

УДК 352.0752.31

Ростислав ПИНДА

## АНТИКРИЗОВІ ПРОГРАМИ УРЯДУ В РЕГУЛЮВАННІ БУДІВЕЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

***Резюме.** Функціонуванню та розвитку будівельних підприємств у регіонах України перешкоджають недосконалість інституціонального середовища галузі, надмірність державного контролю, недосконалість та прогалини у вітчизняному законодавстві, недостатність державної підтримки. В статті подано узагальнено негативні наслідки недостатньо ефективного регулювання будівельної сфери України. Доречно було б розробити й реалізувати програмні заходи, спрямовані на фінансово-інвестиційну підтримку вітчизняних підприємств будівельної галузі в регіонах України. Вона була б особливо дієвою, якщо б скеровувалася на підтримку становлення і розвитку безпосередньо кластерних структур. Наявність і реалізацію цих програм необхідно вважати позитивним аспектом, який сприяє розвитку будівництва та забезпеченості населення житлом у регіонах України.*

***Ключові слова:** будівельна сфера, антикризові програми, інституційне середовище, державний контроль, розвиток галузі.*

Rostyslav PYNDA

## ANTI-CRISIS GOVERNMENT PROGRAMS CONCERNING REGULATION OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY IN UKRAINE

***Summary.** Targets of national strategies and programs are increase in construction volumes, putting houses, facilities for education, health care and other social institutions into operation, their reasonable prices, improvement of investment, innovation, financial, intellectual and personnel support of domestic construction enterprises and organizations. Other positive aspects should also be noted: legislators and representatives of the government have realized the need in elimination of the most significant and systematic drawbacks of the institutional environment of commercial business activity in construction and some organizational measures in this area were undertaken.*

*The barriers to functioning and development of construction enterprises in the regions of Ukraine are: imperfection of industry institutional environment, excessive government control, imperfection and gaps in national legislation, lack of government support. Generalization of negative effects of insufficiently effective regulation of construction industry in Ukraine is presented in the article. It would be appropriate to develop and implement program activities aimed at financial and investment support of domestic construction enterprises in the regions of Ukraine. It would be especially effective if it was directed at supporting the formation and development of cluster structures. Existence and implementation of these programs should be considered as a positive aspect which promotes the construction development and provision of accommodation for population in the regions of Ukraine.*

***Key words:** construction industry, anti-crisis programs, institutional environment, government control, industry development.*

**Постановка проблеми.** Цільовими орієнтирами вітчизняних стратегій та програм стали збільшення обсягів будівельних робіт і послуг, введення в експлуатацію житла, приміщень для освітніх, лікарняних та інших закладів соціальної сфери, забезпечення їх доступної вартості, покращення інвестиційної, інноваційної, фінансової та інтелектуально-кадрової забезпеченості вітчизняних підприємств та організацій будівельної сфери. Разом з тим, до позитивного віднесемо й те, що законодавцями та представниками органів державного управління (зокрема найвищого ешелону влади) усвідомлено потребу і вжито організаційні заходи, спрямовані на усунення більшості істотних та системних недоліків інституціонального середовища комерційної господарської діяльності у будівництві.

**Аналіз основних досліджень і публікацій** свідчить про постійну увагу до проблематики здійснення антикризової політики та управління багатьох дослідників, серед яких О. Беляєв, В. Василенко, В. Геєць, Г. Іванов, В. Куйбіда, Л.О. Лігоненко, С.Ю. Медведєв, Н.Б. Паліга, П. Рогожин, Е. Уткін, О. Чернявський та інші, що свідчить про актуальність досліджень у даному напрямку.

Проте аналіз теоретичних підходів до формування антикризової політики в будівельній галузі на регіональному і місцевому рівнях носить дещо поверхневий характер і потребує детальнішого вивчення.

**Метою статті** визначено узагальнення негативних наслідків недостатньо ефективного регулювання сфери будівництва в Україні та науково-теоретичне обґрунтування

концептуальних підходів до формування антикризової політики в будівельній галузі України на регіональному та місцевому рівнях.

**Виклад основного матеріалу.** Очевидно, що за відсутності ініціювання розроблення програми розвитку будівництва Кабінетом Міністрів України, функцію планування мав би реалізувати профільний орган – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Але, на жаль, цього теж не сталося. В основному діяльність міністерства зводиться до моніторингу, контролю та популяризації реалізації окремих програм, проектів та ініціатив вищих органів державного управління. На сьогодні в Україні реалізується Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 роки [1], метою якої є удосконалення фінансово-інвестиційного механізму будівництва (придбання) доступного житла шляхом державної фінансової підтримки придбання громадянами житла. Наявність законодавчого підґрунтя та потужне рекламно-інформаційне забезпечення програми істотно збільшили активність населення, відтак, – попит на житлові приміщення. Разом з тим реалізація програми станом на 2012 р. не дає очікуваного ефекту, а її умовами скористалася обмежена кількість учасників, адже, (1) не зважаючи на здешевлення, вартість квартир залишається високою та недоступною для більшості громадян, які не спроможні навіть оплатити перший внесок; (2) проходження процедур надто складне й обтяжливе для більшості громадян, пов'язане з бюрократичними і корупційними перешкодами. Як наслідок, – поширені практики, коли учасники програми проходили її процедури від півроку та більше; (3) окремі умови програми або неможливі до виконання, або призводять до подальшої тінізації галузі, поширення корупції, неофіційних витрат громадян та здорожчання таким чином вартості об'єктів будівництва. Йдеться, наприклад, про обмеження вартості житлових приміщень у розмірі 5,3 – 5,6 тис. грн за 1 м кв., водночас як середня ринкова ціна становить 7 тис. грн за 1 м кв. та більше. Для вирішення цієї проблеми учасники програми просять будівельне підприємство офіційно декларувати ціну до 5 тис. грн за 1 м кв., а решту коштів сплачують неофіційно.

Крім того, виникає логічне запитання: якщо держава стимулює попит, то чому вона не стимулює пропозицію? Тобто доречно було б розробити й реалізувати програмні заходи, спрямовані на фінансово-інвестиційну підтримку вітчизняних підприємств будівельної галузі в регіонах України. Вона була б особливо дієвою, якщо б скеровувалася, наприклад, на підтримку становлення і розвитку безпосередньо кластерних структур.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України курирує також реалізацією інших програм, які стосуються підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, забезпечення молоді житлом та ін. [2]. Автор визнає, що наявність і реалізацію цих програм необхідно вважати позитивним аспектом, який сприяє розвитку будівництва та забезпеченості населення житлом у регіонах України. Втім, до зазначених вище проблем у межах інших програм додаються: (1) мізерні обсяги будівництва житла Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву (для прикладу, згідно зі звітом про діяльність Фонду [3] у першому кварталі 2012 р. введено в експлуатацію аж 9 об'єктів (4 індивідуальні житлові будинки у Дніпропетровській, Житомирській, Івано-Франківській та Львівській областях та 5 багатоквартирних будинків у містах Житомир, Львів (2 об'єкти), Одеса, Севастополь з загальною кількістю квартир 489), коли в кожному з регіонів України на черзі у Фонді перебувають десятки тисяч потенційних учасників); (2) вкрай нестабільне та недостатнє фінансування програм з державного бюджету (у першому кварталі 2012 р. фінансування було повністю відсутнє і жодного кредиту чи компенсації отриманих раніше кредитів не здійснювалося); (3) відсутність або малі обсяги фінансування програм з регіональних та місцевих бюджетів. Про недостатню ефективність програм свідчить велика кількість проблемних об'єктів – 23, в яких бере участь 665 сімей, з яких 153 надано кредитні канікули.

Отже, доводиться констатувати про відсутність чітко побудованої системи державного і регіонального середньо- та довготривалого планування розвитку будівництва в Україні. Зауважимо, що цю функцію значною мірою делеговано регіональним та місцевим органам влади. Зокрема, у багатьох областях та містах обласного значення розроблені й реалізуються стратегії соціально-економічного розвитку, які, поза іншим, закладають цільові орієнтири розвитку та забудови територій. Положення всіх інших стратегічних та програмних документів,

у тому числі тих, що стосуються будівельної сфери та дотичних до них, здебільшого узгоджені з пріоритетами стратегії регіонального розвитку. Зокрема, на прикладі Львівської області, бачимо, що Львівською обласною радою у 2011–2012 рр. було затверджено низку стратегічних документів регіонального рівня: Програма соціально-економічного та культурного розвитку на 2012 р., Програма інвестиційного розвитку на 2011–2015 рр., Програма капітального будівництва об'єктів соціально-культурного та житлово-комунального призначення за рахунок коштів бюджету розвитку обласного бюджету на 2012 рік, Програма фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг на 2012 рік, Програма підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2012–2015 роки, Обласна програма забезпечення житлом молодих сімей та ін. [4].

Зокрема, у Програмі соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2012 рік зазначено, що головною метою розвитку будівельної галузі регіону є поступове нарощення обсягів будівельних робіт та підвищення ефективності капітальних вкладень, що сприятиме зменшенню обсягів незавершеного будівництва. Цю мету планується досягти за рахунок спрямування коштів бюджетів розвитку місцевих бюджетів на об'єкти, в яких передбачається введення пускових комплексів, черг або повне завершення будівництва у поточному бюджетному році; проведення жорсткого контролю за недопущенням початку будівництва капіталомістких об'єктів без гарантованого інвестиційного забезпечення; створення умов для інвестиційно-інноваційної діяльності й стимулювання будівельної активності у сфері енергоефективного будівництва. Втім, заходи програми обмежуються моніторингом незавершених об'єктів та контролем реалізації будівельних робіт за кошти обласного і місцевих бюджетів. Тобто регіональна політика в аналізованій сфері абсолютно не враховує особливостей посткризового етапу розвитку економіки, за якого будівництво Львівщини істотно погіршило власні порівняльні переваги відносно практично всіх регіонів України, заходів, спрямованих на моніторинг та планування розвитку галузі й її підприємств, стимулювання підвищення ефективності їх господарювання, покращення фінансово-інвестиційного забезпечення, створення і розвитку кластерних утворень. Відповідно, абсолютно не зрозуміло, яким чином буде досягнуто приріст обсягів будівництва на 6% у 2012 р. відносно 2011 р., якщо на це не спрямований жоден плановий захід. Закономірним наслідком цього стало зменшення обсягів будівельних робіт у січні – травні 2012 р. відносно аналогічного періоду попереднього року на 20,7% та 60,2% збиткових підприємств галузі й від'ємний фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування у сумі 25 млн. грн.

У Програмі інвестиційного розвитку Львівської області на 2011–2015 роки серед пріоритетів створення сприятливих умов для розвитку інвестування зазначаються: (1) зменшення кількості стадій погодження відведення земельних ділянок для реалізації інвестиційних проектів; (2) спрощення процедури погодження проектів будівництва та реконструкції інвестиційних об'єктів; (3) здійснення доінвестиційної підготовки території шляхом розроблення генеральних планів, схем планування інвестиційно-привабливих земельних ділянок і комплексів та ін. Очевидно, що реалізація вказаних пріоритетів сприятиме і зниженню трансакційних витрат, покращенню ринкових умов та підвищенню ділової активності у будівництві. Втім, серед напрямів реалізації Програми практично жоден із заходів (та відповідно фінансування) безпосередньо не спрямований на їх досягнення. Програмою у 2011–2012 рр. передбачено фінансування заходів за напрямками: організація та проведення регіонального конкурсу «Інвестор року», інвестиційних проектів та бізнес-планів; підтримка й оновлення інвестиційної карти області; розроблення інвестиційного паспорта області та складання рейтингу інвестиційної привабливості районів; розроблення та виготовлення промоційних матеріалів; підвищення фахового рівня працівників органів влади, відповідальних за інвестиційну діяльність у регіоні; проведення Міжнародного економічного форуму (на який передбачено 82,0% від загальних обсягів фінансування Програми у 2011 р., 76,3% – у 2012 р., 80,0% – у 2013 р., 80,2% – у 2014 р. та 82,1% – у 2015 р.). На переконання автора, цей важливий методологічний недолік Програми знову призведе до того, що реалізація її заходів жодним чином не позначиться на інвестиційній активності та сприятиме розвитку будівництва у регіоні.

У Львівській області реалізується за кошти обласного та місцевих бюджетів Програма підтримки індивідуального житлового будівництва «Власний дім» на 2012–2015 рр. Цілі

програми спрямовані на покращення забезпечення житлом населення в сільській місцевості та вони досягаються частково. Разом з тим, на 2012 р. за цією програмою передбачене фінансування в обсязі 1 млн. грн за напрямками: 460 тис. грн – на будівництво житла для 9 сімей; 200 тис. грн – на добудову житла для 6 сімей; 100 тис. грн – на придбання житла для 2 сімей; 240 тис. грн – на влаштування інженерних мереж для 13 сімей. Зрозуміло, що вказані обсяги є вкрай мізерними та неспроможні змінити ситуацію з забезпечення сільського населення житлом. Більше того, порівняно з 2011 р. обсяги фінансування програми скоротилися майже удвічі.

Мізерні обсяги фінансування заходів програми скоріше за все призводять і до зловживань з боку представників Фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, адже у програмі недостатньо прописано пріоритетність надання кредитів (вона обмежується соціально незахищеними сім'ями та молодими спеціалістами, які скеровуються на роботу в сільську місцевість).

Іншим недоліком програми є обмеження сум кредитів. Для спорудження нового будинку – 100 тис. грн, а для добудови – 50 тис. грн. Очевидно, що при ринковій ціні від 7 тис. грн за 1 м кв. та більше при кредиті у 100 тис. грн можна збудувати лише близько 10 – 20 м кв. житла. Відтак, вказані обмеження абсолютно не обґрунтовані та зводять до рівня «хімерності» реалістичність програми, її масштаби та обсяги «допомоги» сільському населенню, регіональну політику сприяння розвитку житлового будівництва.

Додамо, що системними недоліками механізму регіональної підтримки будівництва доступного житла в регіонах України також є невирішення проблеми фінансування за державні кошти робіт із підведення інженерних мереж до ділянок, зарезервованих під доступне житло; відсутність механізму ефективного іпотечного кредитування будівництва доступного житла (ставки банківських кредитів становлять 18 – 22%, початковий внесок – 30 – 50% від суми кредиту, термін виплати кредиту – 15 – 20 років). Натомість в області діє Регіональна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 роки, на виконання якої зарезервовано 60 земельних ділянок загальною площею 105,6 га, що достатньо для реалізації програми. Втім, фактичне фінансування зводить усі напрацювання нанівець. На переконання автора, було б набагато ефективніше спрямувати фінансові ресурси, які виділяються з обласного та місцевих бюджетів на вказані цілі, надання іпотечних кредитів із відсотковою ставкою 5 – 10% та терміном погашення 30 років. За таких умов фінансові ресурси поверталися б на рахунки Фонду та акумулювалися б, а позичальники мали б реальну підтримку за рахунок низьких ставок відсотків на триваліший період часу.

Крім згадуваних проблем, функціонуванню та розвитку будівельних підприємств у регіонах України перешкоджають недосконалість інституціонального середовища галузі, надмірність державного контролю, недосконалість та прогалини у вітчизняному законодавстві, недостатність державної підтримки та ін. (рис. 1).

**Висновки.** Доводиться констатувати, що регіональні проблеми функціонування будівельних підприємств в Україні вже не перший рік не змінюються, та їх перелік лише розширився, а складність посилилася на етапі післякризового відновлення регіональних економік. Адже, не зважаючи на істотний спад у галузі внаслідок фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр., який триває й досі, антикризові програми уряду практично не стосуються підтримки та розвитку будівельної сфери. Більшість заходів державних, регіональних та місцевих програм сприяння розвитку будівництва на посткризовому етапі розвитку економіки залишаються декларативними, ідентичними до аналогічних програм попередніх років; обсяги фінансування заходів не є ресурсно- чи науково обґрунтованими, а самі програми часто

Проблеми	Недоліки регіональної політики	Причини проблем
<p><b>Нормативно-правового регулювання:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• недостатність законодавчих передумов планового розвитку галузі та її суб'єктів;</li> <li>• високий рівень складності та витратомісткості проходження ліцензійних і дозвільних процедур</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• неузгодженість законодавства, що регулює сферу будівництва;</li> <li>• низька ініціативність влади щодо розвитку будівельного законодавства, його адаптації до європейських норм</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутність Містобудівного кодексу України;</li> <li>• незавершеність законодавства у сфері будівництва, наявність у ньому неузгодженостей та прогалин</li> </ul>
<p><b>Програмування та планування розвитку галузі:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутність єдиної, комплексної, виваженої та послідовної підтримки розвитку галузі та її підприємств з боку регіональних і місцевих органів влади</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• суттєва обмеженість стратегічного та поточного планування розвитку галузі; вкрай мала підтримка виробництва будівельних матеріалів та його інтеграції у систему будівництва</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутність регіональних і місцевих стратегій та програм розвитку будівництва;</li> <li>• мізерні обсяги фінансування і «нереалістичність» положень більшості програм підтримки житлового будівництва</li> </ul>
<p><b>Інституціонального середовища:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• мала роль недержавного сектора в регулюванні розвитку та вирішенні проблем галузі;</li> <li>• недостатність фінансово-кредитної підтримки та механізмів страхування ризиків;</li> <li>• непрозорість конкурентного середовища, значні тіньовий та необліковуваний сектори ринку, недостатність земельних ділянок</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• надмірність державного контролю, обмеженість компетенцій громадського сектора при плануванні забудови територій, регулюванні ринкових процесів;</li> <li>• висока вартість залучення інвестицій та кредитних коштів, низька дієвість програм страхування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• збереженість традицій жорсткого державного регулювання будівництва;</li> <li>• відсутність регіональних програм доступного фінансово-кредитного сприяння будівництву, недостатність використання страхової сфери</li> </ul>
<p><b>Мікроекономічної ефективності:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• низький контроль та нестабільність якості послуг, брак інтелектуально-кадрового забезпечення, істотний знос техніко-технологічної бази;</li> <li>• наявність великої кількості незавершених об'єктів та недостатньо висока ділова активність підприємств;</li> <li>• висока вартість проектування об'єктів та проходження дозвільних процедур</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутність комплексної профільної інформаційної системи, недостатність правових, технічних, морально-етичних підходів до регулювання відносин між учасниками ринку;</li> <li>• мала роль влади у стимулюванні впровадження підприємствами систем якості послуг, підвищення кваліфікації персоналу, оновлення техніко-технологічної бази</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• висока вартість послуг стандартизації якості та низька обізнаність підприємств щодо їх імплементації, нерозвиненість системи підвищення кваліфікації кадрів, недостатність стимулів до інвестицій;</li> <li>• висока відносно купівельної спроможності населення вартість будівельно-ремонтних робіт; низька дієвість програм стимулювання будівництва житла</li> </ul>

ухвалюються з запізненням. З огляду на сучасний посткризовий період розвитку економіки, положення та цільові орієнтири згадуваних стратегій та програм потребують адекватного коригування. Аналогічна ситуація спостерігається й у системі державного програмування розвитку будівництва обласних центрів, міст і районів, окремих адміністративних одиниць.

**Рисунок 1.** Узагальнення негативних наслідків недостатньо ефективного регулювання сфери будівництва в Україні та їх впливу на розвиток національного господарства (складено автором)

**Figure 1.** Generalization of negative effects of insufficiently effective regulation of construction industry in Ukraine and their impact on the development of national economy (the author's property)

**Conclusions.** Summarizing the research results it should be noted that regional problems of construction enterprises functioning in Ukraine do not change for years, their list have only expanded and complexity has strengthened at the stage of post-crisis recovery of regional economies. Despite the significant downturn in the industry due to the financial crisis of 2008-2009 which still lasts, the government anti-crisis programs do not concern the maintenance and development of construction industry. Most state, regional and local programs of construction development promotion during post-crisis stage of economy functioning are declarative and identical to similar programs of previous years; programs financing volumes are not resource or scientifically grounded and programs often are adopted too late. Due to the current post-crisis period of economic development, regulations and targets of the mentioned strategies and programs require adequate adjustment. A similar situation is observed in the state program of regional centers, cities and districts, individual administrative units construction development.

### **Використана література**

1. Україна. Кабінет Міністрів України. Постанова. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 роки. – № 1249 від 11.11.2009 р. – Інтернет-ресурс Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Україна. Кабінет Міністрів України. Постанова. Про затвердження Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі. – № 1211 від 3.08.1998 р.; Україна. Кабінет Міністрів України. Постанова. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 роки. – № 1390 від 29.07.2002 р. – Інтернет-ресурс Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
3. Звіт Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» щодо стану молодіжного кредитування за 1 квартал 2012 року : аналітична записка. – Інтернет-ресурс Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.
4. Інтернет-ресурс Львівської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua>.