БУДІВЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.924(477)

І. О. Мамонтов, Заслужений юрист України,
канд. юрид. наук, доцент кафедри політичних наук
Київський національний університет будівництва і архітектури
пр-т Повітрофлотський, 31, Київ, 03680, Україна

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено дослідженню особливостей функціонування архітектурно-будівельного контролю в Україні, виявленню факторів, які спричинили занепад контрольної функції держави у будівельній сфері і негативно впливають на ефективність роботи даного державного органу. У статті визначено перспективи удосконалення законодавства України щодо організаційно-правового забезпечення проведення архітектурно-будівельного контролю в умовах децентралізації в Україні, показано необхідність вирішення кадрової проблеми забезпечення архітектурно-будівельного контролю.

Ключові слова: архітектурно-будівельний контроль, будівельна діяльність, децентралізація, органи місцевого самоврядування, будівельне право.

Постановка проблеми. Регіональна політика в Україні після Революції Гідності прийняла докорінно відмінний вектор свого розвитку, що стало віддзеркаленням вимог часу, коли наділення більшими повноваженнями органів місцевого самоврядування стало актуальною задачею сучасного державотворення. У цьому контексті особливості реалізації політики децентралізації надали новий імпульс розвитку територіальним громадам: об'єднання територіальних громад збільшило фінансову спроможність новоутворень. У той же час, часткові делегування повноважень від органів державної виконавчої влади виконавчим органам місцевого самоврядування стали наслідком значної політичної уваги уряду і Президента в умовах відцентрових течій як в Україні, так і в європейських державах: сепаратизм в Каталонії, референдуми Ломбардії і Венето в Італії, а також «брекзіт» Сполученого Королівства мали своїми причинами обмеженість повноважень на місцях та бюджетні диспропорції. У таких умовах розвантаження надмірних повноважень центральних органів державної виконавчої влади стає потрібним кроком збалансованої регіональної політики, що спрямоване на розширення самодостатності окремих функцій виконавчих органів місцевого самоврядування територіальних громад. Конкретним практичним прикладом такої децентралізації вважаємо ухвалення українським парламентом 9 квітня 2015 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у науковій юридичній літературі значне місце відводиться дослідженню проблеми удосконалення системи архітектурно-будівельного контролю України. Серед дослідників, які присвятили увагу даній проблематиці, слід назвати таких авторів, як О. О. Квасницька, С. Г. Кравченко, О. В. Кудрявцев, П. М. Куліков, О. В. Сіверський, О. В. Стукаленко, А. П. Хрипянський, Є. О. Юрченко та інші. Вчені окреслили правовий статус Державної архітектурно-будівельної інспекції, її повноваження, функції тощо. Проте, недостатньо дослідженими є перспективи розвитку будівельного права у сфері організаційно-правового удосконалення функціонування архітектурно-будівельного контролю в Україні в умовах сучасних процесів децентралізації.

© І. О. Мамонтов, 2017

Метою даної статті є дослідження особливостей функціонування архітектурно-будівельного контролю в Україні, виявлення факторів, що негативно впливають на ефективність роботи даного державного органу. Завданням статті є пошук перспектив удосконалення організаційно-правового забезпечення проведення архітектурно-будівельного контролю в умовах децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідники зазначають, що у нормах даного Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [1] позитивним фактором розвитку державного контролю у сфері будівельної діяльності є передача функції щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю від центрального органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування територіальної громади. Це сприятиме удосконаленню містобудівної діяльності, спрощенню дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, посиленню ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад [2, с. 28].

Отже, даний нормативно-правовий акт спрямовано на збільшення повноважень територіальних громад у сфері проведення архітектурно-будівельного контролю на місцях, коли виконавчі органи органів місцевого самоврядування отримали право здійснювати контрольно-наглядові процедури у сфері будівництва і архітектури. Зазначене нововведення було впроваджене частиною 3 статті 6 вказаного Закону, де до органів державного архітектурно-будівельного контролю віднесено:

1) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

2) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Виходячи з наведених положень статті 6 даного Закону, бачимо, що повноваження у даній сфері суспільних відносин реалізують як органи державної виконавчої влади, так і виконавчі органи органів місцевого самоврядування. Таким чином, реалізація архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами органів місцевого самоврядування є правом територіальних громад утворювати відповідні підрозділи.

З цього приводу дослідники, визначаючи місце Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі – ДАБІ) в системі органів публічної адміністрації, наголошують, що ДАБІ є центральним органом виконавчої влади, утвореним із метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду, змістом діяльності якого є виконання інспекційних повноважень, спрямованих на виявлення, попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави й суспільства в цілому [3, с. 180].

Повноваження ДАБІ у процесі реалізації покладених на неї функцій не завжди створюють функціональний позитив у процесі контролю над будівельною діяльністю. Так, факти корупції і хабарництва стали системним явищем у цій сфері: у зв'язку з виявленням фактів хабарництва та вчиненням інших злочинів у сфері службової діяльності упродовж 2010-2012 років органами прокуратури порушено 18 кримінальних справ стосовно службових осіб Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її органів на місцях, з яких 15 направлені до суду. За даними Генеральної прокуратури України, прокуратурою Кіровоградської області розслідується кримінальна справа, порушена за ознаками злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364, ч. 3 ст. 368 Кримінального кодексу України стосовно службових осіб інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Кіровоградській області, які неодноразово вимагали та одержували хабарі за непритягнення до адміністративної відповідальності, уникнення та зменшен-

ня сум штрафних санкцій. Крім того, з метою усунення порушень законів прокурорами упродовж останніх трьох років в органи Держархбудінспекції України внесено 303 документи реагування, за результатами розгляду яких відповідальності притягнуто 223 посадові особи, скасовано та приведено у відповідність до закону понад 80 незаконних рішень [4].

Найбільш типовими порушеннями, виявленими під час перевірок, є незаконна видача дозволів на виконання будівельних робіт, порушення порядку надання адміністративних послуг, неналежна організація та проведення перевірок додержання законодавства у сфері містобудування, незастосування заходів реагування до правопорушників, відсутність контролю за усуненням встановлених порушень [5, с. 115]. Зазначені проблеми зумовлюють гостру потребу у реформуванні ДАБІ, удосконаленні її організаційно-правового забезпечення та перегляду структури її повноважень і кадрового забезпечення.

На наш погляд, організаційно-правове забезпечення реалізації даного процесу має юридичну колізію, закладену у частині 2 статті 6 аналізованого Закону, де встановлено, що у разі якщо сільські, селищні, міські ради не утворили виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження таких органів виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через відповідних головних інспекторів будівельного нагляду. Колізія полягає у тому, що існуючі органи державного архітектурно-будівельного контролю, що функціонують як органи державної виконавчої влади не скасовано і утворення паралельних органів із дублюючими повноваженнями у рамках виконавчих органів місцевого самоврядування унеможливлюється таким станом речей.

У той же час, частковим виходом із ситуації є утворення органів державного архітектурно-будівельного контролю у складі виконавчих органів місцевого самоврядування новоутворених об'єднаних територіальних громад, останні вибори до яких пройшли в Україні у листопаді 2017 року. Проте, існування мережі органів державного архітектурно-будівельного контролю потребує системного кадрового забезпечення, оскільки здійснення даної контрольної функції повинно реалізовуватись на рівні районів і областей, міст – обласних центрів. Наразі в Україні існує суттєва потреба добору і організації кадрів на всіх рівнях. Відсутність кадрового забезпечення призвела до відсутності здійснення функції архітектурно-будівельного контролю у цілому, що вкрай негативно позначається на будівельній сфері загалом.

Вчені, зазначають, що до організаційних проблем державного контролю у сфері містобудівної діяльності в України 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 [6]. 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 [7].

У цьому контексті слід зазначити, що вирішенням даної проблеми може бути системне кадрове забезпечення органів, що здійснюють архітектурно-будівельний контроль в українських ВНЗ шляхом запровадження спеціальних освітніх програм. Як справедливо наголошує П. М. Куліков, ефективність правозастосовної практики у

сфері будівництва та архітектури, окрім зазначеного, також потребує підготовки відповідних кваліфікованих кадрів. У Київському національному університеті будівництва і архітектури здійснюється підготовка фахівців за основними напрямами знань у цій сфері, проте очевидною кадровою потребою галузі є фахівці у сфері будівельного права. Підготовка юристів у сфері будівельної діяльності повинна проводитись у тісному поєднанні із знаннями будівельного процесу, будівельної інженерії, особливостей підготовки архітектурних рішень в будівництві, а також експлуатації об'єктів будівництва. Тому українські вищі навчальні заклади архітектурно-будівельного профілю є тією навчально-науковою базою, де потрібно здійснювати підготовку профільованих у будівельних правовідносинах юристів, котрі ще при навчанні матимуть змогу осягнути практичні аспекти будівельної сфери і матимуть необхідний набір знань і навичок для здійснення професійної правозастосовної практики [8, с. 10].

Висновки. Таким чином, вважаємо за доцільне внести зміни у Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», де у частині 2 статті 6 необхідно закріпити положення про кадрове забезпечення архітектурно-будівельного контролю для виконавчих органів у органах місцевого самоврядування, залишивши контрольно-наглядову функцію над даним процесом за Мінрегіоном, котрий здійснює загальний нагляд над такими органами та згідно із частиною 3 статті 6 даного Закону затверджує призначення головних інспекторів. Очевидно, що скасування повноважень і остаточна передача їх (окрім міст Києва і Севастополя, що наділені спеціальним статусом) виконавчим органам місцевого самоврядування має здійснюватись поетапно, що повинно бути урегульоване відповідним підзаконним нормативно-правовим актом. Реалізація зазначених змін надасть процесу децентралізації у сфері архітектурно-будівельного контролю завершеної форми і створить ефективний механізм підвищення самодостатності органів місцевого самоврядування у окремих напрямах державної регіональної політики.

Список літератури

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2017 року № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19.
2. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. − К.: НІСД, 2016. − 61 с.
3. Кудрявцев О. В. Місце державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації // О. В. Кудрявцев // Науковий вісник Ужгородського національного університету: серія Право – 2017 – Випуск 42. – С. 176-181.
4. Органами прокуратури порушено 18 кримінальних справ стосовно службових осіб Держархбудінспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id= 11065.
5. Хряпинський А. П. Адміністративно-правовий статус державної архітектурно-будівельної інспекції України / А. П. Хряпинський // Право і Безпека. – 2012. – № 5. – С. 110-116.
6. 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 від 26 січ. 2012 р. – Режим доступу: http://www.dabi.gov.ua/colegia.shtm.
7. Юрченко Є. О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні / Є. О. Юрченко. // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12YUYEOMDU.pdf.
8. Куліков П. М. Правове регулювання будівельної діяльності в сучасних умовах державотворення України / П. М. Куліков // Будівельне право: проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. – Київ–Тернопіль : – 2017. – Матеріали Першої наук.-практ. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. – «Економічна думка» – 2017. – С. 7–10.

Стаття надійшла 25.11.2017 р.

И. А. Мамонтов, Заслуженный юрист Украины,
канд. юрид. наук, доцент кафедры политических наук
Киевский национальный университет строительства и архитектуры
пр-т Воздухофлотский, 31, Киев, 03680, Украина

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Резюме

Статья посвящена исследованию особенностей функционирования архитектурно-строительного контроля в Украине, выявлению факторов, повлекших упадок контрольной функции государства в строительной сфере, которые негативно влияют на эффективность работы данного государственного органа. В статье определены перспективы совершенствования законодательства Украины о организационно-правовом обеспечении проведения архитектурно-строительного контроля в условиях децентрализации в Украине, показана необходимость решения кадровой проблемы обеспечения архитектурно-строительного контроля.

Ключевые слова: архитектурно-строительный контроль, строительная деятельность, децентрализация, органы местного самоуправления, строительное право.

I. O. Mamontov, Honored Lawyer of Ukraine,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
the Department of Political Science,
Kiev National University of Construction and Architecture
Avenue Vozduhoflotsky, 31, Kyiv, 03680, Ukraine

STATE ARCHITECTURAL-BUILDING CONTROL UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF AUTHORITIES IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS

Summary

The article is devoted to the study of the peculiarities of the functioning of architectural and construction control in Ukraine, the identification of factors that led to the decline of the control function of the state in the construction industry, which negatively affected the efficiency of work of this government agency. The article defines the prospects for perfection of Ukrainian legislation on the organizational and legal provision of architectural and construction control under the conditions of decentralization in Ukraine; the necessity to solve the problems with the lack of personnel in ensuring architectural and construction control is shown.

Key words: architectural and building control, construction activity, decentralization, local government bodies, construction law.