

УДК 339.138

О. М. Непомнящий,
 д. н. з держ. упр., доцент, академік Академії будівництва України, професор кафедри
 публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ
 С. М. Шостак,
 аспірант кафедри публічного адміністрування,
 Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ПОЛІТИКОЮ У БУДІВНИЦТВІ

О. Nepomnyashchy,
 Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Academician of the Academy of Construction
 of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
 S. Shostak,
 Post-graduate student of the Department of Public Administration,
 Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

THE ESSENCE AND CONTENT OF THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BY THE INVESTMENT POLICY IN CONSTRUCTION

У статті розглянуто теоретичні підходи до державного регулювання інвестиційної діяльності у будівництві. Визначено мету, цілі та особливості механізмів державного управління інвестиційною політикою у будівництві для подолання кризових явищ у економіці. Обґрунтовано основні перешкоди на шляху залучення іноземних інвестицій у розвиток будівельної галузі України, основними з яких є: корупція, нестабільність політичної ситуації в країні, неефективне державне регулювання, нечітка правова система, великий податковий тягар, низький рівень доходів громадян, недостатньо розвинута інфраструктура бізнесу, нестабільність економічної та податкової політики тощо. Запропоновано шляхи активізації притоку іноземних інвестицій у будівельну галузь України.

The article deals with theoretical approaches to public regulation of investment activity in the construction. The purpose, goals and peculiarities of the mechanisms of public administration of investment policy of building activity for overcoming of crisis phenomena in economy are determined. The main obstacles to the attraction of foreign investments in the development of construction of Ukraine, the main of which are: corruption, instability of the political situation in the country, unstable state regulation, fuzzy legal system, are grounded, high tax burden; low incomes of citizens; insufficiently developed business infrastructure; instability of economic and tax policy, etc. The ways of increasing inflow of foreign investments in the construction industry of Ukraine are proposed.

Ключові слова: інвестиції, державне управління, будівельні підприємства, бюджетні трансферти, субсидії, страхування інвестиційних ризиків у будівництві.

Key words: investments, public administration, construction enterprises, budget transfers, subsidies, insurance of investment risks in construction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У поточних умовах господарювання в Україні інструменти державної інвестиційної політики у будівельній діяльності є важливим елементом, спрямова-

ним на розвиток та збільшення обсягів фінансування стратегічних програм та інвестиційних проектів будівництва в Україні. Інвестиції є реальним інструментом подолання кризових явищ на вітчизняних будівельних

підприємствах, а вдосконалення процесу розроблення і впровадження державних програми щодо побудови ефективної програми реалізації інвестиційної діяльності будівельних підприємств дозволить адаптувати їх діяльність до мінливих умов господарювання, надасть можливість протистояти наявним в економіці кризовим явищам і підвищити їх конкурентоспроможність.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Особливості державно-управлінської сутності та характеристики інвестиційної політики будівельної галузі було предметом дослідження значної кількості як зарубіжних, так і вітчизняних вчених із публічного адміністрування, економіки, права, серед яких: Абромович Г.В. [9], Мазур Г.Ф. [2], Мокій А. [1], Нахкур Т.Ф., Непомнящий О.М., Пономаренко В.С. [4], Рогач О.І. [5].

Зазначені та багато інших вчених і науковців здійснили значний внесок у дослідження концептуальних основ процесу формування механізмів державного управління інвестиційною політикою будівельної діяльності, однак, поряд з цим, низка актуальних завдань, зокрема детальне обґрунтування природи, змісту та детермінанту якісної характеристики механізмів державного управління інвестиційною політикою будівництва, потребують подальшої наукової розробки та раціонального вирішення.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є аналіз теоретичних підходів до державної інвестиційної політики у будівельній діяльності; визначення мети, цілей та критеріїв, а також видів механізмів державного управління інвестиційною політикою будівництва.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Серед основних механізмів державного управління інвестиційною політикою будівництва, на нашу думку, варто зупинитися та детально розглянути: закони і законодавчі акти; систему норм і нормативів; обсяги і джерела фінансування; цінове регулювання та державні гарантії; систему стандартизації та сертифікації будівництва; бюджетні трансферти, субсидії, дотації; страхування інвестиційних ризиків у будівництві.

Наукове дослідження підходів до формування інвестиційного законодавства щодо будівельної діяльності пропонується розглядати як сукупність нормативних актів, що регулюють інвестиційні відносини щодо безпосереднього здійснення будівельної діяльності, а також керівництва такою діяльністю. В Україні система законодавчого державного регулювання залучення

інвестицій у будівництво побудована на основі публічного права, відповідно до якого відносини між країно-реципієнтом та інвестором встановлюються за допомогою владно-розпорядчих, адміністративних актів держави.

Досягнення належного рівня розвитку системи державного управління інвестиційною діяльністю у будівництві важко уявити без існування розгалуженої системи норм і нормативів. Соціально-економічні норми і нормативи є одним із найважливіших засобів державного регулювання інвестиційних процесів в будівництві. Вони є базовим елементом при розробленні територіальних планів, а також при обґрунтуванні плану територіального розвитку країни загалом [1].

Пошук та реалізація фінансових ресурсів — це основний принцип застосування адаптивного підходу до процесу державного регулювання інвестиційною діяльністю у будівельній галузі. Формування структури джерел фінансування галузі є дуже складним процесом, що перш за все залежить від потужності кожного джерела, а в певний період часу, — і від фінансового стану та перспектив розвитку інвесторів, а також від кон'юнктури будівельного ринку й актуальності інвестиційного будівельного проекту в перспективі.

Відповідно до Закону України "Про інвестиційну діяльність" № 1560-ХІІ від 18.09.1991, до джерел фінансування інвестиційних проектів економіки загалом та будівельної галузі зокрема, належать:

- власні фінансові ресурси інвестора;
- позичкові фінансові кошти інвестора;
- залучені фінансові кошти інвестора;
- бюджетні інвестиційні асигнування;
- безоплатні й благодійні внески, пожертвування організацій, підприємств і громадян.

Часто до джерел забезпечення фінансовими ресурсами інвестиційних проектів будівництва відносяться власні, залучені й позичені засоби фінансування, а також бюджетні асигнування та іноземні інвестиції в формі прямих капіталовкладень.

Ціна і ціноутворення є важливим складовим елементом функціонування будівельного ринкового механізму. Ринкові відносини у будівництві без застосування ефективного державного цінового регулювання є практично непридатними для обґрунтування інвестиційної діяльності.

У цілому, державне регулювання цін переважно розглядається як один із головних чинників політичної та соціальної стабільності і є запорукою подальшого фінансового розвитку будівельної галузі. Методи державного регулювання цін можна поділити на прямі (встановлення фіксованих цін, застосування граничних цін, заморожування цін, декларування зміни цін тощо) та непрямі (застосування граничних нормативів рентабельності, пільгове оподаткування та кредитування, диференціація ставок ввізного мита та ін.) [2].

Варто відзначити, що у будівельній сфері процес ціноутворення відрізняється від ціноутворення в інших галузях промисловості, що зумовлено особливостями будівельної продукції, яка виробляється на вимогу замовників та на основі індивідуальної про-

ектно-кошторисної документації. Так, згідно зі ст. 7 Закону України від 21.06.2012 № 5007-VI "Про ціни і ціноутворення" "формування кошторисної нормативної бази, визначення порядку її застосування у будівництві, перевірка дотримання нормативних документів і нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії, здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури" [3].

Також слід відзначити, що ефективне ціноутворення в будівництві є способом забезпечення функціонування будівельних підприємств та підвищення рівня соціально-економічного життя населення, в цілому.

Якісний та кількісний аналіз системи стандартизації та сертифікації будівництва дозволяє зробити висновок про те, що запровадження державних стандартів і сертифікатів щодо якості будівельних товарів, робіт та послуг повинно враховувати визначення єдиних міжнародних вимог, норм, стосовно якості, хімічного складу, фізичних властивостей, ваги, розмірів, кількості будівельної продукції тощо.

Державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування встановлюються для загального і багаторазового застосувань і стосуються не лише інвестиційної діяльності, чи її результатів, а й спрямовуються на досягнення оптимального ступеня впорядкованості всіх соціально-економічних процесів у будівництві [4].

Актуальним питанням державної інвестиційної політики будівництва також є бюджетні трансферти, субсидії, дотації. Бюджетне фінансування будівельної галузі здійснюється в таких формах, як: кошторисне фінансування, державне фінансування інвестицій, надання дотацій, субвенцій, субсидій. Субсидії використовуються як інструмент інвестиційної політики країни для досягнення цілей підтримки та стимулювання розвитку окремих напрямків будівництва, збільшення обсягів експорту будівельної продукції, досягнення балансу поточного рахунку будівельних товарів та послуг, перерозподілу доходів тощо.

Субсидії набули значного поширення протягом останніх десятиліть, оскільки, в рамках багатосторонніх та двосторонніх торговельних угод держави, добровільно обмежили застосування тарифів для захисту національних виробників будівельної продукції [5].

Будівництво належить до галузей, яким характерна ймовірність виникнення великої кількості ризиків, як з боку інвесторів, забудовників, так і з боку спеціалізованих підрядних організацій. У зв'язку з цим, в українському законодавстві має бути детально закріплене питання страхування інвестиційних ризиків у будівництві. Цей інструмент державної інвестиційної політики, безпосередньо, спрямовується на забезпечення відшкодування матеріального збитку, що може прояви-

тися внаслідок настання ризиків інвестиційної діяльності у будівництві. Можна різними способами забезпечувати безперервність процесу відтворення та максимальну фінансову стійкість відносин будівельних суб'єктів, але, як засвідчує зарубіжний досвід, саме страхування є найефективнішим.

Практично всі промислово розвинуті країни з ринковою економікою мають спеціальні державні установи, що займаються страхуванням і гарантуванням іноземних інвестицій та експортних кредитів, що виділяються для реалізації будівельних проектів. Найактивніше "захищають" інвестиції своїх транснаціональних фірм Сполучені Штати Америки, Японія, Британія, Франція, Канада, Німеччина [5].

Обмеженість вітчизняних фінансових ресурсів у будівництві, останнім часом, спонукала до набуття механізму залучення іноземних інвестицій, стосовно чого в Україні створено систему державних гарантій захисту іноземних інвестицій, якою передбачено: встановлення правового режиму інвестиційної діяльності; гарантії у разі зміни законодавства; гарантії щодо примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їх посадових осіб; компенсацію і відшкодування збитків іноземним інвесторам; гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності; гарантії переказу прибутків, одержаних унаслідок здійснення іноземних інвестицій.

На нашу думку, основними перешкодами на шляху залучення іноземних інвестицій у розвиток будівництва України є: корупція, нестабільність політичної ситуації в країні, нестабільне державне регулювання, нечітка правова система; великий податковий тягар; низький рівень доходів громадян; недостатньо розвинута інфраструктура бізнесу; нестабільність економічної та податкової політики тощо.

При цьому зауважимо, що надмірний податковий тягар інвестиційної діяльності у будівельній сфері пояснюється, здебільшого, специфікою вітчизняної податкової політики та особливостями правозастосування, ніж самою природою будівельних відносин. Наприклад, наявність пайової участі, що зі змісту ст. 40 Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI "Про регулювання містобудівної діяльності" є обов'язком, а не правом забудовника, не властива розвинутим країнам [6]. Цей платіж, у свою чергу, призводить до підвищення вартості житла, зниження темпів розвитку будівельної галузі, скорочення інвестиційної активності тощо.

Достатньо промовистим є аналіз системи показників ефективності бізнес-процесів та підприємницької діяльності по всьому світу, що представлений у результатах у рейтингу Світового банку "Doing Business". За словами провідних українських учених у галузі державного управління будівництвом, Непомнящого О.М. та Ісаєнка Д.В. дослідження "Doing Business" є найпоширенішою методикою оцінки інвестиційного клімату в державі щодо доступності реалізації будівельних проектів, що інтерпретується як визначення індексу легкості ведення бізнесу [7, с. 51]. У рейтингу Doing Business-2018 Україна посідає 76 місце, що демонструє недосконалість вітчизняної системи нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності, загалом, та ак-

туалізує розробку напрямів державного удосконалення податкової системи у регулюванні будівельного бізнесу, зокрема [8].

Тому, на нашу думку, для активізації притоку іноземних інвестицій в будівельну галузь України важливим є здійснення таких заходів:

- створення стабільного будівельного законодавства;
- створення сприятливого інноваційного клімату для розвитку будівельної галузі;
- сприяння залученню прямого іноземного капіталу у сферу матеріального виробництва, загалом;
- створення сприятливих умов для розвитку спільних будівельних підприємств;
- розроблення та прийняття законодавчої бази щодо страхування ризиків діяльності будівельних підприємств [9].

ВИСНОВОК

Отже, державне управління інвестиційною діяльністю у будівництві та в інших сферах кожної держави має відповідати загальнонаціональним стратегічним цілям та інтересам. Не є винятком і Україна, оскільки стратегічним завданням держави є економічне зростання та поліпшення добробуту громадян через реалізацію моделі інвестиційного розвитку. Для цього на державному рівні необхідно сформувати інституційне середовище, сприятливе до інвестиційних процесів, та поступово вдосконалювати систему нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності в будівельній галузі. Це, в свою чергу, сприятиме збільшенню обсягів інвестиційних ресурсів у будівництво, їх ефективному використанню і визначенню пріоритетних напрямів та забезпеченню ефективного використання капіталовкладень.

Проте слід зауважити, що розвиток стану інвестування у житлове будівництво безпосередньо залежатиме від економічної та соціальної стабільностей в Україні. Тому, державна політика повинна бути спрямована, перш за все, на зниження інфляції, відновлення економічного зростання, стабілізацію грошового обігу, скорочення дефіциту бюджету, зміцнення національної валюти, підвищення добробуту населення та ін.

Література:

1. Мокій А. Регіональні аспекти формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні [Текст] / А. Мокій // Регіональна економіка. — 1999. — № 2. — С. 50—59.
2. Мазур Г.Ф. Удосконалення механізму державного регулювання та стимулювання розвитку агропромислового виробництва / Г.Ф. Мазур // Економіка України. — 2013. — № 2. — С. 21—25.
3. Про ціни і ціноутворення [Електронний ресурс]: Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI (редакція від 30.01.2018). — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>
4. Пономаренко В.С. Методологічні аспекти стратегічного управління інвестиційними процесами // Фінанси України. — 2002. — № 10. — С. 3—7.

5. Рогач О. І. Міжнародні інвестиції: Теорія та практика бізнесу транснаціональних корпорацій: підручник. — К.: Либідь, 2005. — 720 с.

6. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс]: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI (редакція від 18.12.2017). — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

7. Непомнящий О.М., Ісаєнко Д.В. Регулювання дозвольно-погоджувальних процедур у будівництві відповідно до світових стандартів / О.М. Непомнящий, Д.В. Ісаєнко // Публічне урядування. — 2016. — № 1 (2). — березень 2016. — С. 49—60.

8. Методологія проведення дослідження Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації "Doing Business" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#close>

9. Абрамович Г.В. Напрями активізації державної політики щодо залучення іноземних інвесторів в економіку України / Г.В. Абрамович // Інвестиції: практика та досвід. — 207. — № 1. — С. 16—18.

References:

1. Mokij, A. (1999), "Regional aspects of the formation of a favorable investment climate in Ukraine", *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 50—59.
 2. Mazur, H.F. (2013), "Improvement of the mechanism of state regulation and stimulation of development of agro-industrial production", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 2, pp. 21—25.
 3. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Prices and Pricing", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5007-17> (Accessed 10 Feb 2018).
 4. Ponomarenko, V.S. (2002), "Methodological aspects of strategic management of investment processes", *Finansy Ukrainy*, vol. 10, pp. 3—7.
 5. Rohach, O.I. (2005), *Mizhnarodni investytsii: Teoriia ta praktyka biznesu transnatsional'nykh korporatsij* [International Investments: The Theory and Practice of Transnational Corporations], Lybid', Kyiv, Ukraine.
 6. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On Regulation of City Planning Activity", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (Accessed 10 Feb 2018).
 7. Nepomniaschuj, O.M. and Isaienko, D.V. (2016), "Regulation of permitting and approval procedures in construction in accordance with world standards", *Publichne uriaduvannia*, vol. 1 (2), pp. 49—60.
 8. DoingBusiness (2018), "Methodology for carrying out the research of the World Bank and International Financial Corporation "DoingBusiness", available at: (Accessed 10 Feb 2018). <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#close>
 9. Abromovych, H.V. (2007), "Directions of activation of the state policy on attraction of foreign investors into the economy of Ukraine", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 1, pp. 16—18.
- Стаття надійшла до редакції 14.02.2018 р.*