

УДК 351:69

Є. А. Вилгін,
к. держ. упр., докторант Академії муніципального управління

СТРАТЕГІЧНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ІНВЕСТИЦІЙНО- БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ

E. Vylhin,
Doctoral Academy of Municipal Management, PhD in Public Administration

STRATEGIC TOOLS REGULATION OF REGIONAL INVESTMENT AND BUILDING COMPLEX

Визначено зміни на вітчизняному будівельному ринку, що відбулись у правовому регулюванні інвестиційної діяльності в будівельній галузі. Досліджено проблеми державного регулювання та координації інвестиційно-будівельної діяльності на території України. Доведено необхідність створення і законодавчого визначення механізму і складових його інструментів, що забезпечують ефективний моніторинг розвитку кон'юнктури і вироблення рекомендації з метою формування і реалізації політики в інвестиційно-будівельному комплексі, що враховує сучасний стан економіки, її короткострокові і довгострокові перспективи.

Умовою стабілізації і зростання конкурентоспроможності регіонального інвестиційно-будівельного комплексу в умовах економічної кризи визначено зміцнення державного сектора. З метою підвищення економічної стійкості будівельних підприємств у регіонах запропоновано вдосконалити систему державних закупівель, створюючи рівні умови для постачальників, розвиваючи конкуренцію.

The changes in the domestic construction market, which took place in the legal regulation of investment activity in the construction industry. The problems of state regulation and coordination of investment and construction activities on the territory of Ukraine. The necessity of creating and defining legislative mechanism and its constituent instruments that ensure effective monitoring of the situation and making recommendations to the formation and implementation of policy in investment and construction industry, taking into account the current state of the economy, its short-term and long-term prospects.

The condition for stabilization and growth of competitiveness of regional investment and construction industry during the economic crisis set to strengthen the public sector. To improve the economic stability of construction enterprises in the regions proposed to improve the public procurement system, creating a level playing field for suppliers, developing competition.

Ключові слова: державне регулювання, стратегічні інструменти, конкурентоспроможність, регіональний інвестиційно-будівельний комплекс.

Key words: government regulation, policy instruments, competitiveness, regional investment and construction industry.

ВСТУП

В умовах економічної кризи найважливішим завданням державного регулювання розвитку інвестиційно-будівельного комплексу стає формування цілісної галузевої системи управління, орієнтованої на подолання спаду будівельного виробництва і задоволення соціаль-

них потреб населення в кінцевій продукції і послугах галузі. Реалізація цього завдання має здійснюватися на основі системи перспективних і поточних цілей, пріоритетів і прогресивних організаційних засобів управління інвестиційно-будівельним комплексом. При цьому основна стратегічна мета державної політики управління

інвестиційно-будівельним комплексом на тривалу перспективу — формування соціально орієнтованого інвестиційно-будівельного ринку, що забезпечує конкурентоздатність будівельної продукції, перетворення в технологічній структурі виробництва, гнучке пристосування виробництва до попиту, високу сприйнятливості суб'єктів інвестиційно-будівельної діяльності до технологічних, конструкційних, організаційно-управлінських, інформаційних та інших інновацій.

Основна мета державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності полягає в тому, щоб створити сприятливий інвестиційний клімат у країні та в її регіонах для всіх суб'єктів господарювання, для реалізації економічної та соціальної державної та регіональної політики на кожний певний період. Таким чином, регулювання розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу є найважливішим інструментом в руках держави для впливу на економічні та соціальні процеси на місцевому рівні.

Серед фундаментальних наукових робіт, що відносяться до даної проблемної сфери, потрібно виділити праці таких авторів, як А. Асаул, А. Белоус, В. Бузирев, Н. Варламов і багато інших. Цілковито очевидно, що теорія управління інвестиційно-будівельним комплексом вимагає свого розвитку з урахуванням основних положень концепції інформаційного суспільства, обґрунтованої в роботах таких вчених, як Д. Белл, Дж. Гелбрейт, В. Іноземцев, В. Макаров, Б. Мільман, Т. Сакайя, Р. Уотермен та інші. Розгляд предмета теорії державного управління об'єктивно вимагає доповнення вищезгаданих методологічних положень і теоретичних постулатів принципами теорії та практики державного управління.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Визначити зміни на вітчизняному будівельному ринку, що відбулись у правовому регулюванні інвестиційної діяльності в будівельній галузі. Дослідити проблеми державного регулювання та координації інвестиційно-будівельної діяльності на території України. Довести необхідність створення і законодавчого визначення відповідного механізму і складових його інструментів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Із прийняттям в останні роки в Україні ряду законів на вітчизняному будівельному ринку відбулись істотні зміни у правовому регулюванні інвестиційної діяльності в будівельній галузі. Однак необхідно відмітити, що вони справили переважно негативний вплив на інвестиційний клімат в Україні. Наприклад, чітко визначивши види механізмів фінансування сфери будівництва, законодавець обмежив права забудовників у частині застосування ними непередбачених законодавством механізмів, зокрема заборонив будівельним компаніям залучати кошти населення для фінансування будівництва житла напряму (ст. 4 Закону України "Про інвестиційну діяльність") [1].

В Україні було ухвалено Закон "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва", яким передбачається впровадження комплексу заходів, спрямованих на покращення стану будівельної галузі країни, забезпечення житлових прав громадян, що

потребують державної підтримки, і стимулювання житлового будівництва в умовах світової фінансової кризи. У цьому законі визначено, що держава сплачуватиме 30% вартості житла у вигляді першого внеску, а для оплати решти 70% люди, які гостро потребують покращення своїх житлових умов, братимуть кредити під невисокі відсотки [2].

Закон України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" дозволяє кредитно-фінансовим установам кредитувати недобудоване житло й надавати пільгові кредити для будівництва нового житла.

Порядок їх надання визначається Кабінетом Міністрів України спільно з НБУ. Але це положення закону не гарантує надання таких кредитів банками, оскільки останні сьогодні знаходяться в досить важкій кризі й кредитувати небезпечно будівництво, яке принаймні наступні 2—3 роки не має в Україні майбутнього, просто неможливо.

Для залучення в економіку країни приватних та іноземних інвестицій необхідне: введення для них пільгових ставок податків і митних зборів; надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих територій, галузей, виробництв, підприємств; проведення фінансової і кредитної політики, політики ціноутворення, амортизаційної політики; контроль за дотриманням державних норм і стандартів, а також за дотриманням правил обов'язкової сертифікації; антимонопольні заходи, приватизація об'єктів державної власності, зокрема об'єктів незавершеного будівництва.

На сьогодні функції державного регулювання та координації інвестиційно-будівельної діяльності на території України розмиті й розосереджені між багатьма державними органами, кожний з яких реалізує їх у межах своєї компетенції і за своїми напрямками. У зв'язку із цим важливого практичного значення набуває завдання визначення та систематизації цих функцій державного регулювання щодо суб'єктів будівельно-інвестиційної діяльності, а також класифікація відповідних груп державних органів, що здійснюють свою діяльність за близькими або загальними напрямками і сферами.

На нашу думку, гнучкіша політика повинна проводитися державою у сфері формування й використання такого внутрішнього джерела інвестиційних ресурсів підприємств, як амортизаційні відрахування, перш за все, за допомогою надання господарюючим суб'єктам права самостійно визначати режим переходу на прискорену амортизацію, а також повернення до нормативної амортизації, виходячи з кінцевих результатів виробничо-господарської діяльності й фінансового стану господарюючих суб'єктів.

Держава вживає також заходи з виділення у своїй інвестиційній політиці нових напрямів, одним з яких стала фінансова участь держави в приватних інвестиційних проектах. У цьому напрямі державою передбачене щорічне виділення капіталовкладень на фінансування високоефективних інвестиційних про-

ектів за умови розміщення цих коштів на конкурсній основі.

На сьогодні реалізується також напрям з фінансування конверсійних та інвестиційних програм із Державного бюджету на поворотній і платній основі.

Останніми роками державою законодавчо виділені нові напрями, орієнтовані на становлення в Україні лізингу, зокрема, фінансового, як виду підприємницької діяльності, спрямованого на інвестування тимчасово вільних або залучених коштів у майно, що передається за договором фізичним і юридичним особам на певний термін. Слід водночас звернути увагу на недосконалість українського лізингового законодавства, суперечності, що містяться в ньому, і нерозвиненість норм щодо конкретних лізингових технологій.

Регулювання державою інвестиційної діяльності в будівництві й підвищення активності в цій сфері за допомогою сприяння формуванню та ефективній реалізації інвестиційного потенціалу в напрямках, що визначають структуру цього потенціалу (можливості фондowego ринку і ринку позикового капіталу, стимули для зовнішніх інвесторів, податкова й амортизаційна політика, ефективність заходів з приватизації, розвиток нових напрямів в інвестиційній сфері, участь держави в окремих інвестиційних програмах тощо), не може бути ефективним без урахування необхідності проведення з боку держави "антициклічної й антикризової політики". Змістом такої політики є необхідність врахування економічної ситуації, періодів кризи і спаду кон'юнктури, недостатнього портфеля замовлень для завантаження виробничих потужностей, а також економічного зростання та піднесення кон'юнктури при сформованому портфелі замовлень для завантаження названих потужностей. Якщо в першому випадку держава зобов'язана виступити на ринку як суб'єкт попиту, то в іншому — за допомогою своєї інвестиційної політики повинна перешкоджати подальшому розширенню макроекономічного попиту, тимчасово відмовляючи тим самим у державних інвестиціях для стабілізації економічного розвитку в цілому й окремих підприємств зокрема.

Це викликає необхідність створення і законодавче визначення механізму і складових його інструментів, що забезпечують ефективний моніторинг розвитку кон'юнктури і вироблення рекомендації з метою формування і реалізації політики в інвестиційно-будівельному комплексі, що враховує сучасний стан економіки, її короткострокові і довгострокові перспективи.

В умовах економічної кризи держава може впливати на зміцнення інвестиційного потенціалу підприємств у багатьох напрямках, прямо або непрямо:

— шляхом дії на зміцнення економіки в цілому, на поліпшення макро- і мезоекономічних умов господарювання;

— шляхом поліпшення макроекономічних умов господарювання безпосередньо підприємств, перш за все, впливаючи на процентні ставки і на здешевлення кредитів, удосконалення оподаткування, регулюючи ціни і тарифи на продукцію і послуги природних монополій;

— шляхом виділення дотацій і компенсацій підприємствам;

— шляхом безпосереднього виділення підприємствам державних інвестицій;

— шляхом створення і поліпшення правової, юридичної основи господарювання підприємств тощо.

Умовою стабілізації і зростання конкурентоспроможності регіонального інвестиційно-будівельного комплексу в умовах економічної кризи, удосконалення податкової системи та ринкових форм взаємодії держави із будівельними підприємствами, комерційного сектора є необхідність зміцнення державного сектора.

Необхідність існування державного сектора виробництва визнана в усіх країнах.

Частка державних підприємств у виробництві чистої продукції в розвинутих країнах Європейського Союзу коливається від 12,5% у Німеччині до 16,5% у Франції, у валових інвестиціях — від 17,2% у Німеччині до 31,7% у Франції. Кожен 9—10-й працівник працює в Європі на державних підприємствах [3, с. 13]. Зв'язок, транспорт, енергетика, фінансово-кредитна сфера контролюються в Європі державою. Приватизація і націоналізація мирно уживаються й застосовуються з метою підвищення ефективності та національної конкурентоспроможності. У США і Японії частка державних закупівель у ВВП досягла 34—37%.

Розробка програм і заходів економічної взаємодії держави з будівельними підприємствами повинна враховувати принципи диференційованого підходу, оптимального поєднання великих, середніх і малих підприємств, сприяння кооперації й інтеграції у вигляді гнучких виробничо-комерційних мереж і структур, цільовий підхід при виборі форм і засобів взаємодії.

Органи державного управління у будівництві мають бути перебудовані шляхом більшої концентрації основних функцій стратегічного планування і регулювання інвестиційно-будівельно-експлуатаційного процесу у профільному міністерстві і чіткого взаємоузгодження другорядних функцій між іншими міністерствами і відомствами з метою досягнення максимальної ефективності будівництва на рівні національної економіки і економіки підприємств-учасників та споживачів будівельної продукції. Не можуть існувати лакуни в системі управління будівельним комплексом, коли ті чи інші завдання і функції лежать поза компетенцією відповідних органів державної влади і органів місцевого самоврядування чи самоврядних організацій.

Сферою безпосереднього впливу Мінрегіонбуду на інвестиційно-будівельний процес є нині, власне, його частина від освоєння ділянки під забудову і проектування до завершення будівництва, тобто відносини замовника з підрядником, які формують вартість будівництва. При цьому саме з міністерства питають, наприклад, чому ціни на житло багаторазово перевищують собівартість будівництва.

Це вимагає посилення стратегічно-аналітичних функцій, зайняття більш активної позиції у держав-

ному регулюванню розвитку всього інвестиційно-будівельно-експлуатаційного комплексу.

Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку знаходять своє відображення у завданнях розвитку регіонів, галузей, у тому числі будівництва, тобто у регіональних і галузевих цільових програмах. Державні цільові програми цікавлять нас передусім як інвестиційні плани, що реалізуюватимуться певною мірою через капіталовкладення, тобто через будівництво.

Не менше цікавлять вони нас і у регіональному розрізі, бо є частинами планів регіонального розвитку і будівництва. Адже, не знаючи заходів державних програм на території, неможливо планувати власні програми із залученням додаткових власних ресурсів.

У розвинених країнах соціально-економічна стратегія розвитку формується і реалізується як комплекс середньо- і довгострокових програм, фінансування яких становить від 50 (у США) до 80% (у Франції) усіх бюджетних видатків. В Україні ж державні цільові програми сприймаються спростено: як декларативні документи для відповідних органів галузевого або регіонального управління та суб'єктів господарювання задля можливого, але не обов'язкового отримання ними фінансування або пільг у ході щорічного бюджетного процесу. Виконання програм достатньою мірою не контролюється за строками і результатами, програми недофінансовуються, створюючи, з одного боку, джерело марнування бюджетних коштів, а з іншого — механізм інфляції (як незавершене виробництво) і механізм кризи.

Отже, доки не буде чіткої стратегії соціального і економічного розвитку держави, доти стримуватиметься впровадження програмно-цільового планування і управління. Без програмно-цільового управління неможливе належне прогнозування розвитку будівництва і управління регіональним розвитком.

Сьогодні портфель державних програм не прив'язаний до соціальної та економічної стратегії розвитку України. В країні реалізується дві сотні державних програм, тисячі регіональних і місцевих програм та проєктів. Усі вони системно не пов'язані, не узгоджені за цілями, строками і ресурсами, не забезпечені фінансами і управлінням.

Дбаючи про прогнозованість будівельної діяльності і регіонального розвитку, їх керованість, міністерство підтримує ідею значного звуження переліку державних програм, переходу від кошторисно-витратного фінансування до фінансування, орієнтованого на результат. Обсяг асигнувань повинен бути достатнім для досягнення запланованих результатів, а скорочення або припинення фінансування, що позначається на планах будівництва і 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.

Крім удосконалення фінансування, регламентації тощо, потребує реорганізації державне управління програмами. З урахуванням, з одного боку, середньо- і довгостроковості програм, а з іншого — недовговічності урядів напрошується висновок про недоцільність передачі урядові функцій щодо формування портфеля програм і регламентації програмного управління в цілому. Ці функції доцільно сконцентрувати в органі управління портфелем державних програм (наприклад, Раді з цільових державних програм) при президентові України. Організаційні і контрольні функції, зокрема щодо поточного бюджетного фінансування галузевих програм та оцінки їхніх результатів, доцільно залишити на рівні уряду та відповідних міністерств.

Для підвищення економічної стійкості будівельних підприємств в регіонах важливо вдосконалювати систему державних закупівель, створюючи рівні умови для постачальників, розвиваючи конкуренцію, а значить, підвищення якості постачань, забезпечуючи прозорість системи закупівель і розрахунків як основи запобігання зловживанням і корупції.

ВИСНОВКИ

Отже, для активізації інвестиційного процесу в Україні доцільно створити інвестиційну інфраструктуру, що відповідає світовим стандартам. Підвищити рівень інвестицій та зацікавленість з боку інвесторів держава могла б і шляхом надання державно-комерційних гарантій.

Таким чином, інвестиційна політика, і зокрема в будівельній галузі, є одним із найважливіших засобів, використовуваних державою для росту ефективності економіки та, відповідно, виходу країни із фінансово-економічної кризи.

Література:

1. Закон України "Про інвестиційну діяльність" від 18.09.1991 р. № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1991. — № 47. — Ст. 646.
2. Закон України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" від 25.12.2008 р. № 800-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2009. — № 19. — Ст. 257.
3. Делягин М.Г. Мировой кризис. Общая теория глобализации / М.Г. Делягин — М.: Институт проблем глобализации (ИПРОГ), 2003. — 768 с.

References:

1. Zakon Ukrainy 18.09.1991 r. № 1560-XII (1991) "On investment activity", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), vol. 47, p. 646.
2. Zakon Ukrainy 25.12.2008 r. № 800-VI (2009) "On prevention of the global financial crisis on the construction industry and housing", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), vol. 19, p. 257.
3. Deljagin, M.G. (2003), Mirovoj krizis. Obshhaja teorija globalizacii [The global crisis. General Theory of Globalization], Institut problem globalizacii, Moskva, RF.

Стаття надійшла до редакції 12.08.2014 р.