

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО  
ПРАВА ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**КАПІТАЛЬНЕ БУДІВНИЦТВО В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ЗАСОБИ  
ОПТИМІЗАЦІЇ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Кваліфікаційна робота (проект)  
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконав: студент ІV курсу 13-421 групи  
Спеціальності: 081 Право  
Освітньо-професійної програми «Право»

Дяченко Марк Махірович  
Керівник: к.ю.н., доцент Риженко І.М.  
Рецензент: д.ю.н., професор Саїнчин О.С.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. Загальнотеоретичні положення капітального будівництва</b> .....	8
1.1. Поняття, сутність, види капітального будівництва.....	8
1.2. Зміст господарсько-правових засобів впливу на капітальне будівництво.....	15
<b>РОЗДІЛ 2. Господарсько-правові засоби впливу капітального будівництва, особливості їх застосування в системі містобудування</b> .....	22
2.1. Роль відносин капітального будівництва як основної складової в системі містобудування.....	22
2.2. Вплив земельних відносин в містобудуванні в контексті розвитку капітального будівництва.....	27
<b>РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення господарсько-правових засобів за допомогою державного регулювання в сфері капітального будівництва</b> .....	35
3.1. Зарубіжний досвід державного регулювання капітального будівництва.....	35
3.2. Основні напрями державної політики щодо удосконалення господарсько-правових засобів капітального будівництва з врахуванням проблемних питань.....	43
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	51
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	56

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Будівельна сфера в сучасному світі є досить значимою в суспільстві та в контексті інвестиційної привабливості. Сучасне суспільство не може повноцінно розвиватися без відповідного розвитку капітального будівництва, оскільки воно є тим підґрунтям, яке формує матеріальну основу як для господарської могутності держави, так і для того, щоб рівень та якість життя громадян був високим.

Європейський напрям розвитку, який обрано українським суспільством та державою, зобов'язує створювати відповідні механізми, які б забезпечували стабільність в країні, в першу чергу, це стосується інтеграції вітчизняної економіки до стандартів ЄС. При таких обставинах, саме капітальне будівництво з однієї сторони є об'єктом для забезпечення необхідних заходів з боку держави, а з іншої, є тим інструментом, який сприяє вирішувати задачі для стабільного розвитку.

Тим не менш, незважаючи на значиму роль капітального будівництва, яка в тому числі закріплюється в господарському законодавстві, можна прослідковувати відсутність конкретної державної стратегії плану розвитку будівельного комплексу загалом. Основними причинами такої «картини» є те, що ключові фонди будівельних підприємств ослаблені, а підприємницька діяльність в зазначеній сфері має збитковий характер, що в свою чергу, не дає змогу оновлювати капітальне будівництво в повній мірі. Серед іншого, існують значні трансакційні витрати, які включають в себе витрати на оформлення договорів, на контроль за їх виконанням тощо. Тобто, це говорить про недосконале правове регулювання в сфері містобудування; непрозоре виділення земельних ділянок для будівництва; складність при оформленні ліцензійних та дозвільних процедур в сфері будівництва тощо.

Якщо говорити загалом, той стан капітального будівництва, який ми маємо сьогодні, то він однозначно не в змозі вирішувати на практиці ті задачі, які на нього покладені, враховуючи сучасні тенденції та реалії.

В правовій доктрині існує значний масив юридично-технічного інструментарію, який спроможний вирішувати необхідні задачі для того, щоб забезпечити оптимізацію капітального будівництва, однак не всі інструменти є коректними в тих складних для України умовах, що і зумовлює пошук найбільш ефективних господарського-правових засобів в зазначеній сфері.

Проблеми господарсько-правового регулювання відносин в будівельній сфері досліджували такі вчені як: О.Є. Аврамова, О.М. Беяневич, О.П. Віхров, О.М. Вінник, О.В. Воронова, Є.І. Голинкер, Г.М. Гриценко, М.К. Галянтич, Р.А. Джабраїлов, О.В. Дзера, О.М. Залуніна, О.Б. Козич, О.В. Кондрашов, А.Г. Кошева, О.О. Квасніцька, В.В. Луць, І.М. Лисов, Ю.Г. Сафонова, О.Б. Стукаленко, Н.В. Трофуненко, Г.М. Шавкопляс, Л.А. Шутенко, Д.В. Яблонський та інші.

В цілому, недостатня кількість теоретичних праць зазначеної проблематики, існування значної кількості правових прогалин та недоліків в сфері капітального будівництва, зумовлюють актуальність і значимість обраної теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України

«Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733).

**Мета та завдання дослідження.** Метою дослідження є теоретичне узагальнення сфери капітального будівництва за допомогою господарсько-правових засобів, визначення проблем правового регулювання, а також формулювання пропозицій щодо їх вирішення та вдосконалення зазначеної сфери.

Відповідно до мети дослідження в кваліфікаційній роботі поставлено наступні **задачі**:

- розглянути поняття, сутність та визначити види капітального будівництва;
- проаналізувати зміст господарсько-правових засобів впливу на капітальне будівництво;
- визначити роль відносин капітального будівництва як основної складової в системі містобудування;
- дослідити вплив земельних відносин в містобудуванні в контексті розвитку капітального будівництва;
- узагальнити зарубіжний досвід державного регулювання капітального будівництва;
- охарактеризувати основні напрями державної політики щодо удосконалення господарсько-правових засобів капітального будівництва з врахуванням проблемних питань.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини, які формуються у сфері капітального будівництва в Україні.

**Предмет дослідження** – господарсько-правові засоби оптимізації сфери капітального будівництва в Україні.

**Методи дослідження.** Для реалізації мети та задач дослідження було використано комплекс наукових та спеціальних методів. Зокрема, діалектичний метод дозволив розглянути теоретичні аспекти капітального будівництва. Методи аналізу і синтезу сприяли проаналізувати особливості господарсько-правових засобів впливу в сфері капітального будівництва. Порівняльно-правовий метод використовувався для дослідження зарубіжного досвіду в зазначеній сфері. Формально-догматичний та компаративний методи надали можливість визначити проблемні питання та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення господарсько-правових засобів в сфері капітального будівництва.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використати висновки та пропозиції, які мають теоретичний інтерес та які викладені в кваліфікаційній роботі в різних галузях діяльності, а саме:

– у правотворчій – для вдосконалення чинного законодавства України в частині внесення змін стосовно оптимізації господарсько-правових засобів в сфері капітального будівництва;

– у правозастосовній – під час вирішення проблем правового регулювання сфери капітального будівництва;

– у навчально-методичній – при викладанні навчальних дисциплін з господарського права, земельного права, а також під час підготовки та видання навчальних посібників із відповідних навчальних дисциплін, тез доповідей, монографій тощо.

**Апробація результатів дослідження.** Окремі положення дослідження було представлено у тезах доповіді на п'ятій Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції

«Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів» (м. Херсон, 20 березня 2020 року).

**Публікації.** Теоретичні положення та висновки кваліфікаційної роботи знайшли відображення в публікації:

Дяченко М.М. Державні цільові програми: проблемні питання в сфері капітального будівництва: *Матеріали п'ятої Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції* (м. Херсон, 20 березня 2020 року). [Електронний ресурс]. URL: [http://www.kspu.edu/About/Faculty/Faculty\\_of\\_Law.aspx](http://www.kspu.edu/About/Faculty/Faculty_of_Law.aspx) (дата звернення: 17.04.2020).

**Структура роботи** обумовлена метою, задачами, об'єктом та предметом дослідження й складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить 61 сторінка: основний текст – 55 сторінок, обсяг, що займає список використаних джерел і літератури (50 найменувань) – 6 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА

#### 1.1. Поняття, сутність, види капітального будівництва

Капітальне будівництво є тією сферою, яка має «авторитет» над усім господарським комплексом держави. Капітальне будівництво є основою не тільки для вирішення основоположних задач економічного характеру, але і сприяє вирішенню значної кількості проблем в соціальній сфері. Більш того, забезпечення відтворення основних фондів, експлуатаційного рівня об'єктів просто нереально без належно функціонуючого будівельного комплексу. В тому числі, відповідно до ст. 10 Господарського кодексу України (далі – ГК України) будівництво визначено як: «одна з сфер економічної політики, щодо якої держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу» [1]. У зв'язку з цим, для того, щоб зрозуміти правовий вплив в зазначеній сфері, вважається за необхідне встановити, що собою становить взагалі категорія «капітальне будівництво».

Трактування капітального будівництва відомо ще з часів Радянського Союзу, однак зміна економічних відносин та форм господарювання на сьогодні мають вже інше змістовне наповнення. Як наслідок, експерти в будівельній галузі під цим поняттям розуміють спорудження нового об'єкту, однак це не зовсім так. Зазначене, на нашу думку, пов'язується і недоліками закріплення цього поняття на законодавчому рівні і з переліком ознак в нормативно-правовому ракурсі.

На сьогоднішній день, в жодному законодавчому акті поняття «капітальне будівництво» не закріплюється. В ГК України хоч і існує



глава «Капітальне будівництво», проте її положення акцентуються виключно на договірних відносинах та питанні підрядного договору.

Поняття «капітальне будівництво» закріплено в Постанові Кабінету міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1764 «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва», за якою розуміння капітального будівництва встановлено як: «процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів» [2]. Надане визначення дає змогу вказати на те, що капітальне будівництво встановлюється як об'єкт фінансування, оскільки воно виконується за проектом та кошторисом.

В свою чергу, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2005 року № 668 «Про затвердження Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві» вказується, що капітальне будівництво включає: «проведення робіт з нового будівництва, реконструкції будівель і споруд та технічного переоснащення діючих підприємств, а також комплексів і видів робіт, пов'язаних із капітальним будівництвом об'єктів» [3].

Наступні нормативно-правові акти, на які ми звернемо увагу, поняття «будівництво та «капітальне будівництво» встановлюють як тотожні.

Так, відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 року № 687-XIV під об'єктом будівництва встановлено: «нове будівництво, реконструкція, реставрація та капітальний ремонт об'єкту» [4]. А от наприклад в Наказі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку дроблення проектної документації на будівництво об'єктів» зазначається, що під будівництвом слід розуміти: «нове будівництво, реконструкція, технічне

переоснащення діючих підприємств, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва» [5].

Враховуючи наведені визначення, які закріплені за нормативно-правовими актами, можна з твердістю сказати, що на законодавчому рівні конкретного визначення «капітальне будівництва» не існує. У зв'язку з цим, виникає необхідність приділити увагу і позиціям вчених з цього приводу. Оскільки існує різноманітна кількість думок стосовно трактування капітального будівництва, розділимо їх на три групи.

Перша група правознавців вважає, що під капітальним будівництвом розуміється діяльність. Наприклад, М.І. Брагінський під капітальним будівництвом встановлює: «діяльність, спрямовану на зведення підприємств, будівель і споруд» [6, с. 351]. В свою чергу, О.М. Вінник капітальне будівництво розглядає як: «інвестиційно-господарську діяльність з виробництва основних фондів народного господарства, яка полягає в здійсненні суб'єктами інвестиційної діяльності практичних дій відносно реалізації інвестицій у будівельну продукцію» [7, с. 204]. Г.М. Гриценко у своєму дослідженні визначає, що «термін «капітальне будівництво» застосовується у двох значеннях: як галузь матеріального виробництва і як вид виробничої діяльності. Сам же дослідник відносить капітальне будівництво до окремої галузі, яке охоплює всі стадії процесу будівництва, особливу увагу приділяючи державному управлінню капітальним будівництвом та наявності професійних кадрів в даній сфері» [8, с. 15].

З позиції Ю.М. Сафонова та В.Г. Євтеєва визначено: «капітальне будівництво як економічну категорію, що є значно ширше за поняття «галузь», але є більш точним, ніж «сфера діяльності» та розуміють у дещо вузькому значенні, ніж «будівництво». Під поняттям «капітальне будівництво» вони розуміють «сукупність усіх виробничих процесів, включаючи будівельно-монтажні і спеціальні процеси у підготовчий і основний періоди будівництва, які полягають у формуванні і

максимальному задоволенні потреб суб'єктів господарювання, у процесі господарсько-правових та суспільно-економічних взаємовідносин з приводу оптимального використання наявних економічних ресурсів» [9, с. 39].

Підтримуючи цю позицію, зазначимо, що так воно і є, капітальне будівництво містить в собі практично усі виробничі процеси. Підготовчий етап складається з обговорення деталей та підготовки проєкту, проведення конкурсів (тендеру), закупівля матеріалів та необхідного устаткування, пошук людей, які володіють професійними навичками; етап, який вважається основним та містить в собі комплекс будівельно-монтажних робіт тощо. Зазначені етапи можуть забезпечуватися тільки при відповідному фінансуванні.

Продовжуючи, виділимо думку А.П. Ткача, який розглядає капітальне будівництво як: «специфічну спільну господарсько-виробничу діяльність соціалістичних організацій і підприємств, спрямовану на створення основних фондів шляхом будівництва нових, розширення і реконструкції діючих об'єктів» [10, с. 35]. О.О. Квасніцька, узагальнюючи наукові позиції та чинне законодавство, визначає, що: «капітальне будівництво – це різновид діяльності суб'єктів господарювання, змістом якої є сукупність практичних дій, яка спрямована на забудову території, створення нових будівель, споруд, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, об'єктів незавершеного будівництва (за винятком тимчасових споруд, кіосків, навісів і інших подібних споруд), пускових комплексів та реконструкції» [11, с. 422].

Друга група науковців розглядає капітальне будівництво як роботу. На думку В.К. Мамутова: «капітальне будівництво – це широке коло робіт, пов'язаних зі створенням нових, відновленням, розширенням і вдосконаленням наявних об'єктів виробничого і невиробничого призначення, що належать до основних фондів» [12]. Як наголошував

свого часу І.М. Миронець: «капітальне будівництво – це здійснення будівельно-монтажних робіт, проектно-пошукові роботи та підготовка території для зведення та реконструкції будівель, споруд та інших об'єктів за класами капітальності за виключенням зведення тимчасових споруд і малих архітектурних форм» [13, с. 18].

Третя позиція вчених трактує капітальне будівництво як галузь матеріального будівництва. Наприклад, А.О. Собчак розглядає капітальне будівництво як: «особливу галузь матеріального виробництва, в рамках якої відбувається створення нових, реконструкція та розширення діючих підприємств, будівель і споруд як виробничого так і невиробничого призначення» [14, с. 162]. Є.Б. Кубко капітальне будівництво позиціонує: «як галузь матеріального виробництва, що являє собою сукупність будівельних організацій, які мають технологічну та техніко-економічну єдність, а в широкому сенсі як об'єкт галузевого управління» [15, с. 18]. На думку О.М. Садікова: «капітальне будівництво – це галузь матеріального виробництва, що включає в себе не тільки будівельно-монтажні роботи, а також проектно-пошукові роботи і планування території забудови» [16, с. 86].

Як підсумок наведених вище позицій, можна сказати, що всі думки мають місце бути і такий масив визначень говорить про те, що сфера капітального будівництва є досить складна та неоднозначна, яка може оцінюватись по-різному.

В межах нашого розгляду, капітальне будівництво необхідно розуміти як вид господарської діяльності, яка здійснюється з метою комплексної забудови та ремонту територій, реалізації обороноздатності держави, формуванню та підтримці в адекватному експлуатаційному рівні ключових засобів, шляхом проведення всіх необхідних робіт, які з цим пов'язуються та проводяться для того, щоб досягнути економічного та соціального ефекту.

Базуючись на встановленні та розумінні категорії капітального будівництва, необхідно перейти до аналізу основних видів зазначеної сфери:

1) Ключовим видом слід вважати так зване «нове будівництво», яке можна розуміти як будівництво ключових чи структурних будівель (споруд) або зведених комплексів, які будуються за встановленими проектами, показниками та за цільовим призначенням і як наслідок окремі його елементи здаються під експлуатацію [8, с. 93].

2) Іншим видом слід вважати реновацію (економічний процес), тобто відновлення фондів, які вже існують і потребують невеликої суми фінансування, що в свою чергу, покращує основні показники. Реновація містить в собі наступні структурні елементи:

– розширення – добудова до ключового комплексу чи будівлі, яка слугує додатковим функціонуванням для зазначених об'єктів;

– реконструкція – поліпшення ключових технічних та економічних показників з ціллю надати сучасні умови для того, щоб об'єкт капітального будівництва ефективно функціонував;

– капітальний ремонт як складова під час проведення необхідних ремонтних робіт об'єкту, однак без внесення будь-яких змін до ключової конструкції та її складових. Тобто, основна ціль такого ремонту полягає в поліпшенні загального виду об'єкту після тривалої експлуатації;

– реставрація – це процес архітектурного відновлення об'єкту, який вже досить тривалий час є застарілим.

3) Технічне переоснащення та покращення полягають в залученні сучасних позицій науково-технічного прогресу під час зміни об'єкту, які мають за мету – переосмислення та підлаштування під сьгоднішні реалії стосовно оснащення, устаткування, агрегатів [8, с 94] тощо.

4) Перепрофілювання. Сутність зазначеного елементу в тому, щоб змінити профіль об'єкту та надати йому куди якісних показників, які в цілому покращать технічний стан. Проте, треба враховувати і те,

що зміні підлягає повністю все, починаючи з документації, показників, закінчуючи самим функціонуванням об'єкту та введення його на новий, сучасний рівень [8, с. 94].

5) Консервація (розконсервація як протилежність) представлені у вигляді виконання окремого виду робіт з ціллю зберегти на довгу перспективу об'єкт, який давно існує та на якому свого часу було зупинено будь-які роботи, або навпаки відновити такі роботи [8, с. 95].

Отже, можна відзначити, що будівництво допомагає ефективно розвивати країну, відновлювати основний капітал загалом та розширювати виробництво, зокрема. Основною функціональною задачею капітального будівництва є вводити об'єкти в експлуатацію у строк, який визначений договором та найголовніше – дотримуватися стандартів і якісно виконувати роботу. Також досить важливе значення належить питанню ефективного керування процесами будівництва, які з одного боку, без сумніву сприяють тому, щоб країна розвивалась в економічному, науково-технічному плані та з іншого, поліпшують результативність праці, створюють підґрунтя для нової якості життя громадян.

Таким чином, враховуючи те, що на законодавчому рівні поняття «капітальне будівництво» не закріплюється та серед науковців в зазначеному питанні немає одностайності – це дає змогу сформулювати наступне визначення.

Під капітальним будівництвом можна розуміти господарську діяльність, яка спрямовується на те, щоб створювати та оновлювати основний капітал нерухомих об'єктів, сприяти розвитку територій держави та вирішувати інші значимі соціальні задачі шляхом проведення будівельних робіт.

Серед основних видів капітального будівництва виділимо наступні: 1) «нове будівництво»; 2) реновація (економічний процес), яка містить в собі структурні елементи (розширення, реконструкцію,

капітальний ремонт, реставрацію); 3) технічне переоснащення та покращення; 4) перепрофілювання; 5) консервація (розконсервація як протилежність).

## **1.2. Зміст господарсько-правових засобів впливу на капітальне будівництво**

З філософської точки зору, ціль, засіб та результат являються пов'язаними структурними елементами та становлять єдину систему. Водночас ціль – це унікальний об'єкт, який втілюється в повсякденне життя, результат – реалістичний об'єкт, який інколи не здатен в повній мірі відобразити те, що задумувалось. Засіб виступає як проміжний елемент між ціллю та результатом і забезпечує перехід від не існуючого стану до об'єктивного, який функціонує як об'єкт матеріального світу.

Зазначимо, що сам термін «засіб» є багатозначним і може окреслювати різноманітні явища багатьма науками. Також засіб широко застосовується і в галузях права під час аналізу правових явищ, в тому числі, це стосується і сфери капітального будівництва. Саме тому, в першу чергу, з'ясуємо, що собою становлять «правові засоби» через призму науковців, а вже потім співвіднесемо їх з основним питанням підрозділу.

В юридичній літературі загальноприйнято виділяти три основоположні підходи щодо розуміння категорії «правові засоби». Так, перший підхід говорить про те, що правові засоби являють собою явища як інституційне середовище. С.С. Алексєєв вважає: «правовий засіб слід розуміти як інституційне явище правової дійсності, яке відображає регулятивну силу права, його енергію, який виконує роль її активних центрів» [17, с. 14].

Інший підхід закріплений О.В. Малько, який розглядає правові засоби як: «правові явища, що виражаються в інструментах та діяннях

(технології), з метою яких задоволення інтересів суб'єктів права, а також досягнення соціально корисних цілей. Для кожної особи ці цілі можуть бути різними, але у підсумку вони зводяться до справедливої упорядкованості суспільних відносин» [18, с. 15]. Зазначені думки правознавців пов'язує схожий погляд на такі засоби як на «знаряд», що вирішує не тільки правові задачі, але і в тому числі соціальні, економічні тощо.

Останній підхід запропоновано Б.І. Пугінським, який: «вивчаючи можливість цивільно-правових засобів у регулюванні господарських відносин обґрунтував висновок про формування нового напрямку цивільного права – теорії правових засобів які є юридичною діяльністю. При цьому він наполягає – правові засоби можуть бути спрямовані суб'єктами цивільних відносин на досягнення тільки правових цілей, а не соціальних або економічних» [19, с. 198]. Стосовно означеної позиції, можна сказати, що вона в деякій мірі обмежує можливості правових засобів і які коректно поширювати під час вирішення задач, що пов'язані з приватно-правовими відносинами.

Звернемо увагу і на те, що в науковій доктрині немає одностайності щодо класифікації правових засобів. На думку В.С. Мілаш: «поняття правові засоби має тлумачитись широко, щоб охопити ним увесь правовий інструментарій, який має забезпечити досягнення необхідних результатів, оскільки цим поняттям позначається функціональна сторона правової матерії» [20, с. 74]. В свою чергу, В.Б. Ісаков: «вважає необхідним включити до правових засобів норму права, юридичний факт, акт застосування права, правовідносини, акт реалізації прав та обов'язків» [21, с. 14].

Повертаючись до основного питання підрозділу, зазначимо, для того, щоб оптимізувати капітальне будівництво, треба використовувати конкретні господарсько-правові засоби, які нададуть змогу забезпечити та реалізувати ціль оптимізації, при цьому,



враховуючи сучасний економічний стан загалом та зазначеної сфери зокрема, оскільки держава, коли здійснює будівельну політику, вона повинна об'єктивно оцінювати свої зусилля та ресурси, які є в наявності.

Державна політика в будівельній сфері має здійснюватись на макро- та мікроекономічному рівнях, а для цього необхідно її відображати через дві групи господарсько-правових засобів.

1) Використання господарсько-правових засобів макроекономічного рівня на капітальне будівництво належить виключно до компетенції держави. Господарсько-правові засоби на рівні будівельних підприємств належать до компетенції суб'єктів господарювання. Ось тут виникає момент, коли держава під час прийняття нормативно-правових актів зобов'язана врахувати своє опосередковане положення, яке виражається встановленням у НПА відповідних моделей, які б здійснювали регулювання поведінки суб'єктів господарювання. Досить виразно це відображається в договірних зобов'язаннях, коли наповнення змістовного характеру договірних моделей покладається на контрагентів.

2) Використання господарсько-правових засобів мікроекономічного рівня покладається також на державу та проявляється у формуванні правових моделей, за якими будівельні підприємства матимуть змогу застосовувати такі засоби з метою зменшити витрати на одержання конкретної інформації щодо устаткування, оформлення договорів тощо.

Продовжуючи, зазначимо, що для господарсько-правової оптимізації капітального будівництва з ціллю отримати максимально позитивний ефект, необхідно дотримуватись деяких засад (принципів): 1) принцип програмності; 2) принцип економічності; 3) принцип системності. В комплексі ці засади формують базу під час застосування таких засобів при проведенні економічної політики в будівельній сфері,

яка спрямована на постійний розвиток будівельної галузі. Охарактеризуємо кожен з принципів більш змістовніше.

1. Принцип програмності в контексті державного управління розуміється як забезпечення такого управління, маючи в запасі довгострокові стратегії, плани, програми, які пов'язуються між собою. Зазначений підхід можна поширювати і на капітальне будівництво, бо його оптимізація повинна формуватись в межах будівельної економічної політики, а це означає, що стратегії, плани чи програми виступають як комплекс рішень, які мають досягати поставлені цілі. Також звернемо увагу на довгостроковість таких цілей. Вони повинні здійснюватись виключно після того, як буде проведено об'єктивний та всебічний науковий аналіз, проаналізовано наявність проблем в контексті оптимізаційного впливу та після внесення відповідних змін щодо умов та порядку їх застосування [22, с. 30].

2. Принцип економічності, який означає: «мінімізацію вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість» [23, с. 8]. В контексті капітального будівництва та застосування господарсько-правових засобів для оптимізації, економічність має місце бути під час співвідношення об'єктивних та обґрунтованих витрат, які є фактичними, що в свою чергу сприяє тому, щоб такі витрати оптимізувати.

3. Принцип системності в зазначеній сфері потребує єдність усіх елементів, бо це зумовлюється взаємними цілями під час оптимізації капітального будівництва. Однак це зумовлює і необхідність в упорядкуванні системи цих засобів та певний послідовний порядок під час використання їх державою, щоб ефект виражався на результатах оптимізації.

Як підсумок, зазначимо, що проаналізовані засади мають тісний зв'язок між собою та повинні поширюватись виключно в органічній єдності. Тобто, системний принцип дає змогу досить результативно та

швидко змоделювати декілька варіантів розвитку оптимізації капітального будівництва та базуючись на цьому, давати прогноз на результати, які можуть настати, а це в свою чергу, дає змогу швидко вносити поправки під час здійснення політики в будівельній галузі, що впливає і на поширення принципів програмності та економічності. Отже, зазначені принципи обов'язково повинні застосовуватись в контексті господарсько-правових засобів та сприяти в переведенні капітального будівництва на сучасний розвиток.

Наостанок розглянемо вже безпосередньо основоположні групи господарсько-правових засобів оптимізації капітального будівництва.

1. До першої групи входять: а) договори (типові), які спрямовуються під час обмеження конкретних прав монополій у зв'язку з підключенням новозбудованих об'єктів до мереж, що постачають енергетичні ресурси; б) удосконалення положень чинного законодавства стосовно договорів сфери капітального будівництва; в) адаптація технічних будівельних норм під Європейські будівельні стандарти (Єврокоди). Зазначені господарсько-правові засоби застосовуються державою досить опосередковано, тому що вони закріплюють лише загальні норми, які будівельні підприємства вже використовують на власний розсуд і адаптовані під мікроекономічний рівень [24, с. 313].

2. Другу групу становлять програмні засоби, до яких держава має пряме відношення та в основі яких лежить макроекономічний рівень. Серед таких засобів: а) узгоджені довгострокові плани стосовно територіального розвитку, оскільки капітальне будівництво виступає як пряма складова містобудування, яка сприяє розвитку економічного стану держави; б) цільові державні програми зазначеної сфери та деякі програми, які мають соціально-економічний характер, забезпечують розвиток капітального будівництва опосередковано та виступають виключно як інструмент під час вирішення програмних задач.

Групу засобів мікроекономічного рівня становлять: а) державно-приватне партнерство; б) державне замовлення; в) державні закупівлі [24, с. 315].

3. Третю групу становлять господарсько-правові засоби, які стимулюють та підвищують ефективність господарської діяльності будівельних підприємств: а) лізинг будівельного обладнання, що закупляється за кошти державного бюджету; б) значна реконструктивна будівельна діяльність; в) випереджальна забудова; г) підтримка освіти, яка необхідна для навчання спеціалістів зазначеної галузі; ґ) прозорість та електронне урядування; д) інформаційна підтримка, яка забезпечує доступ будівельних підприємств до фінансування організаціями Європейського Союзу. Зазначені засоби можуть використовуватись на мікро- та макроекономічному рівні водночас [24, с. 316].

4. Четверту групу становлять господарсько-правові засоби, які забезпечують легітимність господарської діяльності капітального будівництва: а) проведення ліцензії; б) проведення сертифікації навичок професіоналів та будівельних матеріалів; в) перекваліфікація професіоналів [24, с. 317].

Отже, можемо побачити, що капітальне будівництво є дуже складною системою, яка має самостійні елементи та в той же час має відношення до системи містобудування, що як наслідок, враховує переплітання інтересів великої кількості суб'єктів, які навіть можуть і не брати участь у таких відносинах. Саме тому, при виділенні господарсько-правових засобів щодо оптимізації зазначеної сфери треба створювати такий підхід, який зможе забезпечити та досягти необхідний баланс цих інтересів.

Також, як вже було наголошено, господарсько-правові засоби можуть повноцінно функціонувати лише, якщо вони становлять органічну єдність, а це в свою чергу, може забезпечувати і баланс в

державному регулювання, і знаходження оптимального державного впливу на зазначену сфері.

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що господарсько-правові засоби капітального будівництва слугують для того, щоб забезпечити та реалізувати основну мету – належну оптимізацію капітального будівництва з урахуванням сучасного стану економіки та будівельної галузі, оскільки держава, коли здійснює будівельну політику, повинна об'єктивно оцінювати свої зусилля та ресурси, які є в наявності.

## РОЗДІЛ 2

### ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ВПЛИВУ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА, ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В СИСТЕМІ МІСТОБУДУВАННЯ

#### 2.1. Роль відносин капітального будівництва як основної складової в системі містобудування

Містобудування слугує фундаментом не тільки для того, щоб людина відчувала себе комфортно, але і для розвитку соціально-економічного середовища загалом. В результаті закінчення робіт із капітального будівництва створюється підґрунтя для підтримки в адекватному стані архітектурного (штучного) середовища. Тому немає ніяких сумнівів в необхідності чіткого правового забезпечення містобудування як одного із видів економічної діяльності. В той же час, можна стверджувати про те, що законодавча база такої діяльності є досить розгалуженою та не містить єдиного нормативно-правового акту, який би регулював діяльність містобудування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» встановлено: «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» [25].

Стосовно положення зазначеної статті треба акцентувати увагу на тому, що більшу частину визначення складають суб'єкти, які здійснюють діяльність. Тобто, це можна віднести як недолік, оскільки ні якого сенсу в тому, щоб відносити таку кількість суб'єктів до визначення немає. Поняття повинно бути чітким і не викликати складності для сприйняття. Серед іншого, можна відзначити відсутність конкретики та копіювання деяких положень. Втім, положення статті вказує на те, що основою містобудівної діяльності є забезпечення розвитку певних територій, в тому числі і населених пунктів. Тут слід згадати Постанову Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів», яка чинна і на сьогоднішній день, оскільки така Концепція розрахована на 15-20 років. Звернемо увагу на I розділ, в якому сказано: «сталій розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища (виділено мною) 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» [26]. Отже, повноцінний життєвий осередок є складником сучасного розвитку в містах.

Усі представлені види містобудівної діяльності гармонують між собою і створюють комплексну та в той же час складну та специфічну систему. Зазначена складність відбивається і на правовому регулюванні містобудівної діяльності та її структурних складових, які тісно

взаємодіють між собою. Для того, щоб створити нерухомий об'єкт та отримати право власності на нього, потрібне існування юридичного складу, який в свою чергу містить: нормативні та індивідуальні факти; адміністративні акти, правочини та інші дії, які мають юридичне значення. У разі відсутності хоча б однієї зі складових, це тягне за собою негативні правові наслідки. Як приклад, наведемо ситуацію. Забудовник, який здійснював будівництво на земельній ділянці, яка для цього з самого початку не розглядалась та який не виконав адміністративні процедури, що впливають на початок роботи з капітального будівництва, не затвердив документацію на проєкт, яка передбачена чинним законодавством, не виконав ніяких норм та правил, як наслідок отримує в юридичному полі не «нове нерухоме майно», а самочинно збудований об'єкт, який просто неможливо вводити в експлуатацію і в тому числі отримувати фінансову вигоду. Зазначений підхід відображений у постанові Вищого господарського суду, де позивачем було отримано земельну ділянку для того, щоб побудувати автостоянку, однак, разом з тим, він побудував на цій ділянці і нежитлове приміщення, не маючи при цьому відповідних документів, які б дозволяли йому це [27].

Тобто, для того, щоб виконувати роботи з капітального будівництва, необхідне обов'язкове оформлення всіх належних документів, які створюють базу по плануванню та розвитку території і нормативну основу щодо проведення інших видів містобудівної діяльності.

Місцевий рівень проведення архітектурно-будівельної діяльності можливий, якщо наявна планова документація, яка являє собою нормативний юридичний факт.

Продовжуючи, відзначимо, що одним із основоположних компонентів міського права в контексті використання земель є нормативні документи та локальні акти. Нормативні документи



становлять: 1) генеральний план конкретного населеного пункту та план господарського устрою, які включають схему, що розмежовує землі за правом власності, функціональним призначенням, обмеженнями та реєстром тих, хто є землевласниками та землекористувачами. Ці плани є основним підґрунтям для створення інших документів; 2) план зонування території, який встановлює умови та обмеження щодо використання та функціонального призначення територій для потреб в містобудуванні в межах зон, які встановлені; 3) розширений план території, який встановлює організацію планування та функціональне призначення такої території як в населеному пункту, так і за його межами та при необхідності корегує положення генерального плану та схеми стосовно планування території району; 4) містобудівні умови та обмеження, що становлять комплексну систему щодо архітектурних вимог, які плануються стосовно проєкту та будівництва [28, с. 154].

Іншим елементом у фактичному складі під час здійснення капітального будівництва є наявність у забудовника конкретного обсягу прав щодо ділянки, де будуть проводитись будівельні роботи. Такими правами можна вважати договори оренди, купівлі-продажу, свідоцтво на право такої власності, тобто, які є правочинами.

Адміністративні акти, які входять до юридичного складу та необхідні для початку проведення будівництва містять дані для проєктування такого будівництва (містобудівні та технічні умови). Також, щоб проводити проєктні роботи, необхідно укласти договір підряду. Якщо будуть виконані всі положення цього договору в повному об'ємі, як наслідок створюється будівельний проєкт, який повинен пройти обов'язкову експертизу та підлягає на затвердження замовнику. Зазначений договір спрямований на так звані об'єкти будівництва 4 і 5 категорії складності.

В свою чергу, для того, щоб почати будівельні роботи щодо об'єктів 1 і 3 категорії складності об'єктів будівництва, необхідно

пройти реєстрацію декларації, а для 4 і 5 категорії потрібно отримати дозвіл на виконання таких робіт.

Технічні правові акти встановлюють вимоги до проєктної документації та регламентують, яким чином будуть проводитись будівельні роботи. Такі акти є складовою нормативних юридичних фактів.

Завершення всіх видів будівельних робіт, які передбачені проєктом та на цій підставі досягнення результату є діями, що становлять юридичне значення.

Прийом об'єктів 1 і 3 категорії складності та передача їх до експлуатації здійснюється після реєстрації декларації, яка визначає готовність об'єкту до експлуатації та в якій визначено технічні показники. Оскільки процедура прийняття до експлуатації об'єктів 4 і 5 категорії об'єктів є достатньо складною та виконується на підставі акту, в якому визначена готовність об'єкта до експлуатації після того, як Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю України надасть сертифікат, в якому включені технічні показники. Цей акт підписується замовником.

В самій же процедурі прийняття збудованого об'єкту в експлуатацію та залежно від того, наскільки складно збудований об'єкт, одночасно можуть задіюватись адміністративний акт і правочин або виключно адміністративний акт.

Для того, щоб проводити господарську діяльність з капітального будівництва на законних підставах, потрібно в обов'язковому порядку отримати ліцензію та дотримуватися дозвільних процедур перед початком проведення робіт та виконати усі вимоги на технічні нормативні документи вже в процесі проведення будівництва, а результатом закінчення будівельних робіт буде встановлення правового статусу та проходження адміністративних процедур [29, с. 123].

У капітальному будівництві можуть виникати виробничо-господарські відносини, які встановлюють окремі форми і види для проведення будівельних робіт. Зазвичай, така діяльність опосередкована договором підряду на капітальне будівництво [29, с. 126].

Загалом, враховуючи вищенаведене, можна з упевненістю сказати про те, що основу містобудівної діяльності становить капітальне будівництво, а це схиляє до того, що містобудівна діяльність в більшій мірі відноситься до господарської.

На підставі вищевикладеного, слід зазначити, що під містобудуванням можна розуміти господарську діяльність, яка спрямована на те, щоб розвивати території, населені пункти, шляхом створення відповідних об'єктів та застосуванням заходів по їх оновленню, згідно до чинного законодавства та при поєднанні публічних інтересів.

Для містобудівної діяльності притаманні господарсько-правові відносини. Більш того, в контексті правового регулювання містобудування існує власний предмет, який включає взаємовідносини по плануванню та розвитку територій як на державному, так і на місцевому рівні та здійснення забудови через призму господарського використання земельних ресурсів, що дозволить забезпечувати сучасний розвиток держави загалом та її територій, зокрема, що і свідчить про взаємозв'язок господарського та містобудівного права як єдиного цілого.

## **2.2. Вплив земельних відносин в містобудуванні в контексті розвитку капітального будівництва**

Відповідно до ст. 14 Конституції України, ч.1 ст. 1 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), ч. 3 ст. 148 ГК України: «земля є основним багатством, що перебуває під особливою охороною держави»

[30;31;1]. Для того, щоб державі розвиватися в різноманітних сферах, землю необхідно використовувати розсудливо. Подібне закріплюється в ст. 1 Закону України «Про землеустрій», відповідно до якої: «стале землекористування – це використання земель, що визначається тривалим користуванням земельною ділянкою без зміни її цільового призначення, погіршення її якісних характеристик та забезпечує оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій території» [32].

Тобто, держава є ключовим суб'єктом на якого покладаються повноваження щодо розробки механізмів стосовно використання, експлуатації земель фізичним та юридичним особам та які б надавали змогу одержувати економічний ефект при правильному використанні такої землі, це стосується і капітального будівництва, яке на пряму має відношення до земельних ділянок. Тут слід погодитись з думкою Ю. Кондратенко, який наголошує: «однією з найважливіших особливостей правового регулювання містобудування є тісний зв'язок земельного і містобудівного законодавства з питань регулювання використання земель, визначених для містобудівних потреб. Даний зв'язок обумовлений тим, що на більшій частині земель міст здійснюється містобудівна діяльність» [33, с. 103]. Отже, земля є пріоритетною до об'єктів капітального будівництва.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про основи містобудування»: «регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства» [25]. В свою чергу, положення ч. 1 ст. 35 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлює: «після набуття права на земельну ділянку та відповідно до її цільового призначення замовник може виконувати підготовчі роботи, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами» [34]. Тобто, щоб проводити якусь діяльність

на землі, необхідно, щоб земельна ділянка отримала статус об'єкта цивільних прав та набула відповідні права.

Згідно ч. 1 ст. 79 ЗК України: «земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами» [31]. Згадаємо і Податковий кодекс України (далі – ПК України), який теж містить визначення земельної ділянки. Так, окремі положення встановлюють: «земельна ділянка – частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, цільовим (господарським) призначенням та з визначеними щодо неї правами» [35]. На нашу думку, термін, який надається в ПК України в частині «цільового (господарського) призначення» є не досить коректним, бо в ЗК України чітко окреслюється поняття цільове.

Далі виділимо статтю 79-1 ЗК України, яка: «передбачає формування земельних ділянок як об'єкта цивільних прав» [31]. Відповідно до ч. 9 цієї ж статті: «земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї» [31]. «Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру» (ч. 1 ст. 79-1 ЗК України) [31]. За положенням ч. 10 ст. 79-1 ЗК України: «державна реєстрація речових прав на земельні ділянки здійснюється після державної реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі» [31]. Таким чином, можна сказати, що особа, у якої є бажання займатися капітальним будівництвом, перш за все зобов'язана набути конкретні права на вже організовану (сформовану) земельну ділянку, яка є об'єктом цивільних прав, про що було зазначено вище.

Продовжуючи розгляд статей ЗК України, треба приділити увагу механізмам набуття права власності та користування щодо земельних ділянок. Так, ЗК України передбачено таке набуття:

Виходячи із системного аналізу статей 123,124,128,134,135 ЗК України, земельне законодавство передбачає наступні механізми набуття права власності, права користування на земельні ділянки: «шляхом проведення земельних торгів (аукціонів), без проведення земельних торгів на підставі відповідного рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування про передання у власність/користування земельної ділянки відповідним фізичним чи юридичним особам» [31]. Розглянемо кожен зі способів детальніше.

1. Набуття права власності, права користування на земельні ділянки шляхом проведення земельних торгів. Відповідно до ч. 1 ст. 135 ЗК України: «земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів» [31].

Тобто, якщо здійснюється продаж права власності, права користування на земельну ділянку через земельні торги у вигляді аукціону, то організатор торгів (органи державної влади та місцевого самоврядування) проводять необхідні дії стосовно формування земельної ділянки об'єктом цивільних прав; реалізують проєкт землеустрою; здійснюють державну реєстрацію такої ділянки, вносячи дані до земельного кадастру та присвоюють земельній ділянці кадастровий номер; здійснюють реєстрацію речового права на земельну ділянку тощо. В свою чергу учасник, який приймає участь у земельних торгах, зобов'язується сплатити внески, які пов'язані з реєстрацією та гарантіями і якщо цей учасник стане переможцем, він має право укласти договір купівлі-продажу або оренди земельної ділянки з організатором та на підставі цих договорів, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх

обтяжень»: «здійснити державну реєстрацію речового права на земельну ділянку» [36]. Вагомим плюсом для учасника земельних торгів є те, що затрати, які стосуються формування земельної ділянки цілком і повністю покладаються на організаторів і як наслідок, учасник не витрачає свій час і кошти на цю процедуру, а може відразу використовувати земельну ділянку за призначенням. З негативного можна відзначити те, що ціна на продаж земельної ділянки, відповідно до договору повинна бути сплачена не пізніше як за три дні. Однак, ч. 9 ст. 128 ЗК України встановлює: «розрахунки за придбання земельної ділянки можуть здійснюватися з розстроченням платежу за згодою сторін, але не більше ніж на п'ять років» [31]. Для того, щоб оптимізувати будівельну діяльність в контексті її регулювання, залучати інвестиції тощо, необхідно сформувати та реалізувати відповідний механізм, який дозволить розстрочувати платежі за придбані земельні ділянки з ціллю здійснювати капітальне будівництво, оскільки ця сфера вимагає великих матеріальних затрат та часу, тому той ефект, який міг би виникнути від капітального будівництва не може бути апріорі після набуття прав на земельну ділянку, які передбачаються законодавством, що ставить особу в несприятливі рамки по відношенню до інших осіб, які наприклад, можуть дозволити розрахуватись з розстроченням платежу.

2. Набуття права користування, права власності на земельну ділянку без проведення земельних торгів. Відповідно до ст. ст. 123, 124 128 ЗК України: «надання у користування земельних ділянок на умовах оренди, продаж земельних ділянок державної та комунальної форми власності фізичним та юридичним особам здійснюються місцевими державними адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування». «Громадяни та юридичні особи, зацікавлені в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, у придбанні

земельних ділянок у власність, подають заяву (клопотання) до відповідного органу виконавчої влади або сільської, селищної, міської ради» [31]. «Орган державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування у місячний строк розглядає заяву (клопотання) і приймає рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (якщо такий проект відсутній) чи про відмову в наданні у користування, продажу земельної ділянки із зазначенням обґрунтованих причин відмови» [31].

Також слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр», зазначено: «надання у користування земельної ділянки, зареєстрованої в Державному земельному кадастрі, право власності на яку зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, без зміни її меж та цільового призначення здійснюється без складення документації із землеустрою» [37]. В інших випадках, користування земельною ділянкою надається у зв'язку із зміною цільового призначення або якщо сформувалася нова земельна ділянка та здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою, яка встановлює межі земельної ділянки в натурі.

Згідно п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 381 «Про затвердження Порядку здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності», зазначається наступне: «покупці, заінтересовані у придбанні земельних ділянок державної та комунальної власності, укладають договір про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки з органом, що здійснює продаж земельних ділянок та сплачують авансовий внесок» [38]. Відповідно до п. 9 цієї ж Постанови встановлено: «авансові внески використовуються для фінансування робіт з проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки» [38].



Враховуючи зазначені положення, слід вказати наступне. Для того, щоб зацікавленою особою отримати земельну ділянку у власність без проведення торгів, вона повинна звернутись з клопотанням (заявою) до органів державної влади або місцевого самоврядування. Якщо буде прийнято позитивне рішення щодо розробки проєкту землеустрою, далі необхідно його погодити відповідно до вимог законодавства та після цього встановити межі земельної ділянки в натурі. Після виконання всіх дій треба зареєструвати земельну ділянку в кадастрі, присвоїти їй кадастровий номер, отримати рішення від відповідних органів про те, що така земельна ділянка передається у власність або в користування і зареєструвати речові права на земельну ділянку. До речі, як вірно наголошується в юридичній літературі: «щоб таке надання було законним, треба здійснювати державний контроль» [39, с. 110-111].

Після сформованої земельної ділянки як об'єкта цивільних прав та проходження реєстрації, особа має право користуватися земельною ділянкою виходячи із відповідних категорій, перелік яких зазначений в ст. 19 ЗК України [31]. Що стосується капітального будівництва, то положення ст. ст. 38, 39 ЗК України зазначають: «до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. Використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм» [31].

Характеризуючи положення статей, можна вказати на те, що капітальне будівництво може здійснюватись на землях житлової та громадської забудови та на ділянках іншого цільового призначення (землі промисловості, зв'язку, транспорту) тощо.

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що відповідно до чинного земельного законодавства України, яке регламентує та здійснює регулювання земельних відносин, передбачено механізм, який дозволяє:

– набувати право власності та користування земельними ділянками через проведення земельних торгів;

– набувати право власності та користування земельними ділянками без проведення земельних торгів.

В цілому, для того, щоб забезпечити рівний доступ для забудовників (замовників) до земельних ресурсів та цим самим поповнювати місцевий бюджет, більш доцільним вбачається перший спосіб.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗА ДОПОМОГОЮ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА

#### 3.1. Зарубіжний досвід державного регулювання капітального будівництва

Передові країни світу демонструють, якщо ефективно виконувати покладені на державу функціональні обов'язки – це дає сильний поштовх в розвитку капітального будівництва. У зв'язку з цим, виникає необхідність проаналізувати зарубіжний досвід щодо регулювання капітального будівництва та охарактеризувати, яким чином державою використовуються деякі з господарсько-правових засобів.

Одне з першочергових питань, на яке потрібно звернути увагу – забезпечення житлом населення, оскільки житлові будинки як один з видів будівельної продукції необхідні абсолютно кожній без виключення людині.

Досить цікавим досвідом під час державного регулювання та стимулювання щодо будівництва житла, який не завадило б перейняти Україні, враховуючи сьогоденні реалії, представлені в таких провідних країнах як Німеччина, Фінляндія, Швеція тощо.

В Фінляндії існує закон, який обмежує усі види оподаткування фізичних та юридичних осіб до встановленого рівня 32 %. Позитивним є те, що молоді сім'ї мають змогу придбати квартиру за допомогою кредиту (розстрочки) під 3 % річних до 20-25 років. Як стимул для того, щоб народжували дітей, за законодавством Фінляндії вартість на оплату квартири, яка була придбана може бути знижена від 25 до 50 % – це залежить від того, скільки дітей народилося.

В свою чергу, у Франції існує система щодо заощаджень будівлі та виражається низькою процентною ставкою, яка може нараховуватись як на заощадження, так і на премії, кредити тощо. Ощадні рахунки містять два основні види: 1) ощадна книжка, тобто особа може накопичувати приблизно до 20 тисяч євро, а після цього отримати пільгу на придбання житла у кредит до 80 тисяч євро під 3,75 % річних. З поміж зазначеного, до вкладу входить і державна премія розміром 1,5 тисяч євро; 2) рахунки PEL (план житлових заощаджень). На цих рахунках можна накопичувати до 80 тисяч євро і також отримати пільгу, але вже на кредит під 120 тисяч євро і 4,8 % річних [40, с. 147].

В США, існуюча система щодо фінансування житла демонструє складний, масштабний ринок, в якому діє неймовірна кількість установ (банки, асоціації, страхові компанії) тощо. В цій країні кредит представлений системою двох рівнів, яка була сформована ще в 30-ті роки ХХ століття. Для того, щоб фінансово підтримувати іпотечні банки, в 1938 році в США створили Федеральну національну іпотечну асоціацію, основним призначенням якої є закупка боргів клієнтів в іпотечних банків і реалізація ринку боргових зобов'язань, який є вторичним. Також в США існує Державна національна іпотечна асоціація і Федерація, яка надає кредит на житлове будівництво. В Канаді іпотечні банки здійснюють кредитні операції з нерухомістю та займаються інвестиціями, які є довгостроковими та відносяться до цінних паперів та корпорацій [41, с. 46].

Іншим питанням, якому приділяється значна увага в зарубіжних країнах є момент ціноутворення в будівництві, який також в обов'язковому порядку потрібно коротко охарактеризувати.

Заходи державного регулювання в зарубіжних країнах, які регулюють ціни на житло (будівельні роботи), використовуються в переважній більшості розвинених країн. Механізм такого регулювання проводиться наступним чином: якщо прибуток нижче за встановлений

нормами рівень, то регулюючі дії не здійснюються, а якщо прибуток вище норми, на органи державної влади покладено повноваження, які дозволяють їм заморозити ціни в порядку адміністративного законодавства. Як приклад, в Швеції контроль за цінами покладається на Державне управління, яке надає Міністерство цивільної адміністрації. В той же час, кожна губернія має фахівців, які стежать за формуванням цін на товари і послуги, в тому числі це стосується і цін на житло, а також мають право вносити корективи стосовно їх регулювання. Якщо ціни досить сильно підскочили у зв'язку з інфляцією, то уряд в праві також їх заморозити. З позиції експертів по даному питанню, замороження цін має короткостроковий ефект для того, щоб відновити баланс на ринку житла.

Також можна відзначити, що в зарубіжних країнах вагоме значення на ціноутворення в будівельній сфері покладається на замовника, оскільки від того, як він здійснює свою діяльність, залежить, які будуть витрати під час виробництва. В країнах Англії та Фінляндії у замовника є представник – архітектор, на якого покладається обов'язок попередньо встановити вартість будівництва об'єкта, провести відповідні торги, внаслідок яких буде обрано генерального підрядника, що дозволить визначитись з методами виробництва, які будуть застосовані з метою, щоб оптимізувати вартість будівництва. В США створюються технічні та економічні показники в сфері будівництва, які призначені для формування вартості і трудомісткості щодо будівництва об'єкта. Тут якщо ціна вища ніж встановлені показники, які повинні бути в районі 10-12 % щодо витрат на виробництво, то органи державної влади в праві втручатися та регулювати ціну. Якщо підвищення цін не пов'язується з нормами прибутку, можуть бути прийняті заходи, які обмежують ціну [41, с. 47].

Отже, як підсумок, відзначимо, що державний досвід щодо іпотечного кредитування та ціноутворення, без сумніву дає позитивний

ефект в контексті розподілу доходів та ресурсів суспільства, забезпечує рівні права, обов'язки та можливості значної кількості громадян. Запровадження зазначених механізмів в нашій державі сприяло б розвитку житла загалом та задовольняло потреби населення, зокрема.

Продовжуючи, акцентуємо увагу на житлову політику в зарубіжних країнах, яка спрямовується не тільки на будівництво нових житлових будинків, приміщень тощо, але й і займається реконструкцією застарілих житлових фондів. Питанню реконструкції приділяється значна увага. Якщо в країнах Європи в більшій мірі процеси модернізації, реконструкції житлових будинків закінчуються, то в Україні лише починають розроблятися відповідні норми та проекти, які направлені на реконструкцію житлових будинків. Основною причиною такого «запізнення» є те, що в нашій державі досить молодий житловий фонд. Враховуючи і те, що в Україні величезна кількість недоліків та постійно зростаючі вимоги щодо комфорту житла, це і сприяє тому, щоб радикально реконструювати старі житлові будівлі.

До прийомів, які характерні для реконструкції та модернізації житлових будинків в країнах Європи відносять: а) місця, які переплануються під час загального користування та квартири, яким притаманні випадки здійснювати перепланування як з приростом площі в цілому, так і під час збільшення загальної площі; б) зростання загального розміру квартир та приміщень за рахунок прибудов, площ балконів, які розширюються; в) надбудова у вигляді додаткового мансардного поверху; г) додаткові прибудови в торцях будівель; г) зовнішні огорожувальні конструкції, які утеплюються; д) оновлення зовнішнього вигляду архітектурних житлових будівель.

В 50-х роках ХХ століття в Радянському Союзі і окремих зарубіжних країнах масово почали впроваджуватися великопанельне і великоблочне будівництво. Для розуміння, великопанельне будівництво в ряді країн СРСР та Європи за досить короткий проміжок часу досягало

50-70 % [41, с. 48]. Тобто, такі споруди зазвичай розміщувалися в центрі міста і забезпечувались необхідною транспортною та інженерною інфраструктурою, а це говорить про користь щодо їх реконструкції, в процесі якої розв'язуються питання на те, щоб зберегти існуючий житловий фонд або оновити його, в тому числі підвищувати рівень комфорту в квартирах. Безумовно, для такої реалізації потрібні значні фінанси.

Окремо виділимо Німеччину, в якій проводився значний обсяг робіт з реконструкції житлових будинків [42]. Починаючи з 70-х років капітальні вкладення в будівництво житла досягало 59 млрд. марок, з яких 21 млрд було витрачено за цільовим призначенням на оновлення та ремонт житла. Підходом, який використовується в Німеччині для організації реконструкції будівництва житла, заснований на підтримці будівельних компаній, які залучені державою. Тобто, федеральна влада виступає як посередник між замовником та інвестором, надає усю належну допомогу та здійснює контроль і координацію дій за тим як проводиться реконструкція. До речі, такий підхід був прийнятий і в Україні, бо свого часу саме житлові будинки, які будувалися за проектами радянського часу були основою спальних районів в великих містах в Німеччині.

Приблизно такий же досвід прийнятий у Франції. Якщо виникає необхідність, перебудовують перші поверхи квартир для осіб з інвалідністю та літніх людей з відповідним сучасним обладнанням та плануванням, яке створює вихід на озеленені ділянки. Такі заходи використовуються і за проханням сімей, які живуть в цих квартирах, після настання пенсійного віку членів сім'ї. За спеціальне обладнання, яке використовується при такій реконструкції вилучається окрема плата з власників квартир, яка покривається з пенсійних або інвалідних фондів [43].

На сьогоднішній день, у Франції діє три державні програми, які направлені на реконструкції будівельної сфери: 1) програма, яка направлена на покращення житла. За цією програмою надаються субсидії до 35 % від вартості всіх робіт та якщо будуть дотримуватися умови по реконструкції не більш ніж три роки; 2) соціальні програми, які є тематичними. За цією програмою субсидії надаються до 70 % від вартості робіт громадянам, у яких низький рівень доходів; 3) програма, яка направлена на оновлення будівель. За цією програмою домовласникам надаються значні податкові пільги під час проведення реконструкції [44].

Будівельні фірми займаються реалізацією цих програм та на конкурсній основі конкретна фірма проводить реконструкцію житла за найменшу вартість. Переможець конкурсу формує графік для організації всіх необхідних робіт по відновленню будинку, до яких включається: заміна проводки, сантехніки, старих панелей стін та повне перепланування квартири.

Схожим є досвід і у Фінляндії. Він сформований на залученні технологій, які дають змогу забезпечити та створити комфортні умови для проживання мешканців і водночас направлені на те, щоб знизити енерговитрати на опалення, воду, електроенергію тощо. В цій країні використовуються передові інженерні устаткування і будівельні конструкції, які в свою чергу, створюють керовані системи за мікрокліматом приміщень, оптимізують тепло та режими освітлення. Абсолютно всі роботи проводяться чітко, механізовано та погодинно, відповідно до встановленого графіку. І що найголовніше, така технологічна форма ніяк не порушує ритм мешканців. Особливістю, яка характерна для Фінляндії – це матеріали високої якості та готова продукція. Всі етапи по реконструкції контролюються, які базуються на отриманні постійної інформації про стан конструктивних елементів тощо [40, с. 149].



Виділимо і таку країну як Швеція. Особливостями реконструкції житла в цій країні є наступні: 1) житловий фонд оновлюється залежно від ситуації, яка існує на ринку житла, шляхом надання субсидій та кредитів і здійснюється відповідно до державного регулювання; 2) відшкодування витрат на ремонт та технічне обслуговування здійснюється за рахунок квартплати, навіть якщо квартира орендується в муніципальному секторі; 3) існування системи перерозподілу коштів за рахунок податків з власників на житлову нерухомість та її спрямування на реалізацію житлових посібників; 4) характер втручання влади в сферу реконструкції обмежений.

Насамкінець проаналізуємо один із напрямків, який функціонує в більшій частині країн, в сфері будівельного комплексу – це державно-правове партнерство в частині створення проєктів будівництва. Незважаючи на значний зріст приватного сектору економіки, державна власність має галузі народного господарства, які оновлюються та розвиваються за рахунок коштів державного бюджету. Це стосується і сфери капітального будівництва, яка направлена на будівництво державних об'єктів, які є соціально-значимими. Але, як часто буває і навіть в розвинених країнах, не завжди держава може в повному об'ємі виділяти необхідну фінансову допомогу для того, щоб здійснювати масштабне будівництво, саме тому тут на допомогу приходить приватний бізнес, у якого достатньо знань, навичок, матеріально-технічної бази, ресурсів тощо.

Взагалі, державно-правове партнерство сфери капітального будівництва в країнах світу направлено на: будівництво та експлуатацію об'єктів житла муніципального призначення в обмін на право забудови або переобладнання загальноосвітніх шкіл, лікарень та на розвиток інших земельних ділянок; будівництво сучасних комунальних мереж (каналізація, водопровід тощо) та будівництво і обслуговування автомагістралей, залізничних доріг. Слід відмітити значну подію, коли

за схемою концесії було реалізовано будівництво і експлуатація Євротунелю.

Найбільш значимий відбиток таке партнерство набуло в США, Великобританії та Німеччині. Наприклад в Великобританії держава та приватний бізнес співпрацюють та погоджують проекти на оновлення лікарень, шкіл та деяких об'єктів міського господарства. В багатьох інших країнах перше місце по реалізації проектів займає сфера будівництва та реконструкції автодоріг [45, с. 62-63].

Польща як країна Європейського Союзу також має відношення до державно-правового партнерства. Проте, слід відмітити, що таке партнерство в цій країні ще тільки розвивається та вже набуває вагомого значення. Закон, який був прийнятий в Польщі про приватно-державне партнерство здійснює регулювання договорів, сторонами яких є держава (уповноважені органи) і приватні особи та регламентує порядок щодо реалізації проектів в рамках партнерства, проводить розрахунки [40, с. 149].

Викладене вище дає змогу стверджувати, що для України основоположною задачею є визначити будівельну галузь як одну із стратегічних. Першочерговими базовими кроками, які сприятимуть розвитку капітального будівництва, враховуючи зарубіжний досвід, можна виділити наступні:

- здійснювати необхідно заходи, які зменшать бюрократичні процедури під час підготовчих моментів до здійснення капітального будівництва;

- здійснювати посилення контролю за якістю обладнання, матеріалів та будівельної продукції;

- запровадити механізм відповідно до стандартів ЄС, який дасть змогу встановити сучасні технічні вимоги для того, щоб ефективно здійснювати капітальне будівництво.

Запровадження таких кроків, без сумніву підвищить ефективність державного регулювання в сфері капітального будівництва загалом та покращить показники будівельної галузі, зокрема, що як наслідок поліпшить економічний стан держави [40, с. 150].

Таким чином, підводячи загальний підсумок дослідження, зазначимо, що державне регулювання капітального будівництва в зарубіжних країнах цікаве тим, що значна частина повноважень передається місцевим органам державної влади та місцевого самоврядування, які під час обговорення та реалізації будівельних проектів в праві на власний розсуд враховувати особливості тієї чи іншої місцевості, на якій буде здійснюватися капітальне будівництво.

### **3.2. Основні напрями державної політики щодо удосконалення господарсько-правових засобів капітального будівництва з врахуванням проблемних питань**

Державний вплив та його ключова ціль на економіку полягає в створенні необхідних умов для її розвитку. Проводити будівельну політику державою неможливо без посилення засад правового забезпечення економічного стану та удосконалення правового регулювання господарської діяльності. Ключовим господарсько-правовим засобом, який має стратегічний вплив на господарський комплекс держави та яскраво втілює засади державного регулювання економічного напрямку – становлять державні програми розвитку країни. Такі програми важливі тим, що задають напрям розвитку та забезпечують централізацію ресурсів, на основі чого і вирішуються ключові задачі, що поставлені перед суспільством та державою.

Одним із видів програм, які викликають інтерес в межах нашого дослідження та встановлюються на законодавчому рівні є державні цільові програми, яким і буде присвячений даний підрозділ.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» встановлено: «державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [46].

Із положення зазначеної статті можна чітко побачити, що державні програми створюють всі необхідні передумови для того, щоб забезпечити оптимізаційний вплив держави на капітальне будівництво. Про необхідність використання державних програм як одного з видів господарсько-правового засобу свідчить і досвід нашої країни, коли на початку 90-х років по причині самоусунення держави від виконання покладених на неї обов’язань, які направлені на розвиток економіки, у зв’язку з чим, було завдано катастрофічних наслідків і економіці загалом, і сфері капітального будівництва, зокрема.

В той же час, намагання вплинути на економіку держави за допомогою програмного методу та вийти з кризового стану, в тому числі і будівельної галузі, не були ефективними. Регулюючий потенціал зазначеного господарсько-правового засобу і на сьогоднішній день знаходиться під впливом управлінської діяльності органів державної влади та залишається не реалізованим. Для того, щоб подолати кризовий стан капітального будівництва сьогодні, навіть враховуючи несприятливі реалії, законодавцями було прийнято спеціальні програми, які закріплені за рядом нормативно-правових актів та проводяться за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Однак, як наголошувалось експертами зазначеної сфери, такі програми себе не реалізували та залишаються неефективними для того, щоб стимулювати капітальне будівництво.

Цілком логічною з цього приводу є думка Д.В. Задихайло, який акцентує увагу на наступній закономірності: «незважаючи на цілу низку державних стратегій, концепцій та програм розвитку економіки тих чи інших її галузей, де достатньо об'єктивно констатуються фрагментарність чи системність негараздів, деструктивних явищ економічної сфери, у цілому якісні параметри національної економіки залишаються без змін» [47, с. 115]. Зазначену позицію вченого можна поширювати і на капітальне будівництво. І все ж таки, виникає цілком логічне питання: чому цей господарсько-правовий засіб державного впливу, який спрямовується на оптимізаційний потенціал капітального будівництва, до сих пір не реалізований на достатньому рівні? Спробуємо з'ясувати.

Одна з головних причин такої «не реалізації» полягає в тому, що конкретного стратегічного напрямку щодо розвитку капітального будівництва не існує. Усі програми, які свого часу були прийняті та начебто «реалізовані», застосовувались безсистемно, не взаємопов'язувались одна з одною і головною ціллю яких було не забезпечити сталий розвиток капітального будівництва, а вирішити інші соціально-економічні задачі, у зв'язку з чим, здійснювався виключно опосередкований вплив держави на розвиток зазначеної сфери. Більш того, перед тим як вирішувати окремі проблеми, вони не обговорювались, щоб знайти раціональне зерно по ліквідації прогалин та недоліків, та і взагалі не було навіть усвідомлення місця капітального будівництва у такій специфічній та складній системі як містобудування.

Продовжуючи, зазначимо, що капітальне будівництво сприяє вирішенню соціально-економічних задач, а тому потрібно розуміти, які задачі першочергові, а згодом стратегічні, будуть розв'язуватися проведенням необхідних робіт з капітального будівництва, так і який орієнтир розвитку для їх вирішення потрібно застосовувати, щоб ефективно розвивати будівельну галузь держави. Тобто, таке

розуміння дає змогу конкретно сформулювати ключові задачі економічної політики в будівельній галузі та окреслити їх господарсько-правове забезпечення. Як вже неодноразово наголошувалось, для того, щоб проводити оптимізацію капітального будівництва, одних задач замало, потрібно ще і відповідне матеріальне забезпечення, яке допоможе втілити державні програми в реальне життя. Зазначений підхід, в свою чергу, дозволяє чітко окреслити взаємодію між програмами, які спрямовуються на безпосередній та опосередкований розвиток капітального будівництва і на цій же основі виділити господарсько-правові засоби, які потрібні для їх реалізації. Також це дозволить сформувати комплексну ієрархію інших господарсько-правових засобів та впорядкувати їх поширення, що дасть змогу економити державні кошти під час проведення конкретних оптимізаційних заходів впливу держави в межах економічної політики будівельної галузі [48, с. 226].

Тобто, якщо уряд навчиться чітко усвідомлювати, які проблеми повинні вирішуватися як першочергові, то це, в свою чергу, дасть змогу зрозуміти, який інструмент та в які строки його потрібно задіяти у контексті будівельного комплексу держави. Однак, як би там не було, абсолютно усі існуючі програми будь-то державного чи регіонального рівня, чи загальні або які стосуються окремих видів капітального будівництва, повинні становити комплексну систему та бути взаємоузгодженими. Для вирішення цієї проблеми потрібно створити єдиний реєстр державних програм, які існують на всіх перелічених вище рівнях.

Державна програма розвитку капітального будівництва повинна також враховувати євроінтеграційний напрям для розвитку економіки, що зумовлює розвиток будівельної сфери як сучасної та продуманої системи, а це, в свою чергу, не тільки прискорить євроінтеграцію, але і дасть змогу оптимізувати витрати під час проведення господарської

діяльності в будівельній сфері, базуючись на раціональності землекористування та мінімізує ступінь відходів під час проведення будівельних робіт [48, с. 227].

Далі, для того, щоб ефективно реалізовувати Державну програму розвитку капітального будівництва, необхідно прозоре відображення її складових частин. Так, без прозорого бачення стратегічного розвитку будівельної галузі, формувати та реалізовувати оптимізаційний вплив не є можливим, оскільки правильно підібрані стратегічні цілі дадуть змогу належно відобразити інші складові програми. Однак і тут, якщо немає розуміння цілей, які ставляться, досить важко здійснювати контроль за ходом виконання державної програми та здійснювати корективи при необхідності. У зв'язку з цим, в обов'язковому порядку, повинні бути визначені і тактичні завдання господарсько-правової оптимізації, що дозволить правильно окреслити ресурси, які необхідні на кожний етап для реалізації державного впливу на капітальне будівництво.

Наступний проблемний момент, який потрібно охарактеризувати, полягає в тому, що засоби, які використовуються вітчизняними будівельними підприємствами, не здатні повністю забезпечувати перехід будівельного комплексу на сталий розвиток. Тобто, однією зі складових для ефективного розвитку зазначеної сфери є питання матеріального-технічного забезпечення. На нашу думку, для цього необхідно передбачити список сучасного будівельного обладнання, закупка якого повинна здійснюватись за рахунок коштів державного бюджету для того, щоб оновлювати основні фонди будівельних підприємств.

Отже, реалізація державних програм стосовно оптимізації капітального будівництва повинна містити чітке ресурсне забезпечення для їх виконання, бо без цього державні програми є простою формальністю, які закріплені в нормативно-правових актах.

Ще однією з важливих складових можна виділити кількісні та якісні показники, які і дозволять одержати відповідь на питання:

здійснюється оптимізація капітального будівництва чи ні? Кількісні та якісні показники повинні бути прораховані до дрібниць ще на етапі підготовки державних програм, при цьому такі прорахунки повинні здійснювати спеціалісти, які здатні надати конкретні цифрові дані. З-поміж встановлення чітких показників та результатів, треба ще встановити відповідні строки для того, щоб їх досягнути [48, с. 228]. Як наслідок, це дасть змогу здійснювати конкретний державний контроль за правильним використанням ресурсів, які залучаються та вносити зміни для визначення засобів державного впливу, що в свою чергу, цілком і повністю дозволить реалізувати оптимізаційний вплив капітального будівництва вже на практиці.

Державні цільові програми в контексті розвитку сфери капітального будівництва повинні не лише фіксувати основоположний зміст відповідної економічної моделі, визначати її чинники та мету, але і мають бути досягнуті під час її формування та залучення засобів, які сприяють тому, щоб держава активно впливала на економічні процеси і реалізовувала себе як суб'єкт господарських правовідносин. Визначення господарсько-правових засобів мають не останнє значення для забезпечення оптимізаційного впливу та які можуть бути використані під час їх реалізації, які дозволяють на практиці працювати системно та органічно поєднувати приватно-правові механізми.

Враховуючи наведене та базуючись на Державній програмі розвитку капітального будівництва, виокремлювати нормативно-правові акти, які необхідні для того, щоб в правовому полі реалізувати її ціль та передбачати внесення змін, які необхідні або приймати нові законодавчі акти, які будуть більш продумані та значимі, оскільки в сучасному законодавстві з питань державних програм, на жаль, таких основоположних моментів не передбачено.

Для розуміння зазначеного підходу можна навести приклад стосовно вирішення проблемних питань щодо недобудованих об'єктів.



Наприклад, триваюче будівництво мостового переходу в Херсоні, який має дещо спростити рух між районами міста. Таке будівництво чиновники охарактеризували як «проект століття». Проте, як стало відомо та і навіщо дивуватись, аудитори, які здійснювали перевірку цього об'єкту, з'ясували, що тут має місце бути кримінальна складова. Це стосується і «відкатів», і відсутності необхідної технічної документації, і завищеність вартості окремих видів робіт зі сторони підрядників. А що вже говорити про підприємства, які виконують роботи на цьому об'єкті без належно оформленої ліцензії. За якість виконання робіт можна взагалі мовчати [49].

І це лише один із об'єктів, а скільки їх по всій Україні, де маса порушень, які просто не дають змогу реалізовувати оптимізаційний вплив капітального будівництва. Отже, безсумнівне існування великої кількості недобудованих об'єктів викликає різні проблемні питання: заморожені капіталовкладення; відсутня можливість отримувати прибуток будівельними компаніями; соціальна напруга серед населення по причині неможливості отримати житло; порушення обліку міст [50, с. 21] тощо. Тому є всі підстави для того, щоб прийняти таку програму.

Підсумовуючи, зазначимо, що державний вплив на сферу капітального будівництва формується та реалізується з врахуванням державних цільових програм, змістовний характер яких створює всі необхідні передумови для того, щоб забезпечити оптимізаційний вплив держави на капітальне будівництво.

Зазначені програми мають досить багато проблемних питань, однак виділимо найголовніші, серед яких:

- відсутність конкретного стратегічного напрямку щодо розвитку капітального будівництва;
- проблема матеріального забезпечення господарсько-правових засобів, які сприяють забезпеченню капітального будівництва;

- розгалужена система державних цільових програм;
- застарілість господарського-правових засобів, які не в змозі забезпечити перехід будівельного комплексу на сталий розвиток.

В свою чергу, можливими напрямками удосконалення, які сприяють вирішенню означених проблем є наступні:

- створення єдиного реєстру державних цільових програм, який дозволить сформувати комплексність та взаємоузгодженість таких програм;
- встановлення тактичних завдань, реалізація яких дозволить оптимізувати капітальне будівництво;
- раціональне використання коштів, яке дозволить залучати сучасне устаткування та обладнання для того, щоб набагато ефективніше оновлювати будівельні фонди;
- закріплення на законодавчому рівні конкретних якісних та кількісних показників, які нададуть змогу доцільно використовувати ресурси для оптимізації капітального будівництва.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до мети та задач дослідження, автором наведено теоретичне узагальнення сфери капітального будівництва за допомогою господарсько-правових засобів, визначено проблеми правового регулювання, а також сформульовано пропозиції щодо їх вирішення та вдосконалення зазначеної сфери. У результаті проведеного дослідження окреслено ряд висновків:

1. Відсутність законодавчого закріплення поняття «капітальне будівництво» та одностайність наукової спільноти в цьому питанні дало змогу сформулювати наступне визначення.

Під капітальним будівництвом можна розуміти господарську діяльність, яка спрямовується на те, щоб створювати та оновлювати основний капітал нерухомих об'єктів, сприяти розвитку територій держави та вирішувати інші значимі соціальні задачі шляхом проведення будівельних робіт.

Серед основних видів капітального будівництва виділимо наступні: 1) «нове будівництво»; 2) реновація (економічний процес), яка містить в собі структурні елементи (розширення, реконструкцію, капітальний ремонт, реставрацію); 3) технічне переоснащення та покращення; 4) перепрофілювання; 5) консервація (розконсервація як протилежність).

2. Господарсько-правові засоби капітального будівництва слугують для того, щоб забезпечити та реалізувати основну мету – належну оптимізацію капітального будівництва з урахуванням сучасного стану економіки та будівельної галузі, оскільки держава, коли здійснює будівельну політику, повинна об'єктивно оцінювати свої зусилля та ресурси, які є в наявності.

Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва можна поділити на певні групи.

– до першої групи входять: а) договори (типові), які спрямовуються під час обмеження конкретних прав монополій у зв'язку з підключенням новозбудованих об'єктів до мереж, що постачають енергетичні ресурси; б) удосконалення положень чинного законодавства стосовно договорів сфери капітального будівництва; в) адаптація технічних будівельних норм під Європейські будівельні стандарти (Єврокоди).

– другу групу становлять програмні засоби, до яких держава має пряме відношення та в основі яких лежить макроекономічний рівень. Серед таких засобів: а) узгоджені довгострокові плани стосовно територіального розвитку, оскільки капітальне будівництво виступає як пряма складова містобудування, яка сприяє розвитку економічного стану держави; б) цільові державні програми зазначеної сфери та деякі програми, які мають соціально-економічний характер, забезпечують розвиток капітального будівництва опосередковано та виступають виключно як інструмент під час вирішення програмних задач. Цю групу засобів мікроекономічного рівня становлять: а) державно-приватне партнерство; б) державне замовлення; в) державні закупівлі.

– третю групу становлять господарсько-правові засоби, які стимулюють та підвищують ефективність господарської діяльності будівельних підприємств: а) лізинг будівельного обладнання, що закупасться за кошти державного бюджету; б) значна реконструктивна будівельна діяльність; в) випереджальна забудова; г) підтримка освіти, яка необхідна для навчання спеціалістів зазначеної галузі; г) прозорість та електронне урядування; д) інформаційна підтримка, яка забезпечує доступ будівельних підприємств до фінансування організаціями Європейського Союзу.

– четверту групу становлять господарсько-правові засоби, які забезпечують легітимність господарської діяльності капітального будівництва: а) проведення ліцензії; б) проведення сертифікації навичок

професіоналів та будівельних матеріалів; в) перекваліфікація професіоналів.

Для господарсько-правової оптимізації капітального будівництва з ціллю отримати максимально позитивний ефект, необхідно дотримуватись деяких засад (принципів): 1) принцип програмності; 2) принцип економічності; 3) принцип системності. В комплексі, ці засади формують базу під час застосування таких засобів при проведенні економічної політики в будівельній сфері, яка спрямована на постійний розвиток будівельної галузі.

3. Під містобудуванням можна розуміти господарську діяльність, яка спрямована на те, щоб розвивати території, населені пункти, шляхом створення відповідних об'єктів та застосування заходів по їх оновленню згідно до чинного законодавства та при поєднанні публічних інтересів.

Для містобудівної діяльності притаманні господарсько-правові відносини. Більш того, в контексті правового регулювання містобудування існує власний предмет, який включає взаємовідносини по плануванню та розвитку територій як на державному, так і на місцевому рівні та здійснення забудови через призму господарського використання земельних ресурсів, що дозволить забезпечувати сучасний розвиток держави загалом та її територій, зокрема, що і свідчить про взаємозв'язок господарського та містобудівного права як єдиного цілого.

4. Відповідно до чинного земельного законодавства України, яке регламентує та здійснює регулювання земельних відносин, передбачено механізм, який дозволяє:

- набувати право власності та користування земельними ділянками через проведення земельних торгів;
- набувати право власності та користування земельними ділянками без проведення земельних торгів.

В цілому, для того, щоб забезпечити рівний доступ для забудовників (замовників) до земельних ресурсів та цим самим поповнювати місцевий бюджет, більш доцільним вбачається перший спосіб.

5. Державне регулювання капітального будівництва в зарубіжних країнах цікаве тим, що значна частина повноважень передається місцевим органам державної влади та місцевого самоврядування, які під час обговорення та реалізації будівельних проєктів в праві на власний розсуд враховувати особливість тієї чи іншої місцевості, на якій буде здійснюватися капітальне будівництво.

Для України основоположною задачею є визначити будівельну галузь як одну із стратегічних. Першочерговими базовими кроками, які сприятимуть розвитку капітального будівництва, враховуючи зарубіжний досвід, можна виділити наступні:

- здійснювати необхідно заходи, які зменшать бюрократичні процедури під час підготовчих моментів до здійснення капітального будівництва;
- здійснювати посилення контролю за якістю обладнання, матеріалів та будівельної продукції;
- запровадити механізм відповідно до стандартів ЄС, який дасть змогу встановити сучасні технічні вимоги для того, щоб ефективно здійснювати капітальне будівництво.

Запровадження таких кроків без сумніву, підвищить ефективність державного регулювання в сфері капітального будівництва загалом та покращить показники будівельної галузі, зокрема, що як наслідок поліпшить економічний стан держави.

6. Державний вплив на сферу капітального будівництва формується та реалізується з врахуванням державних цільових програм, змістовний характер яких створює всі необхідні передумови для того,

щоб забезпечити оптимізаційний вплив держави на капітальне будівництво.

Зазначені програми мають досить багато проблемних питань, однак виділимо найголовніші, серед яких:

- відсутність конкретного стратегічного напрямку щодо розвитку капітального будівництва;
- проблема матеріального забезпечення господарсько-правових засобів, які сприяють забезпеченню капітального будівництва;
- розгалужена система державних цільових програм;
- застарілість господарського-правових засобів, які не в змозі забезпечити перехід будівельного комплексу на сталий розвиток.

В свою чергу, можливими напрямками удосконалення, які сприяють вирішенню означених проблем є наступні:

- створення єдиного реєстру державних цільових програм, який дозволить сформувати комплексність та взаємоузгодженість таких програм;
- встановлення тактичних завдань, реалізація яких дозволить оптимізувати капітальне будівництво;
- раціональне використання коштів, яке дозволить залучати сучасне устаткування та обладнання для того, щоб набагато ефективніше оновлювати будівельні фонди;
- закріплення на законодавчому рівні конкретних якісних та кількісних показників, які нададуть змогу доцільно використовувати ресурси для оптимізації капітального будівництва.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV (останні зміни: 13.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18(22). Ст. 144.
2. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1764 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2001. № 1764.
3. Про затвердження Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2005 року № 668 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2005. № 668.
4. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 року № 687-XIV (останні зміни: 13.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
5. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 травня 2011 року № 45 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2011. № 45.
6. Брагінський М.І. Врахування мотиваційної складової при розробці механізму матеріального стимулювання робітників на промислових підприємствах. *Економічний аналіз: зб. наук. праць*. Тернопіль: ТНЕУ, 2010. Вип. 7. С. 350–353.
7. Вінник О.М. Господарське право: курс лекцій. Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ: Атіка, 2004. 624 с.



8. Гриценко Г.М. Господарсько-правове регулювання організації і здійснення капітального будівництва в Україні: монографія. Донецьк: ЮгоВосток, 2012. 210 с.
9. Сафонов Ю.М., В.Г. Євтєєва, Капітальне будівництво як економічна категорія. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. Чернівці, 2014. № 1. С. 37–45.
10. Ткач А.П. Будівельна діяльність: Парламентське вид-во, 2002. 320 с.
11. Квасніцька О.О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. *Наукові праці Національного університету, Одеська юридична академія*. Одеса, 2011. № 10. С. 413–423.
12. Мамутова В.К. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики капітального будівництва. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf> (дата звернення: 20.03.2020).
13. Миронець І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 229 с.
14. Собчак А.О. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
15. Кубко Є.Б. Капітальне будівництво як галузь матеріального виробництва. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. праць. Харків: Видво «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.
16. Садіков О.М. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 302 с.
17. Алексєєв С.С. Правові засоби: постановка проблеми, поняття, класифікація. *Радянська держава і право*. 1987. № 6. С. 12–19.

18. Малько О.В. Правові засоби як загальнотеоретична проблема. *Правознавство*. 1999. № 2. С. 15–19.
19. Пугінський Б.І. Цивільно-правові засоби в господарських відносинах / Б.І. Пугінський. М.: Юрид. літ., 1984. 224 с.
20. Мілаш В.С. До питання про шляхи вдосконалення господарсько-правового регулювання відносин, що виникають у сфері ринкового обміну. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 8. С. 73–77.
21. Ісаков В.Б. Фактичний склад в механізмі правового регулювання / В.Б. Ісаков; Наук. ред.: Алексєєв С.С. Саратов: Вид-во Саратов. ун-та, 1980. 128 с.
22. Бабін Б. Програмність регулювання як феномен кризи міжнародної правової системи. *Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи)*: статті учасників Міжнар. «круглого столу» (м. Львів, 3–5 грудня 2010 року). Львів: Галицький друкар, 2010. С. 21–30.
23. Варенко В.М. Системний аналіз інформаційних процесів: навч. посіб. / В.М. Варенко, І.В. Братусь, В.С. Дорошенко, Ю.Б. Смольніков, В.О. Юрченко. К.: Університет «Україна», 2013. 203 с.
24. Щербина В.С. Господарське право: підручник / В.С. Щербина. 5-те вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2014. 600 с.
25. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2780-ХІІ (останні зміни: 10.06.2017) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
26. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-ХІV / Верховна Рада України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 1999. № 1359-ХІV.

27. Постанова Вищого господарського суду України від 12 червня 2014 року у справі № 927/91/13-г. *Реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/2> (дата звернення: 20.03.2020).

28. Мельничук О. Міська правова система та її компонентний склад. *Юридичний вісник*. 2014. №1. С. 153–158.

29. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2012. 450 с.

30. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

31. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III (останні зміни: 13.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3(4). Ст. 27.

32. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV (останні зміни: 16.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.

33. Кондратенко Ю. Сучасний стан законодавства про використання земель для містобудівних потреб. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 102–106.

34. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (останні зміни: 12.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

35. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI (останні зміни: 29.12.2019) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13(17). Ст. 112.

36. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV (останні зміни: 16.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.

37. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 1952-IV (останні зміни: 16.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.

38. Про затвердження Порядку здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 381 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2009. № 381.

39. Гордєєв В.І. Окремі проблеми застосування земельного законодавства *Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права*: матеріали «круглого столу» (м. Харків, 6 груд. 2013 р. ): зб. тез наук. доп. Х., 2013. С. 108–111.

40. Ісаєнко Д. Житлове будівництво за кордоном: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаук ДержУпр», 2011. Вип. 3(7). С. 146–151.

41. Рахман І.А. Зарубіжний досвід регулювання інвестиційно-будівної діяльності. *Економіка будівництва*. 2014. № 6. С. 45–48.

42. Хеллер К. Енергетична санація багатоквартирних будинків – концепції та приклади. [Електронний ресурс]. URL: [http://esco.co.ua/journal/2011\\_5/art006.pdf](http://esco.co.ua/journal/2011_5/art006.pdf) (дата звернення: 20.03.2020).

43. Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.developpementdurable.gouv.fr> (дата звернення: 20.03.2020).

44. Лорьян, Франція: реконструкція кварталів. [Електронний ресурс]. URL: [http://www.e-reading.club/chapter.php/104260/10/Glazychev\\_-\\_Urbanistika\\_chast'\\_2.html](http://www.e-reading.club/chapter.php/104260/10/Glazychev_-_Urbanistika_chast'_2.html) (дата звернення: 20.03.2020).

45. Плотнікова Є.Б. Проблеми інституалізації державно-приватного партнерства: зарубіжний досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1(12). С. 60–71.

46. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV (останні зміни: 12.10.2018) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.

47. Задихайло Д.В. Право на підприємницьку діяльність у системі відносин правового господарського порядку. *Вісник Академії правових наук України*. 2015. № 2 (65). С. 112–122.

48. Куклінова Т.В. Капітальне будівництво: перспективи розвитку. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. № 1 (52). С. 224–228.

49. Яновський С. «Проект століття» – будівництво мостопереходу в Херсоні. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.golos.com.ua/article/320772> (дата звернення: 20.03.2020).

50. Воронова О.В. Загальні проблеми житлово-будівельної діяльності. *Право України*. 2016. № 8. С. 20–23.