

С. Г. КРАВЧЕНКО

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуто шляхи розбудови структури державного архітектурно-будівельного контролю та безпеки. Обґрунтовано обмеження відомчої вертикалі до регіонального рівня та запропоновано регуляторні дії щодо уникнення конфлікту державних і самоврядних інтересів у процесі розвитку урбанізованих територій.

Ключові слова: державний архітектурно-будівельного контролю, сфера містобудування та архітектура, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, розвиток урбанізованих територій.

The author has researched ways to develop a structure of state architectural and construction control and threats that might appear if excessive simplifications of permit and authorization procedures are introduced. The author has also provided reasonable grounds to limit the institutional power to regional level and suggested regulatory actions to eliminate a conflict of public and local interests in urban development.

Key words: state architectural and construction control, urban development and architecture field, simplification of permit and authorization procedures, public and local interests, development of urbanized territories.

Сьогодні як ніколи державі необхідно створити умови для розвитку економіки та виживання бізнесу, а заходи щодо цього повинні прийматись швидко та дієво. Одним з таких кроків є актуальна на сьогодні тенденція щодо змін у сфері державного управління – послаблення вертикалі владних повноважень та розширення їх за європейським досвідом, у бік самоврядування. Це той крок, який краще зробити пізніше ніж ніколи. Утім, здійснення змін державної політики вимагає стриманості, щоб не дозволити прийняття емоційних і шкідливих для держави рішень. Регуляторна дія повинна мати той владний рівень, де вона найбільш ефективна та доцільна, а не бути продуктом запровадження сумнівних новацій, в яких головною “відмінністю від існуючого порядку” була б саме “відмінність від існуючого порядку”, що по суті було б симуляцією новизни державного впливу.

Однією із характерних змін щодо розширення самоврядних повноважень є питання про повернення органам місцевого самоврядування функції державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК), що до 2008 р. знаходились в їх структурних підрозділах. Інспекції ДАБК були у складі

виконкомів міст – обласних центрів та в більшості міст обласного значення. Але такий стан не завжди виправдовувався та мав негативні сторони, що і було причиною розбудови чіткої відомчої вертикалі в цій сфері. Тому це питання потребує всебічного дослідження, оскільки має дуже вагомий регуляторний вплив на сферу містобудування та архітектуру (СМА) в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що зазначена проблематика дуже вразливо сприймається як потенційними інвесторами, так і іншими суб'єктами у СМА. Різні її аспекти досліджують вітчизняні та зарубіжні вчені, але на сьогодні черговий раз СМА стоїть перед кардинальною зміною форм здійснення функції ДАБК. Незважаючи на суспільний запит на спрощення дозвільно-погоджувальних процедур у СМА, який викликаний більше корупційною складовою, ніж складністю бюрократичних процедур, необхідно зважати на небезпеки прийняття популістських рішень щодо змінення порядку здійснення держархбудконтролю, який дійсно потребує якісних змін.

Метою статті є дослідження реального стану ДАБК в Україні та шляхів його регуляторного впливу, розробка рекомендацій щодо методології оптимізації функції ДАБК та унеможливлення утворення передумов до погіршення контрольованості об'єктів архітектури, особливо високо урбанізованих територій, за рахунок лібералізації містобудівного законодавства, а також зміни контролюючих акцентів у бік місцевого самоврядування.

Особливістю СМА є те, що крім забезпечення потреб місцевих територіальних громад щодо розвитку територій, вона змушена виконувати і державні контролюючі функції. Правові засади місцевого самоврядування мають низку протиріч між чинним законодавством про місцеве самоврядування, Конституцією держави та іншими нормативно-правовими актами. У результаті на сьогодні в країні існує внутрішньо суперечлива і така, що не відповідає сучасним європейським стандартам система територіальної організації влади. На сучасному етапі свого розвитку система державного управління СМА має трансформуватися та досягти основних вимог у своїй галузі стосовно відповідностей критеріям, необхідним для успішної інтеграції в європейське співтовариство [2].

Незважаючи на необхідність перерозподілу повноважень і розбудови самоврядних структур на якомога нижчі рівні, стосовно системи держархбудконтролю доцільно вибудувати “обмежену” вертикаль, підпорядкування якої буде не нижче, але й не вище структур облдержадміністрації, облвиконкомів чи будь-якого утворення регіонального рівня. Посилення регіональної ланки у структурі державного управління, саме цим органом дасть можливість вести нанівець конфлікт державних і самоврядних інтересів у цій галузі, який фактично закладено в протиріччях та різночитаннях на законодавчому рівні [2].

Але ДАБК є контролюючою структурою держави, яка, виконуючи державну функцію, обмежує права потенційних інвесторів та є складовою більш глобальної структури СМА.

Утім, відомий вітчизняний містобудівник М. Дьомін, наприклад, не безпідставно вважає, що обмеженість є однією з особливостей СМА. На його погляд, “особливістю територіально-планувального розвитку містобудівних об’єктів (міст, селищ, системи розселення) є те, що він здійснюється в умовах постійних обмежень – фінансових, економічних, екологічних, технічних, ресурсних (територіальних, водних, енергетичних, трудових та ін.)” [1]. Тому і розробка оптимальних архітектурних рішень завжди пов’язана з пошуком компромісів між бажаним і можливим для інвестора (забудовника). При цьому територіальні або земельні ресурси розвитку містобудівних об’єктів завжди були найбільш суттєвими обмеженнями. Тобто утворення містобудівного продукту розглядається як система обмежень, що визначає умови його існування.

Можна констатувати, що чинна на сьогодні система ДАБК не відповідає в повному обсязі своєму призначенню. Зокрема організація перевірок додержання норм містобудівного законодавства, вибудована під загальні норми проведення перевірок суб’єктів господарювання, не урахує специфічні особливості СМА та характер порушень, що найбільш притаманні цій галузі. А існуючий порядок і фактично відміна позапланових перевірок об’єктів будівництва, через втрату фактора раптовості зводить нанівець саму суть перевірок, так як запланована задовго перевірка, враховуючи особливості галузі, втрачає будь-який сенс і є звичайною профанацією, що руйнує самі засади контролюючої функції та в цілому державної політики у цій царині. У той же час безкарність суб’єктів будівництва провокує їх на нові порушення, що породжує всездозволеність і погіршення якості будівельних робіт.

У більшості випадків саме такий стан спричиняє збільшення кількості аварій та обрушень на вітчизняних теренах, що стали наслідками порушення технології будівельних процесів і застосування неякісних будівельних матеріалів. У той же час через зниження якості проведення будівельно-монтажних робіт погіршуються їх протипожежні, теплотехнічні, санітарно-гігієнічні та інші показники. Через це при експлуатації введених об’єктів зростають витрати палива, електроенергії, тепла та інших ресурсів, знижується міцність і довговічність будівель і споруд, зменшується їх безпечність. Усе це має велике значення під час побудови нових і реконструкції існуючих об’єктів промислового, житлово-цивільного та іншого призначення [3].

У 2007 р. саме після проведення ґрунтового аналізу характеру та об’ємів порушень містобудівного законодавства дійшли висновку, що однією з головних причин недостатнього впливу органів ДАБК місцевого рівня на суб’єкти містобудування – і є підпорядкування їх місцевим органам влади та

самоврядування [2]. Як відомо, на той час на рівні самоврядування не вдавалося досягти високої контрольованості об'єктів та високої культури щодо методології прийняття та реалізації містобудівних управлінських рішень. Необхідно зауважити, що згідно з Положенням, представники ДАБК мають значні повноваження та виступають від імені держави, виносячи постанови на штрафні санкції, призупиняючи будівельні роботи та виконуючи інші передбачені їх повноваженнями дії. Це накладає на таких осіб значну відповідальність та вимагає більш виваженого у фаховому відношенні підходу до організації державного архітектурно-будівельного контролю та з окрема до кадрового забезпечення цієї служби.

Незважаючи на кризові явища, за останній час в Україні значно збільшилась кількість об'єктів, що реконструюються та переобладнуються, використовуючи приміщення, які раніше передбачалися під житло [2]. Сама по собі така тенденція могла б сприйматися як позитивна, що відображає поживлення у сфері бізнесу. Проте, відстежуючи її з точки зору держави як суб'єкта моніторингу стосовно вибору рівнів державного нагляду за цією проблематикою, можна дійти іншої думки. Зважаючи на збільшення кількості приватних будинків і приміщень, викликає занепокоєння те, що на сьогодні технічний стан будівель недостатньо контрольований і функції інспекцій ДАБК у цьому напрямку дуже обмежені. І значну частину таких будівель становлять житлові будинки, у тому числі приватизовані. Як відомо, інтереси приватної особи чи структури не завжди збігаються з інтересами регіону чи місцевої територальної громади, і це завжди є підґрунтям для виникнення конфліктних ситуацій. Особливу тривогу з цього приводу викликає виконання будівельних робіт з порушенням норм чинного містобудівного законодавства та зокрема недостатня якість виконання таких робіт, силами самих мешканців чи осіб, які не мають відповідної кваліфікації так званим держспособом. Суперечності, що виникають під час використання приватизованих квартир їх власниками на свій розсуд, не лише шкідливо впливають на умови проживання інших мешканців, але й негативно позначаються на технічному стані самих приміщень та умовах їх експлуатації [2]. Тому в процесі формування державної політики, питання використання великопанельних житлових будинків взагалі, необхідно розглядати як окрему проблему високо урбанізованих територій, де вона відчувається особливо гостро. Технічний стан таких будинків забудови 60 – 70 років, площа яких становить близько 71,4 млн м² загальної площі, або 23 % усього багатоквартирного міського фонду України, досить сумнівний. Необхідність їх ремонту та реконструкції зумовлена багатьма факторами. У свій час ці будинки зняли гостроту житлової проблеми, сотні тисяч громадян тоді отримали житло. Але протягом останніх 25 – 30 років почалось прискорене старіння таких будинків як фізично, так і морально.

Обстеження великопанельних житлових будинків першого покоління, проведені за останні роки за кордоном у країнах СНД і в Україні, довели, що

їх зношення перевищило, в основному, 30 %. Ставлення до цих будинків у різних країнах неоднозначне. Так, у Франції та Німеччині частину таких будинків було знесено. Фахівці Росії, Білорусі, країн Балтії визнали за недоцільне масовий демонтаж таких будинків. В Україні ставити питання про знесення п'ятиповерхових панельних будинків також недоцільно, бо вирішення його практично в найближчі 10 – 20 років неможливе через численні черги на отримання житла [3].

Проте, невиваженність деяких сумнівних рішень, які набрали в Україні силу закону, інколи вражає. Деякі урядовці, бажаючи сподобатися своєю ліберальністю або лобіюючи чужі інтереси, дають власникам приватних квартир, які, по суті, є тільки співвласниками багатоквартирного будинку (а власниками тільки простору між стінами, які (стіни) теж є співвласністю), можливості здійснення перебудов на свій розсуд. Таким чином, не утворивши механізму контролю за діями власників багатоквартирних будинків щодо самовільних перепланувань та перебудов, держава практично поставила приватну власність вище безпеки громадян, незважаючи на те, що ці поняття лежать у різних площинах і не повинні перетинатися.

Державний архітектурно-будівельного контроль, який завжди був дієвим засобом регулювання СМА з боку держави, на сьогодні необхідно сприймати як управлінську послугу, яку надає держава суб'єктам містобудування. Але всупереч постулату щодо максимального наближення послуги до споживача, зважаючи на суспільну значимість останньої, не доцільно надавати її на найнижчих владних щаблях. І пояснити це можна досить прагматичними причинами: по-перше, методологічні засади такої державної регуляторної дії не можуть бути системно реалізовані на найнижчих самоврядних рівнях, так як місцеве самоврядування здебільшого (винятком є міста – обласні центри) не зможе забезпечити належний рівень фахівців, по-друге, до структури цього рівня слід включати і обласні центри як найбільш вразливі та високо урбанізовані території, що дасть змогу більш ефективно та економічно доцільно використовувати єдину структуру, яка буде охоплювати весь регіон.

Виходячи з викладеного та зважаючи на напрацьований досвід і особливості роботи держархбудконтролю, найбільш оптимальним з точки зору методології реалізації, слід обирати регіональний рівень як рівновіддалений між районним (міським) та рівнем центрального органу влади, та може повноцінно, не перевантажуючи місцеві бюджети, здійснювати покладену на нього державну функцію.

Література:

1. Дьомін М. М. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення містобудування і землекористування в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Дьомін, О. С. Петраківська // Містобудування та терит. планув. – 2004. – Вип. 17. – С. 85–96.

2. *Кравченко С. Г.* Оптимізація державної наглядової функції у сфері містобудування та архітектури / С. Г. Кравченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – №2(29). – С. 116–123.

3. *Кравченко С. Г.* Усунення причин природно-техногенних загроз у сфері містобудування як засіб уникнення потенційної небезпеки для територій / С. Г. Кравченко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7-9(7). – С. 117–124.

Надійшла до редколегії 02.04.2014 р.