

УДК 346.1

Олюха В. Г., к.ю.н., доцент, завідувач  
кафедри цивільно-правових дисциплін  
Криворізького факультету НУ «ОЮА»

## Система капітального будівництва та оптимізаційні можливості господарсько- правового впливу

Стаття присвячена дослідженню капітального будівництва як складної системи. Доводиться, що для проведення оптимізації з використанням господарсько-правових засобів необхідно враховувати всі підсистеми, що входять до капітального будівництва. Разом з тим, капітальне будівництво само є підсистемою містобудування, що також позначається на визначенні кола правових інструментів, необхідних для вирішення цього завдання.

**Ключові слова:** господарсько-правові засоби, капітальне будівництво, оптимізація капітального будівництва, містобудування.

Статья посвящена исследованию капитального строительства как сложной системы. Доказывается, что для проведения оптимизации с использованием хозяйственно-правовых средств необходимо учитывать все подсистемы, входящие в капитальное строительство. Вместе с тем, капитальное строительство является подсистемой градостроительства, что также сказывается на определении круга правовых инструментов, необходимых для решения этой задачи.

**Ключевые слова:** хозяйственно-правовые средства, капитальное строительство, оптимизация капитального строительства, градостроительства.

To research capital construction as a complex system. It is proved that for optimization using economic-legal means necessary to consider all the subsystems that make up the capital construction. However, major construction is the same subsystem Urban Development, which also affects the definition of legal tools needed for this task.

**Keywords:** economic-legal means, capital construction, optimization of capital construction, urban development.

Капітальне будівництво має значний потенціал для забезпечення розвитку суспільства, адже визначає стан розвитку матеріального виробництва, створюючи основу для розміщення основних засобів. Також значною мірою воно впливає на вирішення питань забезпечення стандартів проживання людей, забезпечення інфраструктурними об'єктами. Без перебільшення можна стверджувати і те, що капітальне будівництво є одним з засобів забезпечення стандартів національної безпеки України, оскільки підвищення енергоефективності будівель та споруд є запорукою створення умов подолання енергетичної залежності нашої країни.

Проте, цей потенціал на практиці в нашій країні досить тривалий час реалізується не повною мірою. З одного боку, відбувається поступове поліпшення кількісних макроекономічних показників інвестиційно-будівельної діяльності (збільшуються обсяги капітальних вкладень, підрядних робіт, чисельність працівників, зайнятих у будівництві), а з іншого боку не збільшуються якісні показники - рівень рентабельності будівельно-монтажних робіт, продуктивність праці працівників будівництва, фондівіддача основних виробничих фондів. Залишається значною кількість збиткових будівельних підприємств, що не дозволяє здійснювати оновлення власної виробничої бази операторам будівельного ринку, застосовувати у практику їх діяльності новітні інноваційні технології. Тому необхідним є постійна увага держави у вигляді забезпечення щодо капітального будівництва проведення ефективної економічної політики стимулювання його розвитку.

Державний вплив на економічну сферу забезпечується в тому числі і застосуванням

системи господарсько – правових засобів. Питання застосування господарсько - правових засобів для державного впливу на економічну сферу розглядалися у працях Г.Л. Знаменського, В.К. Мамутова, О.П. Подцерковного, В.С. Щербини. Проте щодо капітального будівництва таких досліджень ними не проводились. Правовому забезпеченню застосування державного впливу на будівельну галузь України приділялась увага у дисертаційних дослідженнях. О.П. Віхров проаналізував організаційно – господарські відносини у будівельній галузі, з позицій адміністративно – правового регулювання вплив держави на будівельну діяльність в Україні розглянула І.М. Миронець. Правове регулювання проведення капітального будівництва за державні кошти були ґрунтовно досліджені І.І. Банасевич та Г.М. Гриценко. Питання господарсько-правового забезпечення якості будівельних робіт розглядалися Н.В. Трофуненко. Проте можливості застосування господарсько – правових засобів для оптимізаційного впливу на розвиток капітального будівництва вони не досліджували. Тому наявною є необхідність окреслення напрямів господарсько-правової оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні. Для окреслення системи доцільних для підвищення ефективності капітального будівництва у кризових умовах господарсько-правових засобів необхідним є чітке розуміння місце капітального будівництва як складної системи. Такий підхід дозволить окреслити необхідні для вирішення цього завдання правові інструменти. Таким чином, тема цієї роботи є актуальною не тільки з теоретичних міркувань для з'ясування сутності цього явища, але і для вирішення практичних завдань підвищення ефективності капітального будівництва.

**Метою** статті є визначення місця капітального будівництва у складній системі та його структуру. Для реалізації зазначеної мети необхідно вирішити такі **завдання**: встановити складові підсистеми капітального будівництва, розглянути місце капітального будівництва у містобудівній діяльності, а також запропонувати поняття містобудування.

Ціль, засіб та результат є взаємопов'язаними елементами єдиної системи. При цьому ціль – ідеальний об'єкт, втілений у життя, результат – реальний об'єкт і не завжди може повною мірою відображати задумане. Засоби ж є необхідною сполучною ланкою між зазначеними категоріями, яка забезпечує перехід ідеального, уявного, не існуючого до стану об'єктивного, функціонуючого, такого що становить об'єкт матеріального світу, а отже засоби відображають у собі одночасно і цілі і результати. Також вони поєднують об'єкт щодо якого проводиться певна діяльність та суб'єкта який її здійснює. Тому навіть правильно окреслена мета без підбору відповідних для неї засобів не зможе бути повною мірою реалізована на практиці. Разом з тим, неврахування сутності та стану об'єкту оптимізації також не призводитиме до бажаних результатів, оскільки не вірно буде окреслено господарсько – правові засоби, необхідні для оптимізації капітального будівництва. Отже, для того щоб правильно визначити мету проведення оптимізації капітального будівництва необхідно врахувати поточний стан об'єкту.

Капітальне будівництво в Україні тривалий період знаходиться у кризовому стані. Однею з головних причин цього є те, що держава не проводить системної економічної політики щодо цієї сфери господарської діяльності. Нагальним завданням, яке потребує свого вирішення - є забезпечення переходу від кризового становища до стабільного економічного зростання будівельної галузі. Наслідком оптимізації має бути підвищення ефективності функціонування, яка визначається такими основними показниками: 1) досягненням поставлених цілей; 2) ефективністю використання ресурсів.

Мету управління будівництвом фахівці з управління у будівельній галузі визначають як досягнення високих поточних техніко-економічних показників та кінцевого результату –

господарського доходу та прибутку, а також створення умов для його зростання в перспективі при дотриманні конкретних термінів зведення об'єктів за мінімальних витрат [4].

У будівельній галузі усталеним є поділ видів будівництва за напрямками будівельних робіт, що проводяться у певних галузях економіки. Тому капітальне будівництво є складною системою, до якої входять різні види будівництва (промислове, житлове, дорожнє, сільсько-господарське, оборонне). Незважаючи на це, воно в свою чергу у якості підсистеми входить до іншої системи більш високого рівня – містобудування. За таких умов воно може виступати не тільки як об'єкт оптимізації, але і бути засобом досягнення цілей оптимального функціонування та ефективного вирішення завдань всією системою до якої воно входить.

Застосування державою заходів з оптимізації капітального будівництва має вирішити завдання: 1) скорочення строків проведення будівельних робіт та здешевлення їх вартості з одночасним збереженням їх якості; 2) підвищення прибутковості господарської діяльності у капітальному будівництві; 3) вирішення соціально – економічних проблем та сталого розвитку суспільства на основі реалізації довгострокових програм соціально – економічного розвитку країни, областей, міст України. Взагалі завданням оптимізації капітального будівництва є створення індустріально-інноваційної системи, здатної вирішувати питання створення сучасних будівель та споруд, які відповідають сучасним вимогам енергоефективності та ресурсозбереження. Ці завдання мають вирішуватись щодо всієї системи капітального будівництва, але складовими є і вирішення проблем відносно самостійних підсистем.

У сфері житлового будівництва необхідно забезпечити доступність житла, для чого збільшити обсяг введення житла економ класу, зниження вартості житла та розміру орендної плати. У той же час необхідно збереження і будівництва елітного житла для заможної категорії громадян. Збільшення обсягів будівництва житла має супроводжуватися і розвитком соціальної інфраструктури. Найважливішим завданням також є впровадження енерго-ефективних, екологічно безпечних, будинків. Цей підхід є необхідним не тільки при новому будівництві, але і при реконструкції існуючої забудови. В галузі промислового будівництва потрібно створити умови для реконструкції найбільш важливих для економіки народного господарства підприємств та на цій основі забезпечити розвиток всіх основних галузей господарського комплексу України. У сфері дорожнього будівництва необхідно створення дорожніх шляхів та придорожньої інфраструктури, доведення автомобільних доріг України до європейського рівня, розбудова сучасних розв'язок і під'їздів до аеропортів, морських і річкових портів. Сільськогосподарське будівництво має забезпечити: 1) будівництво сучасних енергоефективних, швидко монтованих, дешевих при будівництві та експлуатації будівель і об'єктів; 2) розвиток інженерних мереж; 3) розвиток транспортної та виробничої інфраструктури. Оборонне будівництво має вирішувати завдання створення сучасних приміщень для розміщення особового складу військових частин та організацій, військової техніки та обладнання, а також швидкого та ефективного будівництва фортифікаційних споруд.

Капітальне будівництво є складовою містобудування з огляду на наступне. Відповідно до ст.1 закону України «Про основи містобудування», містобудування (містобудівна діяльність) - це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів

культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [2]. Значну частину легального визначення складає перелічення суб'єктів, що приймають участь у цих відносинах. Бачиться перелічення всіх учасників відносин є недоречним, оскільки надмірно обтяжує визначення, яке повинно відображати сутнісні характеристики явища. З аналізу визначення основним у містобудуванні є діяльністю по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища.

Разом з тим, положення чинного законодавства щодо містобудівної діяльності визначають головним напрямом такої діяльності, забезпечення функціонування та сталого розвитку певних територій, як межах країни, так і окремого населеного пункту. Поняття сталого розвитку населених пунктів визначає Концепція сталого розвитку населених пунктів, схвалена постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року, де сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [5]. Таким чином, сталий розвиток є широким поняттям, яке включає серед іншого і створення повноцінного життєвого середовища, а отже і основним завданням у містобудівній діяльності має бути забезпечення сталого розвитку. Необхідність адаптації господарського законодавства до вимог сталого розвитку територій країни була обґрунтована у дисертаційному дослідженні О.В. Шаповалової [6]. Проте можна наголосити на необхідності забезпечення господарсько – правовими засобами не тільки сталого розвитку територій, але і окремих галузей промисловості, а у контексті нашого дослідження – капітального будівництва. При цьому капітальне будівництво, яке складає основу містобудівної діяльності, є як об'єктом, що підлягає впливу з метою його сталого розвитку, але є і інструментом забезпечення сталого розвитку територій.

Наслідком сталого розвитку капітального будівництва має бути різке зниження енерговитрат та кількості будівельних матеріалів при проведенні будівельних робіт, зниження кількості виробничих відходів, раціональне землекористування, тощо. Забезпечення сталого розвитку територій може бути можливим якщо буде створено відповідний інструмент у вигляді будівельних підприємств, що розвиваються на основі сталого розвитку.

З аналізу положень закону «Про регулювання містобудівної діяльності» основними напрямками містобудівної діяльності є: 1) програмно-установча, нормотворча діяльність; 2) архітектурна діяльність; 3) будівельна діяльність; 4) легалізуюча діяльність у містобудівній сфері; 5) діяльність з забезпечення контролю та нагляду у сфері містобудування; 6) діяльність з управління процесами охорони та покращення природного середовища; 7) науково – дослідницька та педагогічна діяльність [3]. Тобто основу містобудування складає капітальне будівництво, яке є видом господарської діяльності.

О.П. Віхров проаналізувавши організаційно-господарські відносини у капітальному будівництві, зробив справедливий висновок про наявність у таких відносинах абсолютних організаційно-господарських відносин з ведення власної господарської діяльності суб'єктами господарювання галузі будівництва та організаційно-господарських зобов'язань: із заяви щодо намірів забудови земельної ділянки; із затвердження проекту будівництва; з надання дозволу на виконання підготовчих робіт; з надання дозволу на виконання будівельних

робіт; з прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, яке є складним і у свою чергу об'єднує такі організаційно-господарських зобов'язання: з утворення приймальної комісії, з фактичного прийняття об'єкта в експлуатацію, з усунення недоліків об'єкта, з видачі свідоцтва про відповідність збудованого об'єкта проектній документації та встановленим вимогам; із здійснення державного контролю у галузі будівельної діяльності; із застосування адміністративно-господарських санкцій у цій галузі [1, с. 406-407].

Також у капітальному будівництві значний обсяг складають виробничо-господарські відносини, з проведення всіх форм і видів будівельних робіт, які регламентуються главою 33 ГК України. Капітальне будівництво може проводитись у формі нового будівництва, розширення, реконструкції і технічного переоснащення діючих підприємств, будинків і споруд, лінійних об'єктів, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури; може слугувати інструментом розвитку території і в якості такої формами капітального будівництва виступає нова забудова окремих територій, адміністративно-територіальних одиниць, їх частин, мікрорайонів та реконструктивної діяльності уже існуючої забудови (реконструкція, капітальний ремонт, розширення окремих об'єктів будівництва, і навіть їх знесення).

Характерною особливістю містобудівної діяльності є те, що вона значною мірою регламентована нормативно-правовими актами та проводиться з його дотриманням. Наприклад, на земельній ділянці господарська діяльність з проведення будівництва може проводитись за умови дотримання сукупності умов з відповідного оформлення. Такі документи умовно можна поділити на групи. До першої групи відносяться: 1) генеральний план населеного пункту, з планом земельно-господарського устрою території, що включає схему розмежування земель за правом власності, функціонального призначення, обмеженнями та реєстром землевласників та землекористувачів. Він є основою та фундаментом для розробки інших планувальних документів. При цьому зазначена документація створюється на основі містобудівного кадастру, який у сукупності з земельним кадастром є частиною генерального плану населеного пункту; 2) план зонування території, що визначає умови та обмеження на використання, функціональне призначення території для містобудівних потреб у межах встановлених зон; 3) детальний план території, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території як у межах населеного пункту, так і за його кордонами, уточнює положення генерального плану населеного пункту та схеми планування території району; 4) містобудівні умови та обмеження, які містять комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування та будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, а також інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

Також проведення господарської діяльності з капітального будівництва буде легальним за умови отримання ліцензій та дотримання дозвільних процедур щодо початку проведення робіт та виконання всіх вимог технічних нормативних документів під час проведення будівництва, а результат закінчених будівельних робіт отримає відповідний правовий статус тільки після проходження всіх адміністративних процедур. Тому така ознака, як необхідність дотримання всіх процедур, передбачених законодавством має знайти своє відображення у визначенні містобудування.

Для містобудівної діяльності характерною ознакою є значний перетин приватних, суспільних, публічних інтересів. Наприклад, такий перспективний напрям містобудівної діяльності як проведення реконструкції існуючої забудови вимагає гармонізації інтересів власників квартир, мешканців прилеглих до реконструйованих територій будинків, всієї громади, органів місцевого самоврядування та державних інтересів. Тому необхідно

дотримуватись при її проведенні наступних принципів: системності у проведенні реконструкції існуючої житлової забудови; належного економіко-правового забезпечення житлової реконструкції; забезпечення збалансованого дотримання приватних, суспільних та державних інтересів; поетапності проведення реконструкції; досягнення корисних соціально-економічних наслідків проведення реконструкції району (мікрорайону); забезпечення подальшого розвитку та функціонування реконструйованої житлової забудови.

Таким чином, у визначенні містобудування необхідно враховувати всю сукупність встановлених в результаті аналізу ознак, а при окресленні господарсько — правових засобів, необхідних для забезпечення проведення оптимізації капітального будівництва всі характерні особливості складної системи, до якої воно входить як відносно самостійна підсистема.

Проведене дослідження свідчить про необхідність подальших досліджень у напрямі окреслення найбільш доцільних господарсько — правових засобів для підвищення ефективності капітального будівництва і дозволяє зробити наступні висновки.

#### **Висновки:**

1. Капітальне будівництво є складною системою, до якої у якості підсистем входять: промислове, житлове, дорожнє, сільськогосподарське та оборонне будівництво, що обумовлює можливість використання господарсько-правових засобів оптимізації для всієї системи капітального будівництва, і виокремлення тих, що можуть застосовуватись тільки щодо його окремих підсистем; капітальне будівництво ж є складовою системи містобудування, що також необхідно враховувати при окресленні напрямів застосування його господарсько-правової оптимізації.

2. Містобудування (містобудівна діяльність) — це господарська діяльність з забезпечення сталого розвитку територій, в тому числі поселень, шляхом створення містобудівних об'єктів та проведення їх реновації в установленому законом порядку на основі поєднання приватних, суспільних та публічних інтересів.

3. Зазначені особливості значною мірою впливають на окреслення господарсько-правових засобів, необхідних для проведення оптимізації, оскільки необхідно окреслювати як правові інструменти, що можуть здійснити вплив на всю систему, а також і тільки на окремі складові. Також капітальне будівництво є не тільки об'єктом оптимізаційного впливу, але і відповідним інструментом для оптимізації містобудування.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук. за спец.: 12.00.04 / О.П. Віхров. — Донецьк, 2009. — 512 с.
2. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T278000.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T278000.html)
3. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T113038.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113038.html)
4. Управление в строительстве / В.М. Васильев, Ю.П. Панибратов, С.Д. Резник, В.А. Хитров. — М.: Изд-во АСВ, 2001. — 352 с.
5. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T991359.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T991359.html)
6. Шаповалова О.В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку: автореф. дис. д-ра юрид. наук / О.В. Шаповалова. — Донецьк, 2007. — 35 с.