

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

КУСПЛЯК Галина Іванівна

УДК: 351.82:[330.534.4:658.2](477)

**КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
БЮДЖЕТНИМИ ПРОГРАМАМИ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА
В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

ОДЕСА – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник кандидат наук з державного управління, доцент
ГОЛИНСЬКА Олеся Володимирівна,
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
докторант кафедри економічної та фінансової політики.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
ВАСИЛЬЄВА Наталія Вікторівна,
Національна академія державного управління при Президентові України,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом;

кандидат наук з державного управління, доцент
ГОНЧАРЕНКО Марина Василівна,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
доцент кафедри економічної теорії та фінансів.

Захист відбудеться “04” жовтня 2018 р. о 14:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 41.863.01 в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22).

Автореферат розісланий “31” серпня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

І. В. Нагорна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Вітчизняні секторальні реформи у державному управлінні передбачають низку концептуальних змін, кожна з яких віддзеркалює структурні зрушення та осучаснює потреби відповідної галузі. Успіх цих реформ у сферах регіонального та територіального розвитку значною мірою визначається станом бюджетного забезпечення капітального будівництва як середовища, де реалізуються найбільш важливі та вирішальні для країни інфраструктурні проекти. Управлінська природа капітального будівництва є досить специфічною, адже з одного боку вона потребує розв'язання складних задач, пов'язаних із реалізацією нагальних суспільних потреб, а з іншого – значних за обсягом видатків, притаманні цій галузі.

У розвинених країнах світу (США, Франція, Німеччина, Великобританія, Польща) починаючи з 80-х років XX ст. прийняття управлінських рішень щодо витрат капітального характеру відбувається за критерієм суспільної результативності витрат. Його вимірювання відбувається на засадах об'єктивних індикаторів результативності, розрахованих на довгострокову перспективу. В Україні, незважаючи на те, що за Бюджетним кодексом повсюдною технологією фінансування видатків є програмно-цільовий метод, комплексність в управлінні бюджетними програмами практично відсутня, як і взаємодія органів державної влади на етапі формування та реалізації програм капітального будівництва.

Нагальність теми впливає з реалізації вітчизняних секторальних реформ, задекларованих у програмних документах: “Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, “Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр.”, “Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Всі вони обумовлюють необхідність покращення результативності видатків капітального будівництва в Україні. Відтак динамічні зміни, зумовлені вітчизняними реформами, актуалізували проблему дієвості суспільно результативних бюджетних програм як інструментів, що реалізують механізми державного управління капітального будівництва.

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. Питання важливості застосування програмно-цільового методу бюджетного планування та проблеми, пов'язані з його впровадженням, висвітлено О. Голинською, М. Гончаренко, В. Коваль, М. Ливдар, Н. Полонською, С. Поповим, Л. Чернюк та іншими ученими. 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.

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 результативності бюджетних видатків, спрямованих на вирішення пріоритетних завдань розбудови держави. Тому перспективи наукових розвідок концентруються навколо проблематики функціонування механізмів державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках науково-дослідних робіт ОРІДУ НАДУ при Президентові України 2014-2016 рр. за темами: “Результативний бюджетний процес в умовах порушення макроекономічної рівноваги” (номер державної реєстрації 0113U000794), де автором як виконавцем проаналізовано механізм використання коштів, їх ефективність та результативність реалізації бюджетних програм капітального будівництва; “Пріоритети стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області” (номер державної реєстрації 0115U001260), де особистий внесок автора полягав у дослідженні використання програмно-цільового методу в регулюванні інвестиційної політики.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування цих програм.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- уточнити понятійно-категорійний апарат дослідження комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва з виокремленням їх складу та структури;
- вивчити зарубіжні практики застосування механізмів управління в капітальному будівництві;
- дослідити компоненти програмно-цільового методу з відображенням його модельних змін;
- проаналізувати результативність бюджетних програм капітального будівництва та охарактеризувати специфіку їх виконання із застосуванням комплексного механізму державного управління;
- визначити доцільність запровадження багаторічного планування за бюджетними програмами капітального будівництва, орієнтованого на результативність;
- обґрунтувати придатність бенчмаркінгового підходу при відборі результативних показників за бюджетними програмами капітального будівництва, надати відповідну номенклатуру критеріїв і узагальнень;
- запропонувати механізм взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування бюджетних програм капітального будівництва та визначити перспективи подальших наукових розвідок у цій сфері.

Об’єкт дослідження – бюджетні програми капітального будівництва в Україні.

Предмет дослідження – комплексний механізм державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні.

Методи дослідження. У дисертації використані загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, вибір яких обумовив достовірність отриманих результатів та висновків: системний підхід є наскрізним, оскільки застосовувався при дослідженні об’єкта наукового пізнання. Метод категоріального аналізу обраний для дослідження категорій “державне управління”, “механізми державного управління”, “капітальне будівництво”, “програмно-цільовий метод”, “результативність”; метод класифікації – для диференціації елементів програмно-цільового методу та механізмів державного управління; методи абстрагування, аналізу та синтезу – застосовані, як окремо, так і в комплексі під час виявлення проблематики дослідження, а також у описі досягнень і невирішених питань з використання коштів за бюджетними програмами капітального будівництва, їх оцінювання, специфіки використання у державному управлінні; методи порівняння й аналогії – при дослідженні результативності бюджетних програм капітального будівництва виокремленого замовника з подальшим узагальненням рекомендацій; метод групування – для впорядкування індикаторів результативних показників за бюджетними програмами капітального будівництва; індуктивний метод – при узагальненні результатів дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні та розробці практичних рекомендацій в умовах переходу до децентралізованої моделі державного управління. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

уперше:

- доведено, що комплексний механізм державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні ґрунтується на трикомпонентній моделі “метод – ціль – програма”. Вона виступає основоположною в багаторічному плануванні та узгоджується з ним шляхом прийняття управлінських рішень за пріоритетними цілями держави, які, знаходячись у прямому взаємозв’язку з ресурсами та результатами, втілені у попередньому відборі результативних показників. Обраний варіант взаємодії органів влади з формування та реалізації бюджетних програм при багаторічному плануванні, орієнтованому на результативність, базується на укладеній тристоронній угоді фінансування об’єктів з окресленням відносин між усіма учасниками бюджетного процесу.

удосконалено:

- теоретичні підходи до формування мотиваційного механізму державного управління в капітальному будівництві як невід’ємної складової комплексного механізму у частині визначення обсягу коштів, необхідних для функціонування

головних розпорядників за бюджетними програмами при здійсненні технічного нагляду, з відображенням формульного підходу щодо їх визначення;

- методологічне підґрунтя застосування результативних показників за бюджетними програмами капітального будівництва в частині окреслення індикаторів, що найповніше розкривають мету з урахуванням очікуваних результатів, наближених до потреб регіону, громади;

дістали подальшого розвитку:

- понятійно-категорійний апарат дослідження, а саме: “державне управління в капітальному будівництві” як сукупність механізмів державного управління; “програмно-цільовий метод”, визначений через призму модельних компонентів “метод – ціль – програма”;

- визначення видів капітального будівництва з доповненням таким видом робіт як “реабілітація” об’єкту, особливостями якого є: відновлення у відповідності з нормами безпеки та охорони навколишнього середовища; зміна функціонального призначення; відповідність потребам та інтересам населення.

Практичне значення одержаних результатів. Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження мають практичне спрямування та можуть бути враховані у процесі реформування капітального будівництва, бюджетної політики, у ході реалізації державних стратегічних документів та програм, взаємодії відповідних структурних підрозділів місцевих органів влади, а також при підготовці науково-педагогічних та професійних кадрів. Висновки та рекомендації дослідження вже використали:

- *Управління капітального будівництва Миколаївської обласної державної адміністрації:*

при застосуванні елементів взаємодії органів влади у фінансуванні бюджетних програм капітального будівництва, зокрема впроваджено картку обліку проходження перевірки проектно-кошторисної документації з метою включення до переліку фінансування (довідка про впровадження від 31.12.2014 р. № 1959/01-17/01);

при використанні Методичних рекомендацій “Державне управління результативністю програм капітального будівництва” у частині: формульного підходу до визначення коштів на утримання апарату управління; результативності бюджетних програм капітального будівництва відповідно до системи показників; критеріїв для включення до переліку об’єктів, що пропонуються до фінансування (акт впровадження від 10.11.2017 р.);

- *Херсонський національний технічний університет (Україна) спільно з Икономическим университетом Варна (Болгарія)* при використанні наукових розробок щодо механізму використання бюджетних коштів у капітальному будівництві в Аналітичній записці IV міжнародної науково-практичної конференції “Украина – Болгария – Европейский Союз: современное состояние и перспективы” (акт впровадження від 24.09.2015 р. № 126-06/132);

- *Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій* при розробці науково-методичного забезпечення навчального процесу з підвищення кваліфікації керівних кадрів “Використання програмно-цільового методу в регулюванні інвестиційної політики на регіональному рівні” при проведенні науково-практичного семінару (довідка про впровадження від 18.11.2015 р. № 01-19/129);

- *Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД)* при розробці програмних документів та підготовці заходів застосовано: трикомпонентну структуру програмно-цільового методу в середовищі ефективного планування; організаційно-інституційний механізм використання коштів за бюджетними програмами капітального будівництва; опції програмно-цільового методу в частині багаторічного планування; бенчмаркінговий підхід при відборі результативних показників виконання бюджетних програм (акт впровадження від 05.10.2017 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є завершеною науковою працею, усі теоретичні та практичні висновки й рекомендації розроблені особисто автором на основі самостійно обраної методології.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та наукові результати дослідження обговорювалися на науково-практичних конференціях за міжнародною участю, семінарах та інших науково-комунікативних заходах апробаційного характеру протягом 2014-2017 рр., а саме: “Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід” (Одеса, 2014-2015); “Актуальные проблемы взаимодействия экономики, государства и общества” (Дербент, 2015); “Украина – България – Европейски Съюз: съвременное състояние и перспективы” (Варна, 2015); “Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів” (Одеса, 2016); “Актуальні проблеми розвитку управлінських систем” (Харків, 2016); “Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук проблеми та перспективи” (Дніпродзержинськ, 2016); “Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи” (Одеса, 2016); “Публічне управління та адміністрування” (Харків, 2016), “Становлення публічного адміністрування в Україні” (Дніпро, 2017); “Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід” (Одеса, 2017).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 16 праць, у тому числі 5 – у наукових фахових виданнях України та 1 – у зарубіжному виданні; 10 праць апробаційного характеру.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, 16 додатків. Обсяг основного змісту дисертації становить 171 сторінку та містить 23 рисунки, 12 таблиць та 1 формулу. Використано 261 джерело, у тому числі 20 – іноземними мовами.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційної роботи, визначено мету, основні завдання, об'єкт та предмет, методологічні основи дослідження, зв'язок із науковими програмами, планами, вказуються положення, що складають наукову новизну, наукове та практичне значення дисертації, наводяться відомості щодо апробації та публікації отриманих результатів, вказується структура та обсяг роботи.

У **першому розділі** – *“Теоретичні засади дослідження комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва”* – обґрунтовано понятійно-категорійний апарат дослідження комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва з виокремленням їх складу та структури; вивчено зарубіжні практики застосування механізмів управління в капітальному будівництві.

На підставі проведеного аналізу з'ясовано, що в умовах розвитку державних сегментів різного спрямування (освітнього, соціального, культурного, промислового, бізнесового тощо) на регіональному рівні та на рівні окремих територій важливою складовою виступає така структуроутворююча галузь як капітальне будівництво. Вивчення законодавчого та наукового підґрунтя надало змогу виділити основні підходи до визначення капітального будівництва (самостійна категорія економічного механізму держави, економіко-господарська форма інвестування, державно-управлінська та виробнича діяльності) та окреслити основні його види: нове будівництво, реконструкція, розширення, реставрація, капітальний ремонт, технічне переоснащення, модернізація, перепрофілювання, консервація. Запропоновано доповнити класифікацію видів капітального будівництва таким видом робіт як “реабілітація” – виконання робіт на об'єкті, що не відповідає нормам безпеки та охорони навколишнього середовища, але у процесі відновлення може змінювати своє функціональне призначення з урахуванням інтересів громадян, зміни середовища, клімату, розвитку якісних послуг населенню тощо.

Систематизація наукових праць щодо визначення поняття “державне управління” показала, що сутність дефініції найповніше відображена його баченням як системної діяльності, що здійснює вплив у процесі виконання функцій за допомогою форми виконавчої влади. Такий вплив здійснюється у різних суспільних сферах: культура, освіта, охорона здоров'я тощо. Однак, у капітальному будівництві ця ключова категорія є мало досліджуваною та вимагає значного поглиблення наукових знань. З цих позицій сформульовано власне визначення державного управління в капітальному будівництві.

У результаті опрацювання наукових підходів до понятійного апарату та аналізу класифікацій механізмів державного управління наведено їх структурований склад, на основі якого охарактеризовано комплексний механізм державного управління бюджетними програмами капітального будівництва, що

включає: інституційну, організаційну, правову та мотиваційну складові. Невід’ємними його елементами виступають суб’єкт управління (керуючий складник) та об’єкт управління (керований складник). Основними *принципами* такого впливу виокремлено: загальні (субсидіарності, законності, прозорості, відповідальності); спеціальні (пріоритетності, комплексності, системності, спрямованості, відкритості, безперервності, обґрунтованості, конкретизації). Суб’єкти управління здійснюють вплив на об’єкти управління, що проявляється у притаманних даному процесу діяльності *функціях*: стратегічне планування та прогнозування, своєчасна підконтрольність та підзвітність, соціальний розвиток.

Аналіз зарубіжного досвіду окреслив 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 використання бенчмаркінгу;
- планування бюджетних коштів у капітальному будівництві орієнтоване на довгостроковий період (3-10 років).

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.

У **другому розділі** – “Аналіз комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні” – досліджено компоненти програмно-цільового методу (ПЦМ) як інструменту результативності формування та виконання бюджетних програм; проаналізовано результативність бюджетних програм капітального будівництва в сучасних умовах та охарактеризовано специфіку їх виконання із застосуванням складових комплексного механізму державного управління.

Аналіз компонентів ПЦМ свідчить про їх обмеженість, зокрема щодо: формалістично-цільового спрямування видатків, повсюдності бюджетних програм, чотирирозрядного групування результативних показників та їх поділу за ознаками власних та делегованих бюджетних повноважень, а також дуальної ресурсно-результатної модельної структури програмування.

З'ясовано, що доповнення обмежених компонентів ПЦМ в Україні при плануванні, фінансуванні та виконанні бюджетних програм надасть змогу направляти бюджетний ресурс на більш важливі стратегічні пріоритети з отриманням максимальної результативності. Оскільки результативність – це досягнення всебічної вигоди, отриманої одержувачами бюджетних послуг від застосування механізмів державного управління не тільки у реальному часі, а й у середньостроковій та довгостроковій перспективах, то проведений аналіз показав, що:

- з одного боку – таку вигоду формує державна влада, яка приймає раціональні рішення щодо життєдіяльності бюджетних програм, забезпечує їх фінансування з різних джерел у межах фінансових ресурсів протягом певного періоду;

- з іншого – ефективність державних витрат та результативність від реалізації таких програм, спрямовані на вирішення пріоритетних цілей і завдань державної політики для досягнення соціально-економічного ефекту, вкрай важливі для одержувачів.

Показано, що трикомпонентна модель ПЦМ (“метод – ціль – програма”), виступаючи інструментом результативності бюджетних коштів, надає змогу здійснювати їх планування, використання й контроль ефективності на рівні Державного бюджету, на регіональному рівні (обласні та районні бюджети) та на рівні громад (бюджети місцевого самоврядування). Відповідність пріоритетним завданням держави є ключовою для отримання максимального ефекту від реалізації бюджетної програми та всебічної вигоди з одночасним підвищенням якості послуг. Така трикомпонентна модель розширює нині діючу в Україні дуальну модель “ресурс-результат”, яка направлена винятково на мінімізацію витрачання коштів для досягнення максимального економічного ефекту. Але слабкість традиційної дуальної моделі полягає в тому, що вона не містить складових, орієнтованих на підвищення ступеню задоволення потреб та інтересів мешканців громад.

Тому органічними складовими моделі “метод – ціль – програма” виступають: *методи*, за допомогою яких управлінням приймаються рішення з відбору пріоритетних напрямків розвитку соціальної та економічної політики громади; *цілі*, що служать містком між прийнятими рішеннями органами державної влади та задоволенням потреб і інтересів жителів громади; *програми*, що відображають хід дій та обсяг ресурсів, направлених на досягнення суспільної результативності.

Дослідження результативних показників у семи областях України (Дніпропетровська, Житомирська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Черкаська, Чернівецька) надало змогу обрати та проаналізувати

індикатори виконання бюджетних програм капітального будівництва, що фінансуються з різних джерел (Державний фонд регіонального розвитку, бюджет розвитку, капітальні субвенції). За аналітичний зріз взято дані управління капітального будівництва Миколаївської обласної державної адміністрації, що дозволило сформувати систему результативних показників, до якої увійшли: індикатор показника затрат – “Обсяг витрат за бюджетними програмами капітального будівництва”; індикатор показника продукту – “Введення об’єктів в експлуатацію”; індикатор показника ефективності – “Середня вартість одного об’єкта капітального будівництва”; індикатор показника якості – “Співвідношення загальної суми виконаних робіт за об’єктами капітального будівництва до загальної кошторисної вартості об’єктів (загальний рівень готовності)”. З’ясовано, що кошти, спрямовані на фінансування бюджетних програм капітального будівництва, використовуються недостатньо результативно, і визначена мета повною мірою не досягнута.

Показано, що характеристика складових компонентів комплексного механізму державного управління (інституційний, мотиваційний, організаційний, правовий) позначається на специфіці виконання бюджетних програм капітального будівництва. *Так, інституційний механізм* представлено за допомогою аналізу основних інституційних завдань та повноважень щодо планування, фінансування, використання та контролю коштів за такими програмами. Це надало змогу згрупувати суб’єкти управління за напрямками діяльності: управлінська, контролююча, атестаційна, експертна, виконавча, громадська. *Мотиваційний механізм* охарактеризовано, виходячи з розуміння забезпечення функціонування апарату управління служби замовника. З’ясовано, що обсяг фінансування впливає на кількість коштів, необхідних на утримання апарату управління – при збільшенні фінансування збільшується сума коштів і навпаки. Тим самим, працівники управління можуть більш якісно виконувати свою роботу для залучення фінансування з різних джерел та покращення свого іміджу. Ретельно досліджено групу видатків зі здійснення технічного нагляду на утримання служби замовника та вперше запропоновано формульний підхід до їх визначення. Ґрунтовний аналіз *організаційного та правового механізмів* надав змогу побудувати організаційно-інституційну схему механізму використання коштів за бюджетними програмами капітального будівництва об’єктів соціального та культурного призначення на прикладі Державного фонду регіонального розвитку. Визначено, що організаційно-інституційний механізм має чітку, організовану і структуровану систему взаємодії всіх учасників процесу, але при цьому характеризується відсутністю реальних джерел фінансування, незбалансованістю цінової політики, формалістичним підходом до реалізації показників, низьким рівнем громадського впливу та прозорості, недосконалістю важливих процедурних ланок, відірваністю від стратегій та пріоритетів тощо.

У **третьому розділі** – “Шляхи розвитку комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні” – визначено доцільність запровадження багаторічного планування за бюджетними

програмами капітального будівництва, орієнтованого на результативність; доведено придатність бенчмаркінгового підходу при відборі результативних показників за такими програмами, надано відповідну номенклатуру критеріїв і узагальнень; запропоновано напрями вдосконалення діяльності основного замовника за бюджетними програмами капітального будівництва.

На підставі проведеного аналізу визначено, що для запровадження багаторічного планування за бюджетними програмами капітального будівництва, орієнтованого на отримання очікуваної результативності, необхідно: по-перше, чітко структурувати цільову державну політику (стратегічні, специфічні, оперативні цілі), наближену до потреб та інтересів громадян; по-друге, конкретно визначити результати, досягнення яких має вимірюватися об'єктивними показниками. Вказано, що їх вимірювання підвищує прозорість та посилює пряму відповідальність усіх учасників задіяного процесу (рис. 1).

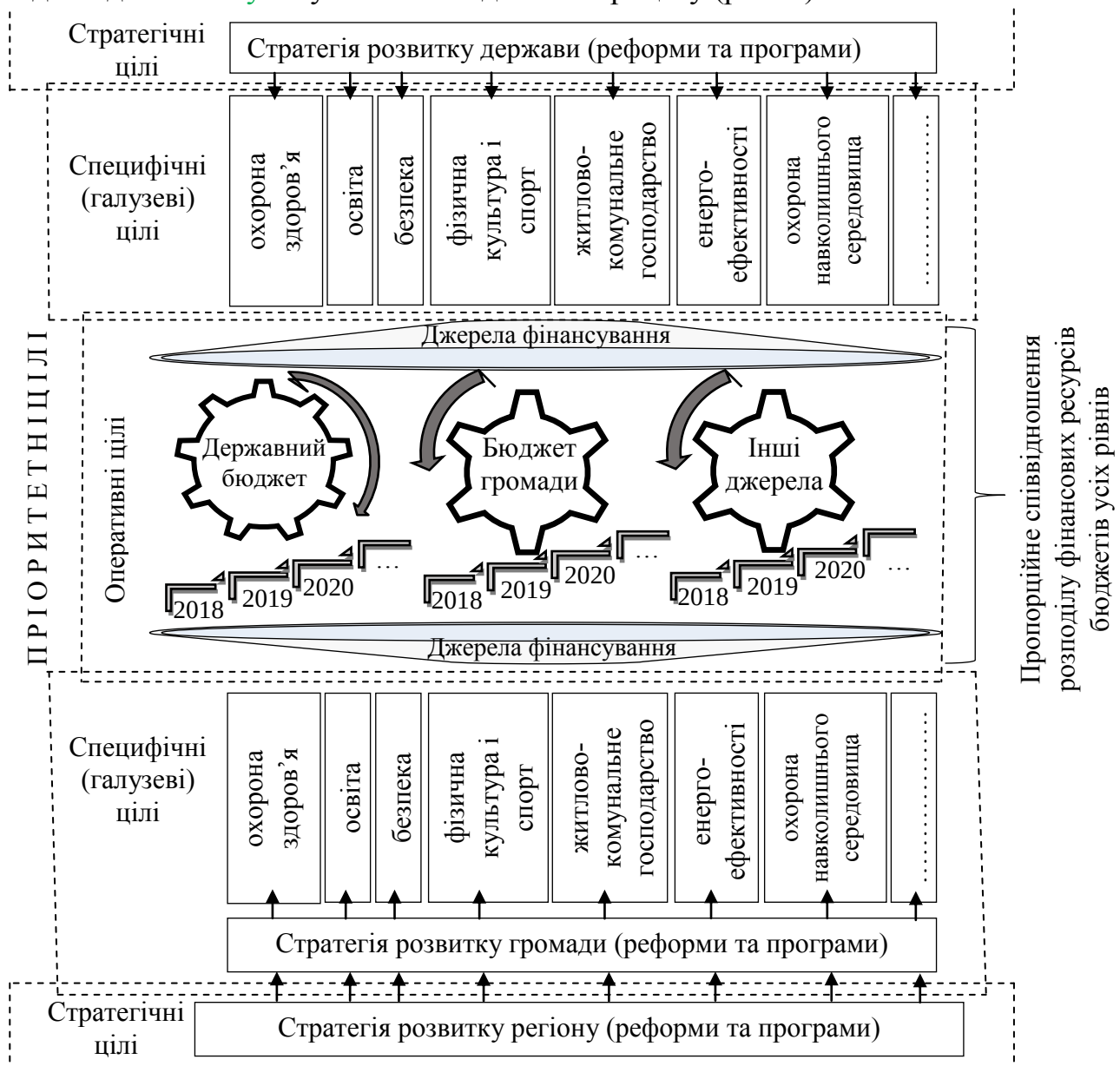


Рис. 1. Взаємозв'язок цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні державного управління за пріоритетними напрямами

При відборі результативних показників за бюджетними програмами капітального будівництва застосовано бенчмаркінговий підхід. Етапи та послідовність його застосування представлено за допомогою шестифазної структури (діагностика, планування, обробка інформації, закріпленість ресурсів, діяльність, аудит і корегування). Проведено порівняльний аналіз показників (засобів, продукції, якості, соціально-економічних, результатів, впливу, ефективності, продуктивності, ризику, користі, результативності, економічності), що застосовуються у різних країнах (Польща, Швеція, США, Франція та ті, що використовуються Світовим банком). Зазначено, що на особливу увагу заслуговує показник користі, що визначає ступінь наближеності послуг до населення і показує наскільки реалізація програми буде корисною для суспільства (поки він не використовується в Україні).

Структуру показників формують конкретні індикатори, критеріями, яких обрано: актуальність, дійсність, реалізація, зручність у користуванні, надійність, порівнянність. Основними індикаторами для розрахунку результативних показників реалізації мети бюджетної програми капітального будівництва, запропоновано: показники затрат (вартісні показники – відображають загальну інформацію, пов'язану з фінансовими показниками); показники продукту (кількісні показники – відображають інформацію про технічну характеристику новоствореного об'єкту капітального будівництва, тобто бажаний продукт), що використовуються для обчислення показників якості та показників ефективності. При цьому показники ефективності покликані уособлювати зв'язок між досягнутими результатами та цілями, а показники якості бути динамічними та слугувати для відображення процесу постійного покращення або вдосконалення.

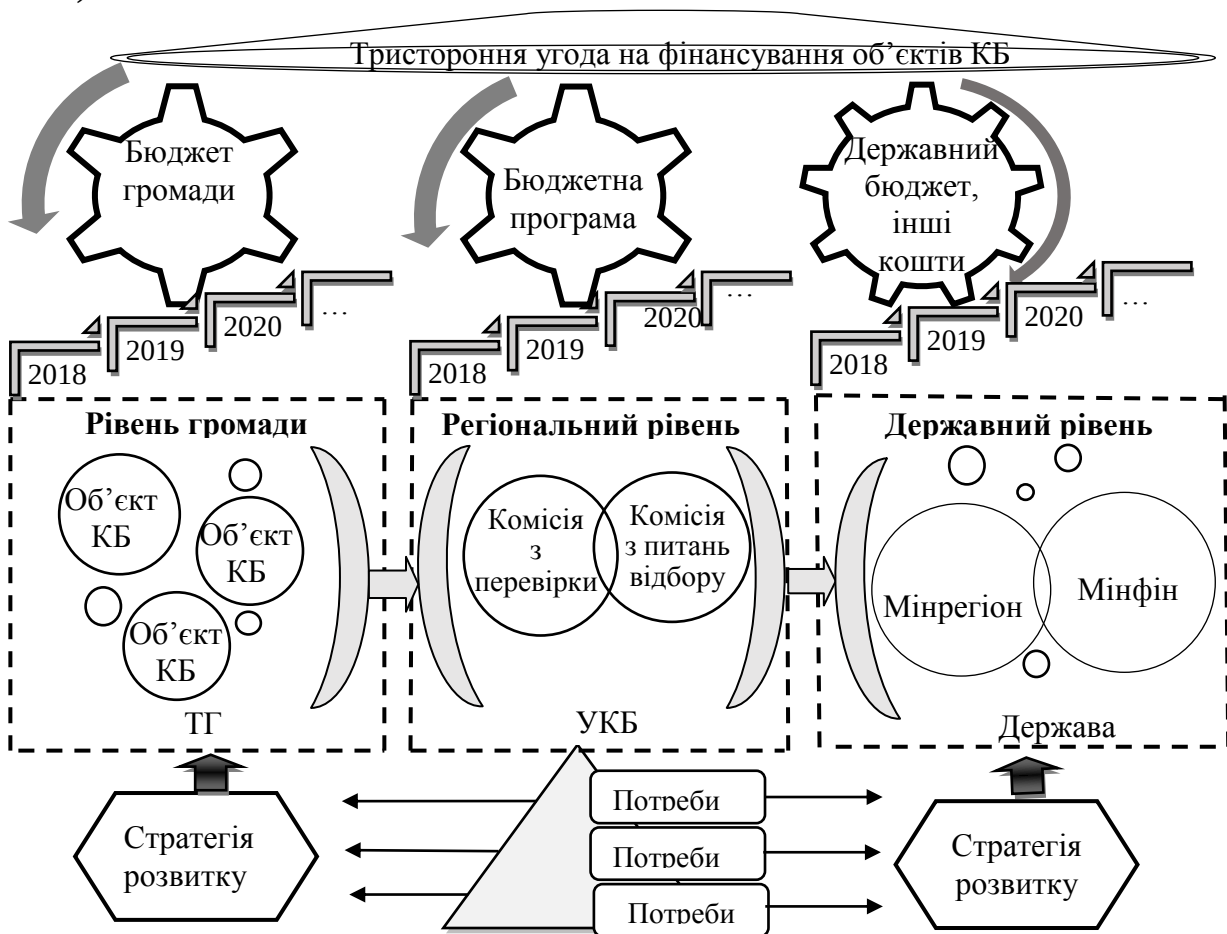
За умови, що зазначені індикатори результативних показників застосовуються у діяльності основного замовника, головного розпорядника та одержувача коштів за бюджетними програмами капітального будівництва, виокремлено п'ять варіантів їх прогнозованої політики через інституційну, організаційну та правову складові комплексного механізму державного управління. На підставі їхнього аналізу обґрунтовано доцільність застосування варіанту “Надання нових можливостей при виконанні функцій замовника за бюджетними програмами капітального будівництва в умовах переходу до децентралізованої моделі державного управління”. Він спрямований на досягнення поставлених цілей і завдань, визначених у стратегіях та програмах розвитку і його суть полягає у запровадженні механізму взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування бюджетних програм через багаторічне планування, орієнтоване на отримання очікуваної результативності з укладенням тристоронньої угоди про фінансування об'єктів між державою, територіальною громадою в особі місцевого самоврядування та управлінням капітального будівництва.

Для реалізації обраного варіанту розвитку прогнозованої політики у частині надання нових можливостей при виконанні функцій замовника в умовах переходу до децентралізованої моделі державного управління надано ряд пропозицій:

- закріпити на законодавчому рівні методику, процедуру та інструменти узгодженості інтересів усіх учасників бюджетних відносин при укладанні тристоронньої угоди;

- при формуванні таких програм необхідно дотримуватися чітких правил, що прописані в порядку відбору та фінансування; за невиконання хоча б однієї умови притягнути до відповідальності винних осіб;

- при відборі об'єктів пріоритетність слід надавати тим, що знаходяться на етапі завершення, або тим, що потребують реконструкції, реставрації, капітального ремонту, перепрофілювання або реабілітації й тим самим отримаємо зменшення недобудов у структурі капітального незавершеного будівництва (рис. 2).



ТГ – територіальна громада

УКБ – управління капітального будівництва

Об'єкт КБ – об'єкт капітального будівництва

Комісія з перевірки – комісія з перевірки достовірності запроектованих робіт

Комісія з питань відбору – комісія з питань відбору за бюджетними програмами з метою включення у перелік об'єктів, що пропонуються до фінансування

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Мінфін – Міністерство фінансів України

Рис. 2. Механізм взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування за бюджетними програмами капітального будівництва через багаторічне планування, орієнтоване на результативність

Основними критеріями для включення об'єктів до переліку, що пропонуються до фінансування визначено: поліпшення життя населення, охорони навколишнього середовища, пріоритетність у Стратегії розвитку територіальної громади тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального наукового завдання, що полягає у теоретичному обґрунтуванні комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування цих програм. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне і практичне значення.

1. Узагальнення понятійно-категорійного апарату, проведене на основі аналізу зарубіжних та вітчизняних наукових джерел за темою дослідження, показало, що державне управління є системою регулювання, заснованою на діяльності органів державної влади, які здійснюють цілеспрямований суб'єктний вплив на стан і розвиток суспільних процесів за допомогою основної, специфічної та соціальної функцій.

Відтак, державне управління в капітальному будівництві є сукупністю механізмів, за допомогою яких органи державної влади (як суб'єкти) здійснюють вплив на розвиток капітального будівництва для належного функціонування соціально важливих об'єктів певної територіальної одиниці (закладів охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури і спорту тощо) з метою задоволення потреб населення.

Склад та структуру механізмів державного управління демонструє класифікаційна схема, відповідним чином розподіляючи їх за визначальними ознаками: складом (за суб'єктом, об'єктом, галуззю управління, функціональною та змішаною ознаками); структурою (за видами управлінської діяльності, ресурсами, методами, інструментами та важелями). Така класифікація характеризує комплексний механізм державного управління бюджетними програмами капітального будівництва за інституційною, організаційною, правовою та мотиваційною складовими.

2. 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 ступень 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.

3. У складі програмно-цільового методу визначальною є трикомпонентна модель “метод – ціль – програма”, яка розширила традиційну для України дуальну модель “ресурс – результат”. Сутнісне призначення трикомпонентної моделі полягає у тому, що органами влади приймаються рішення з відбору пріоритетних цілей і завдань розвитку соціальної та економічної політики регіону, району, громади, використовуючи різні методи аналізу (витрат і вигід, витрат і корисності, витрат і якості тощо). При цьому важливо встановити цілі державної політики відповідно до потреб і інтересів громадян, що закріплюються у програмах розвитку з метою досягнення результативності від виконання запланованих заходів. Реалізація програм розвитку здійснюється за рахунок коштів, які, у свою чергу, закріплені у ресурсній частині бюджетної програми з окресленням її показників. Структура таких показників в обов'язковому порядку відповідає стратегічним суспільним потребам.

4. Аналіз результативності бюджетних програм капітального будівництва на рівні областей України вказав на проблемні питання, що є наслідком методичних прорахунків ще при написанні програм. Подвійна невідповідність (мета, завдання та система результативних показників не є співвідносними, а очікувані результати не в повній мірі адекватні потребам громадян) є наслідком відсутності єдиного нормативного підходу до визначення показників.

При плануванні, фінансуванні та використанні коштів за бюджетними програмами капітального будівництва в організаційно-інституційній та правовій складових комплексного механізму спостерігається: незабезпеченість документацією на момент включення об'єктів до програм інвестиційного характеру; невідповідність запланованого обсягу фінансування з реальним обсягом капітальних вкладень; незадовільний стан наявної проектної документації; недосконала процедура відбору об'єктів капітального будівництва; відсутність належного законодавчого підґрунтя результативних складових; невпорядкованість етапів фінансування; неврегульованість питань погашення з місцевих бюджетів заборгованості минулих років Державного бюджету тощо.

5. Запровадження багаторічного планування за бюджетними програмами капітального будівництва, орієнтованого на результативність, базується на

необхідності підвищення ефективності державних витрат, забезпечення прозорого бачення державної політики, кращої координації між ними. Основними аспектами такого планування є: встановлення переходу з наявних ресурсів до отриманих результатів у рамках середньо- та довгострокових бюджетів, структурованих навколо пріоритетних цілей державної політики (стратегічних, специфічних, оперативних); визначення результативних показників, що відповідають меті бюджетної програми та очікуваним результатам програми розвитку регіону, громади відповідно до пріоритетних цілей державної політики, наближених до потреб населення.

6. При відборі результативних показників виконання бюджетних програм у капітальному будівництві використовується бенчмаркінговий підхід, концептуальними засадами якого є наявність індикаторів, що характеризують інтенсивність виконання завдань та їх прямий вплив на новостворений продукт. Обчислення таких індикаторів має на меті визначити весь необхідний масив інформації, а також попередньо перевірити її доступність, надійність та довговічність. Вони використовуються не для ілюстрації діяльності державних органів влади, а для демонстрації рівня та умов життя громадян в аспекті змін, що відбуваються протягом середньо- та довгострокового періодів. Якість їх відбору ґрунтується на об'єктивних критеріях актуальності, дійсності, реалізації, зручності в користуванні, надійності, порівнянності. Узагальнення запропонованих індикаторів реалізації цілей і завдань бюджетних програм капітального будівництва визначає специфіку комплексного механізму державного управління.

7. Розроблений механізм взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування бюджетних програм капітального будівництва за допомогою багаторічного планування, орієнтованого на результативність, спроможний задовольнити інтереси всіх учасників бюджетного процесу. У першу чергу, інтереси громадян, які виступають першоджерелом у прояві потреб своєї громади; по-друге, управління капітального будівництва обласних державних адміністрацій, на яких покладено функції основного замовника та головного розпорядника коштів; по-третє, держави, що має на меті покращення соціальних показників на рівні громад.

Мета та результативні показники, що використовуються у бюджетних програмах при багаторічному плануванні, повинні відображати пріоритетні цілі і завдання програми (стратегії) регіонального розвитку та розвитку громади з очікуваними результатами, націленими на потреби громадян. У цьому аспекті ключового змісту набуває дотримання програми (стратегії) розвитку регіону, громади: будь-які зміни повинні аргументуватися і стосуватися лише формажорних обставин, інакше неминучим буде розірвання тристоронньої угоди за невиконання обов'язків зі сплатою штрафних санкцій.

8. Перспективами подальших наукових розвідок у сфері вдосконалення комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні є: розробка механізмів взаємодії учасників

договірних відносин у багаторічному плануванні та у міжмуніципальному співробітництві з реалізації ресурсної та результатної частин бюджетних програм капітального будівництва, формування методики оцінки їх ефективності на основі соціально-економічного квазі-ефекту; поширення практик програмно-цільового індикативного планування на рівень одержувачів коштів та виконавців окремих робіт; запровадження управлінських технологій відкритості та прозорості: мапування, візуалізації та партисипативного бюджетування в капітальному будівництві.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Голинська О., Куспляк Г. Формування результату використання коштів за програмами капітального будівництва. Актуальні проблеми державного управління. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2014. Вип. № 4(60). С. 64–68.

2. Куспляк Г. Запровадження програмно цільового методу в Україні. Актуальні проблеми державного управління. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. Вип. № 3(67). С. 73–83.

3. Kusplyak G. Concept, composition and structure of the mechanisms of public administration. *The scientific method*. Warszawa, Poland. 2017. № 4(4). P. 44–51.

4. Куспляк Г. І. Специфіка використання бюджетних коштів за програмами капітального будівництва у середовищі складових функціональних механізмів. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ. 2017. № 2. С. 160–168.

5. Куспляк Г. І. Теоретичні аспекти дослідження категорії “капітальне будівництво”. Теоретичні та прикладні аспекти державотворення: електрон. наук. фахове вид. 2017. Вип. № 20. С. 10–20. URL: <http://oridu.odessa.ua/9/buk/E-20.pdf>.

6. Куспляк Г. І. Багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на отримання результативності за програмами капітального будівництва Актуальні проблеми державного управління. Харків: ХарПІДУ НАДУ. 2017. Вип. № 2(52). С. 74–81.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Куспляк Г. І. Теоретичні засади забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Одеса, 31 жовт. 2014 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 84–85.

8. Куспляк Г. И. Программно целевой метод бюджетирования: суть, преимущества, недостатки. Актуальные проблемы взаимодействия экономики, государства и общества: сб. материалов I межд. науч.-практ. конф. (Дербент, РД, 30 мая 2015 г., Дербент (Махачкала). Дербент, 2015. С. 143–145.

9. Куспляк Г. И. Механизм использования бюджетных средств отрасли капитального строительства. Украина България Европейски съюз: съвременное състояние и перспективы: сб. материалов IV межд. науч. конф. (Варна–Херсон,

10–16 сент. 2015 г.). Херсон: Издательство “Наука и экономика”, 2015. Том 1. С. 122–126.

10. Куспляк Г. І. Використання програмно цільового методу в регулюванні інвестиційної політики на регіональному рівні. Пріоритети стратегії регіонального розвитку України: зб. матеріалів міжрег. наук.-практ. семінару. Херсон: “ЛТ Офіс”, 2015. С. 60–63.

11. Куспляк Г. І. Радикальне переміщення акцентів з “управління бюджетними коштами” на “управління результатами”. Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 26 груд. 2015 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 127–129.

12. Куспляк Г. І. Етапи інвестиційного процесу галузі капітального будівництва. Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 30 бер. 2016 р.). Харків: ХарІДУ НАДУ, 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-2/doc/2/08.pdf>.

13. Куспляк Г. І. Індикатори показників виконання програм галузі капітального будівництва. Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук проблеми та перспективи: зб. статей та тез доповідей за матеріалами III Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю. (Дніпродзержинськ, 26–27 трав. 2016 р.). Дніпродзержинськ: ДДТУ, 2016. С. 95–96.

14. Куспляк Г. І. Планування бюджету інструмент для підвищення результативності державних витрат. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з держ. упр. (Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 103–105.

15. Куспляк Г. І. Механізми державного управління у капітальному будівництві. Становлення публічного адміністрування в Україні: матер. VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених (21 квіт. 2017 р., Дніпропетровськ). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 183–186.

16. Куспляк Г. І. Нормативно правове забезпечення програмно цільового методу в Україні. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Одеса, 27 жовт. 2017 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 81–83.

АНОТАЦІЇ

Куспляк Г. І. Комплексний механізм державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 2018.

У дисертаційному дослідженні запропоновано вирішення актуального наукового завдання щодо теоретичного обґрунтування комплексного механізму державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування цих програм.

Узагальнено теоретичні напрацювання науковців щодо понятійно-категорійного апарату дослідження. Механізми державного управління класифіковано за складом та структурою. У складі комплексного механізму обґрунтовано взаємодію органів влади при формуванні та реалізації політики фінансування в умовах переходу до децентралізованої моделі державного управління.

Ключові слова: державне управління, механізми, комплексність, капітальне будівництво, бюджетна програма, результативні показники, багаторічне планування, бенчмаркінг.

Куспляк Г. І. Комплексный механизм государственного управления бюджетными программами капитального строительства в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Одесса, 2018.

В диссертационном исследовании предложено решение актуального научного задания, которое заключается в теоретическом обосновании комплексного механизма государственного управления бюджетными программами капитального строительства в Украине и разработке практических рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов власти при формировании и реализации политики финансирования таких программ.

Обобщено теоретические подходы ученых о понятийно-категориальном аппарате исследования. Механизмы государственного управления классифицированы по составу и структуре. В составе комплексного механизма обоснованно взаимодействие органов власти при формировании и реализации политики финансирования в условиях перехода к децентрализованной модели государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы, комплексность, капитальное строительство, бюджетная программа, результативные показатели, многолетнее планирование, бенчмаркинг.

Kuspliak G. I. Comprehensive mechanism of public administration of capital construction budget programs of in Ukraine. – On the rights of manuscript.

The Thesis for a Candidate Degree in Public Administration. Speciality 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, 2018.

A new solution of the relevant scientific task, which consists in the theoretical substantiation of the comprehensive mechanism of public administration of capital construction budget programs in Ukraine and in the development of practical recommendations for improving the interaction of the authorities in the formation and implementation of the funding policy of these programs, was presented in this dissertation research.

Theoretical conclusions of the national and foreign thought scientists of the conceptual-categorical apparatus of the research subject: “public administration”, “capital construction”, “state administration mechanisms”, “comprehensive mechanism of public administration” has been generalized. The mechanisms of state administration according to composition and structure are structured. The complex mechanism of public administration of capital construction budget programs in Ukraine is described. Its components are: institutional, organizational, legal and motivational mechanisms of public administration.

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.

For the first time, the structural model of the program-target method was depicted schematically and analyzed through the prism of the components “method-goal-program” as an effective management of budget programs in an environment of effective public administration. The difference between the three - component model and the traditional dual model "resource - result" is proved.

The present state of budget programs efficiency of capital construction with the help of the selected performance indicators according to the program-target method was analyzed. The specifics of the funds use under budget capital construction programs are characterized through the components of a public administration comprehensive mechanism. The problem, inherent in organizational, institutional and legal constituents of the complex mechanism of public administration by budget capital construction programs, is singled out.

The expediency of introduction of multi-year planning according to budget programs of capital construction, oriented on efficiency is determined; the suitability of the benchmarking approach in the selection of performance indicators for such programs has been proved, the appropriate nomenclature of criteria and generalizations has been provided; the directions of improvement of activity of the main customer according to budget programs of capital construction are offered.

The benchmarking approach was used in the selection of performance indicators for budget capital construction programs. A comparative analysis of performance indicators for budget programs of different countries (Poland, Sweden, USA, France and those used by the World Bank). The criteria serving a benchmark for the qualitative selection of indicators of performance measures were selected. The indicators are suggested as the main indicators for calculating the effective indicators of the implementation of the purpose of the capital construction budget program, oriented to the effectiveness.

The introduction of a comprehensive mechanism of interaction between the authorities in the formation and implementation of a financing policy under budget capital construction programs through multi-year planning aimed at obtaining the expected results with the conclusion of a trilateral agreement on financing objects between the state, a territorial community in the person of local self-government and capital construction management has been proved.

Key words: public administration, mechanisms, complexness, capital construction, budget programs, performance indicators, multi-year planning, benchmarking.

Підписано до друку 28.08.2018.
Формат 60х90/16. Папір офсетн.
Гарнітура «Таймс». Друк цифровий. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 28/08.

Надруковано з готового оригінал-макету у видавництві
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Свідоцтво ДК №1434

від 17 липня 2003 р.

65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22.

т. 705-97-48

www.oridu.odessa.ua