



УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 351:[69+72]

Е.А. ЮРЧЕНКО, магистр государственного управления,
аспирант кафедры экономической политики и менеджмента
Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте
Украины, г. Харьков, пр. Московский, 75
заместитель главы
Сумский районный совет Сумской области, г. Сумы, ул. Червоногвардейская, 97
Электронный адрес: yurchenco@mail.ru

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Проблематике функционирования системы государственного архитектурно-строительного контроля как в теоретическом, так и в практическом плане уделяли внимание такие ученые, как К. Городненко, Е. Захаров, А. Матвийчук, Г. Мацюк, И. Миронец, Б. Муромцев, О. Рыбак, В. Ромасько, А. Серых, Н. Трофуненко, М. Шульга и др. Ими исследованы различные аспекты государственного регулирования строительной отрасли в контексте контрольных функций государства. Вместе с тем, на наш взгляд, вопрос функционирования механизмов государственного архитектурно-строительного контроля на современном этапе изучены недостаточно, что требует дополнительных научных разведок.

Понятие «государственный архитектурно-строительный контроль» определено нами как контрольная функция государственного управления в градостроительной сфере, непосредственно осуществляемая специально уполномоченными органами, которая должна обеспечивать соблюдение субъектами

Современное развитие государства в условиях глобализации экономических процессов зависит от развития строительной сферы и рынка инвестиций. Основной функцией государственного управления в сфере градостроительства определен государственный архитектурно-строительный контроль. Автором выработаны основные механизмы государственного архитектурно-строительного контроля в Украине и предложены концептуальные основы их развития.

Ключевые слова: строительная сфера; государственный архитектурно-строительный контроль; развитие механизмов государственного архитектурно-строительного контроля

градостроительной деятельности установленного законом порядка при осуществлении строительства и эксплуатации зданий и сооружений, соблюдение государственных строительных норм, правил, технических условий с целью обеспечения безопасности граждан при строительстве и эксплуатации зданий и сооружений, а также обеспечения надежности, прочности, экологической, санитарной и пожарной безопасности зданий и сооружений в способ, определенный законодательством [5]. При этом в первую очередь выделяем основную цель государственного архитектурно-строительного контроля, которая заключается в обеспечении законности установленных норм и правил, безопасности граждан (во время строительства и эксплуатации зданий и сооружений), надлежащего качества конечного продукта строительства.

С принятием в 2011 г. Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» [4] произошли кардинальные изменения в разрешительных и согласовательных процедурах в строительстве, введен в действие декларативный принцип, по которому заказчик-застройщик согласно установленной форме заполняет и подает декларацию (для большинства строящихся объектов) до начала выполнения строительных работ и по их завершению.

К проведению в 2011 г. реформы разрешительной системы в Украине ежегодно выдавались около 40 тыс. разрешений на выполнение строительных работ. По итогам 2012 г. органами государственного архитектурно-строительного контроля зарегистрированы и выданы почти 110 тыс. документов разрешительного характера. Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении количества принятых в эксплуатацию объектов: за 2012 г. в установленном порядке приняты в эксплуатацию 52 тыс. объектов строительства, из которых 35 тыс. построены в законном порядке, 17 тысяч объектов построены без разрешения на выполнение строительных работ и приняты в рамках «строительной амнистии» [3].

Уполномоченные органы по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля проверяют указанные декларации и осуществляют их регистрацию в установленном порядке. Однако ни проверки места будущего строительства, ни итоговые проверки объектов строительства ими не проводятся, что может повлечь самовольное строительство и ввод в эксплуатацию незавершенных строительных объектов. Кроме того, в случае выполнения строительных работ с отклонением от проектной документации и с нарушением технологического процесса органы государственного архитектурно-строительного контроля могут лишь приостановить выполнение строительных работ и применить штрафные санкции к нарушителям, отменить же регистрацию декларации возможно только в судебном порядке.

Указанные нововведения в градостроительном законодательстве, кроме упрощения процедур, приводят к негативным последствиям и, соответственно, увеличивают ответственность органов государственного архитектурно-строительного контроля. Упрощение разрешительных процедур требует, в свою очередь, повышения качества, количества и результативности инспекционных проверок объектов строительства, осуществляемых соответствующими органами. Нередкие случаи разрушения объектов строительства во время выполнения строительных работ [1; 2], что свидетельствует о необходимости

увеличения внимания органов государственного архитектурно-строительного контроля к некоторым аспектам проверок объектов строительства: в частности, к вопросам контроля за соблюдением технологии и организации строительного производства, проектных решений, качества работ технического и авторского надзора на объектах строительства, контроля за скрытыми работами при строительстве и др. Целесообразно предусмотреть осуществление инспекционных проверок по графику в соответствии с этапами строительства. В 2012 году территориальными органами Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины проведено 66192 проверки объектов строительства по соблюдению требований градостроительного законодательства, из которых 21716 проверок объектов, заказчиками которых являются субъекты хозяйствования (из них 7742 плановых и 13974 внеплановых), и 44476 проверок объектов, заказчиками которых являются физические лица (из них 3144 плановых и 41332 внеплановых) [3]. По результатам инспекционно-контрольных действий органами государственного архитектурно-строительного контроля в 2012 г. выявлены 4496 фактора самовольного строительства, т.е. почти в 7% случаев по результатам проверок устанавливался факт самовольного строительства. Важно подчеркнуть, что каждый из этих объектов строительства может быть потенциально опасным.

Система государственного архитектурно-строительного контроля включает в себя многоуровневый контроль в градостроительстве: проектная документация может разрабатываться только аккредитованными специалистами в сфере проектирования, производится авторский и технический контроль во время строительства и реконструкции зданий и сооружений, существует обязательное требование о прохождении государственной экспертизы объектов строительства в зависимости от категории сложности. Безусловно, существуют проблемы в этой сфере. Так, в большинстве случаев наблюдаются формальный подход к авторскому и техническому надзору, несоблюдение аккредитованными субъектами строительной отрасли требований государственных строительных норм и правил, требований законодательства. Позитивную роль играет функционирование системы государственной экспертизы проектной документации, которая, по нашему мнению, должна сохраниться под контролем государства. Незначительная практика привлечения к ответственности аккредитованных специалистов и лицензированных организаций за нарушения государственных строительных норм и правил при проектировании и строительстве является, на наш взгляд, негативным фактором, который заслуживает пристального внимания органов государственного архитектурно-строительного контроля.

Итак, государственный архитектурно-строительный контроль является основной функцией государственного управления в градостроительной сфере, поскольку надлежащее осуществление контрольной функции в строительстве и принятие мер реагирования на нарушение градостроительного законодательства должно обеспечивать законность, соблюдение установленных норм и правил, безопасность граждан (во время строительства и эксплуатации зданий и сооружений), надлежащее качество (прочность, надежность, экологическую, санитарную и пожарную безопасность объектов строительства).

Исполнение функций государственного архитектурно-строительного контроля возможно благодаря механизмам, которые, в свою очередь, действуют посредством соответствующих мероприятий. Учитывая отсутствие в научной литературе определения понятия «механизмы государственного архитектурно-строительного контроля», под ними предлагаем понимать нормативно определенные мероприятия, которые внедряются соответствующими органами и с помощью которых реализуется государственная политика по контролю за соблюдением установленного порядка осуществления градостроительной деятельности, которые позволяют выявлять и противодействовать правонарушениям в сфере градостроительства и в совокупности образуют единый механизм государственного архитектурно-строительного контроля.

К основным следует отнести организационные и правовые механизмы. Организационные механизмы осуществления государственного архитектурно-строительного контроля включают кадровую, внутреннекоммуникационную, внешнекоммуникационную, исполнительную, внутриконтрольную, структурную, инспекционную, мотивационную, информационную, антикоррупционную составляющие функционирования соответствующих органов; правовые механизмы – правовую систему, в том числе нормативно-правовые акты, на основании и с помощью которых осуществляется государственный архитектурно-строительный контроль и государственное регулирование в градостроительной сфере. Указанные механизмы функционируют в виде следующих мероприятий: лицензирование; осуществление проверок объектов государственного архитектурно-строительного контроля; взаимодействие с правоохранительными органами; прекращение градостроительных правонарушений; привлечение нарушителей к ответственности; ввод объектов в эксплуатацию.

Видение будущего системы государственного контроля в сфере градостроительства в Украине заключается в следующем: система государственного архитектурно-строительного контроля является действенной, работает на основе развитых механизмов государственного архитектурно-строительного контроля, обеспечивает строительство и эксплуатацию безопасных для жизни и здоровья граждан, технически надежных и крепких зданий и сооружений. Государственный архитектурно-строительный контроль функционирует с соблюдением принципа максимально прозрачных процедур в сфере градостроительства, с применением мер контроля, обязательности прекращения градостроительных нарушений и необратимости применения жестких штрафных санкций. Субъекты градостроительной отрасли придерживаются установленных норм и процедур, предусмотренных градостроительным законодательством. Органы государственного архитектурно-строительного контроля выполняют определенные законом функции способом, предусмотренным действующим законодательством, в соответствии с установленным порядком. Должностные лица являются высококвалифицированными специалистами, профессионалами, принципиальными, высокоморальными, добросовестно исполняющими свои должностные обязанности, способными должным образом противостоять коррупционным проявлениям со стороны недобросовестных представителей строительной сферы. Служащие органов государствен-

ного архитектурно-строительного контроля имеют надлежащий уровень заработной платы и социальной защиты; функционирует система служебного жилья, действует система продвижения по службе способных и опытных специалистов. Функция государственного архитектурно-строительного контроля в первую очередь направлена на профилактику градостроительных правонарушений и противодействие им, на содействие выполнению строительных работ субъектами градостроительной деятельности на надлежащем техническом, технологическом и безопасном уровне. Субъекты градостроительной деятельности придерживаются требований градостроительного законодательства, государственных строительных норм и правил. Аккредитация специалистов в сфере градостроительства осуществляется в порядке, установленном в государствах Европейского Союза, и признается ведущими мировыми державами. Градостроительное законодательство приближено к совершенному, ликвидированы юридические противоречия. Государственные строительные нормы и правила адаптированы к международным техническим кодексам стран с ведущей экономикой. Государством созданы условия для свободного развития субъектов градостроительной деятельности, предоставлена возможность функционировать в других экономически развитых государствах. Система государственного контроля выполняет свои функции на должном уровне, количество градостроительных нарушений уменьшается. Экономика государства приобретает темпы роста путем вкладывания как внутренних, так и внешних инвестиций в новое строительство зданий и сооружений промышленного и гражданского назначения. Прозрачная государственная политика создает привлекательный экономический климат для развития производственного сектора экономики и инвестиций. Миссия государственного контроля в градостроительной сфере заключается в функционировании системы минимальных необходимых требований для законного выполнения строительных работ. Органы государственного контроля в сфере градостроительной деятельности обеспечивают обязательное устранение нарушений градостроительного законодательства и необратимое применение штрафных санкций к нарушителям градостроительного законодательства, обеспечивают строительство и эксплуатацию безопасных для жизни и здоровья граждан зданий и сооружений надлежащего качества, прочности и надежности. Здания и сооружения соответствуют государственным строительным нормам и правилам. Система государственного регулирования строительной отрасли максимально приближена к функционирующей в Европейском Союзе и других странах с ведущей экономикой системе. Созданы предпосылки для надлежащего развития строительной отрасли национальной экономики.

Стратегические цели развития системы государственного архитектурно-строительного контроля, соответственно, заключаются в необходимости:

- улучшить уровень государственного архитектурно-строительного контроля путем улучшения организационного и правового механизмов и ресурсного обеспечения соответствующих органов власти;
- улучшить уровень профилактики и противодействия коррупции, уменьшить ее проявления в системе государственного архитектурно-строительного контроля;

- создать в государстве эффективно действующую систему государственного архитектурно-строительного контроля с соблюдением принципов обязательности устранения нарушений градостроительного законодательства, неотвратимости ответственности за правонарушения в сфере градостроительства, отсутствия злоупотреблений и проявлений коррупции в органах государственного строительного контроля;
- обеспечить выполнение цели государственного архитектурно-строительного контроля путем функционирования эффективно действующей Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и его территориальных органов;
- адаптировать технические регламенты и создать систему аккредитации специалистов строительной отрасли согласно технических кодексов и аккредитации специалистов отрасли, которые функционируют в странах Европейского Союза и других странах с развитой экономикой, что позволит выйти на международные строительные рынки;
- обеспечить постоянную аналитическую работу по функционированию системы государственного архитектурно-строительного контроля, выявлять актуальные проблемы и решать их на практике.

Основные мероприятия, направленные на совершенствование и развитие системы государственного архитектурно-строительного контроля:

1. Организационное направление: улучшение кадровой составляющей системы; улучшение уровня внутриорганизационных коммуникационных связей; улучшение структуры органов государственного архитектурно-строительного контроля; улучшение качества инспекционно-контрольных мероприятий; улучшение уровня взаимодействия с правоохранительными органами (внешнекоммуникационные связи); улучшение уровня мотивации государственных служащих; профилактика и противодействие коррупционным проявлениям и правонарушениям; создание ассоциации служащих органов государственного архитектурно-строительного контроля; улучшение состояния информационной политики и разъяснительной работы относительно законного механизма выполнения строительных работ в регионах (профилактика градостроительных нарушений); улучшение уровня судебно-претензионной работы по взысканию штрафных санкций за нарушение градостроительного законодательства.

2. Правовое направление: устранение недостатков градостроительного законодательства путем внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, разработки и принятия новых нормативно-правовых актов; адаптации технических нормативно-правовых актов к актам государств ЕС и других ведущих мировых держав; внедрение системы аккредитации специалистов строительной отрасли с действием сертификата в странах ЕС и других ведущих странах мира; четкое нормирование действий должностных лиц органов строительного контроля при функционировании механизмов и осуществлении мероприятий государственного архитектурно-строительного контроля.

3. Ресурсное направление: увеличение уровня заработной платы служащим органов государственного архитектурно-строительного контроля; улучшение

уровня транспортного обеспечения деятельности этих органов; улучшение обеспечения средствами технического контроля; обеспечение служебными помещениями, доступом к сети Интернет; создание сети служебного жилья; обеспечение подразделений служебными помещениями только государственной и коммунальной формы собственности.

Реализация указанных мероприятий должна предусматривать разработку и принятие стратегии развития государственного контроля в сфере строительства, которая осуществляется органами государственного архитектурно-строительного контроля с последующим внедрением практических мероприятий в практику. При этом стратегию необходимо разрабатывать и применять в контексте проводимых государством реформ, направленных на комплексную модернизацию экономики, социума и общества.

Роль государственного архитектурно-строительного контроля в развитии градостроительной отрасли в Украине является значительной, поскольку от повышения темпов строительства зданий и сооружений надлежащего качества зависит развитие экономики государства, а прозрачные механизмы регулирования создают привлекательный климат для международных инвестиций. Развитие механизмов государственного архитектурно-строительного контроля также будет способствовать приближению правовых и организационных основ в этой сфере к международным нормам и формированию современного государства, способного отвечать вызовам глобального мира.

Список литературы

1. *В Одессе* рухнул строящийся супермаркет, под завал попали люди [Электронный ресурс]. URL: <http://glavred.info/archive/2013/01/04/160518-2.html> (дата обращения: 14.06.2013).

2. *Ивченко В., Адаменко Е.* Из-за чего рухнуло? Строящийся возле Центрального рынка торговый центр обрушился из-за множества нарушений [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dancor.sumy.ua/articles/law/94979> (дата обращения: 14.06.2013).

3. *Информационно-аналитические материалы* (отчет) об итогах работы Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и ее территориальных органов в 2012 году и выполнения Плана работы Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины на 2012 год [Электронный ресурс]: справка заседания Коллегии Гос. архит. - строит. инспекции Украины. URL: <http://dabi.uss.gov.ua/colegia.shtm> (дата обращения: 08.06.2013).

4. *О регулировании* градостроительной деятельности [Электронный ресурс]: Закон Украины от 17 февр. 2011 г. № 3038-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? page=3&nreg=3038-17> (дата обращения: 10.06.2013).

5. *Юрченко Е.А.* Сущность и содержание государственного архитектурно-строительного контроля [Электронный ресурс] // Гос. управление и мест. самоуправление: тезисы XII Междунар. науч. конгресса, 29 марта 2012 г. Харьков: Изд-во Харри НАГУ «Магистр», 2012. С. 292-293. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/index.html> (дата обращения: 08.06.2013).