



УДК 351.82

**МЕЛКО Владимир,**  
doktor filozofie (v skratke «PhDr»), Україна

## ГАЛУЗЬ БУДІВНИЦТВА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*У статті розкрито основні завдання розвитку галузі будівництва; окреслено відмінні риси, притаманні процесу будівельної діяльності. Доведено, що один із вирішальних факторів впливу на будівельну галузь є ефективність державного регулювання. Охарактеризовано нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері будівельної діяльності. Визначено першочергові завдання для органів державної влади у сфері будівництва.*

**Ключові слова:** галузь будівництва, будівельна діяльність, державне управління, державне регулювання.

**Актуальність дослідження.** На сучасному етапі розвитку національної економіки галузь будівництва покликана забезпечувати розв'язання цілої низки важливих соціально-економічних проблем, зокрема: модернізація та створення нових основних засобів виробництва; реконструкція та переоснащення; сприяння структурній перебудові економіки; забезпечення житлом громадян країни тощо. На сьогодні в Україні функціонування будівельної галузі пов'язано із рядом проблем, які потребують пошуку науково обгрунтованих шляхів розв'язання.

**Аналіз наукових досліджень і розробок.** Питанню функціонування та регулювання сфери будівництва, присвячено численні наукові роботи. Суттєвий вклад у дослідження проблематики галузі будівництва внесли вітчизняні вчені А. Беломесяцев [1], А. Воробйов [2], О. Козич [3], І. Миронець [4], Ю. Сафонов [5], Л. Шутенко [6] та інші. Поряд із значним доробком вітчизняних дослідників проведення наукових пошуків для розв'язання проблем державного регулювання будівельної діяльності залишається актуальним.

**Мета дослідження** полягає в науково-теоретичному підході до дослідження будівельної галузі як об'єкту науки державного управління та об'єкту державного регулювання.

Науковці зазначають, що будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо [6].

На сьогодні до основних завдань розвитку галузі будівництва належать: забезпечення конкурентоспроможності будівельної продукції; зниження матеріаломісткості; енергозбереження; проектування та будівництво екологічно безпечних будівель та споруд; впровадження європейських вимог до норм будівництва; розширення будівництва соціального житла; впровадження механізмів економічної відповідальності за результат будівництва; розширення застосування механізму страхування ризиків будівельної діяльності.

Як галузь матеріального виробництва будівництво охоплює різні види підприємств та організацій: проектно-пошукові, науково-дослідні, будівельні, монтажні, будівельні, виробництво будівельних матеріалів та транспорт. Частка галузі будівництва у ВВП України знаходиться на рівні 8%, а також 10% від загальної чисельності зайнятого населення. Будівництво є однією із найважливіших галузей національної економіки та істотно відрізняється від інших галузей.

Будівельна галузь істотно відрізняється від інших галузей економіки. Відмінні риси притаманні процесу будівельної діяльності можна представити через три складові стадії: підготовка будівництва; безпосереднє будівництво; здача об'єкта будівництва.

Кожна із вищезазначених складових має своє цільове призначення. На стадії підготовки будівництва здійснюється техніко-економічне обгрунтування доцільності будівництва об'єкта, його проектування й інженерно технічна підготовка до його будівництва. Саме на цьому етапі визначаються основні техніко-економічні параметри і кошторисна вартість майбутнього об'єкта. На стадії безпосереднього будівництва створюється будівельна продукція як результат взаємодії взаємопов'язаних основних, допоміжних і обслуговуючих технологічних операцій, здійснюваних на будівельному майданчику. На стадії здачі об'єкта будівництва (реалізації будівельної продукції) відбувається введення об'єктів в експлуатацію та передача їх замовнику.

Будівництво відрізняється різноманіттям організаційних і господарських форм процесу виробництва. В інвестиційному процесі створення будівельної продукції беруть участь кілька незалежних один від одного учасників: інвестор – замовник – проектувальник – підрядник – спеціалізовані субпідрядні організації. Індекси різних видів будівельної продукції в Україні у 2011-2015 роках наведено в табл. 1.

Таблиця 1

**Індекси будівельної продукції за видами (у % до попереднього року)**

	Будівництво, всього	Будівлі	У тому числі		Інженерні споруди
			житлові	нежитлові	
2011	120,0	114,9	101,7	122,1	124,4
2012	92,7	93,9	93,5	94,1	91,7
2013	89,0	96,6	111,3	90,0	82,8
2014	79,6	79,6	103,5	66,3	79,7
2015	87,7	91,9	98,9	85,8	83,7

\* Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, за 2014-2015 роки також без частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Дані таблиці демонструють тенденції до зниження індексу будівельної продукції із 120% у 2011 році до 87% у 2015 році.

Різноманітні й організаційні способи будівництва:

- господарський спосіб (будівництво об'єкта здійснюється власними силами замовника або інвестора);
- підрядний спосіб (будівництво об'єкта здійснюється спеціальними будівельно-монтажними організаціями за договором із замовником);
- будівництво об'єкта «під ключ» (функції замовника передаються генеральному підряднику);
- торги (широко використовуються в міжнародній практиці і засновані на виборі замовником проектувальників, підрядників, постачальників технологічного обладнання та інших учасників будівельного процесу шляхом проведення закритих або відкритих торгів на конкурсній основі).

Техніко-економічні особливості будівельного виробництва визначає продукція будівництва – вводяться в дію виробничі потужності, об'єктами невиробничого призначення, інфраструктури, включаючи необхідне для їх експлуатації обладнання. До особливостей техніко-економічного характеру належать:

- неоднорідність і своєрідність виробленої продукції, що відрізняється за характером виробництва і функціональному призначенню, що вимагає індивідуальних підходів до кожного споруджуваного об'єкта, що враховують призначення та використання об'єкта, місце його будівництва, вимоги замовника;
- нерухомість будівельних об'єктів (будівництво відбувається, як правило, у тому ж місці, де використовується), що вимагає мобільності засобів виробництва: протягом процесу будівництва всі засоби виробництва і робоча сила повинні переміщатися по будівельному майданчику, залежно від фаз технологічного циклу, а це суттєво збільшує виробничі витрати, пов'язані з транспортуванням, монтажем, демонтажем обладнання, будівельних машин і механізмів, переміщенням робочої сили тощо;
- вплив на виробничий процес природно-кліматичних умов, що вимагає для кожного конкретного випадку своїх конструктивно-компонувальних рішень, зміни оплати праці будівельників залежно від умов виконання робіт, пори року, температурного режиму тощо;
- вплив фактору часу, що проявляється у досить тривалому виробничому циклі, який, своєю чергою, обумовлює тривалі терміни окупності капітальних вкладень і наявність незавершеного виробництва;
- високий рівень одноразових витрат, необхідних для початку виробничого циклу і виведення коштів з обороту на тривалий період, що означає їх фактичне замороження до певного часу;
- специфічні товарні відносини між виробником та споживачем будівельної продукції, що виникають ще до початку виробничого процесу і реалізуються через систему договірних відносин.

В Україні до обсягу будівельних робіт включається вартість (у фактичних цінах, без ПДВ) зазначених робіт, що виконуються під час нового будівництва, ремонту, розширення, реконструкції будівель та інженерних споруд, реставрації та технічного переоснащення підприємств. Обсяги виконаних будівельних робіт у 2010-2015 роках наведено в табл. 2.

Таблиця 2

**Обсяг виконаних будівельних робіт за видами будівельної продукції (млн грн)**

	Будівництво, всього	Будівлі	У тому числі		Інженерні споруди
			житлові	нежитлові	
2010	42918,1	19659,1	6876,5	12782,6	23259,0
2011	61671,7	26745,4	8137,1	18608,3	34926,3
2012	62937,2	28104,8	8523,0	19581,8	34832,4

2013	58586,2	28257,3	9953,1	18304,2	30328,9
2014	51108,7	24856,5	11292,4	13564,1	26252,2
2015	57515,0	28907,5	13908,8	14998,7	28607,5

\* Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, за 2014-2015 роки також без частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Наведені дані демонструють значне зростання обсягів виконаних будівельних робіт із 42 918,1 млн грн у 2010 році до 62 937,2 млн грн у 2012 році. У 2013 році обсяги виконаних будівельних робіт скоротилися на 4 351,0 млн грн, а у 2014 році відбулося скорочення ще на 7 477,5 млн грн. Тобто з 2012 року до 2014 року обсяг виконаних будівельних робіт скоротився на 11 828,5 грн млн. У 2015 році розпочалося певне зростання будівництва, обсяги виконаних будівельних робіт становили 57 515,0 млн грн.

Загальна площа житла визначається як сума загальної площі нових житлових будівель та приросту загальної площі, отриманої в результаті розширення, реконструкції існуючого житлового фонду та інших будівель. Загальна площа житла складається з житлової площі і площі підсобних приміщень.

До житлової площі належить площа житлових кімнат: столових, спальних, дитячих та інших житлових кімнат у середині квартири. До підсобних приміщень належать приміщення, розташовані в середині квартири: кухні, коридори, санвузли, ванні і гардеробні кімнати, убудовані шафи й інші приміщення. До житлових будівель належать будинки одноквартирні, будинки садибного типу, будинки з двома та більше квартирами як масової, так і індивідуальної забудови, а також гуртожитки. До гуртожитків належать житлові будинки для колективного проживання, містячи будинки для людей похилого віку та інвалідів, студентів, дітей та інших соціальних груп, наприклад, будинки для біженців, гуртожитки для робітників та службовців, гуртожитки для студентів та учнів навчальних закладів, будинки дитини та сирітські будинки, притулки для бездомних і таке інше. Кількість прийнятих в експлуатацію житлових будівель у 2010-2015 роках наведено в табл. 3.

Таблиця 3

#### Прийняття в експлуатацію житла за видами житлових будівель (тис. м<sup>2</sup> загальної площі)

Роки	Усього	У тому числі в житлових будівлях		
		одноквартирних	з двома та більше квартирами	гуртожитках
2010	8603,9	5713,0	2868,8	22,1
2011	8685,3	4714,1	3938,0	33,2
2012	9769,6	6465,1	3260,9	43,6
2013	9949,4	5864,1	4023,7	61,6
2014	9741,3	4553,4	5161,1	26,8
2015	11044,4	5580,0	5435,2	29,2

\* З урахуванням загальної площі прийнятого в експлуатацію житла відповідно до порядків (накази Мінрегіону України від 24.04.2015 № 79, від 19.03.2013 № 95 та від 24.06.2011 № 91) та Тимчасового порядку (постанова КМУ від 09.09.2009 № 1035).

\*\* Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, за 2014-2015 роки також без частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Дані щодо прийняття в експлуатацію житла за видами житлових будівель підтверджують стійку тенденцію зростання з 8 603,9 тис. м<sup>2</sup> до 11 044,4 тис. м<sup>2</sup> у 2015 році.

Аналітики відзначають, що будівництво є пріоритетною галуззю розвитку економіки, але в умовах кризи необхідно особливу увагу приділяти дослідженню факторів впливу на будівельний сектор країни [7].

На нашу думку, один із вирішальних факторів впливу на будівельну галузь є ефективність державного регулювання. Ефективність функціонування галузі будівництва безпосередньо залежить від механізмів державного регулювання.

Державне регулювання є однією із функцій державного управління. Державне управління є організаційним і регулювальним впливом держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Основними функціями управління є: організація, регулювання, контроль, планування, кадрове забезпечення. Із системного підходу, державне регулювання будівництва варто розглядати, як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного ха-

рактеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону) [6].

Відносини у сфері будівельної діяльності регулюються низкою нормативно-правових актів: Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, законами України «Про основи містобудування» [8] (цей Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини), «Про регулювання містобудівної діяльності» [9] (цей Закон встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів), «Про Генеральну схему планування території України» [10] (генеральна схема планування території України визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі), «Про архітектурну діяльність» [11] (цей Закон визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів), «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [12] (цей Закон встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності), «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [13] (цей Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів), «Про землеустрій» [14] (цей Закон визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування), «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [15] (цей Закон встановлює загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управління з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами, а також правові засади та особливості випуску, розміщення та обліку сертифікатів фондів операцій із нерухомістю) та іншими нормативно-правовими актами.

Одним із важливих підзаконних нормативних актів у контексті євроінтеграції є ухвалення у 2006 році Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» [16]. Технічний регламент розроблений з урахуванням вимог Директиви Ради Європи 89/106/ЄС від 21 грудня 1988 р. про зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав – членів щодо будівельних виробів і визначає основні вимоги до будівельних виробів, будівель і споруд щодо забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, безпеки експлуатації, механічного опору та стійкості, пожежної безпеки, економії енергії, захисту навколишнього природного середовища, а також процедури оцінки відповідності виробів установленим вимогам та порядок їх застосування.

Загалом державне регулювання будівництва науковці розглядають, як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону). Таке його розуміння дає можливість розкрити зміст державного регулювання галузі з позиції системного підходу до управління, що включає такі положення [3]:

- формування цілей та завдань розвитку будівельного комплексу;
- визначення об'єктів регулювання;
- організація керуючої системи;
- виділення суб'єктів регулювання і формування їх структури;
- розмежування функцій і вибір необхідних методів регулювання;
- оцінювання результатів регулювання.

На жаль, на сьогодні ми спостерігаємо низький рівень контролю з боку державних органів влади за сферою будівництва, а також низьку ефективність державного регулювання будівельної діяльності: незаконне будівництво без відповідних дозволів та прав на землю; порушення технічних норм будівництва; недотримання екологічних норм безпеки; незахищеність інвесторів та потенційних власників будівель; високий рівень бюрократизації та складність отримання дозвільної документації на проведення будівельних робіт; низький рівень застосування фінансово-кредитного механізму та механізму страхування тощо. Вищезазначені проблеми можуть бути розв'язані через посилення контролю з боку регулюючих органів та підвищення ефективності державного регулювання галузі будівництва.

Необхідною передумовою розв'язання вищезазначених проблем є забезпечення удосконалення інституційно-правового регулювання та підвищення ефективності механізмів державного регулювання буді-

вельної діяльності, що загалом сприятиме поліпшенню інвестиційно-підприємницького клімату у сфері будівництва.

Серед першочергових завдань, які стоять перед органами державного регулювання у сфері будівництва є:

- по-перше, з одного боку спрощення та удосконалення адміністративних процедур видачі дозвільної документації (скорочення часу на очікування дозволів, зниження витрат тощо), а з другого боку посилення контролю за дотриманням будівельних та екологічних норм будівельниками;
- по-друге, розширення можливостей для державно-приватного партнерства у процесі будівництва важливих соціально-економічних об'єктів;
- по-третє, розширення застосування фінансово-кредитних механізмів забезпечення будівництва та управління об'єктами нерухомості;
- по-четверте, розширення сфери застосування механізмів страхування для забезпечення захисту від ризиків, які притаманні галузі будівництва.

### Література:

1. Беломесяцев А. Б. Правові основи архітектури [Текст] / А. Б. Беломесяцев. – К. : Музична Україна, 2006. – 164 с.
2. Воробйов А. В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 [Текст] / Андрій Володимирович Воробйов ; Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». – Запоріжжя, 2007. – 20 с.
3. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України [Текст] / О. Козич // Держава і ринок. – 2012. – №3(11). – С.138-142.
4. Миронець І. Н. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва [Текст] / І. Н. Миронець // Віче. – 2010. – № 2. – С. 50-54.
5. Сафонов Ю. М. Економіко-правові основи капітального будівництва [Текст] : [навчальний посібник для студентів ВНЗ] / Ю. М. Сафонов, В. Р. Кравець, В. Г. Олоха та ін. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 244 с.
6. Шутенко Л. М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання [Текст] / Л. М. Шутенко // Синергетичні аспекти формування економічних параметрів будівельних структур в умовах ринку : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. / Харків. обл. держ. адм., Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. – Харків : ХНАМГ, 2011. – С. 5-6.
7. Залуніна О. М. Розвиток будівельного сектору України за останні роки [Текст] / О. М. Залуніна // Науковий вісник Херсонського державного університету (Серія Економічні науки). – 2014. – Вип. 5 (Ч. 1). – С.174-177.
8. Про основи містобудування : закон України від 16.11.1992 № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2780-12/print1452596485300322>. – Заголовок з екрану.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17.02.2011 № 3038-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print1452596485300322>. – Заголовок з екрану.
10. Про Генеральну схему планування території України : закон України від 07.02.2002 № 3059-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3059-14/print1467731344579245>. – Заголовок з екрану.
11. Про архітектурну діяльність : закон України від 20.05.1999 № 687-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14/print1443786685270878>. – Заголовок з екрану.
12. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : закон України від 14.10.1994 №208/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80/print1443786685270878>. – Заголовок з екрану.
13. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: закон України від 22.13.2006 № 525-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/525-16/print1443084033462947>. – Заголовок з екрану.
14. Про землеустрій : закон України від 22.05.2003 № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1452596799151589>. – Заголовок з екрану.
15. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : закон України від 19.06.2003 № 978-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/978-15/print1468397190570487>. – Заголовок з екрану.
16. Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 №1764 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1764-2006-p/print1467731344579245>. – Заголовок з екрану.