

тапне припинення перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних, внутрішніх – за рахунок експортно-імпортних; удосконалення тарифної політики; конкуренції у сфері перевезень, ремонту потягів; недопущення злиття підприємств, що діють у потенційно конкурентному середовищі, з підприємствами природно-монопольного сектора; забезпечення фінансової прозорості усіх видів господарської діяльності галузі.

Виділення природномонопольного ядра в інших сферах природних монополій практично приведе до аналогічних позитивних результатів.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що першочерговим кроком щодо підвищення ефективності державного регулювання цін у природних монополіях має стати їх повна реструктуризація з метою виділення природномонопольного ядра. "Немонопольні" ринки належить лібералізувати, а "немонопольні" підприємства – приватизувати. Об'єкти соціально-культурного призначення мають бути передані до комунальної власності.

Література

1. Базилевич В. Роздержавлення природних монопольних структур в Україні / В. Базилевич, Г. Філюк // Економіка України. – 2002. – № 3. – С. 35–42.
2. Борисенко З.М. Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України / З.М. Борисенко. – К. : Таксон, 2004. – 344 с.
3. Бутыфкин А.Я. Естественные монополии: Теория и проблемы регулирования / А.Я. Бутыфкин. – М. : Новый век, 2003. – 152 с.
4. Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии / В. Кокорев // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 115–133.
5. Лір В.Е. Приватизація як стратегічний інвестиційний ресурс держави на етапі формування ринку електроенергії / В.Е. Лір // Енергетика: економіка, технології, екологія. – 2002. – № 1. – С. 12–17.
6. Студенцов В. Государство и естественные монополии / В. Студенцов // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 86–97.
7. Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій // АМКУ, МЦПД. Круглий стіл. – 24 травня. – К., 2006. – 17 с.
8. Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.
9. Фінанси України за 2001 р. – К. : Держкомстат України, 2002. – С. 87–88.
10. Фінанси України за 2002 р. – К. : Держкомстат України, 2003. – С. 77–78; 96–99; 107–108.
11. Фінанси України за 2003 р. – К. : Держкомстат України, 2004. – С. 77–78; 106–107; 115–116.
12. Антимонопольна діяльність : підручник / В.Д. Лагутін, Л.С. Головка, Ю.І. Крегул та ін. ; [за ред. проф. В.Д. Лагутіна]. – К. : КНЕУ, 2005. – 580 с.
13. Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.1995 р. № 135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
14. Маятнікова Е.В. Зарубежный опыт регулирования естественных монополий / Е.В. Маятнікова // Экономический журнал ВТО. – 1998. – № 3. – С. 342–357.
15. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 30. – С. 238.

УДК 351.778.511

УДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧОЇ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ПРОЦЕДУРИ В БУДІВНИЦТВІ

Олійник Н.І.

кандидат наук з державного управління
докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

Annotation

The article analyses the current authorization system in the sphere of town-planning activities and capital development, grounds the

necessity of legislative changes of authorization system and procedures simplification in this sphere. It is proposed the ways to solve

problems of authorization system in construction industry.

Анотація

У статті проаналізовано існуючу дозвільну систему у сфері містобудування та капітального будівництва, обґрунтовано необхідність внесення змін у чинне законодавство в частині дозвільної системи спрощення процедур у цій сфері та запропоновано шляхи вирішення проблем дозвільної системи у сфері будівництва.

Ключові слова

Дозвільні процедури у сфері будівництва, дозвільні функції, дозвільні документи, дозвільні послуги, інвестиції, будівництво, відведення земельної ділянки, дозвіл на будівництво, прийняття об'єкта в експлуатацію.

I. Вступ

Існуюча система надання дозвільної документації на розміщення й будівництво об'єктів містобудування не сприяє привабливості інвестиційного клімату в економіці населених пунктів через недосконалість та дублювання багатьох її процедур. У першу чергу, це стосується процедур вибору та відведення земельних ділянок, надання комунальними підприємствами технічних умов на підключення до інженерних мереж, наявності численних відомчих експертиз. Проблемам дозвільної системи у сфері будівництва присвячені дослідження аналітичного центру "Академія" [1], у багатьох публікаціях розглядаються проблеми отримання дозвільної документації на проектування, будівництво та введення об'єктів містобудування в експлуатацію в різних регіонах України, зокрема, у м. Харків [2]. Значна частина публікацій присвячена проблемам комерціалізації дозвільних послуг, суперечливості і заплутаності норм законодавства, наявності у ньому прогалин.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати існуючу дозвільну систему у сфері містобудування та капітального будівництва, обґрунтувати необхідність внесення змін у чинне законодавство та запропонувати шляхи її спрощення.

III. Результати

На сьогодні дозвільна система у сфері містобудування та капітального будівництва в Україні за своєю структурою є громіздкою і довготривалою, надзвичайно непрозорою, непередбачливою і такою, що не створює сприятливих умов для залучення інвестицій у будівництво.

На сьогодні систему надання дозвільної документації на розміщення та будівництво об'єктів сформовано на підставі законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, якими визначено повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, служб державного нагляду щодо права погоджувати або надавати висновок від початку вибору земельних ділянок для будівництва, оформлення права на землю, надання вихідних даних, розроблення, погодження, проведення експертизи та затвердження проектної документації, надання дозволів на початок будівельних робіт та до прийняття об'єктів в експлуатацію.

Відповідно до законодавства, питання щодо надання дозвільних документів, погодження та експертизи регламентуються також рядом відомчих нормативно-правових актів, затверджених Мінрегіонбудом України, іншими центральними органами виконавчої влади, а також державними будівельними нормами.

Процедуру надання та оформлення дозвільної документації на будівництво об'єктів містобудування умовно можна поділити на шість етапів (див. рис.) [1].

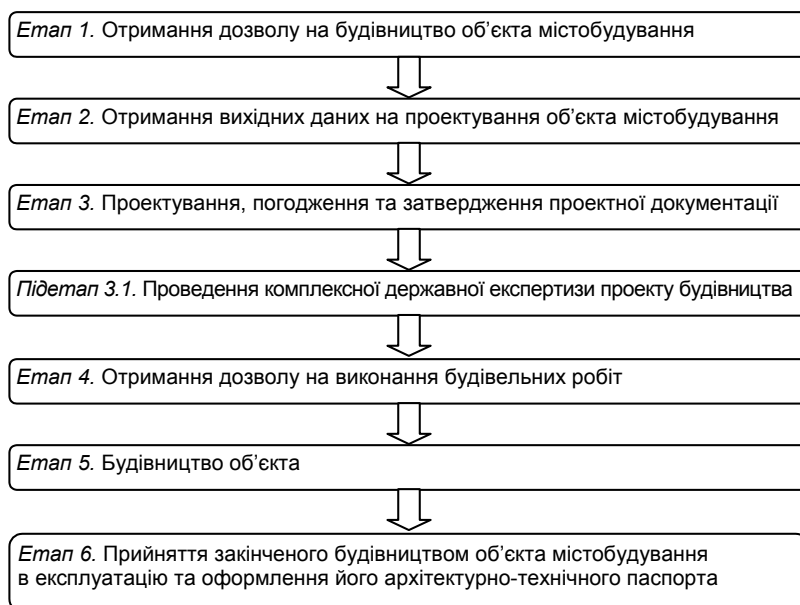


Рис. Етапи оформлення дозвільної документації на будівництво об'єктів містобудування

Дозвіл на будівництво об'єкта містобудування видає виконавчий комітет місцевої ради (міської, сільської, селищної), Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у разі делегування їм таких повноважень відповідними радами. Якщо інвестор оформив право на земельну ділянку, яка перед цим перебувала у власності міста (району чи села), то рішення про надання цієї ділянки є одночасно дозволом на будівництво.

Надання вихідних даних забезпечується виконавчими органами відповідних міських рад (Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями) або відповідними районними державними адміністраціями. Погодження вихідних даних у разі необхідності з організаціями, що надають технічні умови, або отримання додаткової інформації від них здійснюється спеціально уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури. Спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури визначені Законом України "Про архітектурну діяльність".

Проектування, погодження та затвердження проектною документації. Інвестор самостійно обирає собі проектувальника. Погодження проектною документації здійснюється управлінням архітектури та службами, які видають технічні умови. Погодження проектною документації також може здійснюватись виконавчими органами місцевої ради, інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю, органами державного санітарно-епідеміологічного нагляду, державного пожежного нагляду, промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, державного енергетичного нагляду, охорони навколишнього природного середовища, державної інспекції з енергозбереження та іншими органами, що здійснюють державний нагляд відповідно до призначення об'єкта.

Проведення комплексної державної експертизи проекту будівництва здійснюють місцеві служби Укрінвестекспертизи (з 01.01.2008 р. – підрозділи служби "Укрдержбудекспертизи").

Отримання дозволу на виконання будівельних робіт. З 01.01.2008 р. дозвіл видає Держархбудінспекція та її територіальні органи (у складі Міністерства регіонального розвитку та будівництва).

Будівництво об'єкта. Термін встановлюється в договорі будівельного підряду. Будівництво здійснюється згідно з договором будівельного підряду між замовником та підрядником відповідно до проектною до-

кументації (статті 875–886 Цивільного кодексу України).

Прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та оформлення його архітектурно-технічного паспорта. Прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта здійснюється державною приймальною комісією, яка утворюється райдержадміністрацією або виконавчим комітетом міської ради міста обласного значення. До складу державної приймальної комісії включаються представники органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, що утворив комісію, виконавчого комітету місцевої ради, на території якої розташовано закінчений будівництвом об'єкт, замовника, генерального підрядника, генерального проектувальника (автора проекту), експлуатаційної організації, що видала технічні умови, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, органів державного санітарно-епідеміологічного та державного пожежного нагляду.

На практиці процедура, з якою стикається інвестор при отриманні документів на виділення земельних ділянок під забудову – як житлову, так і комерційну – триває як мінімум півтора-два роки. Жоден з органів влади не відповідає в комплексі за дуже довгий ланцюжок одержання земельних ділянок і дозволів на будівництво.

Найбільш обтяжливим етапом, тривалість якого може становити декілька років, є отримання документів на проектування і будівництво [3, с. 85].

Офіційні процедури отримання документів дозвільного характеру на операції із землею та будівництвом визначаються відповідно до українського законодавства та регуляторних актів. Але на практиці часто спостерігаються відхилення від визначених процедур і зловживання, що підвищують рівень корумпованості. На практиці мінімальна ставка за дозвільні документи становить до 30% [4]. А кошти, оплачені у вигляді хабарів, покупці житла компенсують будівельникам у вартості житла, що купується.

У статті 4 Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 06.09.2005 р. № 2806-15 передбачено, що видача документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами здійснюється за принципом організаційної єдності, що передбачає наявність адміністратора, у порядку, встановленому вищезазначеним Законом. Сьогодні нова система єдиних дозвільних центрів (далі – ЄДЦ) працює паралельно із традиційною системою надання дозволів. Згідно з останньою, щоб отримати дозвіл, необхідно звернутись до певної кіль-

кості урядових установ і затвердити документи. ЄДЦ дають змогу затвердити всі документи, необхідні для отримання дозволу, в одному або лише декількох органах. Система ЄДЦ почала формуватися в Україні з 2004–2005 рр., їх створення стало практично повсюдним після набуття чинності Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”.

Слід зазначити, що деякі дозвільні органи відверто ігнорують і порушують Закони України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” та “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, зокрема, ними не розроблено й не затверджено відомчих порядків видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності [5].

У рамках проекту “Сприяння активній участі громадян у протидії корупції “Гідна Україна” було проведено перше національне дослідження підприємств, які користуються традиційною дозвільною системою та системою ЄДЦ. Метою було виявити проблеми, пов’язані з корупцією в системі отримання документів дозвільного характеру у сферах будівництва та земельних відносин. Дослідження було проведено двома етапами: протягом листопада 2007 – березня 2008 р; у лютому-квітні 2009 р. [6].

Результати порівняльного аналізу двох загальнонаціональних досліджень 2008–2009 рр. були представлені 02.07.2009 р. в інформаційному агентстві “Укрінформ”. Підприємства, що користувалися традиційною дозвільною системою, вказали на значне підвищення рівня корупції за останній рік. А ті, які користувалися послугами ЄДЦ, помітили протилежну тенденцію: частка підприємств, що набули досвіду корупції під час отримання дозволів на будівництво та операцій із землею, зменшилася на 7 та 18%, відповідно. Зокрема, великі підприємства (з кількістю працівників 51 і більше), отримуючи дозволи через традиційну дозвільну систему, відчули зростання корупції у 2008–2009 рр. При отриманні дозволів на операції із землею у 2009 р. підприємства з малою площею ділянок (менше ніж 10 соток) також зіткнулися з більшим рівнем корупції, ніж у 2008 р.

За останній рік змінилися основні види корупційних практик. Здирництво частіше трапляється у традиційній дозвільній системі, а в системі ЄДЦ його рівень знизився (з 17% у 2008 р. до 6% у 2009 р.). Кількість випадків добровільного хабарництва зменшилась як у традиційній системі, так і в ЄДЦ. Однак використання особистих зв’язків у традиційній системі почастишало, тоді як у ЄДЦ таких випадків стало менше (з 26 до 15%). Що стосується дозволів на опера-

ції із землею, у традиційній дозвільній системі були зафіксовані лише незначні зміни, пов’язані з поширенням корупційних практик. Крім того, єдині дозвільні центри (далі – ЄДЦ) видають дозволи значно ефективніше, ніж це відбувається в умовах традиційної дозвільної системи. Загалом тривалість та кількість кроків, необхідних для отримання дозволів в єдиному дозвільному центрі, є істотно меншою, ніж за умов традиційної системи [6]. Звичайно, робота дозвільних центрів потребує вдосконалення. Більшість респондентів скаржилась на значну тривалість процесу отримання дозволів через ЄДЦ, на необхідність додатково самостійно звертатися до дозвільних органів, на обмеженість діапазону послуг, що надаються через дозвільні центри, та на відсутність інформації щодо процедур їх діяльності.

Як показало дослідження, за умови збільшення переліку послуг, які надають ЄДЦ, та покращання якості їх роботи, рівень корупції в дозвільній системі може бути знизений у 3–5 разів. Більшість компаній поділяє думку про те, що дозвільні центри зможуть стати досить ефективними чинниками подолання корупції.

Незважаючи на позитивні зрушення, існуюча дозвільна система у сфері будівництва є одним із важливих чинників негативного інвестиційного середовища.

Слід зазначити, що останнім часом здійснюється активна робота щодо спрощення дозвільних процедур у будівництві, запровадження принципу організаційної єдності при погодженні проектно-дозвільної документації.

Законом України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” [7] спрощено дозвільні процедури у будівництві, а саме: змінами до Закону України “Про планування і забудову територій” спрощується процедура отримання вихідних даних для здійснення проектно-вишукувальних робіт, унормовано новий механізм прийняття об’єкта в експлуатацію шляхом видачі відповідного Свідоцтва, передбачено штрафні санкції за порушення службовими особами строків видачі технічних умов щодо інженерного забезпечення об’єкта архітектури; змінами до Закону України “Про архітектурну діяльність” заборонено вимагати від замовників будівництва рішення архітектурно-містобудівної ради для подальшого розгляду і погодження містобудівної та проектно-документації. Такі рішення мають рекомендаційний характер.

З прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву” від 16.09.2009 р. № 509-VI [8] запроваджується чітка, однак в окремих випадках досить об-

тяжлива для суб'єктів господарювання процедура погодження проектно-дозвільної документації, що передбачає, зокрема, погодження містобудівного об'ґрунтування, отримання вихідних даних, погодження проектів будівництва, отримання дозволів на виконання робіт (у тому числі, передбачено можливість отримання (на розсуд замовника) дозволу на здійснення підготовчих робіт, що суттєво скорочує загальний термін ведення будівництва) та прийняття закінчених будівництвом об'єктів. Згідним Законом:

- скасовується анахронічний дозвіл на будівництво та дуже вартісне для підприємців архітектурно-планувальне завдання (ці обтяжливі процедури замінюються порядком отримання містобудівних умов та обмежень на складання проекту будівництва);
- встановлено безоплатність дозволу на виконання будівельних робіт, місячний термін його видачі та вичерпний перелік підстав для відмови у видачі та анулювання зазначеного дозволу;
- передбачено звільнення від погодження (з окремими органами) проектної документації, розробленої відповідно до наданих містобудівних умов і обмежень.

Також Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву" від 14.04.2009 р. № 509 передбачено, що громадяни, які є власниками або користувачами земельної ділянки у селах, селищах та містах районного значення (у разі відсутності місцевих правил забудови населеного пункту), можуть отримувати будівельний паспорт замість вихідних даних на проектування об'єкта. При цьому перелік об'єктів містобудування, щодо яких застосовується спрощена процедура, а також порядок надання будівельного паспорта встановлюються регіональними або місцевими правилами забудови.

З 20 травня 2009 р. набула чинності Постанова Кабінету Міністрів України № 534, якою затверджено нову редакцію Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Положеннями зазначеного Порядку, зокрема, скасовується застаріла процедура прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; встановлюється порядок контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів Державною інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю; спрощується процедура прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; суттєво скорочуються строки прийняття їх в експлуатацію.

Крім того, прийнято Постанови Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування" від 20.05.2009 р.

№ 489, "Про затвердження Порядку проведення державної експертизи містобудівної документації" від 20.05.2009 р. № 522 та "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1269 та визнання таким, що втратив чинність, переліку проектів будівництва об'єктів виробничого призначення, для затвердження яких висновок комплексної державної експертизи необов'язковий" від 20.05.2009 р. № 478.

Новий перелік об'єктів, для проектів будівництва яких комплексний висновок державної експертизи не є обов'язковим, відповідно до Закону України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва", затвердженого наказом Мінрегіонбуду від 08.04.2009 р. № 145 (zareєстровано в Мін'юсті України 05.06.2009 р. за № 491/16507).

Слід відзначити, що на сьогодні проведена значна робота щодо спрощення існуючої дозвільної системи у сфері містобудування та капітального будівництва. Водночас навіть сьогодні, коли справді масового житлового будівництва на практиці немає, будівельні організації, забудовники та інвестори зазнають великих труднощів уже на самому початку – під час отримання земельної ділянки під забудову [9, с 229]. На вирішення цих та ряду інших питань націлений проект містобудівного кодексу України [10]. Його прийняття створить сприятливі умови для подальшого розвитку містобудівної діяльності, залучення інвесторів та населення до процесу розвитку населених пунктів, упорядкування розвитку територій відповідно до рішень містобудівної документації, встановлення провідного значення містобудівної документації та місцевих правил у врегулюванні розвитку населених пунктів і територій, підвищення рівня гарантій для інвестицій у будівництво за рахунок прийняття принципів рішень на початкових етапах розміщення будівництва об'єктів, реалізації на практиці регіональних (територіальних) норм з метою врахування природних та традиційних особливостей територій.

IV. Висновки

Зважаючи на викладене, важливим є комплексне планування житлової забудови через визначення принципів містобудівної політики. Необхідно встановити склад регіональних та місцевих правил забудови, порядок розміщення об'єктів будівництва та надання вихідних даних на проектування об'єктів, положення стосовно проведення громадського обговорення містобудівної документації, проведення погодження та затвердження містобудівної документації і проектів на будівництво об'єктів, особливості проведення реконструкції територій за

наявності історичної забудови, питання інформаційного забезпечення містобудівної діяльності, організації проведення комплексної державної документації та проектів на будівництво єдиною службою "Укрдержбуд-експертиза". Необхідно врегулювати питання особливостей ліцензування у будівельній діяльності сертифікатів відповідальних виконавців робіт у проектуванні та будівництві, посилення відповідальності за порушення містобудівного законодавства.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні стратегічних напрямів розвитку житлово-будівельної сфери та окресленні шляхів розвитку ринку житла в Україні.

Література

1. Аналіз структури існуючої дозвільної системи в сфері містобудування та капітального будівництва: звіт про науково-дослідну роботу [Електронний ресурс] / Громадська організація "Аналітичний центр "Академія". – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1325>.
2. Проблеми дозвільної системи в сфері містобудування щодо удосконалення правил забудови м. Харкова / [В.Т. Семенов, Г.В. Висоцька, Т.М. Апатенко, В.О. Мельман, С.М. Чепурна] // Комунальне господарство міст : наук.-техн. збірник. – Х., 2006. – С. 17–26.
3. Доценко-Белоус Н. Правовая экспертиза за инвестирования строительства : практич. пособ. / Н. Доценко-Белоус. – К. : Юридична практика, 2006. – 544 с.
4. В Украине треть средств, вложенных в строительство, тратится на взятки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.NEWSru.ua>.
5. Головні проблеми дозвільної системи у сфері будівництва в Україні та пропозиції щодо їх розв'язання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=954>.
6. Дозвільні центри – більше ефективності, менше корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opora.org.ua/news.php?id=144/>.
7. Закон України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" від 25.12.2008 р. № 800-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 19. – Ст. 257.
8. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву" від 16.09.2008 р. № 509-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 48. – Ст. 358.
9. Паливода К.В. Капітальні інвестиції (на прикладі житлового будівництва в Україні) / К.В. Паливода. – К. : Знання, 2009. – 711 с.
10. Проект містобудівного кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511+36234.

УДК 351.83

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Омельчак К.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article are considered the active mechanisms of the state management of tourist industry at national, regional and local levels, certainly essence and maintenance of the state adjusting of tourist industry, the economic mechanisms of the state are selected to a tourist sector.

Анотація

У статті розглянуто чинні механізми державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях, визначено суть і зміст державного регулювання туристичної галузі, виділено економічні механізми держави щодо туристичного сектора.

Ключові слова

Туристична індустрія, політика туризму, інструменти туристичної політики, механізм державного регулювання.

I. Вступ

Туризм часто називають феноменом ХХ ст. І це справді так, оскільки він є однією з важливих галузей, без якої неможливо уявити собі економіку багатьох країн світу.

Зважаючи на місце та роль туризму в житті суспільства, багато держав проголосили туристичну індустрію одним із пріоритетних напрямів розвитку національної економіки та культури. Саме розвиток туризму став потужним поштовхом, який активізував розвиток економіки багатьох країн, сприяв подоланню криз, став стимулом та джере-