

І. Л. Федун

Професор кафедри світової економіки, д.е.н., доцент, ORCID: 0000-0002-1012-9970

Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ

Ю. А. Чуприна

Доцент кафедри менеджменту у будівництві, к.т.н., доцент, ORCID:0000-0001-6945-7904

Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВОМ

Анотація. Запропоновано напрямки з удосконалення інструментарію державного регулювання будівництвом шляхом розробки цільових програм державно-приватного партнерства. Розглянуто становлення програмно-цільових методів регулювання у історичному аспекті, законодавчу та нормативну бази, динаміку розвитку цього процесу. Виявлено деструктивні чинники, що стоять на заваді ефективній реалізації державного регулювання будівництва, серед яких відсутність превентивних заходів для попередження негативного розвитку, неузгодженість поставлених цілей, відсутність вибору пріоритетів, належного контролю, методик оцінки ефективності програм тощо. Виявлено, що складовими механізму державного регулювання будівництва, які потребують удосконалення, є система оцінки дії інструментів державної політики (бюджетних, податкових, тарифних, митних, нормативного регулювання) та планування капітальних і поточних витрат. Пропонується при формуванні механізмів державного регулювання будівництвом ширше застосовувати програмно-цільові методи регулювання, які у даний час є стрижневим елементом державного регулювання, здійснити розробку системи пріоритетів інвестування, сформувати нову систему оцінки.

Ключові слова: будівництво, механізм державного регулювання, інструментарій державного регулювання, програмно-цільові методи.

Постановка проблеми. Зі зростанням невизначеності та ризику в світовій економіці, особливо в посткризових умовах та в глобалізованому ринковому середовищі, виникає завдання координації дій окремих суб'єктів господарювання з метою підвищення їх економічної ефективності. У вказаних умовах окремим невеликим суб'єктам надзвичайно складно здійснювати незалежну діяльність: посилювати конкурентоспроможність та збільшувати частку на ринку, адекватно оцінюючи ризики, які виникають під час реалізації програм державно-приватного партнерства (ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження в області державного регулювання економіки в цілому і будівництва зокрема проводили: Ю. С. Асеев, М. Г. Бархін, А.Ф. Гойко, О.М. Кондрашов, М.А. Латинін, С.В. Майборода, С.В. Майстро, З. В. Мойсеєнко, З.О. Надюк, В.М. Огаренко, Г.М. Рижаківа та багато інших українських і закордонних вчених. Вони досліджували питання державного регулювання будівельної галузі шляхом розробки окремих заходів, моделей, механізмів дозвоільної, цінової, бюджетно-кредитної, податкової політики та засобів прямого впливу, але процес державного регулювання будівельної галузі, аналіз існуючого та розробка нового інструментарію регулювання будівництва потребує подальшого вивчення.

Метою статті є опис інструментарію державного регулювання будівництва шляхом програмно-цільового управління — реалізації державних цільових програм, які потребують втілення або вже втілюються у сфері будівництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок використання програмно-цільових методів державного регулювання належить до 30-х рр. ХХ ст. в індустріально розвинених країнах Європи. В середині

ні 60-х рр. даний метод широко, особливо в США, використовувався для цілеспрямованого формування бюджетної політики, розглядався як елемент безперервного планування. Міністерством оборони США була розроблена система ППБ (планування — програмування — бюджетування).

На наступних етапах державні програми стали більш досконалими (були подолані суперечності між програмно-цільовим і установчо-галузевим принципами управління, значно вдосконалені методи розробки і реалізації програм) і в даний час є головним, стрижневим елементом державного регулювання економіки.

У законі України "Про державні цільові програми" зазначено, що метою їх розроблення є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем. На цьому етапі розвитку господарської системи України вже сформовано "керовану державою економіку з економічно-політичними планами та програмами" [7, с. 9]. Кількість затверджених державних цільових програм у 2015 р. у зрізавленні з 2007 р. зросла в 5,5 разів. Отже, в Україні широко застосовується програмно-цільовий метод бюджетного планування. Це також підтверджено даними Кабінету Міністрів України, за якими вже у 2016 р. діяло більше 50 державних програм, 40 стратегій, 60 концепцій. Однак, враховуючи бюджетний процес України, а також той факт, що раціональне використання державних цільових програм можливе

тільки на основі належного екологічного, соціально-го та господарського правового регулювання, пріоритетна частина таких документів характеризується відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності їх реалізації, що суперечить принципам та практичному втіленню Концепції сталого розвитку на національному рівні.

На нашу думку, слід виокремити такі системні деструктивні чинники, які стоять на заваді ефективній реалізації державних цільових програм:

- відсутність узгодженості чинних програм між собою, а також невідповідність поставлених цілей засобам їх виконання;
- відсутність превентивного механізму програм щодо запобігання виникненню проблем різного спрямування;
- відсутність механізму врахування прогнозних обсягів ресурсів державних цільових програм та зіставлення їх із реальними джерелами їх фінансування;
- відсутність механізму пріоритетності вирішення проблеми в умовах значної розпорошеності фінансових ресурсів;
- відсутність єдиної методології розробки програм, що спричиняє неможливість узагальнення результатів;
- відсутність досконалого механізму залучення додаткових позабюджетних джерел фінансування державних цільових програм та активізації інвесторів як головної переваги програмно-цільового методу щодо інших методів планування (балансового, нормативного);
- відсутність забезпечення публічності, відкритості та обов'язкової звітності про використання бюджетних коштів у ході реалізації програм;
- відсутність механізму узгодження обсягів використаних коштів з показниками фінансової звітності;
- відсутність державного оперативного моніторингу та контролю (в тому числі громадського) за реалізацією програм;
- відсутність механізму притягнення до реальної відповідальності державних замовників і керівників програм за їх невиконання та недосягнення програмних цілей;
- відсутність методики оцінки ефективності реалізації програм. У 2015 р. зменшилась кількість державних цільових програм з 57 до 38. Хоча на початку 2015 року було задекларовано виконання 44 програм, проте 3 програми за рішенням уряду було скасовано, 2 — втратили чинність, а початок реалізації ще однієї — 2016 р. Отже, найбільша кількість (79 %) затверджених програм стосувались соціально-економічного та екологічного спрямування. Тому основним макроекономічним завданням переведення економіки України на модель сталого розвитку є екологічне спрямування науково-технологічної, інвестиційної, інноваційної і структурної політики з чітким визначенням загальнодержавних пріоритетів і напрямів підвищення рівня національної безпеки держави.

В сучасних умовах України державним цільовим програмам надається велике значення. Разом з тим ресурсні обмеження є головним критерієм при відборі проблем для програмної опрацювання, що нерідко призводить до пріоритетності поточних (хоча і важливих) проблем над стратегічними. При формуванні державного бюджету затверджується Перелік

державних цільових програм, передбачуваних до фінансування з державного бюджету.

Зарубіжний досвід більшості розвинених країн доводить раціональність застосування державних цільових програм щодо досягнення стратегічних пріоритетів їхнього розвитку. У контексті адаптації цього досвіду до національних умов в Україні, на нашу думку, доцільно:

- забезпечити участь усіх стейкхолдерів (науковців, експертів, фахівців тощо) в процесі формування і реалізації державних цільових програм згідно з принципом плинності пріоритетів та створити єдиний контролюючий орган (міжвідомчий комітет з аудиту програм у Франції);
 - зменшити кількість державних цільових програм, враховуючи внутрішню і зовнішню ситуацію в країні, шляхом запровадження гнучкості загальнодержавного планування;
 - розробити концепцію програмно-цільового бюджетування та процедуру бюджетної звітності, де всі дані про суми потенційно необхідних коштів для реалізації державних цільових програм подаються в розрізі міністерств і відомств з подальшою їх конкретизацією за програмами, підпрограмами і видами діяльності, групування видів діяльності в програми, спрямовані на досягнення пріоритетних цілей, розробка в цьому контексті ієрархії заходів та підвищення відповідальності шляхом використання адміністративних і судових примусових заходів покарання;
 - здійснювати просвітницькі та інформаційні заходи щодо широкого залучення громадського контролю до процесу формування і реалізації державних цільових програм (публічні доповіді, виступи головних розпорядників бюджетних коштів);
 - застосовувати принцип прозорості — публікувати звітність щодо виконання державних цільових програм у повному обсязі, в обов'язковому порядку;
 - розширити напрями діяльності щодо залучення позабюджетних коштів для реалізації державних цільових програм за допомогою міжнародних організацій, грантів через всесвітні фонди тощо;
 - розширити використання системи держзамовлень як інструменту реалізації індикативного планування;
 - підвищувати надійність та точність макроекономічного прогнозування, планування, програмування.
- Отже, на нашу думку, потрібно підвищувати ефективність використання програмно-цільового методу бюджетування в контексті необхідності забезпечення гнучкості та виваженості державної політики в умовах децентралізації економіки у всіх сферах суспільного життя. Упродовж другого тисячоліття конструктивним є застосування системно-синергетичного підходу до здійснення всебічного дослідження постійної взаємодії та обумовленості економічного, екологічного, соціального, політичного, правового атрибутів життєдіяльності держави, що має бути враховано у державних цільових програмах, а також виокремлення пріоритетного значення людської та природної складових національного багатства в контексті побудови біоінформаційного суспільства через вихід національної економіки на вектор сталого (збалансованого) розвитку, дотримання національних інтересів в умовах поглиблення світових глобалізаційних та інтеграційних процесів.



Рис.1. Концепції державних програм

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища — тобто це програми, що охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на: економічні, спрямовані на вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності і якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації; наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук; науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції; соціальні, які передбачають вирішення проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов роботи, розвитку охорони здоров'я і освіти; національно-культурні, спрямовані на вирішення проблем розвитку та збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини; екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастроф екологічного характеру та ліквідація їх наслідків; оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави; правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки. Державні цільові програми можуть бути спрямовані на вирішення інших проблем, в тому числі проблем регіонального розвитку, що мають державне значення (рис.1).

Державна програма передбачає оцінку всіх ресурсів у сфері діяльності органів виконавчої влади — бюджетних асигнувань, інших матеріальних ресурсів, що знаходяться в їх розпорядженні, а також інтеграцію регулятивних (правоустановчих, правозастосовних і контрольних) та фінансових (бюджетних, податкових, митних, майнових, кредитних, боргових і валютних) інструментів для досягнення цілей державних програм. Дані про надання державними установами державних послуг представляються в державній програмі в формі прогнозу зведених показників державних завдань; в разі використання податкових, митних, тарифних, кредитних та інших інструментів в процесі реалізації державної програми оцінюється необхідності їх застосування для результатів державної програми. Державна програма містить інформацію про прогнозні витрати суб'єктів України, спрямованих на цілі її реалізації, а також відомості про участь державних корпорацій, акціонерних товариств з державною участю, громадських, наукових та інших організацій, а також позабюджетних фондів в досягненні цілей державної програми.

Передумови створення державних програм:

- накопичені за роки незалежності резерви зіграли свою роль, але вже практично вичерпані, наростають ризики;

- витрати за останні 10 років значно зросли, але без ув'язки з пріоритетами, відбувається торг за ресурси і розмивання бюджетної дисципліни;

- зберігаються стимули збільшення бюджетних витрат, не створені умови для підвищення ефективності бюджетних витрат;

- стратегічне планування слабо пов'язане з бюджетним плануванням, структура і динаміка витрат слабо пов'язані з цілями державної політики;

- відсутня оцінка дії інструментів державної політики (бюджетних, податкових, тарифних, митних, нормативного регулювання);

- планування програмних і непрограмних витрат, а також капітальних і поточних витрат методологічно взаємопов'язано.

Виділимо основні напрямки державних цільових інвестиційних програм, які потребують втілення або вже реалізуються у галузі будівництва, а також ті, які

близько торкаються будівельної сфери.

Метою ДЦП "Програма забезпечення житлом і послугами ЖКГ" є створення умов для подальшого підвищення доступності житла для населення, забезпечення комфортного середовища проживання і життєдіяльності; впровадження нових енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій в житлове будівництво і виробництво будівельних матеріалів, використовуваних в житловому будівництві.

ДЦП "Програма розвитку науки і технологій" яка визначає розвиток науки і технологій в Україні, у т.ч. і в області будівництва. Цілями державної програми є формування конкурентоспроможного і ефективно функціонуючого сектора досліджень і розробок і забезпечення його провідної ролі в процесах технологічної модернізації економіки України.

Завдання державної програми: розвиток фундаментальних наукових досліджень; створення випереджаючого науково-технологічного доробку на пріоритетних напрямках науково-технологічного розвитку; інституційний розвиток сектора досліджень і розробок, вдосконалення його структури, системи управління та фінансування, інтеграція науки і освіти; формування сучасної матеріально-технічної бази сектора досліджень і розробок; забезпечення інтеграції сектора досліджень і розробок в міжнародний науково-технологічний простір.

ДЦП "Економічний розвиток і інноваційна економіка". Програма визначає основні інструменти і механізми державного регулювання, що забезпечують вирішення ключових завдань в області інноваційного соціально орієнтованого розвитку економіки.

ДЦП націлена на створення сприятливого підприємницького клімату та умов для ведення бізнесу, підвищення інноваційної активності бізнесу, а також на забезпечення зростання ефективності державного управління. Повномасштабна системна реалізація комплексу заходів, передбачених держпрограмою, дозволить забезпечити перехід до переважно інноваційним шляхом розвитку економіки в цілому. Будуть створені дієві стимули для збільшення інвестиційної активності і зростання продуктивності праці.

ДЦП "Програма розвитку будівництва" спрямована на інтеграцію зусиль держави в сфері розвитку потенціалу будівельного сектору економіки, створення системних довгострокових стимулів для підвищення конкурентоспроможності українських будівельних компаній на внутрішньому і світовому ринках.

Для визначення пріоритетів розвитку галузі необхідно розробити галузеву стратегію, яка містить

у собі не тільки заходи державного регулювання, а і цільові показники, які враховують особливості галузевого розвитку. Такими показниками можуть бути обсяги житлового будівництва, ВВП будівництва, рівень зайнятості, рівень заробітних плат у порівнянні із іншими секторами економіки, кількість об'єктів незавершеного будівництва, фінансова стійкість будівництва та інші.

ДЦП "Регіональна політика". Прямо торкається будівництва. Метою держпрограми є забезпечення збалансованого розвитку суб'єктів України, досягнення якої пропонується за допомогою:

- стимулювання органів державної влади та органів місцевого самоврядування до нарощування власного економічного потенціалу;
- вдосконалення державних відносин і місцевого самоврядування, в тому числі механізмів і умов передачі (делегування) повноважень суб'єктам України;
- зміцнення єдності нації;
- сприяння соціально-економічному розвитку регіонів;
- вирішення демографічних проблем, в першу чергу на територіях пріоритетного заселення.

Реалізація державної програми спрямована на збалансований соціально-економічний розвиток суб'єктів України, підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів, а також скорочення рівня міжрегіональної диференціації в соціально-економічному розвитку регіонів і якості життя населення.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

При формуванні механізмів державного регулювання будівництвом слід ширше застосовувати програмно-цільові методи регулювання, які і в даний час є головним, стрижневим елементом державного регулювання економіки. Для формування адекватної потреби держави системи пріоритетів інвестування названих програм слід сформулювати нову систему оцінки державних інвестиційних цільових програм, яким не відповідають традиційні підходи, які зосереджені, переважним чином, на виявленні прибутковості проектів та їх зіставленні в часі з витратами впродовж інвестиційного циклу. В якості критеріїв економічної оцінки цільових програм для інвестування слід покласти наступні вимоги: мінімум державної частки в загальному обсязі капіталовкладень, максимум функціонально-технологічного та соціального ефекту, забезпечення довгострокової прибуткової експлуатації об'єктів та стабільних надходжень до бюджетів всіх рівнів.

Література

1. Попов О. Є. Теоретико-методологічні та концептуальні засади формування організаційно-економічного механізму корпоративного управління : монографія / О. Є. Попов. — Харків : ВД "ІНЖЕК", 2009. — 390 с.
2. Тяг Р.Б. Перспективи та проблеми інвестиційної політики підприємств будівельного комплексу України в умовах ринкової економіки / Економіка та держава. — 2008. - №4. - С. 25-29
3. Чуприна Ю.А. Побудова концепції інтеграції підприємств стейкхолдерів до складу будівельного кластеру. [Текст] // Формування ринкових відносин в Україні // 2019 зб.наук.праць №1 (212)
4. Ястремська О. М. Інвестиційна діяльність промислових підприємств: методологічні та методичні засади [монографія]. Х. : ХДЕУ, 2004. — 472 с.
5. Delgado M., Porter M. Stern SConvergence, Clusters, and Economic Performance. 2008. URL : http://astro.temple.edu/~mdelgado/index_files/DPS_Cluster.pdf
6. Кузьмін О. Є., Жежуха В. Й. Кластери як чинник інноваційного розвитку підприємств і територіальних утворень Економіка України. — 2010. — С. 14 — 23.
7. Інституційні засади трактування економічних систем в умовах посилення їх екологізації та глобалізації / [Я. В. Кульчицький, Б. В. та ін.. // Науковий вісник НЛТУУ. — 2016. — №27. — С. 7-13
8. Воробієв А.В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.

: 25.00.02 [Електронний ресурс]. — Запоріжжя, 2007. — 20 с. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2007/07vaidb.zip>. 2.

References:

1. Popov, O. Ye. (2009), *Teoretyko-metodolohichni ta kontseptual'ni zasady formuvannia orhanizatsijno-ekonomichnoho mekhanizmu korporatynoho upravlinnia*, INZhEK, Kharkiv, Ukraine.
2. Tian, R.B. (2008), "Perspektyvy ta problemy investytsijnoi polityky pidpriemstv budivel'noho kompleksu Ukrainy v umovakh rynkovoï ekonomiky", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 4, pp. 25-29.
3. Chupryna, Yu.A. (2019), "Pobudova kontseptsii intehratsii pidpriemstv stejkkholderiv do skladubudivel'nohoklasteru", *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini* // *zb.nauk.prats'*, vol. 1 (212)
4. Yastrems'ka, O. M. (2004), *Investytsijnadiial'nist' promyslovykhpidpriemstv: metodolohichni ta metody chnizasady*, KhDEU, Kharkiv, Ukraine.
5. Delgado, M., Porter, M., and Stern, S. (2008), "Convergence, Clusters, and Economic Performance.", available at:http://astro.temple.edu/~mdelgado/index_files/
6. Kuzmin, O.Ie. and Zhezhukha, V.I. (2010), "Klasteri yak chynnyk innovatsiinoho rozvytku pidpriemstv i terytorialnykh utvoren", *Ekonomika Ukrainy*, pp. 14-23.
7. Kul'chyts'kyy, Ya. V., Kul'chyts'kyy, B. V., Malinova's'ka, M. V., Dzhyhora, N. V. (2016). *Instytutsiyni zasady traktuvannya ekonomichnykh system v umovakh posylennya yikh ekolohizatsiyi ta hlobalizatsiyi* [Institutional Bases of Interpretation of the Economic Systems in the Conditions of Strengthening of their Environmentally Sustainable Development and Globalization]. *Scientific Bulletin of UNFU*, 27, 7-13. [in Ukrainian]
8. Vorobjov A.V. *Derzhavne upravli'nnya i nvesticzi'noyu di'yal'ni'styu v budi'vnicztvi` : avtoref. dis. kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 [Elektronnij resurs]*. — Zaporizhzhya, 2007. — 20 s. — Rezhim dostupu: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2007/07vaidb.zip>. 2.

И. Л. Федун
Ю. А. Чуприна

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВОМ

Аннотация. Предложены направления по совершенствованию инструментария государственного регулирования строительством путем разработки целевых программ государственно-частного партнерства. Рассмотрено становление программно-целевых методов регулирования в историческом аспекте, законодательную и нормативную базы, динамику развития этого процесса. Выявлено деструктивные факторы, которые мешают эффективной реализации государственного регулирования строительства, среди которых отсутствие превентивных мер по предупреждению негативного развития, несогласованность поставленных целей, отсутствие выбора приоритетов, надлежащего контроля, методик оценки эффективности программ. Выявлено, что составляющими механизма государственного регулирования строительства, которые требуют совершенствования является система оценки воздействия инструментов государственной политики (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) и планирование капитальных и текущих затрат. Предлагается при формировании механизмов государственного регулирования строительством шире применять программно-целевые методы регулирования, в настоящее время является стержневым элементом государственного регулирования, осуществить разработку системы приоритетов инвестирования, сформировать новую систему оценки.

Ключевые слова: строительство, механизм государственного регулирования, инструментарий государственного регулирования, программно-целевые методы, строительство, цифровая экономика, цифровая трансформация строительства.

Fedun Igor
Chuprina Yuri

STATE REGULATION INSTRUMENTS FOR CONSTRUCTION

Abstract. Directions for improvement of the state regulation of construction instruments by development of targeted programs of public-private partnership are offered. The development of program-target methods of regulation in the historical aspect, legislative and regulatory framework, dynamics of development of this process are considered. The destructive factors that hinder the effective implementation of state regulation of construction were identified, including the lack of preventive measures to prevent negative development, inconsistency of set goals, lack of choice of priorities, proper control, methods of evaluating the effectiveness of programs, etc. It is revealed that the components of the mechanism of state regulation of construction that need improvement are the system of evaluation of the effect of state policy instruments (budgetary, tax, tariff, customs, regulatory) and planning of capital and current expenses. It is proposed to apply more widely the program-targeted methods of regulation, which are now the core element of state regulation, to develop the system of investment priorities, to form a new system of assessment.

Key words: construction, mechanism of state regulation, tools of state regulation, program-target methods.