

КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВИ У ПРОЦЕСІ СТВОРЕННЯ НОВОГО ЖИТЛА

Визначено принципи державного управління інвестиційною діяльністю у сфері будівництва. Обґрунтовано основні напрями реалізації принципів створення нового житла в країні.

Ключові слова: будівельна галузь, державне управління, механізм, системне структурування.

Определены принципы государственного управления инвестиционной деятельностью в сфере строительства. Обоснованы основные направления реализации принципов создания нового жилья в стране.

Ключевые слова: строительная отрасль, государственное управление, механизм, системное структурирование.

The principles of state management of investment activities in the construction industry. The main directions of the principles of creation of new housing in the country.

Key words: Construction industry, State management mechanism, system structuring.

Вступ. Житло залишається обмеженим ресурсом, який нерівний за якістю, який розподіляється за потребою чи за здатністю платити, буде приносити більшу вигоду одним, порівняно з іншими.

Як система різних інститутів з розподілу ресурсів, житлова система активно впливає на соціальну нерівність та робить свій внесок у процес його системного структурування. В ряді випадків відіграє важливу роль у підтриманні нерівності за доходом, статусом, зайнятості, які існують у сучасному суспільстві. Проблема полягає в тому, що визначені групи населення систематично мають більше шансів мати гірше житло, яке розміщене в гірших місцях (відсутність інфраструктури). При цьому житлові умови визначають доступ не тільки до даху над головою, але й до більш широкого кола інших послуг. Отже, житлова політика може сприяти подоланню бідності та соціальній дезінтеграції.

З житловою проблемою також пов'язана і територіальна диференціація населення. Особливо гостро вона відчувається в сільських районах та в великих містах, де часто утворюються внутрішні гетто. В великих містах формуються ізольовані мікрорайони на основі самозабезпеченості.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичні та прикладні аспекти соціальної політики держави щодо забезпечення населення України житлом досліджено в наукових працях: С. Аскназія, С. Братуся, Ю. Басіна, І. Бірюкова, І. Вишневської, П. Дятлова, О. Дзери, В. Золотаря, О. Красавчикова, Г. Коваленко, І. Кучеренко,

В. Литовкіна, Т. Лісниченко, І. Мартковича, В. Маслова, І. Прокопчюк, В. Суркова, П. Седугіна, В. Чигира, К. Чорної та ін. дослідників.

Постановка завдань:

– визначити принципи державного управління інвестиційною діяльністю у сфері будівництва;
– обґрунтувати основні напрями реалізації принципів створення нового житла в країні.

Виклад основного матеріалу. З метою призупинити спад виробництва в будівельній галузі було прийнято Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва». Відповідно до Закону, забороняється розірвання фізичними та юридичними особами будь-яких договорів, результатом яких є передача забудовниками завершеного об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва за умови, що за такими договорами здійснено оплату 100 % вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва, крім випадків, якщо таке розірвання здійснюється за згодою сторін. Повернення коштів, унесених фізичними та юридичними особами на користь забудовників за розірваними договорами, за якими здійснено часткову оплату вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва. Нарахування та виплата забудовником штрафних санкцій, передбачених договорами, та стягнення коштів, передбачених ст. 625 Цивільного кодексу України (435-15), на строк дії цієї статті не здійснюється [6]. Зазначені заходи, безумовно, полегшили стан справ забудовників,

але інвестори опинилися в несприят-ливих умовах. Оскільки було призупинено будівництво більше 90 % житлової нерухомості, населення не змогло отримати вчасно квартиру, що в результаті призвело до додаткових видатків на оренду житла.

Разом із зазначеними заходами уряд запровадив механізм надання фінансової державної допомоги на добудову об'єктів незавершеного будівництва. Згідно з законом було запропоновано таке:

- викуп у забудовників та/або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувалося із залученням коштів фізичних осіб у разі неспроможності забудовників;
- подовження термінів будівництва житла у зв'язку з недостатнім обсягом коштів для формування фондів соціального та службового житла;
- надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла шляхом сплати державою частини його вартості;
- отримання громадянами житла в оренду з викупом за рахунок власних коштів громадян і коштів державної підтримки;
- надання фізичним та юридичним особам пільгових кредитів на будівництво житла та компенсацій процентної ставки за цими кредитами;
- збільшення статутних капіталів державних банків і Державної іпотечної установи для надання кредитів на завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків;
- викуп державою у кредиторів іпотечних кредитів, отриманих фізичними особами на будівництво та придбання житла до набрання чинності цим Законом і віднесених до категорії ризикованих [6].

Враховуючи інституціональні зміни, що відбуваються в країні, існує гостра необхідність оновлення Житлового кодексу, який було прийнято в 1983 році і з того часу не піддавався суттєвим змінам. Необхідність прийняття нового Житлового кодексу зумовлена тим, що в зв'язку з змінами в суспільстві, відбуваються зміни в державній житловій політиці; принципах та механізмах формування житлового фонду; методах фінансування в житловій сфері; відносинах між учасниками житлового ринку та ін. Ретельно продуманий Житловий кодекс надасть можливість запустити основні механізми щодо забезпечення доступним житлом населення України та підвищити функціонування житлової системи в цілому.

Державне управління інвестиційною діяльністю у сфері будівництва повинно базуватися на таких спеціальних принципах:

- взаємна відповідальність інвесторів та держави;
- дотримання основних прав та свобод інвесторів;
- юридична відповідальність інвесторів за порушення вимог законодавства України або міжнародних договорів;

– послідовна децентралізація інвестиційного процесу і розширення змішаного фінансування інвестиційних проектів будівництва;

- залучення іноземних інвестицій переважно для реалізації державних пріоритетних програм (проектів), спрямованих на здійснення структурної перебудови економіки та надання переваги завершенню раніше розпочатих будов, технічному переоснащенню і реконструкції діючих підприємств;
- удосконалення законодавства про інвестиційну діяльність у сфері будівництва [1, с. 31].

Одним із найважливіших методів державного регулювання інвестиційної діяльності у сфері будівництва є обов'язкова комплексна державна експертиза у повному обсязі всіх інвестиційних програм та проектів незалежно від джерел фінансування, крім об'єктів, затвердження проектів будівництва яких не потребує висновку комплексної державної експертизи. Перелік таких об'єктів встановлюється Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України відповідно до законодавства.

Будівництво житла є ризиковим видом господарської діяльності з огляду на негативні наслідки, що можуть настати у випадку недотримання встановлених державою й апробованих будівельною практикою норм та стандартів. Тому обґрунтованим є державний нагляд (контроль) за будівництвом житла, який здійснюється з метою захисту інтересів суспільства і людини від можливих негативних наслідків.

Нормативно-правові акти України нерідко містять неоднозначні положення щодо контрольно-наглядових повноважень органів державної влади України. До недавнього часу (коли будівництво житла було доволі прибутковим бізнесом) подібні недоліки правового регулювання зумовлювали ситуації, коли представники державних органів безпідставно реалізували окремі контрольно-наглядові функції щодо суб'єктів будівельної галузі. Відповідно й суб'єктам господарювання в будівельній галузі важко орієнтуватися у правомірності здійснення заходів державного нагляду (контролю) представниками органів державної влади України. Таким чином, існує цілком виправдана практикою потреба у визначенні системи органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні [7].

На сьогодні законодавство України визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (органів державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [6].

У сфері будівництва використовується поняття «державний архітектурно-будівельний контроль», що визначають як «сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності незалежно від форм власності під час забудови територій і населених пунктів, розміщення, будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів житлово-цивільного, виробничого та іншого призначення, реставрації архітектурних пам'яток, створення інженерної та транспортної інфраструктури, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій» [2]. Наведене визначення не містить вказівки на суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, тому їх перелік будемо визначати на основі аналізу чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Контрольні повноваження у галузі будівництва житла має Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, які (повноваження) полягають у тому, що міністерство здійснює архітектурно-будівельний контроль, державний контроль за плануванням, забудовою та використанням територій; контроль за діяльністю державних будівельних корпорацій, які належать до сфери його управління, проводить згідно із законодавством роботу з ліцензування відповідних видів господарської діяльності та здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов [3].

Державний контроль та нагляд у системі Мінрегіонбуду України здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція України (далі – Держархбудінспекція) та її територіальні органи. Місцеві органи державного архітектурно-будівельного контролю здійснюють контроль за веденням будівництва об'єктів незалежно від форм власності, відомчого підпорядкування та джерел фінансування із залученням за необхідності інших органів державного нагляду. Таким чином, Держархбудінспекція та її територіальні органи уповноважені не лише самостійно здійснювати контроль-наглядові адміністративні повноваження, а й залучати за необхідності інші органи державного нагляду (контролю).

Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю виконують два види контроль-наглядових функцій у галузі будівництва житла:

- безпосередні заходи державного нагляду (контролю) (ті, які пов'язані з плановими чи позаплановими перевітками суб'єктів галузі будівництва житла);
- опосередковані контроль-наглядові заходи, які пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва тощо і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання.

До першої групи контроль-наглядових функцій відносимо повноваження Держархбудінспекції щодо здійснення вибіркової перевірки: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій законодавству, державним стандартам, нормам і правилам, архітектурним вимогам, технічним умовам, затвердженим проектним рішенням, а також місцевим правилам забудови населених пунктів; своєчасності та якості виконання учасниками будівництва передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію.

До другої групи контроль-наглядових функцій (опосередкованих контроль-наглядових заходів) можемо віднести:

- видачу забудовникам дозволів на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту (далі – будівельні роботи), реєстрація об'єктів, на яких виконуються ці роботи;

- реєстрацію відповідальних інженерно-технічних працівників будівельних, ремонтно-будівельних, реставраційних, проектних організацій та організацій замовників, які здійснюють безпосередньо керівництво будівельними роботами, технічний і авторський нагляд;

- участь у встановленому порядку в роботі комісії з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві [3].

Етап прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом житлових об'єктів є одним із основних опосередкованих контроль-наглядових заходів. Адже прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється на підставі свідоцтва про відповідність збудованого об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил, що видається інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю. У процесі ж визначення відповідності збудованого житлового об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів тощо органи Держархбудінспекції реалізують контроль-наглядові повноваження.

Ліцензування будівельної діяльності та контроль за додержанням ліцензійних умов здійснюється Держархбудінспекцією та її територіальними органами. У результаті здійснення контрольних заходів Держархбудінспекцією щодо суб'єкта будівельної діяльності, можуть виникати підстави для зупинення дії ліцензії, зокрема за наявності акта перевірки суб'єкта будівельної діяльності щодо порушення ліцензійних умов, якщо виявлені порушення неможливо усунути у процесі провадження будівельної діяльності, або акта комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що не призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків [4].

Отже, основні контрольні-наглядові повноваження у сфері будівництва житла в Україні мають і реалізують Мінрегіонбуд України і Держархбудінспекція. Крім цього, будь-яке будівництво, зокрема і житлове, підлягає обов'язковому контролю з боку природоохоронних органів. Так, орган, який підпорядкований Міністерству охорони навколишнього природного середовища України (Державна екологічна інспекція), має право обмежувати чи зупиняти (тимчасово) діяльність підприємств, установ і організацій та експлуатацію об'єктів (у тому числі будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів) і надавати Мінприроди пропозиції щодо припинення їх діяльності у разі порушення ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку.

Будівництво житла, особливо будівництво багатоповерхових будинків, підлягає контролю та нагляду з боку санітарно-епідеміологічних органів. Зокрема, Державна санітарно-епідеміологічна служба здійснює у межах своїх повноважень державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Держкомзем України відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» здійснює державний контроль за використанням та охороною земель [5], зокрема і таких, які передані для будівництва житлових об'єктів. У системі Держкомзему діє Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, яка організовує і здійснює державний контроль за дотриманням встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення тощо.

Крім зазначених вище органів, державний контроль в області будівництва житла також здійснюють Державний департамент пожежної безпеки, який відповідно до Закону України «Про пожежну безпеку» бере участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію об'єктів та відведення територій під будівництво. При будівництві житла контрольні-наглядові повноваження має також Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України.

Висновки. Таким чином, участь держави в регулюванні будівництва житла в країні досить важлива, оскільки тільки держава має змогу завдяки регулятивній та контрольній функціям визначати основні напрями реалізації принципів створення нового житла в країні, а отже, і задоволення потреб населення та підвищення якості їх життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Левчинський Д. Л. Особливості державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності / Д. Л. Левчинський. – Економічний часопис-XXI. – 2010. – № 7-8. – С. 30-33.
2. Положення про державний архітектурно-будівельний контроль : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 берез. 1993 р. № 225 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. – У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 7 квіт. 1995 р. № 253.
3. Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 750 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1545.
4. Порядок ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 груд. 2007 р. № 1396 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 94. – Ст. 3441.
5. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва : Закон України від 25 грудня 2008 року № 800-VI.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
7. Щепановський З. В. Система органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні / З. В. Щепановський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/548-jitlove/14584-2011-01-18-06-12-38.html>.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н.;

Івашова Л. М. – д.держ.упр.