впевненості в тому, що всі контрагенти будуть фінансово спроможні виконати договірні зобов'язання, тим більше компенсувати збитки в разі невиконання контрактів, немає<sup>4</sup>.

На нашу думку, рівень капіталізації всіх основних учасників житлового будівництва (забудовників, інвесторів, підрядників) був занадто низьким порівняно з масштабами будівельної діяльності, що стало однією із причин кризи, а саме розриву в деяких місцях інвестиційно-будівельного ланцюжка. Більша капіталізація повинна була б зменшити ризики і втрати, або навпаки, низька капіталізація мала б обмежити розвиток житлового будівництва.

Держава повинна посприяти доступності інформації про історію й фінансовий стан підприємств-контрагентів за договірних відносин. Увесь ланцюжок будівельного процесу має бути максимально захищеним від ризиків зриву, коли внаслідок невиконання зобов'язань одним учасником інші зазнають збитків, а винуватець не може їх компенсувати. На часі запровадження оцінки й аудиту контрагентів, страхування ризиків, установа нових принципів вирішення спорів на основі відшкодування збитків і недоотриманих доходів.

Підвищити надійність будівельного ланцюжка можна також шляхом розвитку інфраструктури будівельного ринку (управлінських, інжинірингових, експертних, консультаційних, юридичних, фінансових послуг)<sup>5</sup>.

Разом зі структурою учасників інвестиційно-будівельного ринку вдосконалення потребує ціноутворення у відносинах між ними.

При збереженні ресурсно-витратного методу кошторисного ціноутворення його вдосконалення передбачає доповнення новими реальними статтями витрат, характерними для ринкових відносин (вартість земельних ділянок, капіталу, податки, відрахування тощо), врахування в будівельних нормах нових технологій будівництва. Треба розробити укрупнені кошторисні ціни для використання на різних стадіях підготовки і планування проекту учасниками, в тому числі учасниками нового типу — девелоперами, управлінськими й інжиніринговими компаніями тощо, функції яких можуть виходити за межі безпосереднього будівництва, охоплюючи землекористування та експлуатацію будівель.

---

<sup>4</sup> Новицький В. Інституціоналізм у діалектиці сучасного економічного розвитку // Економіка України. — 2009. — № 7. — С. 27.

<sup>5</sup> Офіційний веб-сайт Будівельної палати України. — <http://www.budpalata.com.ua>.

Окрім того, має бути вдосконалена система земельних відносин у інвестиційно-будівельно-експлуатаційному процесі, умови отримання, користування та володіння земельними ділянками для визначення й контролю їх вартості в ціні будівельної продукції. Необхідно забезпечити перехід власності на земельні ділянки до тих, хто сплатив за них у вартості кінцевої будівельної продукції. Так само повинна бути вдосконалена система відносин власності на будівлі, зокрема схеми й умови отримання, користування, володіння індивідуальним житлом і багатоквартирними будинками в цілому з відповідальністю власників за експлуатацію об'єктів (у тому числі держави та органів місцевого самоврядування).

Ми маємо також визначитися щодо розмежування державної й недержавної систем інформації з ціноутворення, функцій розробки, затвердження та сфери застосування кошторисних норм і цін. Використовуючи досвід європейських країн, потрібно створити розгалужену недержавну систему моніторингу і прогнозу цін на всі складові інвестиційно-будівельного процесу: проектні роботи, субпідрядні роботи, генпідряд, ремонтні роботи, управлінські, фінансові та інші складові ціни будівельної продукції. Нова структура укрупнених норм повинна відповідати сучасним матеріалам і технологіям у будівництві, мірі розвитку системи договірних відносин у інвестиційно-будівельному процесі з використанням зарубіжних аналогів. Держава може (але не зобов'язана) залишити за собою існуючу систему ресурсного нормування.

Завдяки зробленим крокам відбудеться істотна реорганізація функцій розробки й затвердження кошторисних норм і цін у будівельному комплексі. Зазнають змін сфери обов'язкового застосування кошторисних нормативів.

Не викликає заперечень твердження, що ефективне будівництво — це ефективні проектні рішення, які нестимуть у галузь новітні технології будівництва, забезпечуватимуть високу споживчу якість будівельної продукції. Новою ідеєю в цьому сенсі є те, що проектні рішення треба вибирати як за критерієм вартості будівництва, так і на основі оцінки життєвого циклу будівельної продукції. Для цього потрібно поступово перейти до будівельно-експлуатаційних норм. Це одночасно стане основою для обґрунтування тарифів на експлуатацію будівель у системі житлово-комунального господарства. Іншим шляхом може бути вдосконалення методики економічних розрахунків у складі проектно-кошторисної документації, щоби проєктанти на вимогу замовника надавали оцінку вартості життєвого циклу будівлі. Та краще — й норми, й методика.

Таким чином, має бути значно розширена економічна частина будівельних проєктів, розроблені нові вимоги до обов'язкових фінансово-економічних розрахунків із планування вартості та проведення її експертизи. В результаті з'являться ефективні типові проєкти і проектні рішення (передусім для об'єктів, що фінансуються з державного й місцевих бюджетів).

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що кризові явища в будівельному комплексі дали потужний поштовх до переосмислення причин виникнення

проблем у ньому та пошуку нових, вільних від докризових недоліків, механізмів його розвитку. Триєдиною місією держави в нових умовах є регулювання макро-економічної ролі будівельного комплексу, механізму економічних відносин його учасників та забезпечення ефективності проектних рішень.

Державну політику щодо будівництва та його підгалузей потрібно формувати на основі дослідження об'єктивних прямих і зворотних зв'язків макро- й мікро-економічних інвестиційно-будівельних процесів, моделювання впливу структури, економічного механізму та показників розвитку інвестиційно-будівельного комплексу на динаміку соціального й економічного розвитку держави та її регіонів, а цієї динаміки — на будівництво.

Фінансовий механізм будівельного комплексу необхідно вдосконалювати, задіюючи нові джерела й форми фінансування, для того щоб у такий спосіб досягти балансу цілей стратегічного розвитку та його фінансового забезпечення.

Пріоритетні напрями розвитку будівництва мають впливати зі стратегій соціального й економічного розвитку держави, державних і регіональних цільових програм. Результативність і ефективність програм повинні забезпечуватися професійним плануванням і управлінням, запровадженням процедури коригування програм, контролем фінансування і строків виконання завдань.

Дуже важливо сприяти прискоренню розвитку ринкових економічних відносин між учасниками будівництва, формування раціональної регіональної структури, інфраструктури і спеціалізації учасників будівництва, структури капіталу галузі й рівня капіталізації, вдосконалити систему договірних відносин, забезпечити формування вартості, ціни і прибутку учасників будівництва, достатніх для їх функціонування й розвитку. Також потрібно докладати зусиль для постійного підвищення ефективності проектних рішень у містобудуванні, будівництві й капітальному ремонті, враховуючи весь комплекс витрат протягом життєвого циклу будівельної продукції, запровадити механізм стимулювання науково-проектних організацій до розробки ефективних проектних рішень.