

Євгеній ЮРЧЕНКО

РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ



**ЮРЧЕНКО
Євгеній
Олександрович,**

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник голови Сумської районної ради, м. Суми.

Постановка проблеми. Подальше формування системи державного архітектурно-будівельного контролю в Україні пов'язане зі зростанням темпів розвитку будівельної галузі і новими вимогами до якості життя. Державний архітектурно-будівельний контроль відіграє одну з визначальних ролей у забезпеченні конституційних законних прав українських громадян і підприємств щодо якості та безпеки об'єктів будівництва. Відтак дуже важливим залишається створення прозорих і ефективних механізмів нагляду і контролю, забезпечення дотримання містобудівного законодавства суб'єктами будівельної галузі та незворотності відповідальності за правопорушення. Однак державна політика в цій сфері на практиці залишається неефективною, а механізми державного архітектурно-будівельного контролю не достатньо розвинутими. Це потребує і нагального перегляду норм у містобудівному законодавстві, і перетворень у структурно-функціональному забезпеченні діяльності відповідних органів нагляду і контролю на всіх рівнях управління, і підвищення уваги до превентивного запобігання порушень містобудівного законодавства без значного посилення адміністративного впливу на підприємства. Отже, скоріше оновлення системи державного архітектурно-будівельного нагляду і контролю в Україні на основі його своєчасного наукового обґрунтування надасть потужний поштовх для поліпшення якості життя та інвестиційного клімату в Україні та в регіонах.

Загальна динаміка результатів діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні дозволяє стверджувати, що державний архітектурно-будівельний контроль виконується на задовільному рівні [3, 4]. Разом з позитивними факторами існують проблеми, які мають негативний вплив на рівень функціонування та ефективність органів державного архітектурно-будівельного контролю, якість контрольно-інспекційних заходів та рівень попередження негативних наслідків. Організаційний механізм державного архітектурно-будівельного контролю має ряд невирішених проблем, розв'язання яких сприятиме розвитку системи державного архітектурно-будівельного контролю в Україні та підвищить якість та результативність діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням деяких аспектів архітектурно-будівельного контролю приділялася увага багатьох науковців, зокрема К. Городненко працював над питанням регулювання дозвільних (погоджувальних) процедур в будівництві [1], А. Матвійчуком досліджувались контрольні провадження у галузі будівництва [4], Г. Мацюк детально аналізувала проблеми прийняття в експлуатацію самочинно збудованих об'єктів нерухомості [5], І. Миронець вивчала питання штрафної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності [6], В. Ромасько вивчав адміністративно-правові засади державного контролю у сфері будівництва [8], Н. Трофуненко досліджувались правові аспекти отримання дозволу на виконання будівельних робіт

Анотація: у статті визначено проблеми організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю та запропоновані шляхи їх розв'язання, запровадження яких сприятиме розвитку організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю в Україні.

Ключові слова: розвиток, організаційний механізм, державний архітектурно-будівельний контроль.

УДК 351:69 (477)

[10], М.Шульга приділив увагу визначенню правових проблем самочинного будівництва та винайденню шляхів їх вирішення [11], та ін. Разом з тим питання розвитку організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема надання практичних пропозицій науковцями не здійснювалось.

Мета статті. Виокремити основні проблеми організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю, запропонувати шляхи і заходи, спрямовані на їх розв'язання та розвиток організаційного механізму.

Виклад основного матеріалу. Основна мета державного архітектурно-будівельного контролю, на нашу думку, полягає в забезпеченні законності, установлених норм та правил, безпеки громадян (під час будівництва та експлуатації будівель та споруд), належної якості кінцевого продукту будівництва [12]. Система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні функціонує за допомогою організаційного та правового механізму державного архітектурно-будівельного контролю. Під «розвитком механізмів державного архітектурно-будівельного контролю» ми пропонуємо розуміти процес комплексних, поступових, цілеспрямованих, якісних змін механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Враховуючи відсутність в науковій літературі визначення механізмів державного архітектурно-будівельного контролю, поняття «механізми державного архітектурно-будівельного контролю» пропонується розуміти як нормативно - визначені заходи, які впроваджуються органами державного архітектурно-будівельного контролю та за допомогою яких реалізується державна політика по контролю за додержанням встановленого порядку провадження містобудівної діяльності, дозволяють виявляти та протидіяти правопорушенням у сфері містобудування, які в сукупності утворюють єдиний механізм державного архітектурно-будівельного контролю. Організаційні та правові механізми функціонують у вигляді наступних заходів: ліцензування, здійснення перевірок об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, взаємодії з правоохоронними органами, припинення містобудівних правопорушень, притягнення порушників до відповідальності, введення об'єктів в експлуатацію. Ефективність функціонування механізмів залежить від рівня розвитку безпосередньо організаційного та правового механізмів, рівня ресурсного забезпечення органів державного архітектурно-будівельного контролю, методів та інструментів його здійснення, економічного та політичного стану суспільства та держави, глобальних процесів.

На функціонування організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю значний вплив мають такі його складові: адміністративна, кадрова, структурна, внутрішньокommунікаційна, зовнішньокommунікаційна, мотиваційна, контрольна. Проаналізуємо ефективність дії організаційного механізму в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних підрозділів, оскільки вона є суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю. Організація роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів здійснюється на принципах підконтрольності, підпорядкованості та підзвітності Президенту України, Кабінету Міністрів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Організація роботи органів державного архітектурно-будівельного контролю є дієвою, але має ряд проблем, що стримують розвиток організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю (рис. 1).

До кадрових проблем відносимо наступні: в органах державного архітектурно-будівельного контролю працює недостатня кількість досвідчених фахівців, про що свідчить незначна кількість службовців, які мають профільну та галузеву, освіту в тому числі у сфері державного управління [2], варто зазначити, що протягом 2012 року фаховий рівень посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю підвищився [3]. Має місце призначення на посади осіб без вищої освіти. Кадровий резерв не виконує своєї функції. Має місце змінність кадрів через низьку мотивацію та інші фактори.

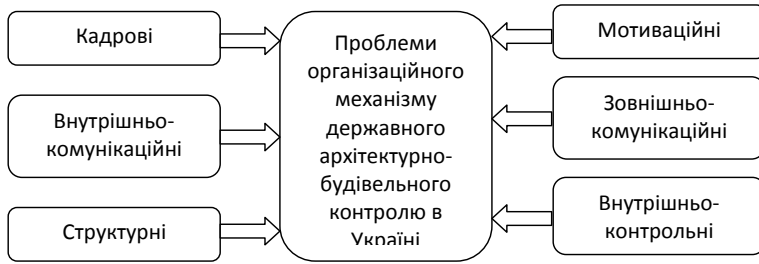


Рис. 1. Схема проблем організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю в Україні

Внутрішньокommунікаційні проблеми в роботі органів державного архітектурно-будівельного контролю пов'язані з відсутністю належного рівня обміну службовою інформацією, невнормованістю та нерегульованістю службових комунікаційних зв'язків, відсутністю заходів, спрямованих на покращення комунікації та планових заходів з обміну досвідом між службовцями різних регіонів тощо.

До зовнішньокommунікаційних проблем відносимо відсутність належного комунікаційного зв'язку між органами державного архітектурно-будівельного контролю та правоохоронними органами, про що свідчить низький рівень ініціативності органів державного архітектурно-будівельного контролю в залученні до взаємодії правоохоронних органів. До мотиваційних проблем відносимо відсутність належної мотивації службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема у цьому контексті важливими факторами є низький розмір заробітної плати (в середньому вона складає 1,5 від мінімальної заробітної плати), відсутнє службове житло, відсутні соціальні пільги та мережа закладів відпочинку, інші мотиваційні стимули.

До структурних проблем відносимо невідповідність структури органів державного архітектурно-будівельного контролю потребам сучасності, зокрема відсутність юристів на місцях (районний рівень), відсутній підрозділ з питань запобігання та протидії корупційним ризикам і т.д. До внутрішньоконтрольних проблем відносимо неналежний стан виконавської дисципліни, що призводить до невиконання або невчасного виконання розпорядчих документів, кореспонденції та звернень громадян тощо.

Розвитку організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю, на нашу думку, сприятиме розробка та впровадження «Стратегії розвитку системи державного контролю у сфері будівництва в Україні, що здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю». Складовими вказаної стратегії пропонуються наступні заходи:

1. З метою покращення кадрової складової органів Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі ДАБІ) України та її територіальних органів необхідно розробити та затвердити порядок заміщення вакантних посад в ДАБІ України та її територіальних підрозділах. Метою порядку є призначення на посади в органи державного архітектурно-будівельного контролю найбільш досвідчених фахівців. Основним інструментом є незалежне комп'ютерне тестування. Основним завданням порядку є зменшення впливу людського фактору при відборі кадрів, зокрема керівництва органів ДАБІ України та її територіальних органів. Необхідно розробити та впровадити кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців в органах державного архітектурно-будівельного контролю України. Кваліфікаційні вимоги, окрім основних критеріїв, яким повинні відповідати претенденти на заміщення посад державних службовців відповідно до чинного законодавства, повинні мати відповідні фахові вимоги, зокрема вищу освіту в галузі будівництва (архітектура, будівництво, виробництво будівельних матеріалів) для посад головних державних інспекторів, керівників та заступників керівників підрозділів по контролю за будівництвом, вищу освіту в галузі юриспруденції для посадових осіб юридичних підрозділів.

Керівники ДАБІ України, територіальних органів та їх заступники мають мати вищу освіту з державного управління. Особи, що претендують на заміщення вакантних посад в органах ДАБІ України повинні мати стаж роботи за фахом або державної служби відповідно до рівня посад, на зайняття яких претендують. Також необхідно розробити та впровадити порядок пересування по службі посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю. Основними складовими порядку має бути дієвий механізм кадрового резерву та механізм ротації керівних кадрів. Кадровий резерв має виконувати свою функцію, яка на наш погляд, полягає в забезпеченні кар'єрного росту посадових осіб в залежності від результативності роботи, професійного досвіду, підвищення фахового рівня, особистих якостей. Ротація керівних кадрів (керівників та заступників керівників територіальних органів) має здійснюватися кожні п'ять років за наказом голови ДАБІ України з метою недопущення зрощування з бізнесом та зниження рівня корупційних ризиків.

2. З метою покращення рівня внутрішньокорпоративних зв'язків необхідно розробити та впровадити в системі органів ДАБІ України єдиний порядок накопичення, збирання та обміну службовою інформацією з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Порядок має нормативно встановити механізми взаємодії між структурними підрозділами, посадовими особами органів ДАБІ України, механізми обміну інформацією з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Разом з тим порядком мають бути передбачені шляхи захисту службової та конфіденційної інформації, передбачена відповідальність за порушення вказаного порядку згідно із законодавством. Необхідно впровадити заходи з обміну практичним досвідом роботи між посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю регіонів з метою вирішення практичних проблем підвищення професійного розвитку та покращення клімату в колективах та підняття рівня корпоративної культури. Вказані заходи мають здійснюватись шляхом планування та проведення органами ДАБІ України з метою узагальнення та вироблення пропозицій щодо вирішення практичних проблем, що виникають при здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю. Необхідно створити асоціацію службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю. Асоціація має створюватись як громадська організація шляхом проведення установчої конференції службовців органів ДАБІ України, розробки та прийняття статуту, обрання голови, заступників та контрольної комісії, подальшого функціонування асоціації.

3. Для покращення зовнішньокорпоративних зв'язків необхідно розробити та впровадити міжвідомчу інструкцію із взаємодії між собою органів ДАБІ України, Прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України в частині профілактики та протидії містобудівним правопорушенням. Розробка інструкції має здійснюватись робочою групою, до складу якої входитимуть представники вищезазначених органів. Вказаною інструкцією необхідно передбачити порядок надання та обміну інформацією, шляхи комунікації посадових осіб вказаних органів між собою, визначення відповідальних осіб з питань взаємодії. Вказана інструкція має бути затверджена наказами ДАБІ України та вищезазначених правоохоронних органів.

4. Покращенню структури органів державного архітектурно-будівельного контролю має сприяти модернізація Державної архітектурно-будівельної інспекції України шляхом повного структурного та господарського підпорядкування територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю Державній архітектурно-будівельній інспекції України. Вказана система повинна мати горизонтальні та вертикальні зв'язки, з діючим механізмом оскарження дій посадових осіб органів ДАБІ України у вищого органу та керівництва. Модернізація має здійснюватись шляхом внесення змін до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію, що затверджене Указом Президента України. Разом з тим необхідно розробити порядок проведення службових перевірок та притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили порушення в службовій діяльності. В структурі органів державного

контролю у сфері містобудування впровадити підрозділ контрольних перевірок ДАБІ України, розробити та затвердити положення про управління контрольних перевірок, згідно якого основним завданням вказаного підрозділу мають бути планові перевірки поточної діяльності територіальних органів ДАБІ України органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет дотримання містобудівного законодавства та здійснення позапланових перевірок за зверненням центральних органів державної влади, правоохоронних органів вищого рівня (Генеральної Прокуратури України, Міністерства Внутрішніх Справ України, Служби Безпеки України та ін.). Модернізація структури державного архітектурно-будівельного контролю має відбуватися шляхом збільшення кількості фахівців, які безпосередньо здійснюють державний контроль та юридичний супровід в територіальних органах ДАБІ України, передбачає внесення змін до штатного розпису органів ДАБІ України. Впровадити в системі органів ДАБІ України підрозділ з питань профілактики та протидії корупції. Розробити та затвердити положення про підрозділ, основним завданням вказаного підрозділу має бути профілактика та протидія корупційним злочинам, адміністративним корупційним порушенням з боку осіб, віднесених до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення при здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю. Вказаний підрозділ має взаємодіяти з правоохоронними органами стосовно профілактики та протидії корупції в системі державного архітектурно-будівельного контролю. Підрозділу необхідно надати повноваження здійснювати службові перевірки за наказом голови або заступника голови ДАБІ України з питань запобігання та протидії корупції в системі державного архітектурно-будівельного контролю.

5. Покращення рівня мотивації державних службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю має здійснюватися переважно завдяки покращенню ресурсної складової системи ДАБІ України. Необхідно розробити та впровадити корпоративну символіку, що має здійснюватись наказами ДАБІ України, розширити перелік відзнак ДАБІ України шляхом розроблення та впровадження положення про відзнаки Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Також необхідно розробити та впровадити порядок забезпечення службовим житлом посадових осіб органів ДАБІ України, розроблення програми створення службового житлового фонду та створення службового житлового фонду має здійснюватися поступово шляхом фінансування будівництва та придбання службового житла за рахунок державного бюджету. Окрім того необхідно розробити та впровадити порядок надання пільгових путівок для відпочинку службовців органів ДАБІ України та їх сімей. Впровадження порядку має відбуватися комплексно зі створенням санаторного фонду ДАБІ України, забезпечення пільгового відпочинку за рахунок часткового державного відшкодування вартості послуг з відпочинку.

6. З метою покращення внутрішнього контролю варто розробити та впровадити порядок здійснення внутрішнього контролю в органах ДАБІ України. Внутрішній контроль має здійснюватись за виконанням розпорядчих документів, звернень, заходів інспекційного контролю та після інспекційного контролю, зі встановленням параметрів та механізмів контролю, встановленням відповідальності за порушення термінів та порядку здійснення внутрішнього контролю.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Таким чином, необхідною передумовою розвитку й удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю є впровадження комплексу заходів, спрямованих на покращення кадрової, структурної, внутрішньокommунікаційної, мотиваційної та внутрішньоконтрольної складової організаційного механізму контролю. Створення професійної асоціації посадових осіб органів державного-архітектурно-будівельного контролю та її вступ до міжнародних професійних асоціацій забезпечить стимулювання мотивації службовців органів ДАБІ. Реалізація визначених шляхів сприятиме зниженню кількості корупційних ризиків та проявів, підвищення рівня внутрішнього контролю а органах ДАБІ України, дозволить покращити ефективність архітектурно-будівельного контролю в Україні.

Розвиток організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю дозволить покращити ефективність функціонування органів державного архітектурно-будівельного контролю, внаслідок чого має підвищитися рівень результативності діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів. Як наслідок має підвищитися рівень дотримання містобудівного законодавства, зменшитися рівень самочинного будівництва та підвищитися якість, надійність та безпечність об'єктів будівництва.

Література:

1. Городненко К.О. Щодо регулювання дозвільних (погоджувальних) процедур в будівництві у контексті прийняття нового закону «Про регулювання містобудівної діяльності» [Електронний ресурс] / К.О. Городненко // Електронна бібліотека юридичної літератури – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/2822/%CA#chapter>.

2. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про виконання у 2011 році Державною архітектурно-будівельною інспекцією України покладених на неї завдань [Електронний ресурс] : Довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України 26.01.2012 р. - Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/collegia.shtm>.

3. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у 2012 році та виконання Плану роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2012 рік [Електронний ресурс] : Довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України 24.01.2013 – Режим доступу : <http://dabi.uss.gov.ua/collegia.shtm>.

4. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. ...канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Матвійчук – К., – 2010 – 21с.

5. Мацюк Г.Р. Проблеми прийняття в експлуатацію самочинно збудованих об'єктів нерухомості [Електронний ресурс] / Г.Р. Мацюк // Адвокат № 2 (113) 2010 – С.14-18 – Режим доступу: nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Advokat/2010_2/index.html.

6. Миронець І.М. Штрафна відповідальність за адміністративні правопорушення у будівельній діяльності [Електронний ресурс] / І.М. Миронець // Адвокат № 6 (117) 2010 – С.34-38 – Режим доступу: nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum...2010_6/2010...Myronec.pdf.

7. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17>.

8. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва : адміністративно-правові засади : автореф. дис. ...канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.О. Ромасько – Х., – 2010. – 36 с.

9. Стратегічне планування: навч. посіб. / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв ; за заг. ред. д.е.н., проф. О.Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 228 с.

10. Трофуненко Н.В. Щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт / Н.В. Трофуненко // Економіка та право. - № 32 (1) – С. 117-121. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Epravo/2012_1/index.html.

11. Шульга М. Самочинне будівництво: правові проблеми та шляхи їх вирішення. Частина 1. Правові підстави визнання будівництва самочинним / М. Шульга, Л. Баранова, Г. Михайлов // Юридичний радник. – 2007. – № 4 (18). – С. 56–61.

12. Юрченко Є.О. Сутність та зміст державного архітектурно-будівельного контролю. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези XII Міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 292 – 293.