

Юрченко Є.О.,
аспірант кафедри економічної політики
ХарPI НАДУ

Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні

У статті визначено актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності, розглянуто негативний вплив проблем на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. За результатами дослідження сформульовано висновки та напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: актуальні проблеми, державний контроль, містобудівна діяльність, негативний вплив, механізми державного архітектурно-будівельного контролю.

Юрченко Е.А. Актуальные проблемы государственного контроля в области градостроительной деятельности в Украине

В статье определены актуальные проблемы государственного контроля в сфере градостроительной деятельности, рассмотрено негативное влияние проблем на функционирование механизмов государственного архитектурно-строительного контроля. По результатам исследования сформулированы выводы и направления дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: актуальные проблемы, государственный контроль, градостроительная деятельность, негативное влияние, механизмы государственного архитектурно-строительного контроля.

Yurchenco Y.A. Actual problems of state control in the sphere city planning in Ukraine

This article provides an analysis of current issues facing by state city planning control activities, outlines negative impact of these issues on proper functioning of the state architectural and building control. Based on the analysis conclusions were reached and directions for further investigation were determined.

Key words: actual problems, state control, negative impact, city planning activity, the mechanisms of state architectural and building control.

Постановка проблеми. Державний контроль у сфері містобудівної діяльності спрямований на попередження та протидію порушенням містобудівного законодавства. Завдяки системі органів державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) впроваджується державна регуляторна політика в містобудівній сфері, завданням якої є створення передумов для вільного розвитку суб'єктів будівельної галузі, забезпечення будівництва надійних та безпечних будівель та споруд.

Функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю залежить як від зовнішніх, так і внутрішніх факторів, що справляють вплив на систему державного контролю у сфері містобудівної діяльності.

Крім того, існують проблеми, від розв'язання яких залежить рівень функціонування та ефективність результативності діяльності органів контролю, якість контрольно-інспекційних заходів та попередження негативних наслідків.

Таким чином, з метою покращення механізмів державного контролю у сфері містобудівної діяльності необхідно визначити проблемні питання, які впливають на ефективність функціонування державного архітектурно-будівельного контролю та визначити пріоритети подальших наукових розвідок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню проблем державного контролю приділили увагу такі науковці: В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, В.Ю.Кобринський, М.І.Мичко, А.В.Матвійчук, В.О.Ромасько, М.В.Шульга та ін.

Натомість питання визначення проблем державного контролю у сфері містобудівної діяльності в контексті державного управління на сучасному етапі є малодослідженим та потребує вивчення.

Мета статті. Визначити актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні. Розкрити негативний вплив існуючих проблем на функціонування механізмів ДАБК.

Виклад основного матеріалу. Відомим науковцем В.Б.Авер'яновим державне управління визначено як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює, зокрема, система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади. Ю.О.Тихомиров під державним управлінням також розуміє діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління. У діяльності всіх органів державної влади можна виділити два основних компоненти: внутрішньоорганізаційну діяльність і профільуючу функціональну (тобто зовнішню) діяльність, причому реалізація другої неможлива без першої. Разом з тим державне управління не можливе без суспільних відносин у процесах державного управління [1]. Саме тому під час визначення існуючих проблем державного контролю у сфері будівництва необхідно врахувати всі аспекти державного управління в діяльності системи державного контролю в будівництві.

Загальна динаміка результатів діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні [2] дає змогу дійти висновку, що державний архітектурно-будівельний контроль виконується на задовільному рівні. Натомість його належному функціонуванню заважають існуючі проблеми, які потребують розв'язання. Серед проблем державного архітектурно-будівельного контролю України необхідно виокремити зовнішні й внутрішні проблеми. Які, відповідно, можна розподілити на проблеми в діяльності органів державного контролю у сфері будівництва, проблеми безпосереднього функціонування та проблеми суспільних відносин у процесі функціонування системи ДАБК.

До зовнішніх проблем відносимо проблеми глобалізації та економічні проблеми держави. До внутрішніх – організаційні, правові та ресурсні (матеріально-технічні) проблеми функціонування органів державного контролю у сфері містобудівної діяльності.

Ураховуючи вищезазначене, пропонуємо схему проблем державного контролю у сфері містобудування в Україні (рис. 1).

Вказані проблеми є взаємопов'язаними, тією чи іншою мірою впливають на ефективність та розвиток державного архітектурно-будівельного контролю. Зовнішні проблеми мають значний вплив на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю та формування державної регуляторної політики в містобудівній сфері економіки держави.

Однією з основних проблем сучасного світу є зменшення кількості природних ресурсів. Зазначена проблема створює виклик суспільству та урядам світових держав. Урядами держав світу приділяється значна увага необхідності застосування новітніх будівельних технологій та будівельних матеріалів під час провадження містобудівної діяльності. Упровадження новітніх технологій спрямоване на енергозбереження та підвищення рівня оптимізації використання енергоносіїв та природних ресурсів. Також глобальною є проблема погіршення стану екології та навколишнього природного середовища, у тому числі й під час проведення будівельних робіт. Про це свідчить, зокрема, занепокоєність цими питаннями уряду Великої Британії [11] та більшості європейських країн. Сучасний глобальний світ спонукає до інтеграції в

загальносвітовий економічний простір економіки України, у тому числі й вихід на світовий будівельний ринок суб'єктів будівельної галузі, виробників будівельних виробів та матеріалів України.

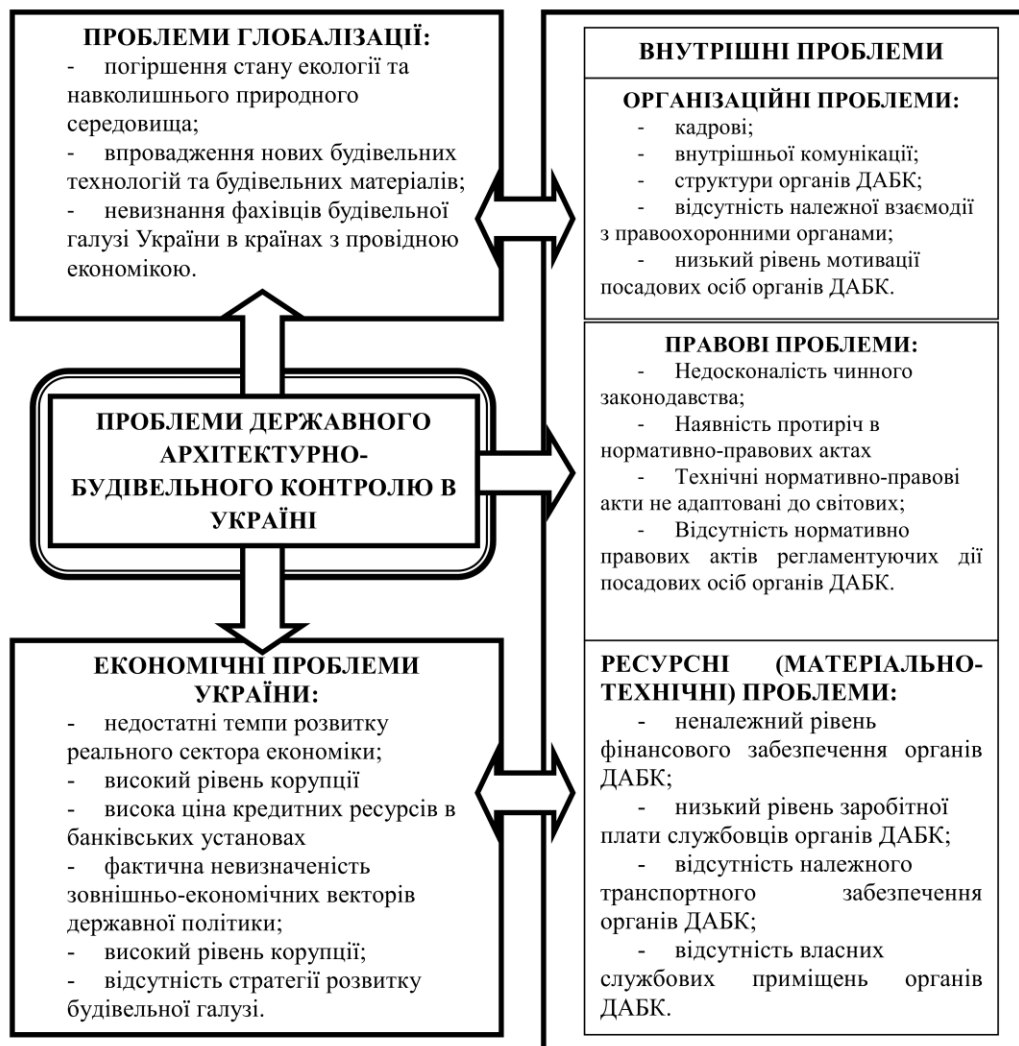


Рис. 1. Схема проблем державного контролю у сфері містобудування в Україні

До економічних проблем відносимо низькі темпи розвитку реального сектору економіки країни. Зокрема, ця проблема впливає на економічне зростання, кількість робочих місць та добробут громадян. Вказана проблема перебуває у полі зору вищого керівництва держави, в Україні розпочато роботу з провадження економічних реформ [4]. На розвиток реального сектору економіки впливає й інша проблема держави, а саме високий рівень корупції [7], що призводить до зменшення кількості іноземних інвестицій у реальний сектор економіки держави. Також негативний вплив на розвиток економіки справляють високі розміри кредитних ставок банківських установ для громадян та підприємництва. Негативно на розвиток державного архітектурно-будівельного контролю впливає відсутність стратегії розвитку системи державного контролю у сфері містобудування в Україні. Питання створення стратегії розвитку розглядається асоціаціями будівельного контролю Великобританії та США [8].

Докладніше розглянемо внутрішні проблеми. До організаційних проблем державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні належать кадрові проблеми, які виражаються в наступному. Відсутність профільної освіти значної частини службовців органів ДАБК, невідповідність фахового рівня службовців займаним посадам як в центральному апараті Державної архітектурно-будівельної інспекції України, так і в територіальних органах. Ще однією з проблем в кадровому забезпеченні є відсутність досвіду роботи переважної кількості працівників в органах державної влади і будівельного контролю. Зокрема, ця проблема має розвиток у регіональних органах державного архітектурно-будівельного контролю [2]. Має місце також проблема призначення на посади в територіальні інспекції осіб не за критеріями професіоналізму та досвіду роботи, а за критерієм лояльності та відданості керівникові органу контролю, що призводить до виконання посадових обов'язків переважно за вказівками керівництва, а не нормами законодавства, що спричиняє негативні наслідки такі, наприклад, як недотримання вимог чинного законодавства та зниження рівня ефективності контролю, корупційні прояви.

Наявними проблемами є низький рівень корпоративної етики та психологічне напруження в колективах територіальних органів, проблеми внутрішньої комунікації, зокрема, відсутній єдиний порядок накопичення, збирання та обміну службовою інформацією в органах державного архітектурно-будівельного контролю. Відсутні належні технічні засоби комунікації. Має місце проблема неналежного стану рівня обміну практичним досвідом роботи між посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю регіонів.

Проблемою є відсутність реальної системи контролю виконавської дисципліни, що виражається у відсутності оперативного контролю керівного складу за поточною діяльністю працівників державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) за виконанням завдань та заходів. Вказана проблема призводить до порушення термінів проведення планових та позапланових перевірок, невчасного надання відповідей на звернення громадян, юридичних осіб та правоохоронних органів. Також до проблем належить недостатньо ефективна структура територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема відсутній дієвий підрозділ з питань профілактики та протидії корупції [3], оскільки проблема корупції є актуальною як в системі органів державного контролю, так у державі й суспільстві в цілому.

До проблем існуючої структури відносимо недостатню кількість посадових осіб, які безпосередньо здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль та юридичний супровід діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, на ефективність функціонування органів державного контролю у сфері будівництва негативно впливає недостатньо дієвий механізм партнерської взаємодії інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю з правоохоронними органами [2].

Усі ці проблеми є похідними від основних організаційних проблем, зокрема від низького рівня мотивації службовців, що виражається в низькому рівні матеріального стимулювання та технічного забезпечення працівників органів ДАБК. Середній рівень оплати праці будівельного інспектора в США приблизно в 15 разів вищий ніж в Україні [10].

До правових проблем належать актуальні проблеми чинного містобудівного законодавства, які виникли внаслідок прийняття нових законодавчих актів, зокрема Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [5], а також проблеми недосконалості існуючих норм законодавства. Зокрема, мають місце такі проблеми.

Відсутній механізм визначення розміру штрафних санкцій за правопорушення у сфері містобудування для громадян, які на сьогодні визначаються посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю на власний розсуд у межах визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Існує проблема розшуку та приводу порушників містобудівного законодавства до органів державного архітектурно-будівельного контролю для складання документів перевірки та реагування, що призводить до значних часових затрат посадових осіб органів будівельного контролю на виконання вказаних дій. У цьому разі органи державного архітектурно-будівельного контролю звертаються до органів внутрішніх справ для вжиття цих заходів, натомість проблема розв'язується лише частково та потребує затрат часу як правоохоронців, так і службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю. Має місце проблема визначення термінів виконання вимог припису; терміни визначаються на власний розсуд посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю та можуть не відповідати фактичним потребам у часі й наявним можливостям до виконання приписів та усунення порушень. Разом з тим проблемним є питання стягнення штрафних санкцій з юридичних осіб, порушників містобудівного законодавства, оскільки наявна статистика добровільної сплати штрафів до бюджету є низькою [2].

Державна виконавча служба не має достатньої кількості владних і ресурсних повноважень для примусового стягнення цих штрафів з порушників, має місце ухилення правопорушників від сплати штрафних санкцій, проведення процедури ліквідації суб'єктів господарювання порушників законодавства з метою ухилення від сплати штрафів. Однією з основних проблем містобудівного законодавства, що впливає на ефективність здійснення контролю є необов'язковість здійснення попередньої та підсумкової перевірок на об'єктах будівництва всіх категорій складності, що, у свою чергу, негативно впливає на виявлення та протидію містобудівним правопорушенням. Відсутність норми обов'язковості здійснення перевірок призводить до можливості порушникам уникати відповідальності за скоєні порушення містобудівного законодавства, а також установлені законом відповідальності за введення в експлуатацію технічно не готових до експлуатації будівельних об'єктів, інших більш серйозних наслідків.

Наявною є проблема в частині відсутності механізму оперативного контролю достовірності даних, зазначених у документах, що подані на реєстрацію до органів державного архітектурно-будівельного контролю. Вказана проблема призводить до реєстрації документів, скасування яких можливе лише за рішенням суду. Має місце проблема самовільної зміни цільового призначення існуючих будівель та споруд, що призводить до використання будівель та споруд за іншим цільовим призначенням, які не призначені для цих цілей. Наприклад, житлові приміщення використовуються як нежитлові, торговельні, виробничі або офісні. Вказані зміни цільового призначення можуть не відповідати державним будівельним, санітарно-епідеміологічним та протипожежним нормам, створюють незручності для громадян, які проживають поряд з такими об'єктами.

Однією з актуальних проблем, яка має місце в державному контролі у сфері будівництва, є суперечності в законодавстві в частині відносин "земельна ділянка" – "законність виконання будівельних робіт" під час виконання будівельних робіт з реконструкції багатоквартирних житлових будинків. Відсутній дієвий механізм виділення земельних ділянок у власність, користування або тимчасове користування, що потрібно для законного оформлення документів на право виконання будівельних

робіт. Земельні ділянки для таких об'єктів згідно з чинним законодавством безпосередньо власникам цих приміщень взагалі не виділяються. Таким чином, виникає правовий колапс у частині відсутності законних підстав для виконання будівельних робіт у багатоквартирних будинках. Механізми державного архітектурно-будівельного контролю потребують більш чіткої регламентації для посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю. Уведення в дію стандартів продуктивного управління в будівельному контролі сприяло покращенню механізмів будівельного контролю в Англії та Уельсі [9].

Відсутність вказаних регламентів в Україні призводить до неналежного виконання функцій посадовими особами органів контролю, можливостей службових зловживань та корупційних проявів. Має місце проблема формального будівельного контролю, наприклад, існують об'єкти будівництва, інспекційні перевірки виконання будівельних робіт щодо яких за весь період будівництва взагалі не проводилися жодного разу. Це питання необхідно врегульовувати шляхом обов'язковості проведення перевірок згідно із затвердженими графіками по етапах виконання будівельних робіт. Однією з проблем, яка впливає на ефективність розвитку державного контролю в містобудівній сфері, є неузгодженість існуючих технічних нормативно-правових актів з актами країн Європейського Союзу та провідних держав світу, у яких використовуються уніфіковані транснаціональні технічні кодекси, регламентуючі виконання будівельних робіт [6]. Крім того, є проблема невизнання в провідних державах світу фахівців будівельної сфери України та заборона професійного функціонування на території цих країн. Таким чином, необхідно адаптувати систему акредитації фахівців будівельної галузі України до системи акредитації фахівців у провідних країнах світу.

До ресурсних (матеріально-технічних) проблем відносимо неналежний рівень фінансового забезпечення діяльності інспекцій ДАБК. Ця проблема виражається як у низькому розмірі оплати праці службовців інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, так і у відсутності належного транспортного забезпечення, власних службових приміщень територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю, що призводить до підвищення рівня корупційних ризиків та низького рівня мотивації службовців органів ДАБК.

За результатами дослідження пропонуємо схему основних проблем за рівнем масштабності та загроз для ефективного державного контролю у сфері містобудування (рис. 2).

Висновки і перспективи подальших розвідок. На ефективність розвитку державного контролю у сфері будівництва в Україні мають вплив зовнішні (глобальні, економічні) та внутрішні (організаційні, правові та ресурсні) проблеми діяльності системи державного архітектурно-будівельного контролю. Більшість проблем є взаємопов'язаними між собою, які мають вивчатися та розв'язуватися комплексно. Глобальні проблеми мають розв'язуватися на міжнародному рівні шляхом прийняття міжнародних нормативно-правових актів, їх ратифікації державами світу з обов'язковим виконанням на території цих держав. Економічні проблеми мають велике значення для розвитку держави та розвитку економіки і суспільства. Ці проблеми мають розв'язуватися на рівні вищого керівництва держави шляхом упровадження ефективних економічних реформ, спрямованих на розвиток малого та середнього бізнесу, шляхом застосування економічних, адміністративних та правових методів. Актуальною проблемою, яка є загрозою для економіки та розвитку суспільства і держави, є рівень розвитку корупції. Проблемою, яка є не менш

актуальною та породжує більшість організаційних проблем, на нашу думку, є проблема низького рівня мотивації службовців органів ДАБК, неналежний стан технічного забезпечення та відсутність чітких регламентів дій посадових осіб під час функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Організаційні проблеми потребують розв'язання шляхом розробки та впровадження стратегії розвитку системи державного контролю у сфері містобудування в Україні. Правові проблеми потребують поліпшення шляхом внесення змін до існуючих та розробки і впровадження нових нормативно-правових актів, спрямованих на розв'язання означених проблем.



Рис. 2. Схема основних проблем за рівнем масштабності та загроз для ефективного державного контролю у сфері містобудування

Таким чином, у подальшому необхідно провести SWOT-аналіз та PEST-аналіз внутрішніх проблем державного контролю у сфері містобудування в Україні. На підставі аналізу визначити концептуальні засади, напрями розвитку механізмів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні та розробити практичні заходи розвитку державного контролю в містобудівній сфері.

Список використаних джерел

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про виконання у 2011 році Державною архітектурно-будівельною інспекцією України покладених на неї завдань : довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 26 січ. 2012 р. – Режим доступу: <http://www.dabi.gov.ua/colegia.shtm>.
3. Про виконання Держархбудінспекцією України завдань і заходів, визначених Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” : довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 3 квіт. 2012 р. – Режим доступу: <http://www.dabi.gov.ua/colegia.shtm>.
4. Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 21 груд. 2010 р. № 1154/2010. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12683.html>.

5. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17>.
6. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта : Snip Innovative Technologies ; рук. А. Р. Серых. – Чикаго : SNIP, 2010. – 889 с.
7. Україна серед “лузерів” в рейтингу сприяння корупції // Антикоруційний портал від 1 груд. 2011 р. – Режим доступу: <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/news/all/ukrayina-sered-luzeriv-v-rejtyngu-spryjnyattya-korupcziji.html>.
8. A Building Control System for the 21st Century – Full report from the Building Control Alliance, London, 2007. – 82 p.
9. Building Control Performance Standards – Department for Communities & Local Government : London, 2006. – 26 p.
10. Construction and Building Inspectors : Bureau of Labor Statistics Occupational Outlook Handbook, 2010–2011 Edition. – Access mode: www.bls.gov/oco/ocos004.htm -71k.
11. Government The Future of Building Control - Department for Communities and Local : London, 2008. – 87 p.