



УДК 342.95 (477)

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сергей МАЛИКОВ,
соискатель
Университета современных знаний

АННОТАЦИЯ

В статье определены пути совершенствования организационных основ осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности. Обосновано, что пересмотр организационной структуры органов осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности имеет важное стратегическое значение для дальнейшего развития уполномоченных субъектов в этой сфере. Отмечено, что усовершенствование организационной структуры напрямую зависит от управленческой деятельности, взвешенности и обоснованности управленческих решений. Сделан вывод, что независимо от того, о какой сфере общественных отношений идет речь, именно кадровое обеспечение является одной из наиболее важных организационных основ осуществления любой деятельности.

Ключевые слова: организация, организационные основы, надзор и контроль, сфера градостроительства.

ORGANIZATIONAL BASIS FOR IMPLEMENTING CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF URBAN PLANNING ACTIVITY

Sergey MALIKOV,
Applicant of University of Modern Knowledge

SUMMARY

The author of the article has determined the ways of improving the organizational basis for the implementation of control and supervision in the field of urban planning. It has been substantiated that the revision of the organizational structure of control and supervision implementing agencies in the sphere of urban planning activity is of great strategic importance for the further development of authorized subjects in this sphere. It has been noted that the improvement of the organizational structure directly depends on the management activities, on the balance and reasonableness of management decisions. It has been concluded that, regardless of what area of public relations we are talking about, it is human resourcing that is one of the most important organizational foundations for carrying out any activity.

Key words: organization, organizational basis, supervision and control, urban planning.

Постановка проблемы. Одной из важнейших проблем осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности являются организационные основы такой деятельности. В наиболее общем смысле, отмечает А. Маршал, «организация» – это основа, которая обеспечивает единство сложных экономических организмов и необходима им в силу высокого уровня дифференциации и сложности. Эта «основа» имеет четкое выражение – разделение труда, поскольку означает выделение специализированных функций. На этом уровне абстракции организация выступает как характеристика социально-экономической системы [1]. Поэтому, на наш взгляд, под организационными основами в контексте выбранной в статье проблематики мы будем понимать совокупность взаимосвязанных и взаимодополняющих элементов, которые по своему содержанию и назначению позволяют обеспечить осуществление эффективного надзора

и контроля в сфере градостроительной деятельности. Элементный состав в данном контексте достаточно разнообразный, и практически каждый из них требует пересмотра и соответствующего усовершенствования.

Состояние исследования. Отдельные организационные основы осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности рассматривали: Г. Фаренюк, В. Тарасюк, А. Белоконь, А. Шевченко, Н. Янушек, Ю. Сафонов, В. Портной, А. Клюев, А. Муzychук, А. Ковалевская, В. Гончаренко, П. Андрушко, Т. Базовая и многие другие. Однако, несмотря на большое количество научных разработок, можно констатировать, что малоисследованной в юридической науке является проблема совершенствования организационных основ осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности.

Целью статьи является определение пути совершенствования организаци-

онных основ осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности.

Изложение основного материала. Начиная научное исследование, следует отметить, что первым направлением совершенствования организационных основ осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности является пересмотр организационной структуры органов государственного архитектурно-строительного контроля. Указанное связано с тем, что качественно построенная организационная структура указанных органов является залогом эффективного функционирования уполномоченных субъектов (и их должностных лиц) в этой сфере. Следует отметить, что важным направлением совершенствования организационной структуры является адаптация ее к децентрализованным процессам, которые сегодня происходят в Украине и коснулись практически всех сфер общественной



жизни. Что касается сферы градостроительной деятельности, то процесс децентрализации начал свой «путь» по расширению круга органов государственного архитектурно-строительного контроля и отнесения к их кругу структурных подразделений по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля Киевской и Севастопольской городских государственных администраций и исполнительных органов по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля сельских, поселковых, городских советов в соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно децентрализации полномочий в сфере архитектурно-строительного контроля и совершенствования градостроительного законодательства» [2, с. 219].

Однако, как справедливо отмечает В.В. Слончак, остается открытым вопрос формирования и непосредственной деятельности таких органов на местном уровне. Так, при образовании органа Госархстройинспекции как структурного подразделения Киевской или Севастопольской горго-с-администраций руководитель органа Госархстройинспекции назначается на должность и освобождается от должности председателем соответствующей местной госадминистрации по согласованию с Председателем Госархстройинспекции, что осуществляется в соответствии с Порядком назначения на должности и освобождения от должностей руководителей управлений, отделов, других структурных подразделений местных государственных администраций, который был отменен 22 июля 2016 г. Для образования органа Госархстройинспекции как сельского, поселкового или городского совета руководитель органа Госархстройинспекции назначается на должность и освобождается от должности сельским, поселковым или городским головой соответственно [2, с. 219]. Кроме того, важным вопросом при образовании органов государственного надзора и контроля в сфере градостроительной деятельности остается проблема определения количества работников, которые будут входить в их структуру. Для определения количества работников, необходимых для обеспечения выпол-

нения этих функций, исходными условиями могут быть: 1) среднегодовые объемы предоставления административных услуг (регистрация сообщений, деклараций, предоставление разрешений и сертификатов и т.д.) в конкретном населенном пункте за последние три года; 2) среднегодовое количество подконтрольных объектов за последние три года, которая определяется на основании статистических данных по объектам незавершенного строительства, находящихся в активной стадии на соответствующей территории с учетом объектов строительства, возводимых заказчиками – физическими лицами. Оценка реальных показателей предоставления административных услуг территориальными органами Госархстройинспекции свидетельствует, что в среднем в предыдущие годы один ее работник оказывал в течение месяца 150 услуг. Что касается контрольных функций, то исходим из того, что плановые проверки объектов строительства проводятся один раз в год. Минимальная продолжительность такой проверки – два рабочих дня. По сложившейся практике, соотношение внеплановых проверок количеству объектов строительства, на которые приобретено право на выполнение строительных работ, составляет 1:2,5 (коэффициент 0,4). Анализ отчетных данных свидетельствует, что в областных центрах с населением до 500 000 человек в среднем ежемесячно предоставляется около 200 административных услуг ежегодно (количество рабочих дней в году в среднем 250) проводится примерно 1000 плановых и внеплановых проверок. Поэтому штат Инспекции для такого города должен состоять из двух должностных лиц, которые будут предоставлять административные услуги (исходя из необходимости обеспечения их непрерывной работы (отпуск, болезнь и т.п.)), восьми инспекторов для проведения проверок (1000 проверок x 2 раб. дня, 250 раб. дней), одного юриста, одного технического работника и руководителя. В общей сложности 13 человек. Аналогичным образом может быть определена необходимая штатная численность инспекции для населенных пунктов с другими объемами строительства [3].

Определяя направления совершенствования организационной структуры

органов государственного архитектурно-строительного контроля, также нельзя обойти вниманием мнение Е.А. Юрченко, которая в рамках данного проблемного вопроса предлагает: а) создать систему полного структурного и хозяйственного подчинения территориальных органов государственного архитектурно-строительного контроля Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины. Указанная система должна иметь горизонтальные и вертикальные связи, с действующим механизмом обжалования действий должностных лиц органов ГАСК Украины в вышестоящем органе или руководстве; предусмотреть механизмы привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения в служебной деятельности; разработать и внедрить порядок проведения служебных проверок должностных лиц, допустивших нарушения; б) внедрить в структуру органов государственного контроля в сфере градостроительства отдельное подразделение, осуществляющее контрольные проверки ГАСК Украины. Основной задачей указанного подразделения должна быть проверка текущей деятельности территориальных органов ГАСК Украины, органов государственной власти и местного самоуправления на предмет соблюдения градостроительного законодательства; в) модернизировать структуру органов государственного архитектурно-строительного контроля путем уменьшения служащих территориальных органов, осуществляющих вспомогательные функции, руководителей промежуточного звена и увеличения количества специалистов, которые непосредственно осуществляют государственный контроль и юридическое сопровождение в территориальных органах ГАСК Украины. Указанные действия, по мнению Е.А. Юрченко, позволят повысить качество и результативность государственного архитектурно-строительного контроля [4, с. 332].

Таким образом, пересмотр организационной структуры органов осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности имеет важное стратегическое значение для дальнейшего развития качества работы уполномоченных субъектов в этой сфере. Ведь четко построенная и отлаженная



организационная структура позволяет: во-первых, обеспечить единство в работе различных структурных подразделений и их должностных лиц (например, в структуре ГАСК Украины); во-вторых, правильно определить приоритеты в работе уполномоченного органа и рационально использовать имеющиеся кадровые и материально-технические ресурсы. Кроме того, следует отметить, что совершенствование организационной структуры напрямую зависит от управленческой деятельности, от взвешенности и обоснованности управленческих решений.

Наряду с совершенствованием организационной структуры, одним из самых важных векторов развития организационных основ осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности является проблема кадрового обеспечения в сфере градостроительной деятельности. Следует отметить, что независимо от того, о какой сфере общественных отношений идет речь, именно кадровое обеспечение является одной из наиболее важных организационных основ осуществления любой деятельности. И сфера надзора и контроля в сфере градостроительной деятельности в данном случае не является исключением. Ведь только качественно и всесторонне подготовленный, а также обеспеченный всеми необходимыми ресурсами работник может осуществлять свою трудовую деятельность на высоком профессиональном уровне, что, безусловно, положительным образом влияет на результативность и действенность контроля в исследуемой сфере. Поэтому, учитывая важность кадрового обеспечения, предлагаем следующие направления его совершенствования в контексте осуществления надзора и контроля в сфере градостроительной деятельности:

- установить четкие требования для отбора работников на должность в контрольно-надзорные органы. Кроме того, такие условия должны быть дифференцированы в зависимости от должности, на которую претендует кандидат;

- обеспечить надлежащий уровень оплаты труда для инспекторов ГАСК и других уполномоченных лиц. Указанное позволит повысить уровень жизни каждого отдельного работника,

как результат – минимизирует коррупционные риски;

- пересмотреть систему социальной защиты работников, например, путем предоставления дополнительных отпусков, материальной помощи и т.д.;

- создать эффективную систему повышения квалификации инспекторов Госархстройинспекции, которая также должна включать в себя обмен практическим опытом между работниками;

- ввести эффективную систему обеспечения дисциплины труда работников ГАСК.

Тесно с указанным выше направлением совершенствования организационных основ осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности связано направление, которое заключается в улучшении мер по противодействию коррупции в этой сфере. Коррупция – это сложное и многоаспектное (правовое, экономическое, политическое, морально-психологическое) социальное явление. Социальная сущность коррупции проявляется в том, что она: имеет социальную обусловленность (является продуктом социальной жизни) имеет свою социальную цену, которую платит общество за существование коррупции, существенно влияет на важнейшие социальные процессы; имеет исторические истоки и глобальный характер, является правовым, экономическим, политическим, психологическим и моральным явлением; имеет свойство приспосабливаться к социальным реалиям, постоянно мимикрировать и видоизменяться [5, с. 139]. Поэтому коррупция, независимо от сферы общественных отношений, в которой она возникает, является исключительно негативным явлением, которое мешает нормальному развитию правоотношений.

Стоит отметить, что законодатель уделяет особое внимание противодействию коррупции в сфере градостроительной деятельности. Так, в 2018 г. было разработана и принята антикоррупционная программа Государственной архитектурно-строительной инспекции. Для обеспечения эффективности выполнения Антикоррупционной программы Госархстройинспекцией будут осуществляться следующие мероприятия [6]: проведение анализа

проектов и действующих нормативно-правовых и организационно-распорядительных актов, регулирующих деятельность Госархстройинспекции на предмет выявления норм по осуществлению дискреционных полномочий и норм, способствующих совершению коррупционных поступков (нечетко сформулированы дефиниции и языковые конструкции, правовые коллизии, отсутствие, противоречия или не четкая регламентация в законодательстве положений про выполнение Госархстройинспекцией своих функций и задач и т.п.); осуществление интервьюирования (социологический опрос), анкетирование (в том числе анонимное) работников Госархстройинспекции для получения информации, необходимой для идентификации и оценки коррупционных рисков; получения и проведения анализа результатов проверок, аудитов, проведенных контролирующими органами, а также внутренних проверок и служебных расследований в Госархстройинспекции и т.д. [6].

Кроме того, указанной выше программой предусмотрено также активное взаимодействие Госархстройинспекции с правоохранительными органами, что также имеет важное значение. Следует отметить, что указанный нормативно-правовой акт не лишен недостатков, которые не дают реальную возможность решить все проблемные вопросы, связанные с противодействием коррупции по осуществлению надзора и контроля в сфере градостроительной деятельности. Поэтому к наиболее приоритетным направлениям противодействия коррупции в исследуемой сфере (которые, в том числе, следует учесть в указанной выше Программе) следует отнести такие:

- обеспечить проведение профилактических бесед с работниками уполномоченных органов, в частности об ответственности за совершение коррупционных действий;

- проводить интервьюирование не только работников субъектов контроля, но и на подконтрольном объекте;

- обеспечить активное участие общественности в проведении антикоррупционных мероприятий в частности и во время проведения контрольно-надзорной деятельности в целом;



– разработать более действенный и детальный механизм взаимодействия с правоохранительными органами;

– предусмотреть повышение качества и объемов финансового и материально-технического обеспечения уполномоченных органов и их должностных лиц. Об указанном направлении мы будем говорить дальше в рамках научного исследования.

Таким образом, решение проблем с коррупцией в органах, уполномоченных осуществлять надзор и контроль в сфере градостроительной деятельности, по нашему мнению: во-первых, позволит улучшить качество контрольно-надзорной деятельности; во-вторых, повлияет на объекты контроля, в частности относительно улучшения качества проведения строительных работ и т.д.; в-третьих, повысит уровень доверия населения как к субъектам контроля в частности, так и к государству в целом.

И последним направлением совершенствования организационных основ осуществления надзора и контроля в сфере градостроительной деятельности, которому мы уделим внимание в рамках этой проблематики, является повышение качества и объемов финансового и материально-технического обеспечения уполномоченных контрольно-надзорных органов. Ведь в современных условиях именно от данных показателей напрямую зависит реализация всех обозначенных выше направлений. Вообще финансовое обеспечение – это формирование целевых денежных фондов хозяйствующих субъектов в достаточном размере и их эффективное использование. Оно осуществляется в следующих формах: самофинансирования (финансирование деятельности предприятия за счет собственных финансовых ресурсов); бюджетное финансирование (предоставление средств из бюджета на безвозвратных началах); кредитование (предоставление средств на принципах возвратности, платности, срочности, обеспеченности и целевого использования); аренда (передача имущества в пользование на определенный срок с соглашением о сроке и за определенную плату); инвестирование (вложения средств в определенные объекты с целью получения дополнительного дохода) [7]. В свою очередь, материально-

техническое обеспечение в наиболее общем понимании – это совокупность общественных отношений, урегулированных нормативными актами или договорами по обеспечению материально-техническими ресурсами, необходимыми для своевременного и бесперебойного проведения цикла работ по производству, переработке и реализации продукции, а также для выполнения экономических, социальных и других задач с целью удовлетворения определенных потребностей [8, с. 56].

По нашему мнению, совершенствование материально-технического и финансового обеспечения должно включать несколько аспектов. Во-первых, его можно осуществить за счет повышения финансирования из государственного бюджета, что в современных условиях бюджетного дефицита достаточно сложно представить. А во-вторых, и наиболее вероятно, за счет повышения штрафов за нарушения, которые были выявлены в ходе осуществления проверок. По нашему мнению, существующая сегодня система штрафов является слишком «лояльной» по отношению к нарушителю и требует пересмотра.

Выводы. Подытоживая проведенное научное исследование, следует отметить, что введение указанных нами выше изменений позволит качественно улучшить организационные основы осуществления контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности. Впрочем, следует подчеркнуть несколько важных аспектов. Так, все указанные изменения необходимо вводить комплексно, на основе фундаментальных научных исследований. Однако при этом проводить соответствующие «реформы» следует постепенно, чтобы предоставить руководству возможность объективно оценить эффективность и качество проводимых изменений.

Список использованной литературы:

1. Маршал А. Принципы экономической теории. Москва : Прогресс, 1992. 234 с.
2. Солончак В.В. Окремі питання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в умовах децентралізації.

URL: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiAsL7T heLiAhXxk4sKHU5wCa8QFjAAegQIBR AC&url=http%3A%2F%2Fjournals.nubip.edu.ua%2Findex.php%2FPravo%2Farticle%2Fdownload%2F9266%2F8393&usq=A OvVaw2499AtxKV8scFaulbUKFa5>

3. Сім кроків з децентралізації системи держархбудконтролю Будівництво – під контроль громади : Методичний посібник (Авторський колектив: Д. Ісаєнко, кандидат наук з державного управління (керівник), А. Беркута, кандидат економічних наук, А. Григор, О. Медведчук, О. Непомнящий, доктор наук з державного управління, В. Гонсалес, консультант проекту IFC «Інвестиційний клімат в Україні»). URL: http://kbu.org.ua/assets/app/documents/metodichnyi_posibnik2.pdf

4. Юрченко Є.О. Удосконалення системи державного контролю в будівництві. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 330–337.

5. Гвоздецький В.Д. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 139–145.

6. Антикоруційна програма Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 20 квітня 2018 р. № 491. URL: <https://dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/Antykoruptsina-programa-DABI-na-2018-rik.pdf>

7. Стойко О.Я. Дема Д.І. Фінанси : навч. посібник / О.Я. Стойко, Д.І. Дема; за ред. О.Я. Стойка. Київ : Алерта. 2014. 432 с.

8. Корнієнко Г.С. Правове регулювання матеріально-технічного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників в умовах реформування АПК : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2003. 190 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Маликов Сергей Константинович – соискатель Университета современных знаний

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Malikov Sergey Konstantinovich – Applicant of University of Modern Knowledge

stanislav2107@mail.ru