

## **ЕКОНОМІКА ДОРОЖНЬО-БУДІВЕЛЬНОГО ВИРОБНИЦТВА, ТЕХНІЧНА ЕКСПЕРТИЗА ТА ОЦІНКА МАЙНА**

**УДК 69.003**

**Бондаренко Є.В.** докт. екон. наук., **Яценко Б.І.**, канд. екон. наук.,  
**Курська Т.М.** канд. техн. наук.

### **БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЦИВІЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА**

**Анотація.** Робота присвячена дослідженню теоретичних, методичних і практичних аспектів організації бюджетного контролю (БК) на підприємствах цивільного будівництва, що є учасниками інвестиційних проектів ДПП. БК розглядається як процес вироблення механізму управління партнерством, ресурсами і фінансами та модерації проекту державно-приватного партнерства. Для забезпечення управління взаємодією зацікавлених сторін, виконання зобов'язань інституційними інвесторами в проектах ДПП на основі забезпечення цільових орієнтирів бюджетного контролю створюється незалежне організаційно-економічне формування - **Управляюча Компанія**. Вона являє собою спеціальну структуру, що в межах процесних функцій застосовує аналітичний інструментарій (моделі) бюджетного контролю, адаптований до сучасної системи управління будівельними організаціями на всіх етапах життєвого циклу проекту ДПП (будівництво об'єкту).

Модель «**Модератор-процеси-результат**» надає комплексне рішення з повною інтеграцією всіх функцій планування, обліку, контролю в єдиному інформаційному просторі, і забезпечує будівельні компанії новими інструментами управління, що дозволяє оцінити будівельний проект ДПП на основі індикаторів обсягів робіт та їхньої вартості, надає можливість календарного планування, формування графіка потреби в ресурсах і коштах, і одночасно вирішує пропроектні облікові завдання управління грошовими потоками будівельного виробництва, надзвичайно актуальними в умовах кризи.

**Ключові слова :** будівельна організація ,бюджетний контроль ,державно-приватне партнерство , інституційні інвестори , управляюча компанія .

**The abstract.** The thesis is devoted to study of the theoretical, methodological and practical aspects of budgetary control (BC) in the construction of PPP projects, where BC is considered as a process to elaborate a mechanism of management of the partnership, resources and Finance and moderation of the project public-private partnership (PPP) using the methods and instruments of management systems to achieve the objectives of the project. To ensure that control the interaction of interested parties, the obligations of institutional investors in PPP projects on the basis of the targets of budgetary control is created independent of the organizational-economic formation - Management Company. It is a special structure, and process functions applies analytical tools (models) budgetary control, adapted to the modern project management system, the organization as a regulatory mechanism and basis for the implementation of the PPP project.

Model "Moderator-processes-results" provides a complete solution with full I integration of all functions of planning, accounting, control in a single information space, j and provides construction companies with new management tools that allows to evaluate I the construction of the PPP project from the point of view of the scope and their value, and provides scheduling , timing of resource needs and means, and simultaneously solvesproject accounting problems of cash flow management of building production, are i extremely relevant in the conditions of crisis.

**Key words:** construction organization, budgetary control, public-private partnership (PPP), institutional investors, Management Company.

**Постанова проблеми.** Протягом минулих років економічних перетворень в Україні мали місце серйозні вади в інвестиційних процесах , які у стратегічному контексті містять у собі суттєву загрозу суспільному відтворенню й економічній безпеці, в першу чергу, для підприємств будівельної галузі. Дефіцит інвестиційних ресурсів (особливо, значне падіння інвестицій за рахунок скорочення видатків бюджету на фінансування капітальних вкладень) для реалізації інвестиційно- будівельних завдань державних програм і масштабних будівельних проектів, свідчить про наявність серйозних проблем і викривлень в економічних відносинах.

Державно-приватне партнерство (ДПП) є засобом залучення коштів приватних інвесторів до проектів зі збереженням контролю над важливими ресурсами з боку державних та місцевих органів влади. Водночас державна підтримка дозволяє знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій. Бюджетний контроль (БК) в будівельних проектах ДПП передбачає чіткий розподіл ролі і функцій держави та приватних інвесторів, визначення особливостей і принципів взаємодії сторін, діагностики ефективності та цільового використання залучених коштів державного бюджету на засадах оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів та суб'єктів ринку підрядного будівництва, інституційне регулювання процесів партнерства на всіх стадіях його практичного впровадження.

**Аналіз останніх публікацій.** Теоретико-методологічні основи становлення економічного змісту та природи

ДПП, аспекти його формування та організації в управлінні діяльністю підприємств знайшли певне висвітлення в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: економічні основи ДПП досліджували О.В. Ареф'єва, І.А. Браїловський, О.В. Дикий, Н.І. Дучинська, Ю.А. Іваннік, В.Г. Федоренко, проблеми правового регулювання : відносин ДПП - А.В. Баженов, А.В. Білицька, М.В. Вілісов, О.М. Вінник, М.А. Дерябіна; світовому досвіду використання ДПП в інфраструктурі, на залізницях"- та в автодорожньому господарстві, у сфері освіти та охорони здоров'я та ін. присвятили свої роботи Д. Делмон, В.Ф. Демішкан, І.В. Іголкін, А.В. Мостепанюк, Н.І. Чухрай; аналіз розвиненості ринку ДПП у європейських країнах провели В.Г. Варнавський, М. Лендзел, В.А. Кабашкін, В.Є. Сазонов, П. Сегварі; питання розвитку бюджетної підтримки ДПП в своїх роботах охопили Л.Л. Гриценко, І. В. Запатріна, М.О. Кизим, Ю.М. Манцевич, О.О. Солодовнік та ін.

Наукова полеміка, що триває у вітчизняній економічній науці щодо організації бюджетного контролю відображена у працях таких вчених, як І.О. Бланк, Т.А. Бутинець, О.П. Гетманець, Є.В. Калюга, О.П. Кириленко, А.І. Крисоватий, Н.М. Малюга, Н.І. Машина, Є.В. Мних, В.М. Федосов, В.Д. Чернадчук, Л.М. Чернелевський, С.М. Шкарлет та ін. Однак розгляд таких питань, як поєднання двох форм власності з метою фінансування певних соціально значущих проектів, відмінність інтересів в таких партнерствах, організація бюджетного контролю для досягнення цілей проекту ДПП

комплексно не вивчалися. Отже, потреба адаптації форм управління та організаційно-економічних процесів реалізації будівельних проектів на засадах ДПП, визначає актуальність роботи.

### **Викладення основного матеріалу**

На базі конструктивного аналізу еволюції економічних концепцій, методологічних і науково-методичних положень теорій інвестування та державного регулювання економіки встановлено, що позиція різних авторів стосовно категоріальної сутності, структурно - елементного складу ДПП та специфіка його прояву через функціональні індикатори бюджетного контролю в істотній мірі залежить не тільки від наведених ними об'єктивних наукових аргументів, але і від їх ціннісно-ідеологічної позиції, сформованої під впливом економічно- адміністративної зрілості оточуючого середовища. Як показує зарубіжна практика, розвиток ринку проектів ДПП є чутливим механізмом, який формується на основі ефективної діяльності органів державного управління, зрілості нормативно-інституційного середовища та економічної готовності приватного бізнесу до участі в такій довгостроковій співпраці при реалізації соціально-необхідних проектів. За даними Світового банку щодо проектів ДПП в галузі інфраструктури в Україні протягом 1990-2016 років реалізовано 58 проектів , які інвестовано понад 14 млн. дол. США , з них близько 11,7 млн. дол. США – в галузі телекомунікацій . До складу проектів ДПП включено проекти , на основі договорів управління, оренди, концесії, приватизації активів. Такий підхід до розуміння ДПП не відповідає вимогам українського законодавства, згідно якого, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку дії угоди. Підвищення життєздатності інвестиційно-будівельних проектів, в рамках багатоцільового та довгострокового характеру ДПП, можливе за умови дотримання партнерами основних принципів ДПП. Передбачається, що діяльність партнерів у рамках ДПП є взаємовигідною: для держави - вирішення складних проблем цивільного будівництва за рахунок отримання додаткових джерел фінансування в умовах бюджетної економії при збереженні *контрольних функцій* в соціально-значущих будівельних проектах; для бізнесу - збільшення вартості капіталу за рахунок зростання обсягів виробництва, розвитку нових ринків (ємних, стійких і передбачуваних), стабільне збільшення прибутку, полегшення виходу з кризового стану, активізація залучення інвестицій в реальний сектор економіки. Тому будівельним організаціям (**БО**), є вигідною

участь у проектах У ДПП з врахуванням таких чинників: приватний партнер отримує інвестиційний ресурс від державного партнера, забезпечуючи стабільне отримання прибутку в довгостроковій перспективі; БО, спираючись на ефективність та якість менеджменту, може гарантувати успіх і належну реалізацію проектів ДПП; БО, здійснюючи інвестиції, отримує гарантії їх повернення; володіючи господарською свободою, БО може за рахунок підвищення продуктивності праці, інновацій збільшувати загальну прибутковість бізнесу в період реалізації проекту ДПП.

Залишаються загальною вадою, як для проектів ДПП так і для організації будівництва в Україні, високі транзакційні витрати, пов'язані із громіздкою системою отримання дозволів і погоджень. Відповідно до умов сьогодення ' інвестиційний клімат в Україні є досить ризикованим: за даними Європейської Бізнес Асоціації інвестиційна привабливість України 2018 року залишилась низькою та знизилась у порівнянні з показниками 2016-2017 рр. 2014 - 2,65 балів з п'яти можливих. Тому, в даних умовах, не варто очікувати на іноземні інвестиції, а необхідно стимулювати вітчизняних інвесторів.

Організація бюджетного контролю, являє собою функцію управління взаємодією зацікавлених сторін в проектах ДПП, та є засобом, спрямованим на досягнення цілі інвестиційно-будівельного проекту в довгостроковій перспективі, та інструментом управління інвестиційним процесом в проектах ДПП. Тому БК це не лише контроль за цільовим використанням державних фінансів залучених до проекту ДПП, а контроль, який починається з стадії проектування, та триває на всьому періоді функціонування проекту.

Це дало змогу визначити перешкоди та ризики, що заважають створенню впливу на розвиток ДПП у векторі держава - будівельні підприємства надати пропозиції щодо внесення змін до законодавства про ДПП в Україні та сформулювати етапи та сектори бюджетного контролю за реалізацією будівельно-інвестиційних проектів на засадах ДПП. Враховуючи складність системи органів бюджетного контролю, встановлено, що органи, які беруть участь у розробці та реалізації проектів ДПП не відносяться до суб'єктів БК, та наділені лише повноваженнями щодо перевірки виконання договорів ДПП.

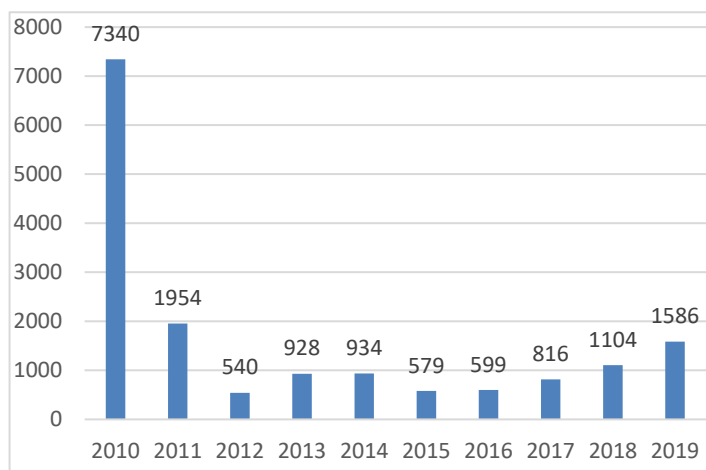


Рисунок 1 – Загальна кількість та сума інвестиції в проекти ДПП в Україні 2010-2019рр. за типами у відповідних галузях

Як свідчать статистичні дані станом на 01.01.2018 р. в Україні налічувалось 16,4 тис. об'єктів, що знаходились у стадії незавершеного будівництва (рис. 3). Із загальної кількості незавершених об'єктів 6,3 тис., або 38,5%, знаходились у стадії будівництва, а на 10,1 тис. (61,5%) будівництво тимчасово припинено або законсервовано.

Основною причиною припинення будівництва на протязі останніх років, як зазначають забудовники, є відсутність фінансування. Значна кількість об'єктів незавершеного будівництва є причиною неефективного управління та використання бюджетних коштів, зокрема, неефективне управління коштами через недоліки в бюджетному плануванні неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування та планування, втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих їх управлінських рішень, неефективне використання коштів шляхом тривалого утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів та на поточних рахунках підвідомчих організацій та порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Тому, на думку автора, використання системи ДПП значною мірою є більш ефективною на відміну від реалізації будівельних проектів на засадах державних закупівель (ДЗ) (рис. 1).

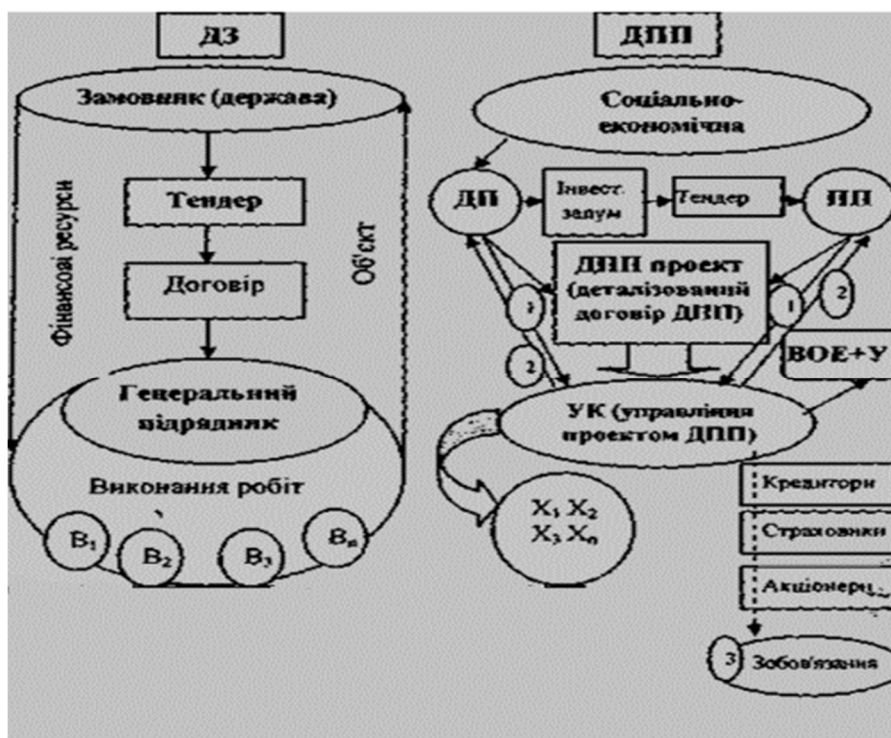


Рисунок 2 – Відмінність між алгоритмом ДЗ та ДПП в будівництві

На основі аналізу доведено, що при визначенні цілей проекту ДПП необхідно керуватися кінцевим результатом, а не розміром чи максимізацією приватних інвестицій, що стало причиною розірвання багатьох контрактів ДПП в Україні. Доцільність створення інтегрованої моделі «Державний партнер - управляюча компанія - приватний партнер» обумовлена досягненням цілі проекту ДПП в довгостроковій перспективі (рис. 2), тобто управління на всіх етапах життєвого циклу проекту (ЖЦП).

Відповідно, методи бюджетного контролю в ДПП матимуть кілька векторів: контроль результатів та контроль стану процесів, які працюватимуть у взаємодії в межах інтегрованої моделі реалізації проекту ДПП

Відповідно, методи бюджетного контролю в ДПП матимуть кілька векторів: контроль результатів та контроль стану процесів, які працюватимуть у взаємодії в межах інтегрованої моделі реалізації проекту ДПП

В процесі дослідження доведено, що уникнути ризику неможливо, проте можливо та необхідно його вимірювати, особливо у вартісному значенні оскільки це впливає на LCC і КРП (календарно-ресурсний план). Кількісно та якісно оцінити можливі альтернативи при прийнятті управлінських рішення можливо за допомогою економіко-математичних методів і моделей, наведених в

дисертаційній роботі. Відповідно, прийняття рішень в умовах впливу факторів ризику, ґрунтуються на використанні критерію очікуваного значення, у відповідності з яким альтернативні рішення порівнюються з точки зору максимізації очікуваного прибутку або мінімізації очікуваних витрат.

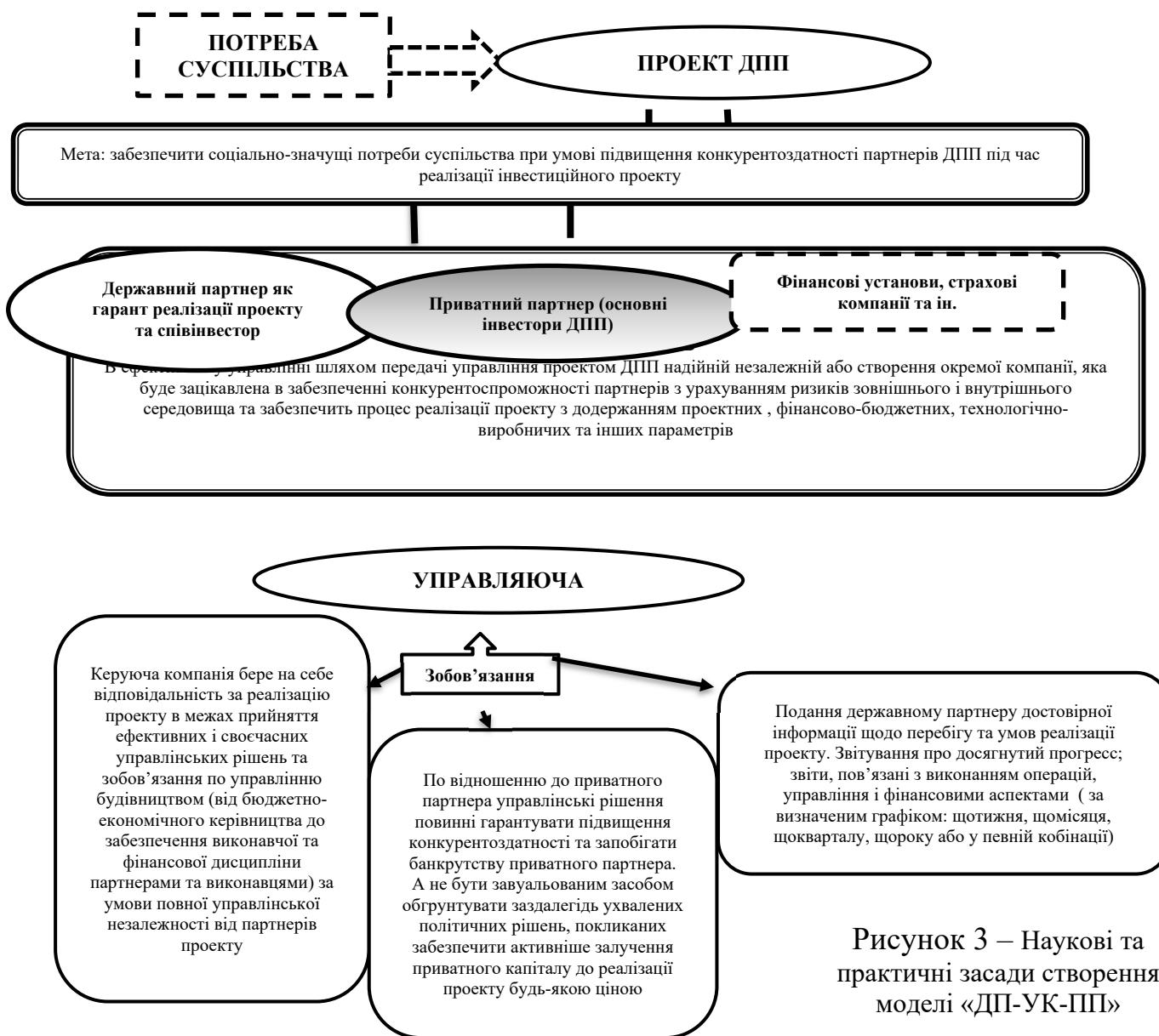


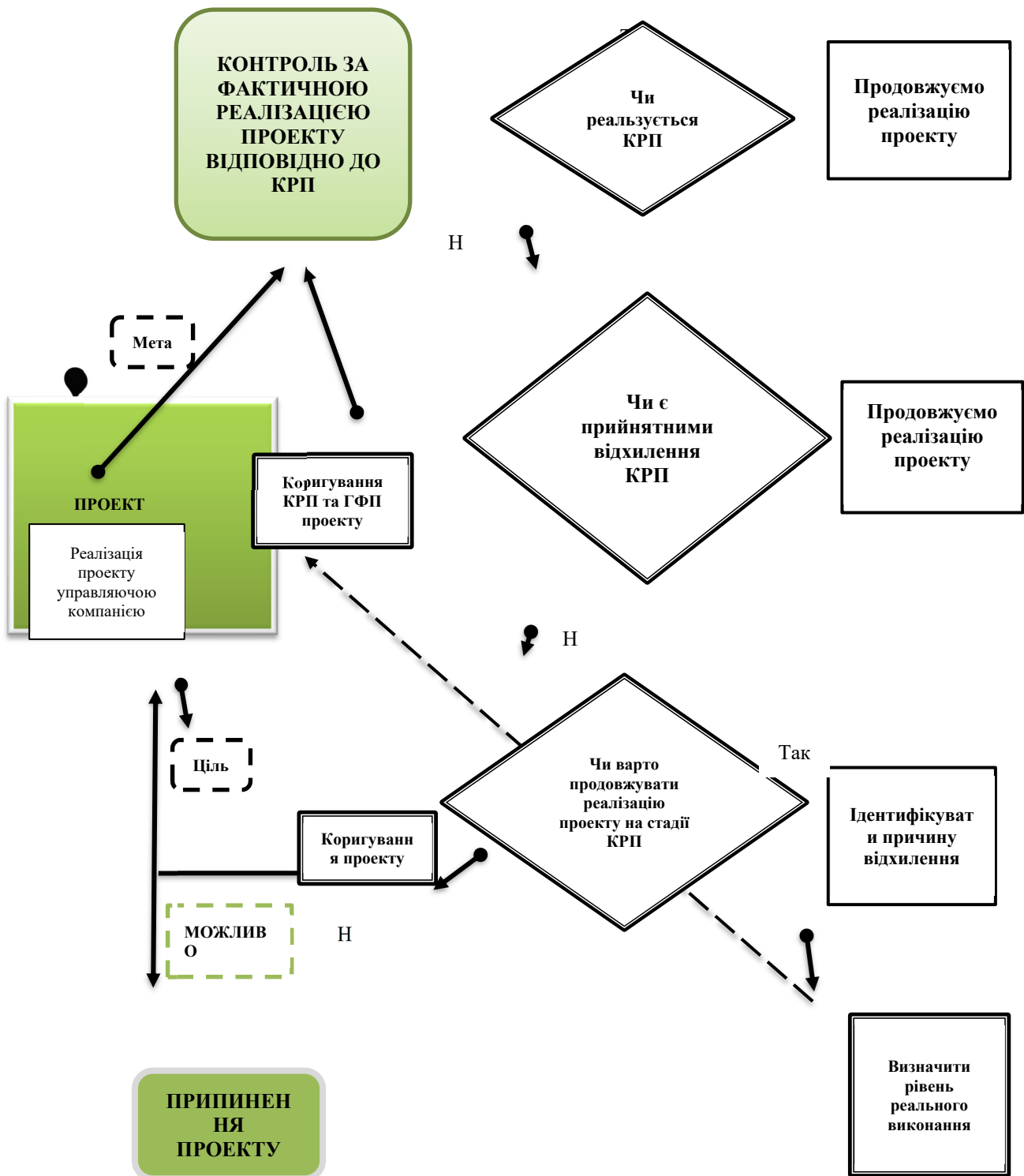
Рисунок 3 – Наукові та практичні засади створення моделі «ДП-УК-ПП»

## Висновки

Результатом роботи є, обґрунтування науково-прикладних задач, що полягають в розробці моделей та прикладного інструментарію, які в сукупності створюють апарат функціонування системи управління та бюджетного контролю за реалізацією проектів ДПП.



Значення для науки полягає у запропонованій організаційно-економічній моделі «Державний партнер - управляюча компанія - приватний, партнер», яка створює наукову основу для забезпечення професійного та незалежного управління інвестиційно-будівельним проектом ДПП на засадах бюджетного контролю, з метою стимулювання інвестиційної діяльності підприємств цивільного будівництва в рамках виконання проектів ДПП.



*Значення для практики* полягає в удосконаленні процесу бюджетного контролю, який спрямований на виконання зобов'язань інституційними інвесторами від початку реалізації до фактичної «ліквідації» проекту, що дозволяє підвищити і якість управління проектом ДПП в умовах невизначеності з метою досягнення цілі проекту та забезпечити гарантії захисту інвестицій партнерів.

Результати проведеного дослідження можна узагальнити в таких висновках теоретичного, методичного та науково-практичного характеру:

1) З'ясовано, що серед наукових поглядів щодо поняття «державно-приватне партнерство» немає єдності в трактуванні і змістовному наповненні цієї категорії стосовно категоріальної сутності ДПП, структурно - елементного складу та специфіки його прояву через функціональні індикатори бюджетного контролю. Провівши порівняльний аналіз існуючих визначень поняття «державно-приватне партнерство», вважаємо за необхідне запропонувати наступне авторське уточнення зазначеного поняття, сутність якого полягає в тому, що ДПП - це юридично закріплена форма взаємодії та рівноправної співпраці державного і приватного партнерів з метою реалізації спільних соціально-економічних інвестиційних проектів на основі хеджування ризиків та відповідальності за умови забезпечення конкурентоздатності обох партнерів відповідно до формування цільових орієнтирів бюджетного контролю виконання зобов'язань інституційними інвесторами.

2) Встановлено, що галузі, яким надає переваги кожна держава для реалізації інвестиційно-будівельних проектів в форматі ДПП залежить від соціального, економічного та інституційного розвитку країни, досконалості правового регулювання основних складових механізму ДПП та широти законодавчо закріплених можливостей його реалізації. У світовій практиці є позитивні приклади реалізованих проектів ДПП, що стосується України, то дана система відносин знаходиться на стадії зародження.

3) Виявлено, що інвестиції вітчизняних БП не мають надійного економічно- правового захисту. Законодавством не передбачено гарантій вітчизняним інвесторам (приватним учасникам ДПП) у разі припинення реалізації проекту ДПП не з вини приватного партнера (ПП), тобто відсутній механізм відшкодування збитків, включаючи упущену вигоду і моральну шкоду; та не передбачено компенсації інвестицій у грошовій чи товарній формі за

реальною ринковою вартістю на момент припинення ДПП. З огляду на те, що станом на 01.01.2014 р., значна кількість будівельно-інвестиційних проектів, що реалізовувалися на засадах фінансово- економічної взаємодії держави та бізнесу (переважно на засадах державних закупівель) залишилися у стадії незавершеного будівництва (16,4 тис. об'єктів) з них на 10,1 тис. (61,5%) будівництво тимчасово припинено або законсервовано у зв'язку з дефіцитом інвестиційних ресурсів, то економічна і правова захищеність ПП та державного партнера (ДП) - це необхідні передумови розвитку ДПП.

4) З метою забезпечення стимулювання інвестиційної діяльності БП в форматі ДПП та розвитку регіонального та місцевого ДПП на законодавчому рівні необхідно усунути вимогу про те, що органи місцевого самоврядування повинні одержувати схвалення ДПП від органів державної влади, крім випадків, якщо за відповідним договором буде необхідна державна підтримка. Внести зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, що визначатимуть: можливість держави надавати пільги ПП; види підтримки проектів ДПП, а також передбачити відповідні механізми здійснення такої підтримки, враховуючи те, що найбільш вигідними у проектах будівництва є ті види підтримки, які забезпечують максимум фінансування на початковій стадії реалізації проекту ДПП. Обґрунтовано методологічні засади організації бюджетного контролю інвестиційно-будівельних програм та проектів ДПП через структуру суб'єктів та об'єктів контролю на основі інтеграції концепцій стратегічного динамічного управління та ситуаційного менеджменту. Об'єктом бюджетного контролю визначено процес, який передбачає узгодження цілей і параметрів взаємодії між контрактними зобов'язаннями та учасниками проекту, розподіл ресурсів та вибір і прийняття організаційних, економічних, технологічних рішень для досягнення поставлених цілей проекту. З точки зору бюджетного контролю, державні установи, які беруть участь у розробці та реалізації проектів ДПП не відносяться до суб'єктів бюджетного контролю, оскільки наділені лише окремими повноваженнями щодо перевірки виконання договорів ДПП.

5. Для забезпечення реалізації проектів ДПП, інноваційну організаційно-економічну структуру у вигляді моделі «Державний партнер - управляюча компанія - приватний партнер», де основою моделі є три складові: ДП, як соціальний гарант реалізації проекту, ПП, як ціннісно орієнтований інвестор та УЖ як інтегрована структура системи управління партнерством

**(ІССУП).** Дана модель запроваджує нові підходи до забезпечення реалізації проектів ДПП будівельними підприємствами та ефективного управління проектом як інтегрованою системою взаємодії учасників та ефективного використання ресурсів. Модель створює наукову основу для забезпечення професійного та незалежного управління проектом ДПП з метою захисту конкурентоздатності партнерів та може стати передумовою активізації інвестиційної діяльності підприємств цивільного будівництва в рамках виконання проектів ДПП.

### **Перелік посилань**

1. Бондаренко Є.В. базові елементи концепції та моделі державного-приватного партнерства в реалізації інвестиційно-будівельних проектів :зміна парадигми управління та інноваційні рішення для бізнесу .Економічний вісник університету : зб. наук. пр. Переяслав – Хмельниць . держ. пет. ун-т ім. Г. Т. Сковороди. –Вип.1(23).-Переяслав-Хмельницький , 2018 .-С.57-63(збірник входить до науко-метричних баз :РИНЦ (Росія), Ulrich’s Periodicals Directory (США)).

2. Яценко І.В. Методологічні основи та практика бюджетного контролю в стратегії управління будівельної організації .Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин : зб. наук праць. –Вип.26-К.:КНУБА,2018.-201-216.

3. Кіщенко Т.Є. Сучасна парадигма формування стратегії державно-приватного партнерства в форматі конструктивної взаємодії держави та будівельних організацій : механізм управління та діагностика. Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць.-№11 (150).-к.:НДЕІ,2017. – С. 102-108.

4. Кіщенко Т.М. Методологія вартісно-орієнтованого управління будівельним підприємством на основі функціонального-організаційних інструментів бюджетного контролю. Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин :зб. наук. праць. –Вип.30. У 3ч. Ч. 2 – К.: КНУБА, 2018.-200. – С. 3-11.

5. Іщенко Т.М. Аналітичні інструменти та програмні продукти бюджетного контролю будівельних проектів у форматі дпп (державного приватного партнерства ).Т .М. Іщенко. Програма 75-ї науково-практичної конференції (15-18 квітня 2016 року, м. Київ).- К.:КНУБА,2016. – С. 90.