

Є. Юрченко

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В БУДІВНИЦТВІ

Визначено шляхи удосконалення системи державного контролю господарської діяльності, пов’язаної зі створенням об’єктів будівництва.

Ключові слова: будівельна сфера, система державного контролю, державний архітектурно-будівельний контроль, удосконалення системи.

Система державного контролю господарської діяльності, пов’язаної із створенням об’єктів будівництва, має проблеми, що негативно впливають на ефективність виконання функцій органами державного архітектурно-будівельного контролю щодо забезпечення виконання суб’єктами будівельної галузі містобудівного законодавства та створення об’єктів будівництва на належному технічному, технологічному та безпековому рівні. Таким чином, необхідно вжити заходів із удосконалення системи державного контролю у сфері містобудування, впровадження яких дасть змогу вирішити існуючі проблеми та підвищить рівень ефективності, результативності діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Питанню державного контролю у сфері будівництва приділяли увагу В. Авер’янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, Л. Воронова, В. Гаращук, А. Матвійчук, Н. Матюхіна, А. Нечай, Н. Нижник, С. Ніщимна, Н. Паліга, В. Ромасько, Н. Савченко, О. Сударенко та інші.

Доцільно зазначити, що переважно державний контроль у сфері будівництва вивчався в галузі права, натомість у науці державного управління вказаний напрям досліджений недостатньо.

Покращення системи державного контролю у сфері містобудування на сучасному етапі розвитку неможливе без значного регулювання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю та вирішення актуальних проблем державного контролю у сфері містобудування.

Мета статті – визначити шляхи удосконалення системи державного контролю господарської діяльності, пов’язаної із створенням об’єктів будівництва.

Розбудова суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової України та формування ринкових відносин на сучасному етапі супроводжуються ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного розвитку.

Президентом України В. Януковичем з метою модернізації суспільства схвалено Програму економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, якою визначено низку базових, стратегічних пріоритетів державної політики, а саме: створення сучасної, конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент [1].

Основними напрямками реформування будівельної галузі Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

визначено дерегуляцію та створення сприятливого інвестиційного клімату, створення містобудівного кадастру та здійснення розвитку регіонів на основі містобудівної документації, формування потужного будівельного комплексу, розвиток та інтеграцію нормативної бази у європейські норми технічного регулювання, реалізацію громадянами права на житло, енергоефективність та імпортозаміщення у промисловому та цивільному будівництві [2].

Одним із основних напрямів планування і забудови територій, що визначені Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності”, є здійснення контролю у сфері містобудування [3]. За таких умов важлива роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Важливе місце у забезпеченні містобудівної політики з планування та забудови територій займає державний контроль у сфері містобудування в Україні.

Наголошення на значущості державного контролю в загальній системі засобів забезпечення законності в державному управлінні дає змогу зробити акцент на його визначальній цілі, яка полягає у забезпеченні злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов’язків у відносинах із громадянами [4].

Таким чином, враховуючи державні стратегічні пріоритети, напрямки реформування будівельної галузі, враховуючи значення державного контролю у сфері містобудування на основі проведених досліджень та визначених стратегічних напрямів державного контролю у сфері будівництва, формуємо шляхи вдосконалення системи державного контролю господарської діяльності, пов’язаної із створенням об’єктів будівництва.

По-перше, потребує удосконалення організаційно-правове забезпечення системи державного контролю у сфері будівництва.

З метою удосконалення організаційно-правової складової необхідно:

1. Покращити кадрову складову системи. З метою покращення якісного рівня державних службовців органів державного контролю у сфері містобудування, необхідно:

1.1. Запровадити в системі органів Державної архітектурно-будівельної інспекції України (далі – ДАБІ України) механізм відбору претендентів на зайняття посад державних службовців шляхом здійснення незалежного комп’ютерного тестування, за результатами якого претенденти, які набрали найбільший прохідний бал, мають призначатися на посади. Таким чином, виключається людський особистісний фактор та можливість впливу на призначення посадових осіб органів державного контролю у сфері містобудування.

1.2. Встановити деталізованіші фахові вимоги до посадових осіб залежно від рівня займаних посад, забезпечити їх неухильне дотримання при відборі претендентів на зайняття вакантних посад. Доцільно запровадити фахові вимоги, за якими безпосередній контроль та юридичний супровід повинні здійснювати фахівці з будівництва, виробництва будівельних матеріалів, архітектури, державної служби та, відповідно, з юриспруденції. Водночас необхідно передбачити норму призначення на керівні посади лише осіб, які мають вищу освіту в галузі державного управління.

1.3. Розробити та впровадити порядок пересування посадових осіб по службі, яким передбачити діючий механізм кадрового резерву та ротації керівних кадрів. Вказані дії сприяють покращенню мотивації державних службовців, ротація дають змогу знизити

рівень корупційних ризиків та знизить ризики зрощування з бізнесом керівництва територіальних органів ДАБІ України.

2. Покращення рівня внутрішньоорганізаційних комунікаційних зв'язків. Для цього необхідно:

2.1. Розробити та впровадити в системі органів ДАБІ України єдиний порядок накопичення, збирання та обміну службовою інформацією в органах державного архітектурно-будівельного контролю. Порядком потрібно нормативно встановити шляхи обміну службовою інформацією між службовими особами та підрозділами органів ДАБІ України, передбачити часові вимоги при обміні службовою інформацією, відповідальність за порушення порядку роботи з інформацією, передбачити шляхи захисту інформації.

2.2. Забезпечити належними технічними засобами комунікації органів ДАБІ України на місцевому рівні. Впровадити систему телекомунікаційного зв'язку для проведення селекторних нарад із службовцями центрального, регіонального та місцевого рівня.

2.3. 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.

2.4. Запровадити систему контролю виконавчої дисципліни в органах ДАБІ України, якою передбачити порядок здійснення поточного та довготривалого контролю за виконанням розпорядчих документів, звернень, заходів інспекційного контролю та післяінспекційного контролю, зі встановленням параметрів та механізмів контролю, відповідальністю за порушення термінів.

3. Покращення структури органів державного архітектурно-будівельного контролю. Для цього необхідно:

3.1. Створити систему 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. Передбачити механізми притягнення до відповідальності посадових осіб, які припустили порушення в службовій діяльності. Розробити та впровадити порядок проведення службових перевірок посадових осіб, які допустили порушення.

3.2. Впровадити в структурі органів державного контролю у сфері містобудування дієвий підрозділ контрольних перевірок ДАБІ України. Основним завданням вказаного підрозділу мають бути перевірки поточної діяльності територіальних органів ДАБІ України, органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет дотримання містобудівного законодавства.

3.3. Модернізувати структуру органів державного архітектурно-будівельного контролю шляхом зменшення службовців територіальних органів, здійснюючих допоміжні функції, керівників проміжної ланки та збільшення кількості фахівців, які безпосередньо здійснюють державний контроль та юридичний супровід у територіальних органах ДАБІ України, вказані дії дають змогу підвищити якість та результативність державного архітектурно-будівельного контролю.

4. Покращення якості інспекційно-контрольних заходів можливе шляхом:

4.1. Впровадження обов'язковості перевірок на всіх етапах будівництва, зокрема попередньої та підсумкової перевірок. Перевірки об'єктів будівництва мають здійснюватися відповідно до етапів виконання будівельних робіт, вказана система зарекомендувала себе в більшості розвинутих країн світу [5]. Водночас кількість перевірок має залежати від категорії складності об'єкта будівництва. На кожен об'єкт повинна бути відповідна контрольна справа, в якій повинні зберігатися всі матеріали перевірок.

4.2. Необхідно здійснити розподіл функцій між посадовими особами державного контролю у сфері містобудування, якими безпосередньо здійснюються заходи контролю, залежно від категорії складності, та із урахуванням принципу територіальності. Таким чином, контроль за будівництвом об'єктів IV та V категорій складності [6, 7] має здійснюватися начальниками управлінь та відділів з контролю за будівництвом у складі територіальних органів ДАБІ України. Контроль за будівництвом об'єктів I – III категорій складності [8] має здійснюватися відповідно головними державними інспекторами.

5. Покращення рівня взаємодії з правоохоронними органами має відбуватися шляхом впровадження міжвідомчої інструкції із взаємодії між собою органів ДАБІ України, Прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України в частині профілактики та протидії містобудівним правопорушенням. Вказаною інструкцією необхідно передбачити порядок надання та обміну інформацією, шляхи комунікації посадових осіб вказаних органів, механізми визначення відповідальних осіб із питань взаємодії.

6. Покращення рівня мотивації державних службовців необхідно здійснювати шляхом:

6.1. Запровадження корпоративної символіки, розширення переліку відзнак ДАБІ України.

6.2. Необхідно запровадити механізм кар'єрного росту посадових осіб залежно від фахового рівня, досвіду та результативності роботи, результатів атестації.

6.3. Потрібно розробити порядок забезпечення службовим житлом службовців органів ДАБІ України, розробити програму створення службового житлового фонду, створити службовий житловий фонд, передбачити фінансування на ці цілі.

6.4. Необхідно розробити порядок надання пільгових путівок для відпочинку службовців органів ДАБІ України та їх сімей, створити санаторний фонд, передбачити механізм часткового відшкодування державою вартості послуг із відпочинку.

7. Профілактика та протидія корупційним проявам та правопорушенням повинна здійснюватись шляхом впровадження у системі органів ДАБІ України підрозділу з питань профілактики та протидії корупції.

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. Необхідно передбачити надання повноважень вказаному підрозділу для здійснення службових перевірок з питань запобігання та протидії корупції за наказом голови або заступника голови ДАБІ України з питань запобігання та протидії корупції.

8. Створення асоціації службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю повинно здійснюватись шляхом організації та проведення установчої конференції асоціації службовців органів ДАБІ України, розробки та прийняття статуту, обрання голови та заступників, контрольної комісії асоціації, подальшого функціонування

асоціації. При функціонуванні асоціації мають проводитись заходи з обміну досвідом між членами асоціації. Вказані дії сприятимуть розвитку системи, вчасному виявленню проблеми державного контролю у сфері містобудування та оперативному їх вирішенню. Асоціацією мають надаватися рекомендації щодо покращення системи державного контролю у сфері містобудування керівництву Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Міністерству регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України та Кабінету Міністрів України.

9. Покращення стану інформаційної політики та роз'яснювальної роботи щодо законного механізму виконання будівельних робіт у регіонах (профілактика містобудівних порушень) є впроваджуватися шляхом проведення семінарів-нарад, прес-конференцій, телевізійних виступів, шляхом висвітлення діяльності через офіційні сайти органів державного архітектурно-будівельного контролю в мережі Інтернет.

10. Покращення рівня судово-претензійної роботи щодо стягнення штрафних санкцій за порушення містобудівного законодавства має здійснюватись шляхом збільшення кількості юридичних підрозділів у територіальних органах ДАБІ України та розробки і запровадження внутрішніх регламентів роботи юридичних відділів із встановленням пріоритетності в роботі щодо стягнення штрафних санкцій з порушників містобудівного законодавства та проведення претензійно-позовної роботи зі знесення об'єктів самочинного будівництва.

11. Усунення недоліків містобудівного законодавства здійснюється шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, розробки і прийняття нових нормативно-правових актів:

11.1. Необхідно розробити та впровадити єдиний порядок визначення розміру штрафних санкцій для громадян, залежно від об'єкту будівництва, пом'якшувальних та обтяжуючих обставин при здійсненні правопорушень, затвердити його наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

11.2. Необхідно внести зміни в Порядок виконання підготовчих робіт та в Порядок виконання будівельних робіт, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт" № 466 від 13.04.2011 р. [9], в частині обов'язкової попередньої перевірки достовірності поданих даних та місця майбутнього будівництва на предмет виявлення самочинного будівництва, а також внести зміни в частині відмови в реєстрації декларації або в наданні дозволу на виконання будівельних робіт у разі порушення містобудівного законодавства до усунення цих порушень (сплати штрафних санкцій).

11.3. Необхідно внести зміни до Порядку прийняття завершених будівництвом об'єктів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України "Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів" № 461 від 13.04.2011 р. [10], в частині обов'язковості здійснення підсумкових перевірок при реєстрації документів щодо готовності об'єктів до експлуатації.

11.4. Потрібно внести зміни до Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю" № 553 від 23.05.2011 р. [11], в частині здійснення обов'язкових перевірок об'єктів будівництва органами державного архітектурно-будівельного контролю за графіком перевірок для основних етапів будівництва, залежно від рівня складності об'єкту будівництва.

11.5. У Законі України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” № 208/94-ВР від 14.10.1994 р. [12] необхідно передбачити відповідальність за самовільну зміну цільового призначення введених в експлуатацію об’єктів будівництва.

11.6. Необхідно впровадити тимчасовий порядок укладення договору суперфіцію для багатоквартирних житлових будинків, введених в експлуатацію, яким передбачити механізм укладення договору суперфіцію між органами місцевого самоврядування та співвласниками приміщень у багатоквартирних житлових будинках, з метою оформлення дозвільних документів на виконання будівельних робіт у разі відсутності державних актів на право постійного користування в організаціях співвласників та в організаціях, обслуговуючих багатоквартирні житлові будинки.

12. Адаптація технічних нормативно-правових актів до актів країн ЄС та інших провідних країн світу повинна здійснюватись шляхом дослідження досвіду та технічних кодексів провідних країн світу, здійснення перегляду існуючих Державних будівельних норм та правил, ГОСТів та СНІПів, які діють ще з часів Радянського Союзу [13]. Необхідно здійснити їх адаптацію та кодифікацію.

13. Запровадження системи акредитації фахівців будівельної галузі має здійснюватись шляхом дослідження закордонного досвіду, насамперед країн Європейського Союзу, проведення переговорів міжнародними будівельними асоціаціями, укладення договорів про визнання сертифікатів у країнах ЄС та інших провідних країнах світу. Затвердження порядку здійснення акредитації нормативно-правовими актами та відповідно внесення змін у чинне законодавство України.

14. Чітке унормування дій посадових осіб органів будівельного контролю, при функціонуванні механізмів державного архітектурно-будівельного контролю, повинно здійснюватись шляхом впровадження регламентів дій посадових осіб органів ДАБІ України при функціонуванні механізмів державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема: регламенту реєстрації та видачі дозвільних документів, регламенту здійснення інспекційних перевірок, регламенту притягнення до відповідальності порушників містобудівного законодавства та припинення правопорушень, регламенту введення в експлуатацію об’єктів будівництва.

По-друге, удосконалення потребує ресурсний напрям, який є не менш важливим для покращення ефективності здійснення державного архітектурно-будівельного контролю в Україні.

1. Збільшення рівня заробітної плати службовцям органів державного архітектурно-будівельного контролю має здійснюватись шляхом поступового підвищення рівня заробітної плати посадових осіб органів ДАБІ України. Насамперед підвищення рівня окладів для посадових осіб, які безпосередньо здійснюють функції державного архітектурно-будівельного контролю, службовців юридичних підрозділів, керівництва. Можливий перегляд категорій посад службовців органів ДАБІ України.

2. Покращення рівня транспортного забезпечення діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю потрібно здійснювати шляхом придбання службових автомобілів для підрозділів з контролю за будівництвом територіальних органів ДАБІ України, для чого передбачити кошти в Державному бюджеті України на придбання службового авто транспорту та коштів на його утримання.

3. Покращення стану забезпечення засобами технічного контролю має здійснюватись шляхом придбання органами ДАБІ України виміральної техніки,

пересувних лабораторій, інших інструментів контролю, для чого необхідно передбачити кошти в Державному бюджеті України на ці цілі.

4. Забезпечення службових приміщень доступом до Інтернету має здійснюватись шляхом впровадження мережі в службових приміщеннях органів ДАБІ України на місцевому рівні, для чого необхідно передбачити кошти на ці потреби в Державному бюджеті України на ці цілі.

5. Створення мережі службового житла має здійснюватись шляхом придбання або будівництва житла, для чого необхідно передбачати кошти в Державному бюджеті України на ці цілі.

6. Забезпечення підрозділів службовими приміщеннями лише державної та комунальної форми власності має здійснюватись шляхом поступової відмови від використання приміщень іншої форми власності. Керівництву територіальних органів ДАБІ України необхідно провести роботу з органами державної влади та місцевого самоврядування, спрямовану на передачу в пільгову оренду або користування нежитлових приміщень державної та комунальної форм власності.

Висновки

Шляхи удосконалення системи державного контролю господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, мають здійснюватись комплексно. Удосконалення системи має здійснюватись органами державної влади визначеними шляхами, які дають змогу впровадити пріоритетні цілі розвитку та сприятимуть виконанню стратегічних напрямів розвитку системи державного контролю у сфері містобудування.

Удосконалення повинно здійснюватись шляхом коригування чинних нормативно-правових актів та розробки і впровадження нових, відомчих та міжвідомчих документів. Водночас основним інструментом покращення системи державного контролю у сфері містобудування України є фінансовий інструмент, завдяки якому мають бути вирішені внутрішні проблеми органів державного контролю у сфері містобудування. Враховуючи наявні проблеми національної економіки, застосування фінансового інструменту удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю має відбуватися із урахуванням наявних можливостей держави щодо фінансування вказаних заходів. Водночас бюджет утримання та розвитку органів державного архітектурно-будівельного контролю України має поступово збільшуватись.

Отже, застосування вказаних шляхів вдосконалення системи державного контролю господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, дасть змогу вирішити більшість проблем державного контролю у сфері містобудування та матиме позитивний вплив на підвищення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю, сприятиме реалізації стратегічних напрямів суспільного розвитку, визначених Програмою реформ на 2010 – 2014 рр. Президентом України В. Януковичем.

Література

1. Стратегічне планування [Текст] : 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.

2. Мінрегіон визначив напрямки реформування будівельної галузі [Електронний ресурс] : Повідомлення прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 28.09.2011 р. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244575869.

3. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс] : Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : у 2 т. Т. 1 / відп. ред. В. Б. Авер'янов. — К. : Вид. "Юридична думка", 2004. — 584 с.
5. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта [Текст] / Snip Innovative Technologies ; рук. Серых А. Р. — Чикаго : SNIP, 2010. — 889 с.
6. Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 557 від 27.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/557-2011-%D0%BF>.
7. Склад та зміст проектної документації на будівництво ДБН А.2.2-3-2012 [Чинні від 2012-07-01]. — К. : Мінрегіон України, 2012. — 26 с.
8. Там само. — 26 с.
9. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 466 від 13.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF>.
10. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 461 від 13.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF>.
11. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 553 від 23.05.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF>.
12. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [Електронний ресурс] : Закон України № 208/94-ВР від 14.10.1994 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>.
13. Мінрегіон визначив напрямки реформування будівельної галузі...

Ye. Yurchenko

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF STATE CONTROL OVER CONSTRUCTION ACTIVITY

The ways of improvement of the system of state control over construction activity are defined.

Key words: building sphere, the system of state control, state architectural and building control, improvement of the system.