

УДК 342.95

О. В. Стукаленко

кандидат юридичних наук, доцент

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

кафедра адміністративного та господарського права

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

У статті висвітлено актуальні питання, пов'язані з державним контролем у сфері будівництва. Проаналізовано практичні проблеми, які мають значний вплив на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю та формування державної регуляторної політики в містобудівній сфері економіки держави.

Ключові слова: державний контроль, будівництво, перевірки, органи державного архітектурно-будівельного контролю.

Постановка проблеми. В сучасному світі, який дуже стрімко розвивається, інститут державного контролю у сфері будівництва є одним із важливих показників рівня розвитку демократичної держави, тому що сприяє впровадженню ефективної державної регуляторної політики в містобудівній сфері та створює підґрунтя для забезпечення економічних та інших інтересів суспільства через забезпечення безпеки будівництва, довговічності будинків та споруд, стимулювання заходів, пов'язаних із заощадженням енергії, захистом навколишнього природного середовища, створенням безпечного життєвого середовища для громадян. Ефективність та дієвість державного контролю залежить від рівня законодавства, якості роботи органів державного архітектурно-будівельного контролю. Але, незважаючи на динамічний розвиток держави, слабкість та неефективність норм, пов'язаних із здійсненням належного контролю за дотриманням законодавства, будівельних норм і правил, проектних рішень під час будівництва об'єктів різного призначення та їх технічної експлуатації, їх велика кількість та внутрішня суперечність не сприяють застосуванню цих норм.

Дослідження проблеми державного контролю у сфері будівництва важливо не тільки в контексті правових реформ, а й головним чином в контексті створення безпечних умов життя для населення, безпечного життєвого простору, охорони навколишнього середовища. Це сприятиме ефективності правозастосування, безперервному вдосконаленню законодавства задля забезпечення його відповідності реаліям сьогодення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Свій внесок у розробку теоретичних основ контролю зробили В. М. Горшеньов, Н. Г. Саліщева, М. С. Студенікіна, В. І. Турцев, І. Б. Шахов та інші. Напрацювання цих вчених є актуальними й донині. Серед сучасних науковців, які займаються дослідженням контролю, слід відмітити О. Ф. Андрійко, В. М. Паращука, С. М. Радзівона, В. М. Тесленка, Є. О. Юрченко, М. К. Якимчука та інших.

Постановка завдання. У даній статті пропонується дослідити зміст та проблеми здійснення державного контролю у сфері будівництва, ґрунтуючись на теоретичних дослідженнях і положеннях чинного законодавства.

Виклад основних положень. Одним із важливих завдань підвищення ефективності державного управління в період реформ є запровадження дієвої системи державного контролю.

Поняття контролю багатогранне. Цю категорію можливо розглядати в різних площинах, а саме: як спосіб забезпечення законності і дисципліни; як стадію управління; як функцію державного управління.

Контроль являє собою систему спостереження та перевірки процесу функціонування підконтрольного об'єкта з метою оцінки відповідності фактичного стану справ законодавчим приписам та іншим вимогам, виявлення та усунення можливих порушень або інших відхилень від заданих параметрів [1, с. 195].

Державний контроль у сфері будівництва здійснюють спеціально уповноважені органи. Таким спеціальним уповноваженим органам на здійснення контрольних та наглядових функцій в будівельній діяльності є Державна архітектурно-будівельна інспекція (Держархбудінспекція) [2].

Виділяють два види контрольних-наглядових функцій Держархбудінспекції в будівництві: а) безпосередні заходи державного нагляду (контролю), які пов'язані з плановими та позаплановими перевірками об'єктів будівництва; б) опосередковані контрольні-наглядові заходи, які пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва тощо і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання.

До першого виду контрольних-наглядових функцій належить здійснення вибіркового контролю: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій вимогам державних стандартів, норм і правил, технічним умовам, архітектурним вимогам, а також місцевим правилам забудови населених пунктів, своєчасності та якості виконання суб'єктами будівельної діяльності передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію.

До другої групи контрольних-наглядових функцій (опосередкованих контрольних-наглядових заходів) З. В. Щепановський відносить: а) видачу забудовникам дозволів на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту, реєстрацію об'єктів, на яких виконуються ці роботи; б) реєстрацію відповідальних інженерно-технічних працівників, які здійснюють безпосередньо керівництво будівельними роботами, технічний і авторський нагляд; в) участь у встановленому порядку у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві.

На даний час до групи опосередкованих контрольних-наглядових функцій Держархбудінспекції можна віднести: ліцензування будівельної діяльності; здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов. Разом з тим можемо говорити про делегування деяких контрольних повноважень

недержавним суб'єктам. Наприклад, широкими повноваженнями у сфері професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, наділена громадська організація Національна спілка архітекторів України [3]. Ще одним прикладом часткового делегування повноважень державних органів приватним організаціям є проведення технічного обстеження індивідуальних та дачних будинків, збудованих без дозволу на виконання будівельних робіт відповідальним виконавцем, який отримав відповідну ліцензію.

Система органів державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) здійснює впровадження державної регуляторної політики в містобудівній сфері. Одними із найважливіших завдань цієї системи є створення передумов для розвитку суб'єктів будівельної галузі, забезпечення будівництва надійних, безпечних будівель та споруд, забезпечення безпеки будівництва, довговічності будинків та споруд, стимулювання заходів щодо заощадження енергії, захисту навколишнього природного середовища, створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, а також забезпечення економічних та інших аспектів, важливих з погляду задоволення інтересів суспільства.

Для вирішення цих завдань необхідно здійснювати належний контроль за дотриманням законодавства, будівельних норм і правил, проектних рішень під час будівництва об'єктів різного призначення та їх технічної експлуатації.

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

Загальна динаміка результатів діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні [4] дає змогу дійти висновку, що державний архітектурно-будівельний контроль виконується на задовільному рівні. Існуючі проблеми потребують розв'язання. Серед цих проблем можна виокремити зовнішні й внутрішні, які, у свою чергу, можна розподілити на проблеми в діяльності органів державного контролю у сфері будівництва, проблеми безпосереднього функціонування та проблеми суспільних відносин у процесі функціонування системи ДАБК. Проблеми державного архітектурно-будівельного контролю є взаємопов'язаними та впливають на ефективність та розвиток контролю.

Як правило, зовнішні проблеми мають значний вплив на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю та формування державної регуляторної політики в містобудівній сфері економіки держави.

Наприклад, однією з основних проблем сучасності є зменшення кількості природних ресурсів, а це вимагає застосування новітніх будівельних технологій та будівельних матеріалів під час провадження містобудівної діяльності. Тому впровадження новітніх технологій спрямоване на енергозбереження та підвищення рівня оптимізації використання енергоносіїв та природних ресурсів.

До внутрішніх проблем здійснення ДАБК можна віднести організаційні, правові та ресурсні (матеріально-технічні) проблеми функціонування органів державного контролю. Наприклад, до організаційних проблем державного контролю в Україні слід віднести кадрові проблеми, які виражаються у відсутності профільної освіти у значної частини службовців органів ДАБК, невідповідності фахового рівня службовців займаним посадам як в центральному апараті Держархбудінспекції України, так і в територіальних органах. Ще однією з проблем в кадровому забезпеченні є відсутність досвіду роботи у переважній кількості працівників в органах державної влади і будівельного контролю [5].

До правових проблем слід, перш за все, віднести актуальні проблеми чинного законодавства. Наприклад, важливою проблемою є відсутність механізму визначення розміру штрафних санкцій за правопорушення у сфері містобудування для громадян, які на сьогодні визначаються посадовими особами органів ДАБК на власний розсуд у межах, визначених КУПАП. Необхідно акцентувати увагу на проблемі визначення термінів виконання вимог припису, адже терміни визначаються на власний розсуд посадовими особами органів ДАБК та можуть не відповідати фактичним потребам у часі й наявним можливостям до виконання приписів та усунення порушень. У свою чергу, 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 їх сплати. Наприклад, за результатами контрольних заходів територіальними органами Держархбудінспекції України накладено 380 мільйонів штрафних санкцій, з яких сплачено до державного бюджету 74 мільйони гривень, що становить 20 відсотків. Хоча, порівняно з 2012 роком, кількість накладених штрафних санкцій збільшилася у 2,3 рази, кількість стягнутих — у півтора рази [4].

І ще одним із прикладів впливу на стан державного контролю є високий рівень корупційних ризиків, що мають місце при функціонуванні всіх механізмів будівельного контролю, зокрема, при здійсненні дозвільних процедур, при здійсненні перевірок, при припиненні правопорушень, при притягненні до відповідальності, при введенні об'єктів в експлуатацію та при здійсненні ліцензійних процедур [5, с. 310]. У зв'язку з наявністю великої кількості корупційних ризиків в органах будівельного контролю механізми будівельного контролю діють неефективно, це безпосередньо виражається у вибіркового застосуванні працівниками органів ДАБК повноважень з припинення правопорушень, притягнення осіб до відповідальності, здійсненні формальних перевірок, зниженні якості будівельних робіт, замовчуванні виявлених порушень тощо [5, с. 311].

Також слід зазначити про існування розповсюдженої проблеми — 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. Як наслідок — невідповідність державним будівельним, санітарно-епідеміологічним та протипожежним

нормам, створення незручності для осіб, які проживають поряд з такими об'єктами, та інколи навіть створення небезпечних умов життя.

До ресурсних (матеріально-технічних) проблем слід віднести неналежний рівень фінансового забезпечення діяльності інспекцій ДАБК, що прямо виражається у низькій оплаті праці службовців інспекції ДАБК та відсутності достатнього рівня технічного забезпечення їх роботи.

Важливими формами та засобами реалізації контролю є відповідна система спостережень та періодичні або разові перевірки виконання певного виду управлінської діяльності чи окремих заходів, доручень, актів тощо [1, с. 195].

Перевірки є безпосереднім заходом державного контролю в будівельній діяльності. Перевірки поділяються на планові та позапланові.

Планові перевірки проводяться не частіше ніж один раз на півроку та повинні бути передбачені планом роботи інспекції, який затверджується керівником відповідної інспекції.

Аналізуючи діяльність Держархбудінспекції України, простежується тенденція зменшення кількості планових перевірок об'єктів будівництва і, як результат, послаблення тиску контролюючих структур на учасників будівельного ринку. Так, у 2013 році кількість контрольних заходів порівняно з 2012 роком скоротилася більше ніж удвічі. Так, якщо в 2012 році було проведено 10 886 планових перевірок, то у 2013 році — 4359. При цьому за результатами проведених у 2013 році територіальними органами Держархбудінспекції України планових перевірок видано 4157 приписів про усунення порушень містобудівного законодавства, з яких виконано 72 %. Результат цих дій — накладено більше 54 мільйонів гривень штрафних санкцій (у тому числі згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення — 10 мільйонів гривень та згідно із Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» — 44 мільйони гривень) та стягнуто більше 24 мільйонів гривень штрафних санкцій (у тому числі згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення — 8 мільйонів гривень та згідно із Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» — 16 мільйонів гривень).

Передаю до Державної виконавчої служби більше 17 мільйонів гривень (у тому числі згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення — 1 мільйон гривень та згідно із Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» — більше 16 мільйонів гривень).

Серед найбільш важливих 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. Відсутній також механізм оперативного контролю достовірності даних, зазначених у документах, що подані на реєстрацію до органів ДАБК, що призводить до реєстрації документів, скасування яких можливе лише за рішенням суду [5].

Позапланові перевірки проводяться виключно за наявності передбачених законодавством підстав, до яких належать: заява суб'єкта містобудування про проведення перевірки; виявлення факту самочинного будівництва; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності приписів та вимог інспекцій; перевірка виконання вимог інспекції щодо усунення порушень ліцензійних умов; звернення фізичних чи юридичних осіб щодо порушення вимог містобудівного законодавства; вимога правоохоронних органів про проведення перевірки. В 2013 році проведено 23 687 позапланових перевірок відповідно до Порядку прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт, і проведення технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж, затвердженого наказом Мінрегіону від 19.03.2013 № 95 [6]. За результатами проведених позапланових перевірок накладено штрафних санкцій майже на 14 мільйонів гривень, 13 мільйонів з яких сплачено до державного бюджету.

У 2013 році в частині здійснення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю територіальними органами Держархбудінспекції України проведено 49 830 позапланових перевірок об'єктів будівництва, в тому числі 35 124 перевірки щодо фізичних осіб і 14 706 перевірок — щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Це на 11 % менше від кількості позапланових перевірок, проведених у 2012 році, загальна кількість яких склала 55 306. Виявлено порушення містобудівного законодавства на 15 476 об'єктах будівництва (31 % від загальної кількості перевірених). За результатами виявлених порушень видано 14 526 приписів про усунення порушень у сфері містобудівної діяльності, з яких виконано 7 536 (52 % від виданих), не настав термін виконання по 6 478 приписах (45 %), 3 % виданих приписів знаходяться на оскарженні або оскаржені. Накладено штрафних санкцій на суму 312 мільйонів гривень, стягнуто — 37 мільйонів (12 %), передано до Державної виконавчої служби — 99 мільйонів гривень (31 %).

Якщо розглядати державний контроль у сфері будівельної діяльності в широкому значенні, то це діяльність уповноважених державою органів та допомога недержавних організацій по забезпеченню дотримання будівельного законодавства, будівельних норм. Але можливо говорити про незначну участь недержавних організацій в даному процесі. Доцільно в більшій мірі залучати громадські організації у сфері будівництва та архітектури до здійснення заходів контролю і делегувати їм частину повноважень держави в даній сфері. Що стосується проблеми проведення громадського конт-

ролю, то в більшості випадків він проводиться формально та носить вибірко-вий характер, а головне, не має належного законодавчого підґрунтя [4].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, слід наголосити, що сучасний стан правового регулювання інституту державного контролю у сфері будівництва є далеким від досконалості, це безпосередньо виражається у вибіркового застосуванні працівниками органів ДАБК повноважень з припинення правопорушень, притягненні осіб до відповідальності, здійсненні формальних перевірок, зниженні якості будівельних робіт, замовчуванні виявлених порушень тощо. Складається таке враження, що його зміст спрямований переважно на те, щоб надати державі та уповноваженим нею органам можливість впливати на осіб з подальшим притягненням їх до відповідальності. Проте при такому підході Україна буде ще довго посідати низькі місця в рейтингах привабливості країн світу.

Список літератури

1. Радзівон С. М. Контроль — як спосіб забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації / С. М. Радзівон // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — Серія ПРАВО. — Вип. 20, ч. 1. — Т.3. — С. 194–198.
2. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://apx.org.ua/solutions-dabi/13600-polozhennya-pro-derzhavnu-arhitekturno-budvelnu-nspekcyu-ukrayini.html>
3. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 246. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.
4. Про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у 2013 році та виконання Плану роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2013 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://netbaryerov.org.ua/2009-09-29-12-13-46/1543-informatsijno-analitichni-materiali-zvit-pro-pidsumki-roboti-derzhavnoji-arkhitekturno-budivelnoji-inspektsiji-ukrajini-ta-jiji-teritorialnih-organiv-u-2013-rotsi>.
5. Юрченко Є. О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні / Є. О. Юрченко // Державне управління: теорія та практика, 2012. — Т. 2. — С. 306–312.
6. Порядок прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт, і проведення технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж, затверджений наказом Мінрегіону від 19.03.2013 № 95. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE23144.html

О. В. Стукаленко

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА:
СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ**

Резюме

В статье освещены актуальные вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля в сфере строительства. Проанализированы практические проблемы, которые имеют значительное влияние на функционирование механизмов государственного архитектурно-строительного контроля в Украине и формирование государственной регуляторной политики в градостроительной сфере экономики государства. Акцентируется внимание на незначительном участии негосударственных организаций в данном процессе. Автор использует статистический материал, иллюстрирующий работу, — «Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины в 2012–2013 годах». Приводятся данные о количестве плановых и внеплановых проверок, проведенных Госархстройинспекцией Украины, о результатах этих проверок.

Ключевые слова: государственный контроль, строительство, проверки, органы государственного архитектурно-строительного контроля.

O. V. Stukalenko

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

STATE CONTROL IN CONSTRUCTION: CURRENT REALITIES

Summary

The article is devoted to topical issues related to the implementation of state control in the sphere of construction. Analyzed the practical problems that have a significant impact on the functioning mechanisms of the state architectural and construction control in Ukraine and the formation of the state regulatory policy in the field of urban planning of the state's economy. Acclimatise attention to the insignificant participation of non-governmental organizations in this process. The author uses statistics to illustrate the work of the State architectural and construction Inspectorate of Ukraine in 2012–2013. To privodyatsya data on the number of scheduled and unscheduled inspections, said the of the State architectural and construction Inspectorate of Ukraine, the results of these inspections. The article is devoted to topical issues related to the implementation of state control in the sphere of construction. Analyzed the practical problems that have a significant impact on the functioning mechanisms of the state architectural and improvement of the legal regulation of state control in the sphere of construction allows efficient use of building potential of Ukraine and to choose the right direction in solving complex problems.

Key words: state control, construction, inspection, the authorities of state architectural and construction control.