

УДК 005.5:624](100)

Галина Куспляк*доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРІДУНАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***Ігор Куспляк***доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н., доцент*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ В КАПІТАЛЬНОМУ БУДІВНИЦТВІ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід (США, Німеччина, Великобританія, Польща) застосування механізмів управління в капітальному будівництві. З'ясовано, що правовий механізм в більшості країн регламентується великою кількістю різноманітними модельними будівельними кодексами, що затверджуються на державному або місцевому рівнях; організаційний механізм складається з відповідних організаційних зв'язків між різними структурними підрозділами, що здійснюють політику з нагляду, контролю, ефективністю використання, охорони природи та відповідності безпеки і життєдіяльності мешканців на місцевому рівні; фінансовий механізм полягає в поєднанні застосування інструментів використання фінансових ресурсів відповідно до пріоритетної політики як держави в цілому, так і місцевості зокрема.

Ключові слова: державне управління; механізми; капітальне будівництво; правовий механізм; фінансовий механізм; організаційний механізм.

Galina Kuspliak*Associate Professor of Department of Economics and Financial Policy,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration***Igor Kuspliak***Associate Professor of Electronic Management and Information Systems Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Sciences, Docent*

FOREIGN EXPERIENCE IN REALISATION OF MANAGEMENT MECHANISMS IN CAPITAL CONSTRUCTION

The contemporary world practice has confirmed the obvious fact that the role of the state in social and economic development is crucial, regardless of the methods of market self-regulation and the share of the private sector in the economy. Besides, the construction complex in economically developed countries has a significant place in the national economy. First and foremost, such place and role are determined by the innovative component of construction activity, through which a large share of national income is realized and the reproduction of fixed assets and capital is ensured.

The scientific approaches to understanding the essence of mechanisms of public administration and state regulation have been studied in the works of well-known representatives of national science, but not diminishing their achievements, it should be said that under the conditions of intensive changes related to the implementation of European norms and standards to the national management field, the scientific knowledge needs to be supplemented and updated precisely in the aspects of defining new management mechanisms in capital construction.

The purpose of the article is to systematize the conceptual and categorical apparatus for the study of foreign experience of management mechanisms in capital construction. The following tasks were define: 1) to study the experience of different countries in identifying the features and

variety of management mechanisms in capital construction; 2) to characterize in detail the legal, organizational and financial mechanisms of management in capital construction of the countries of the world.

Foreign experience of the application of legal, organizational and financial mechanisms of management in capital construction has been studied. It is noted that the legal mechanism for the developed foreign countries is the basis for ensuring standards and safety of buildings and structures, which is systematized in the construction legislation on the basis of «Safety first» (safety above all). Depending on the tasks and functions of the management subjects (organizational mechanism) there is a different degree of influence on the management in the capital construction. The quantitative and qualitative characteristics of the financial mechanism (tools, forms, and methods) are determined by the amount of financial resources concentrated and spent on the appropriate levels of management and the technology of their formation and spending.

The tools of funds' usage in line with the concepts of the effectiveness of multi-annual budget programs are realised through the implementation of appropriate public policy, in particular:

- the strategic goals are clearly aligned with the goals of communities and reflect the needs of their residents;
- the list of state services is close to the needs and interests of the population;
- the process of defining alternative ways to achieve the goals is associated with the benchmarking;
- the planning of budget funds in capital construction is focused on long-term period (3-10 years).

The best achievements of foreign experience and their implementation in Ukraine require further study of: first, the main tool that extends to the budget process and defines its procedures; secondly, the mechanism in usage of funds, which is realized on the basis of the decisions made by the authorities; third, the effective implementation of budget programs as a scientific category.

Key words: public administration; mechanisms; capital construction; legal mechanism; financial mechanism; organizational mechanism.

Постановка проблеми. Сучасною світовою практикою підтверджено очевидний факт, що роль держави в соціально-економічному розвитку є ключовою, незалежно від методів ринкової саморегуляції та частки приватного сектору в економіці. А будівельний комплекс в економічно розвинутих країнах займає вагоме місце в національній економіці. В першу чергу, таке місце і роль визначаються інноваційною складовою будівельної діяльності, через яку реалізується велика частка національного доходу та забезпечується відтворення основних виробничих фондів та капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові підходи до розуміння сутності механізмів державного управління та державного регулювання досліджені у працях відомих представників вітчизняної науки: В. Бакуменка, Т. Безверхнюк, Н. Васильєвої, О. Васильєвої, М. Іжі, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, І. Парубчака, Л. Приходченко, Р. Рудницької. Вагомий внесок у розв'язання загальних та галузевих проблем розвитку державного управління в капітальному будівництві здійснили О. Вінник, Г. Гриценко, Є. Комар, І. Миронець, В. Олюха, Ю. Сафонова, О. Стукаленко тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне їх здобутку, слід сказати, що в умовах інтенсивних змін, пов'язаних із імплементацією європейських норм і стандартів до вітчизняного управлінського поля, наявний масив наукових знань потребує доповнення та осучаснення саме в аспектах визначення нових механізмів управління в капітальному будівництві.

Метою статті є систематизація понятійно-категорійного апарату дослідження зарубіжного досвіду механізмів управління в капітальному будівництві. З огляду на мету дослідження поставлено наступні завдання: 1) дослідити досвід різних країн з визначенням особливостей та розмаїття механізмів управління в капітальному будівництві; 2) детально

охарактеризувати правовий, організаційний та фінансовий механізми управління в капітальному будівництві країн світу.

Виклад основного матеріалу. Дослідження світового досвіду дає змогу визначити особливості та розмаїття механізмів управління в капітальному будівництві як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Але в своїй основі всі національні системи управління капітальним будівництвом містять комплекс правових, організаційних та фінансових механізмів, що спрямовані на досягнення безпеки будинків і споруд та забезпечення необхідного середовища для проживання та праці. Тому в даній статті досвід кожної країни розглянуто в контексті механізмів управління, що в сукупності визначають національну систему будівельної ланки країни.

1. Правовий механізм, а саме національне будівельне законодавство та нормотворчість, що є основою забезпечення стандартів та безпеки будівель і споруд. Одним з перших відомих історикам актів, що містять положення, які регулюють правовий механізм учасників будівельної діяльності, був Кодекс законів вавилонського царя Хаммурапі (близько 1780 року до н. е). Зокрема, параграф 229 збірки законів говорить: «Якщо будівельник збудує людині дім і зробить свою роботу неякісно, так, що збудований ним будинок завалиться і спричинить смерть господарю будинку, то цього будівельника треба вбити» [5, с. 79]. Враховуючи те, що надійність будівлі в цьому випадку є вимогою до об'єкту будівництва, то даний закон Хаммурапі можемо вважати нормою.

2. Організаційний механізм (суб'єкти управління, їх цілі, завдання, функції та результати діяльності). Важливим є ступінь впливу держави на капітальне будівництво. Виділяють дві групи країн за ступенем управління в капітальному будівництві: перша – країни з вагомим впливом та розвиненим механізмом управління (країни Західної Європи та розвинуті Азіатські країни), яким притаманне програмне державне планування; друга група країн – країни з меншим впливом держави (наприклад США, Канада, Австралія) та великим корпоративним капіталом. У цих країнах децентралізована (а в деяких навіть відсутня) система управління будівельним комплексом, а регулювання здійснюється на основі будівельних кодексів. Але роль держави підвищується в період економічних криз, збільшення безробіття та інфляційних процесів [2, с. 115].

3. Фінансовий механізм, що включає в себе методи, форми, інструменти створення і використання фінансових ресурсів у капітальному будівництві. Фінансовий механізм представляє собою сукупність економічних, організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю в процесі створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, суб'єктів господарювання та населення [1, с. 18].

Це, за суттю, організаційні й правові положення та заходи, що визначають функціонування фінансів в економіці держави, їх практичне використання служать для досягнення визначених відповідними програмами пріоритетних цілей і виконання зазначених завдань. Водночас фінансовий механізм має свої відмінності щодо практичного застосування на рівні держави, підприємницьких структур, фінансових інститутів чи групи громадян. Кількісна та якісна характеристики фінансового механізму визначаються тим, яка величина фінансових ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях управління та якою є технологія їх формування й використання.

Розглянемо зарубіжний досвід у розрізі правового, організаційного та фінансового механізмів управління в капітальному будівництві.

Заслуговує на увагу досвід Сполучених Штатів Америки у частині створення правового механізму управління в капітальному будівництві. Враховуючи федеративний устрій, в США немає єдиного нормативно-правового акту, що регулює відносини в капітальному будівництві. Нормування в капітальному будівництві США ґрунтується на модельних кодексах. Хоча і зберігається невелика кількість адміністративних утворень, в яких продовжують використовуватися будівельні норми, що розроблені самостійно силами

адміністративного утворення, але в більшості випадків застосовується практика адаптації модельного законодавства. Будівельні кодекси мають навіть великі міста, наприклад Будівельний кодекс Лос-Анджелесу [14], або Будівельний кодекс Нью-Йорка [15].

Прабатьком сучасних американських модельних кодексів в капітальному будівництві вважається Єдиний будівельний кодекс, що був розроблений фахівцями в заданій площині.

В модельних кодексах відображений весь комплекс питань, що відносяться до забудови, планування земельних ділянок, будівель та споруд (архітектура, будівельні матеріали, пожежна безпека, водопостачання та каналізації, електропостачання тощо). До розробки модельних кодексів залучаються різні категорії фахівців з капітального будівництва, які вносять в процес розробки своє бачення, знання та досвід. Державу, як правило, уособлюють спеціалісти органів будівельного нагляду і контролю та посадові особи пожежного нагляду, а будівельну ланку – будівельні асоціації та товариства, виробники будівельних матеріалів, проектні організації тощо.

Цікавим є досвід США щодо організаційного механізму у частині нагляду та контролю, що супроводжує процес капітального будівництва на всіх етапах. У США використовують багаторівневу систему нагляду та контролю за використанням бюджетних коштів та виконанням вимог законодавства, де поділ повноважень між муніципальними органами нагляду і контролю та органами державних установ (на рівні штату та федеральному рівні) здійснюється в залежності від предмета регулювання. Головною причиною багаторівневості є той факт, що будівництво за своєю природою зачіпає не тільки питання безпеки будівель і споруд, а й інші напрямки, включаючи охорону навколишнього середовища, промислову безпеку, техніку безпеки на виробництві та інші аспекти, що знаходяться поза компетенцією місцевих органів влади. До компетенції місцевих, муніципальних органів влади входить забезпечення дотримання сформульованих в будівельних кодексах мінімальних вимог з метою охорони здоров'я та забезпечення безпеки і необхідних умов для проживання, роботи та відпочинку населення [12].

Місцеві органи влади створюють спеціальну установу, на яку покладаються наглядові та контрольні функції за дотриманням вимог будівельних кодексів штату у процесі фінансування об'єктів капітального будівництва. Як правило, таким закладом є департамент у справах будівництва.

У багатьох муніципалітетах на департаменти у справах з капітального будівництва також покладено функцію здійснення нагляду і контролю за дотриманням місцевого містобудівного законодавства, зокрема, положень щодо містобудівного зонування території населеного пункту, а також дозвільні процедури. Департамент відає питаннями перевірки проектних рішень на відповідність вимогам будівельних норм і правил, видає дозволи на будівництво, проводить інспекційні перевірки будівельних об'єктів [9, с. 207].

Проаналізувавши досвід США можемо виділити такі позитивні моменти, як:

- велику роль у правовому механізмі управління в капітальному будівництві належить модельним кодексам;
- організаційному механізму притаманний чіткий розподіл повноважень за вертикаллю між вищим і нижчим органами влади;
- на рівні муніципалітетів практично всі процедури, що стосуються капітального будівництва, зведені в одне управління (підпорядковані одному керівникові);
- спостерігається чіткий розподіл повноважень за горизонталлю між установами і відомствами одного рівня.

В свою чергу, у США відсутня єдина у всій країні процедура отримання дозволів на будівництво, що спричиняє певні проблеми для організацій з інших штатів.

Що стосується фінансового механізму, то у європейському просторі широко застосовується такий інструмент як надання допомоги у вигляді міжнародних грантових коштів на регіональний розвиток за рахунок державних (США – USAID, Канада – CIDA,

Швеція – SIDA, Великобританія – MATRO тощо) та приватних (США – SORES, ЄС – TACIS, INTERREG тощо) фондів [10].

Грантові кошти фондів виступають важливим інструментом в реалізації політики розвитку місцевої інфраструктури за умови співфінансування з місцевими органами влади на інвестування, переважним чином, в різноманітні об'єкти капітального будівництва: дитячі садочки, школи, культурні центри, паркові комплекси, пожежні депо, транспортні дороги, автомагістралі, каналізацію, водоочисні споруди та водозабезпечення тощо.

Основою надання грантів є дотримання певних правил та процедур, узагальнено їх [11]:

- мета, на яку спрямовуються кошти, повинна відповідати пріоритетним цілям, викладених у стратегічних документах розвитку місцевої спільноти (Регіональна стратегія розвитку, Програма місцевого розвитку тощо); при цьому підготовка цих документів повинна здійснюватися із залученням різних експертів, аналітиків, фахівців та мешканців місцевості – «принцип партнерства»;

- всі мешканці місцевості отримують рівні права – будь-який мешканець отримує рівні права на задоволення потреб та інтересів відповідно до послуг, що надає влада, а скористуватися цим правом чи ні рішення кожної окремої людини – «принцип рівних шансів» [6, с. 24–25];

- у процесі реалізації цілей політики дії місцевої влади не повинні наносити шкоду природному довкіллю – «принцип турботи про природу»;

- кошти фондів фінансуються на програми розвитку за умови планування певної частки коштів з бюджетів держави або місцевості на цю ж саму програму розвитку, тобто за умови співфінансування – «принцип додатковості»;

- рішення про розвиток місцевості приймаються тільки на місцевому рівні – «принцип субсидіарності»;

- всі програми місцевого розвитку, незалежно від ініціювання, підлягають оцінюванню незалежними експертами; при цьому, якщо експерти визнають програму розвитку такою, що не відповідає пріоритетним напрямкам, тобто є недосяжною, то така програма не має шансу на існування у подальшому – «принцип оцінки програми»

- усвідомлення мешканців місцевості про фінансування коштів на розвиток з різних фондів – «принцип комунікації».

На даний час національне будівельне законодавство членів Європейського Союзу знаходиться на стадії гармонізації між собою та розробці загальноєвропейських будівельних норм. Причиною довготривалості процесу гармонізації є те, що питання землекористування та відведення в багатьох країнах Європи перебувають у компетенції органів місцевого самоврядування.

На сьогодні правовий механізм в країнах ЄС є основою забезпечення стандартів, безпеки будівель та споруд побудованих за принципом «Safety first» (безпека понад усе). Він передбачає формування загальноєвропейської нормативної бази в галузі безпеки продукції будівництва шляхом гармонізації національних законодавств країн-членів ЄС та широкого застосування європейських стандартів, розроблених колективними зусиллями [13].

Принцип «Safety first» лежить в основі концепції Нової політики, результатом якої став випуск ряду Директив Нового підходу (англ. – New Approach Directives).

Основи концепції Нового підходу закладаються в наступному:

- обов'язкові для виконання істотні правила безпеки задаються в директивах ЄС на будівельну продукцію та об'єкти капітального будівництва;

- технічні вимоги до будівельної продукції та об'єктів формулюються в європейських стандартах – документах, розроблених європейськими органами стандартизації під егідою Європейського Союзу;

- стандарти мають добровільне застосування;

- будівельна продукція, випущена у відповідності зі стандартами, гармонізованими з директивами ЄС, вважається відповідною до вимог директив;
- якщо виробник не бажає скористатися гармонізованим стандартом або такий стандарт відсутній, то він зобов'язаний довести відповідність своєї будівельної продукції та будівельних об'єктів істотним вимогам директив ЄС [12, с. 159].

Само поняття будівельної продукції та об'єкта капітального будівництва визначено у директиві 89/106/ЕЕС [3]. Так, до будівельної продукції (англ. construction products) віднесені будівельні матеріали і вироби, в той час як будівлі і споруди є об'єктами капітального будівництва (англ. – construction works).

Отже, в ЄС чітко розмежовані рухомі та нерухомі сутності. Будівельна продукція, що є рухомою сутністю, може вироблятися в будь-якій точці світу і вільно пересуватися територією Європейського Союзу та застосовуватися в нерухомих об'єктах за умови дотримання вимог до її безпеки. Об'єкти капітального будівництва є за своєю природою нерухомими сутностями, і до забезпечення їх безпеки пред'являються вимоги іншого характеру [3].

Прикладом європейських стандартів, гармонізованих з директивою 89/106/ЕЕС є комплект Єврокодексів, що являє собою узгоджений пакет документів, який дозволяє детально розглянути різні питання без їх дублювання.

Метою створення Єврокодексів є забезпечення загальних критеріїв та методів проектування, що відповідають необхідним вимогам опори, стійкості і вогнестійкості, включаючи аспекти довговічності та економії; забезпечення єдиного розуміння процесу проектування конструкцій серед власників, керівників, проектувальників, виробників будівельних матеріалів, підрядників та експлуатуючих організацій; полегшення обміну послугами в капітальному будівництві між країнами-членами ЄС тощо [12, с. 177].

В свою чергу, на території кожного суб'єкта ЄС діє своє національне будівельне законодавство: в одних країнах прийнята та діє параметрична модель будівельного нормування, в той час як інші країни продовжують використовувати розпорядчі норми.

Наприклад, будівельне законодавство Німеччини відрізняється високим ступенем деталізації, яке в інших країнах може вважатися досить надмірним. На федеральному рівні застосовується єдиний для всієї країни Федеральний будівельний кодекс, що охоплює такі аспекти будівельної діяльності, як землекористування та право власності. На регіональному рівні застосовуються будівельні норми суб'єктів федерації, що базуються на модельних нормах. На додаток до будівельних норм земель, на регіональному рівні діють будівельні приписи, що за суворістю можуть перевищувати мінімальні вимоги федерального законодавства. До системи управління будівництвом у Німеччині крім федеральних органів входять також і органи земель місцевого самоврядування, які мають повноваження у капітальному будівництві. До таких органів можна віднести Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства тощо [4, с. 40].

В свою чергу, повноваження федеральних, регіональних і місцевих органів влади, щодо компетенцій в капітальному будівництві, чітко розмежовані, зокрема і питання контролю, що покладаються на будівельні органи земель, які діють із загальним урахуванням норм і стандартів. Особлива роль відводиться генеральному підряднику, який розподіляє виконання різних видів робіт між спеціалізованими фірмами, контролює та несе відповідальність за строки та якість капітального будівництва.

Інший приклад – Великобританія, де кожен суб'єкт Об'єднаного Королівства має повноваження формувати та застосовувати своє будівельне законодавство в межах своєї території. Воно, як правило, має типову структуру та складається з двох компонентів: статутного нормативно-правового акту, виданого законодавчим органом влади та статутного регламенту, що створено виконавчим органом влади. Приклад першого компоненту – це закони про будівництво, що мають назву Будівельний акт. У межах території кожного

суб'єкта діє свій Будівельний акт (наприклад, Building Act від 2003 року в Шотландії). Другий компонент – Будівельний регламент, що є законодавчим актом уповноваженого органу виконавчої влади, в якому викладені будівельні норми та правила. В Англії та Уельсі такими документами є Building Regulations від 2000 року [9].

Закон Польщі «Про будівництво» від 07 липня 1994 року визначає норми діяльності, що включають проектування, будівництво, обслуговування та знесення об'єктів будівництва й визначає права та обов'язки адміністративних органів та громадськості в сфері будівництва. Під об'єктами капітального будівництва, в свою чергу, розуміється будівля, споруда або невелика архітектурна споруда, що створена з використанням будівельної продукції [17]. Законом передбачене складання регіональних, міських та сільських планів забудови і планів прибережної смуги.

В Польщі питаннями капітального будівництва, місцевого планування та розвитку займається Міністерство інвестицій та розвитку, яке вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози та проекти нормативних актів у капітальному будівництві, консультує місцеві органи влади, координує питання залучення інвестицій (управління й використання структурних фондів, Фонду єдності ЄС) та веде ліцензійну роботу. В свою чергу, в Республіці Польща велика роль виконувати завдання з управління капітального будівництва, а також завдань з нагляду за будівництвом належить органам місцевого самоврядування, зокрема старості та воєводи, що є більш сприятливим, так як органи місцевого самоврядування відстоюють та дбають, в першу чергу, про власні інтереси.

Капітальне будівництво в Польщі, як і в усьому світі, тісно пов'язана з економічним становищем країни. Разом із зростанням приросту ВВП виробництво будівельно-монтажної продукції також зростає. Це обґрунтовано, оскільки збільшення інвестицій в економіку повинно призвести до збільшення попиту на будівельні послуги. В капітальному будівництві Польщі, як і всієї економіки, переважають п'ять ключових воєводств. Щорічно в Мазовезькому воєводстві виробляється майже 20 % будівельно-монтажних виробництв, а ще 18 % – завдяки роботам у Малопольському та Сілезькому воєводствах, а якщо додати Нижню Сілезію та Великопольське воєводство – то сумарний внесок будівельної галузі в п'яти основних регіонах перевищує 57 %. Більше того, за прогнозами у найближчі роки ця частка наблизиться до 60 % [18].

Одним із фінансових інструментів усунення розриву в рівнях розвитку між регіонами є регіональні «багаторічні інвестиційні програми», завдяки яким шістнадцять воєводств можуть отримати з бюджету ЄС на 2014 - 2020 роки понад 130 млрд злотих, що будуть фінансувати проекти загальною вартістю близько 170 млрд злотих. Важливо, що більше половини цієї суми буде виділено строго на будівельні проекти [18].

Багаторічні інвестиційні програми капітального будівництва фінансуються з Державного бюджету (субсидії) за умови заходів, спрямованих на оборону та безпеку держави, охорону навколишнього середовища, економічний розвиток, включаючи реорганізацію окремих областей, розвиток науки, захист національної культурної спадщини та підтримка регіонального розвитку. Вони мають особливе значення для національної економіки, а загальна сума цільових субсидій не може бути вище, ніж 50 % від планового значення кошторисної інвестиції [16].

Довгострокові інвестиційні програми фіксуються у переліку, що становить додаток до бюджетного закону, в якому зазначено:

- найменування та місце розташування інвестиції та ім'я інвестора;
- запланований матеріальний ефект інвестиції, дати початку та завершення;
- планова оцінка собівартості інвестицій;
- джерела фінансування, включаючи власні кошти інвестора, позику та інші джерела (включаючи субсидії від підрозділів територіального самоврядування та фонди спеціального призначення);

- витрати на покриття та джерела їх фінансування у фінансовому році та протягом наступних років [16].

Під довгострокові інвестиційні програми підпадають об'єкти розвитку інфраструктури певної місцевості з метою підвищення її соціального та економічного рівня. Такі програми не можуть фінансуватися за традиційним річним бюджетом і розраховані на період від 3 до 10 років.

Підвищуючи здатність виявляти низько пріоритетні або неефективні програми, що не слід фінансувати за рахунок бюджетних коштів, такий вид бюджетування допомагає у створенні податково-бюджетного простору, необхідного для фінансування нових важливих пріоритетів країни. При цьому, якщо якісно зробити розстановку пріоритетів, це дозволить здійснити більш виважену державну політику щодо обмеження використання бюджетних коштів з метою мінімізації соціальних наслідків та підвищення ступеню їх стійкості.

На сьогодні Міністерством інвестицій та розвитку реалізується інвестиційний пакет Європейського фонду стратегічних інвестицій. Деякі регіони стають все більш привабливими для будівельних інвесторів, інші менше, але фонди ЄС лише частково можуть компенсувати природну дивергенцію рівня розвитку між регіонами країни і не можуть замінити ключові фактори, що визначають економічний розвиток.

Інфраструктура та енергетика є найбільш перспективною частиною капітального будівництва Польщі. Саме тут найбільші інвестиції, і, отже, підвищений попит на будівельні послуги. Найпривабливішими компаніями є ті, що здійснюють інфраструктурні контракти, зокрема дороги та залізничні колії. Найгірші перспективи в даний час у компаній, що займаються житлом [18].

В цілому, як зазначає О. Непомнящий, «протягом останніх десятиліть в країнах ЄС функції і значення суб'єктів управління в капітальному будівництві пройшли шлях від елементарної адміністрації дефіциту до високорозвиненої структури управління, яка вносить чималий вклад до забезпечення нормальних умов життя населення цих країн, до підтримки збалансованого розвитку різних територій, стабілізації численних структурних центрів» [8, с. 172]. Автор виділяє три функції для країн з розвинутою економікою, що виконує держава в процесі управління інвестиційною діяльністю.

Перша функція направлена на управління (в рамках стимулювання або обмеження) загальним обсягом капітальних вкладень приватного бізнесу. Друга функція – це коли держава, впроваджуючи кредитні і податкові пільги, вибірково перенаправляє або зосереджує капітальні вкладення в певні підприємства, галузі та сфери діяльності. Третя функція – держава бере на себе якомога більшу частину функцій інвестора (концентрація капіталу, забезпечення проектно-кошторисною документацією та матеріально-технічними ресурсами, розподілення доходів від інвестицій тощо), тобто пряме адміністративне втручання в інвестиційний процес [8].

Ще одним інструментом, що використовується при формуванні цілей розвитку на підставі потреб в управлінні капітальним будівництвом є бенчмаркінг. На початку 80-х років бенчмаркінговий підхід став тим інструментом за допомогою якого американські виробники змогли протистояти перевагам японських виробників, опираючись на методах своїх супротивників. Першим, хто використав такий підхід було керівництво «Хегох». Поступово бенчмаркінг охопив всі без виключення види діяльності, в тому числі і капітальне будівництво, де здійснювали купівлю-продаж товарів, виготовляли продукти та надавали послуги, основна мета якого – впровадження найкращих практик. Якщо бенчмаркінг спочатку використовували в основному приватні організації, тепер такий підхід є корисним інструментом управління для державних та місцевих органів влади з надання послуг населенню [7, с. 230].

Отже, дослідження зарубіжного досвіду дало змогу окреслити коло механізмів державного управління в капітальному будівництві. Так, правовий механізм для розвинених зарубіжних країн є фундаментом забезпечення стандартів та безпеки будівель і споруд, що

систематизовано в будівельному законодавстві за принципом «Safety first» (безпека понад усе). У залежності від завдань і функцій діяльності суб'єктів управління (організаційний механізм) існує різний ступінь суб'єктного впливу в капітальному будівництві. Кількісна та якісна характеристики фінансового механізму (інструменти, форми, методи) визначаються тим, яка величина фінансових ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях та якою є технологія їх формування та виконання.

Застосування інструментів використання коштів у руслі концепцій результативності багаторічних бюджетних програм здійснюється шляхом реалізації відповідної державної політики, зокрема:

- стратегічні цілі чітко співпадають з цілями громад та відображають потреби їх мешканців;
- перелік державних послуг наближений до потреб та інтересів населення;
- процес пошуку альтернативних варіантів досягнення цілей пов'язаний із використанням бенчмаркінгу;
- планування бюджетних коштів у капітальному будівництві орієнтоване на довгостроковий період (3-10 років).

Висновки і перспективи подальших розвідок. У зарубіжних практиках (США, Німеччина, Великобританія, Польща) механізми та інструменти управління капітальним будівництвом застосовуються у руслі концепцій результативності багаторічних інвестиційних бюджетних програм. Підвищуючи здатність виявляти низько пріоритетні або неефективні програми, які не слід фінансувати за рахунок бюджетних коштів, такий вид бюджетування допомагає у створенні податково-бюджетного простору, необхідного для фінансування нових важливих пріоритетів країни. При цьому, виважена розстановка пріоритетів надає змогу реалізувати державну політику, яка, обмежуючи використання бюджетних коштів, мінімізує соціальні наслідки та підвищує ступінь їх стійкості.

Характерною та визначальною особливістю зарубіжних практик є широке використання бенчмаркінгового підходу з метою вибору кращих альтернатив надання державних послуг у різних сферах, у тому числі, пов'язаних із капітальним будівництвом. Зокрема правовий механізм концентрується у національних будівельних законах, що є основою забезпечення стандартів та безпеки будівель і споруд за принципом «Safety first». Організаційний механізм суттєво не відрізняється від вітчизняного. Специфікою фінансового механізму є акцентування на пошуку та попередньому резервуванні фінансового ресурсу з метою фінансування об'єктів капітального будівництва за багаторічними інвестиційними програмами.

Кращі здобутки зарубіжного досвіду для їх запровадження в Україні потребують подальшого дослідження: по-перше, основного інструменту, що поширюється на бюджетний процес та визначає його процедури; по-друге, механізму використання коштів, що реалізується на підставі прийнятих рішень органами влади; по-третє, самої результативності реалізації бюджетних програм як наукової категорії.

Література.

1. Базилевич В. Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси: навч. посіб. / за заг. ред. В. Д. Базилевича. Київ: Атіка, 2004. 368 с.
2. Бібік Н. В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. Менеджер: вісник Донец. держ. ун-ту управ. 2014. № 1(67). 115 с.
3. Директива № 89/106/ЄЕС Ради ЄС про зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень держав-членів ЄС щодо будівельних матеріалів Міжнародний документ від 21 грудня 1988 р. № 89/106/ЄЕС. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b03.

4. Дубінін Д. В. А. І. Сурганова, Гармонізація національного будівельного законодавства з європейськими нормами досвід Німеччини. Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві: зб. наук. праць. Київ: КНУБА, 2015. Вип. 1. С. 38–42.
5. Закони Хаммурапі: Політологічна енциклопедія: у 9 т. / упоряд.: А. О. Карасевич, Л. С. Шачковська. Умань: ФОП Жовтий О.О., 2016. Т. 3: Ж.Л. 768 с.
6. Клосовські В. Місцевий розвиток: що це таке? Фундаментальні питання практиків місцевого самоврядування. Польський досвід місцевого самоврядування: семінар. (24–25 лист. 2006 р., Львів). URL: http://www.civicportal.org/biblioteka1/1_seminarium-/Klosowski.pdf.
7. Крамарчук С., Лубкей Н. Визначення сутності поняття бенчмаркінгу. Галицький економічний вісник. Тернопіль, 2013. №4(43). С. 229–234.
8. Непомнящий О. Європейський досвід у сфері житлової політики та житлового будівництва. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. Харків, 2011. № 2(6). С. 167–172.
9. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2015. 473 с.
10. Процак О. Фонди Європейського Союзу нові виклики. Польський досвід місцевого самоврядування: семінар. (24–25 лист. 2006 р.). Львів, 2006. URL: http://www.civicportal.org/biblioteka1/1_seminarium/Protsak.pdf.
11. Ратушняк І. Фонди Європейського Союзу нові виклики. Польський досвід місцевого самоврядування: семінар. (24–25 лист. 2006 р., Львів,). Львів, 2006. URL: http://www.civicportal.org/biblioteka1/1_seminarium/Ratuszniak.pdf.
12. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
13. Encyclopedia Britannica. URL: www.britannica.com.
14. Los Angeles Amendment for Building Code. 2017 Ord. No. 184691. URL: <http://ladbs.org/forms-publications/publications/codes>.
15. New York City Building Code. 2014. URL: <https://www1.nyc.gov/site/buildings/codes/2014-construction-codes.page#bldgs>.
16. O finansach publicznych / Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240) // Rzeczpospolita Polska. 167 s. [Zasób elektroniczny]. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf>.
17. Prawo budowlane. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332). // Rzeczpospolita Polska. 108 s. [Zasób elektroniczny]. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001332/U/D20171332Lj.pdf>.
18. Raczkowski K., Mikułowski W. Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego. Zarządzanie organizacjami publicznymi. 2013. Том XIV, zeszyt 13, część III. P.11–21.