



РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 8 вересня 2015 року № 4-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення виконання завдань і функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції України

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення виконання завдань і функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції України. За результатом розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Протягом 2013-2014 років та I півріччя 2015 року виконання уповноваженими державними органами функцій щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, передбачених чинним законодавством, було недосконалим та недостатнім.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань держархбудконтролю, у 2013 - 2014 роках і I півріччі 2015 року не забезпечила належного виконання в повному обсязі покладених на неї Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності” повноважень: здійснення контролю та нагляду за дотриманням державних стандартів, будівельних норм і правил, затвердженої містобудівної та проектної документації, ліцензування діяльності у будівництві.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, не спрямовувало і не координувало діяльність Держархбудінспекції. Контроль за реалізацією Держархбудінспекцією державної політики у цій сфері шляхом проведення перевірок Міністерство у вказаний період фактично не здійснювало.

Повноваження з розроблення та затвердження відповідних нормативно-правових документів належним чином не виконувало.

Як наслідок, **визначені законодавством вимоги щодо здійснення держархбудконтролю та нагляду для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури, захисту державою прав споживачів будівельної продукції не виконувалися.**

У результаті збільшилася кількість проблемних питань у сфері містобудування, суспільна напруга, є ризик службових зловживань.

2. Мінрегіон не забезпечив належного виконання пропозицій Рахункової палати щодо нормативно-правового врегулювання діяльності у сфері держархбудконтролю за результатами проведеного в 2009 році аудиту. На сьогодні нормативно-правове забезпечення у сфері держархбудконтролю є недостатнім для прозорого та повного виконання покладених на Держархбудінспекцію повноважень, в окремих випадках неврегульованим.

Мінрегіон не забезпечив затвердження Урядом передбачених Законом України від 05.04.2007 № 877 “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” критеріїв. Уніфіковані форми актів, в яких визначається перелік питань залежно від ступеня ризику і які публікуються в мережі Інтернет, Міністерство не затвердило. Це призвело до порушення визначених статтею 3 Закону основних принципів державного нагляду (контролю): відкритості, прозорості, плановості й системності.

Затверджений Кабінетом Міністрів України Порядок здійснення архітектурно-будівельного контролю не містить норми, визначеної Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності”: складання припису про зупинення робіт, які не відповідають вимогам законодавства.

Також не унормовано механізм реалізації повноважень Держархбудінспекції щодо здійснення контролю за дотриманням порядку проведення обстеження об'єктів і реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації, визначених статтею 39² Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”. Такого порядку, затвердженого Урядом, на сьогодні немає, відповідно, контроль за дотриманням порядку Держархбудінспекція не здійснює.

Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396, не приведений у відповідність із Законом України від 02.03.2015 № 222 “Про ліцензування видів господарської діяльності”. Підстави зупинення дії ліцензій цим Порядком не конкретизовані, що дає можливість призупиняти дію ліцензій замість їх анулювання. Підстави та порядок відновлення дії ліцензій взагалі не визначені. Таким чином, Держархбудінспекція може відновлювати або не відновлювати дію ліцензій на власний розсуд.

Також не приведено у відповідність із вимогами пункту 2 статті 9 Закону України від 02.03.2015 № 222 “Про ліцензування видів господарської

діяльності” **Ліцензійні умови** провадження господарської діяльності у будівництві, пов’язаної із створенням об’єктів архітектури.

Існують **ризики, що у зв’язку з децентралізацією у сфері архітектурно-будівельного контролю і нагляду рішення у такій важливій сфері будуть приймати некваліфіковані працівники.** Замість 27 суб’єктів контролю їх може бути створено понад 11 тисяч.

3. Мінрегіон як головний розпорядник коштів у 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року всупереч вимогам підпункту 9 пункту 5 статті 22 Бюджетного кодексу України внутрішнього контролю за взяттям бюджетних зобов’язань розпорядником нижчого рівня і витрачанням ним бюджетних коштів не здійснював.

4. Сфера містобудування майже рік фактично залишалася без архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Держархбудінспекція функцію здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в період із серпня 2014 по липень 2015 року включно не виконувала в повному обсязі, оскільки перевірки юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у зв’язку із законодавчим обмеженням могли здійснюватися лише з дозволу Кабінету Міністрів України та в рамках Кримінального процесуального кодексу України. Проте ініціатив з боку Мінрегіону щодо отримання таких дозволів було недостатньо. Жодного дозволу у вказаний період Уряд не надав. Зазначене унеможливило проведення Держархбудінспекцією перевірок та здійснення контролю за дотриманням юридичними особами будівельних норм, державних стандартів і правил у повному обсязі.

З цієї ж причини Держархбудінспекція покладені на неї законами України від 02.12.2010 № 2735 і № 2736 завдання з нагляду за будівельними матеріалами, виробами і конструкціями, які при використанні становлять загрозу суспільним інтересам, також не здійснювала.

Це надавало можливість забудовникам не дотримуватися затвердженої проектної документації, використовувати неякісні більш дешеві будівельні матеріали, що потенційно несе загрозу життю і здоров’ю громадян.

5. При виконанні функції державного контролю відповідальний департамент у структурі центрального апарату Держархбудінспекції в 2013-2014 роках перевірки об’єктів будівництва не здійснював. Покладені на нього положенням **повноваження не виконував.** Такі перевірки проводити розпочав у 2015 році.

Фактично перевірки об’єктів будівництва проводили лише територіальні органи Держархбудінспекції. При цьому мали місце численні випадки **оформлення матеріалів перевірок із недоліками.** Наприклад, в акті перевірки від 16.09.2014, проведеної Інспекцією держархбудконтролю у Львівській області (начальник управління державного контролю у сфері містобудування № 1 Ліщинський В.Б.), не зазначено, що виконання робіт замовником розпочато без дозвільних документів. У результаті порушник уник відповідальності,

передбаченої законодавством України, а державний бюджет недоотримав щонайменше 26,9 тис. гривень.

Також відсутній єдиний підхід щодо застосування штрафних санкцій до порушників. У разі невстановлення особи суб'єкта містобудування або її відсутності на об'єкті будівництва штрафні санкції взагалі (!) не застосовувалися, а порушники уникали відповідальності, відповідно, держбюджет втрачав надходження.

Мали місце окремі факти порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244 (облік постанов про накладення штрафу та закриття справи здійснюється в журналі, який пронумеровано, прошнуровано, скріплено гербовою печаткою, засвідчено підписом керівника), коли облік здійснювався лише в електронному виді. Як наслідок, достовірність та об'єктивність обліку не гарантована.

6. Функція щодо ліцензування суб'єктів господарювання, які займаються будівельною діяльністю, у період, що підлягав аудиту, Держархбудінспекцією здійснювалася з порушенням вимог Порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396.

Ліцензії видавалися за рішенням Держархбудінспекції на підставі висновків ліцензійної комісії. В окремих випадках ліцензійна комісія самостійно виключала з поданих заявниками переліків види робіт, які не відповідали вимогам ліцензійних умов, і надавала позитивні висновки щодо видачі вказаним заявникам ліцензій. На їх підставі Держархбудінспекція всупереч вимогам Порядку видавала ліцензії за неповним переліком робіт. У результаті з порушенням чинного законодавства видано 385 ліцензій.

Ліцензійна комісія в порушення вимог Порядку надавала висновки про видачу ліцензій суб'єктам, які згідно з наданою ними інформацією не відповідали вимогам ліцензійних умов. На їх підставі Держархбудінспекція приймала неправомірні рішення про видачу їм ліцензій.

Існуюча нормативна неврегульованість щодо зупинення та поновлення дії ліцензії створює умови для зловживань з боку посадових осіб ДАБІ. Ліцензійна комісія в окремих випадках замість висновку про анулювання ліцензій надавала Держархбудінспекції висновки щодо зупинення їх дії. Це давало можливість суб'єктам, які допустили порушення, анулювати зупинену ліцензію з власної ініціативи та отримати нову ліцензію.

7. Держархбудінспекція неодноразово здійснювала реєстрацію та видачу замовникам будівництва дозвільних документів із недотриманням вимог чинного законодавства. Зареєстровані документи не відповідали вимогам затверджених Кабінетом Міністрів України Порядку виконання підготовчих робіт, Порядку виконання будівельних робіт, Порядку введення об'єктів в експлуатацію та Порядку внесення плати за видачу сертифіката та її розмір. В окремих випадках не дотримувались терміни реєстрації дозвільних документів і порядок їх оформлення.

Факти внесення замовниками плати за сертифікати ще до прийняття Держархбудінспекцією рішення про їх видачу свідчать про існування середовища для зловживань.

Аудит показав, що **достовірність даних** у дозвільних документах, які подавалися заявниками, Держархбудінспекція перевіряла формально. Мали місце випадки, коли **недобросовісні замовники декларували неправдиві дані**, і лише під час здійснення заходів держархбудконтролю було встановлено, що **будівництво таких об'єктів здійснюється без проектної документації або не здійснюється технічний нагляд**. Це давало можливість **вводити в експлуатацію об'єкти, збудовані з явними правопорушеннями** у сфері містобудівної діяльності. Особливо небезпечно це для будівель, які розраховані на перебування значної кількості людей і становлять ризики для суспільної безпеки.

Мінрегіон до слабких сторін і загроз у сфері держархбудконтролю, зокрема, відніс засилля посередницьких структур, які на платній основі вирішують питання отримання дозвільних документів на будівництво об'єктів.

8. Держархбудінспекція належним чином не організувала роботу сектору внутрішнього аудиту, Колегії та Комісії з розгляду звернень громадян, у яких міститься інформація щодо зловживань службовим становищем.

Сектор внутрішнього аудиту в 2013-2014 роках і I півріччі 2015 року не забезпечив виконання завдань, покладених на нього пунктом 1 статті 5 порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту: перевірки територіальних органів у II півріччі 2013 року і 2014 році не здійснював; фінансово-господарську діяльність центрального апарату Держархбудінспекції за 2,5 роки жодного разу не перевірів; оцінку ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань центрального апарату, зокрема дозвільно-реєстраційної, не здійснював.

З жовтня 2014 року та протягом I півріччя 2015 року засідання Колегії Держархбудінспекції не проводилися. Результати чотирьох проведених у 2014 році засідань всупереч вимогам статті 22 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” та пункту 27 положення про Колегію оформлені не протоколами, а рішеннями.

Створена на виконання протоколу засідання Кабінету Міністрів України в 2012 році Комісія з розгляду звернень громадян, у яких міститься інформація щодо зловживань службовим становищем з **травня 2014 року засідань не проводила**. Призначений головою Комісії перший заступник голови з жовтня 2014 року керівні посади в Держархбудінспекції не обіймає. Однак зміни до **персонального складу Комісії не вносилися**.

9. У порушення вимог законів України від 05.07.1994 № 80/94 і від 01.06.2010 № 2299-VI експлуатація ліцензійного реєстру та реєстру дозвільних документів (єдиного реєстру) здійснюється за відсутності комплексної системи захисту інформації.

Функціонування обох реєстрів усупереч вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 здійснюється з недотриманням обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних.

Контроль за внесенням даних до єдиного реєстру не здійснюється, що створює ризики несанкціонованих технічних змін у реєстрі, а також несанкціонованого вводу даних, їх модифікації або видалення. За таких умов стверджувати про достовірність даних у єдиному реєстрі не можна. Крім того, робота єдиного реєстру через вказані вище порушення може бути припинена відповідно до пункту 6.7 Положення про державний контроль за станом технічного захисту інформації.

Постійні зміни у 2015 році кількості дозвільних документів у єдиному реєстрі (дозволи, декларації про готовність об'єктів до експлуатації, сертифікати) за 2013-2014 роки свідчать про ризики можливих зловживань з боку посадових осіб Держархбудінспекції.

Дані єдиного реєстру, внесені в попередній звітний період, продовжували коригуватися і під час складання проекту Звіту.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата одногосно

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання завдань і функцій Державною архітектурно-будівельною інспекцією України затвердити.

2. Кабінету Міністрів України рекомендувати:

2.1. Привести Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553, у відповідність із вимогами Закону України 17.02.2011 № 3038 “Про регулювання містобудівної діяльності”, передбачивши:

- складання припису про зупинення робіт, які не відповідають вимогам законодавства;

- обов'язковість здійснення контролю за дотриманням порядку проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації.

2.2. Привести Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396, у відповідність із вимогами Закону України від 02.03.2015 № 222 “Про ліцензування видів господарської діяльності”, в якому:

- конкретизувати підстави для зупинення дії ліцензії та визначити перелік порушень, усунення яких неможливе в процесі будівельної діяльності;

- визначити підстави та порядок відновлення дії зупиненої ліцензії.

2.3. Привести Ліцензійні умови провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвержені

наказом Мінрегіонбуду від 27.01.2009 № 47, у відповідність із вимогами пункту 2 статті 9 Закону України від 02.03.2015 № 222.

3. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України рекомендувати:

3.1. Привести Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396, у відповідність із вимогами Закону України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності", в якому:

- конкретизувати підстави для зупинення дії ліцензії та визначити перелік порушень, усунення яких неможливе в процесі будівельної діяльності;

- визначити підстави та порядок відновлення дії зупиненої ліцензії.

3.2. Забезпечити затвердження Кабінетом Міністрів України ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, відповідно до вимог пункту 2 статті 9 Закону України від 02.03.2015 № 222.

3.3. Затвердити уніфіковані форми акта перевірки для здійснення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, передбачені положенням про Міністерство.

3.4. Забезпечити реалізацію повноважень Міністерства щодо здійснення контролю за діяльністю Держархбудінспекції і затвердження нормативно-правових документів у сфері державного архітектурно-будівельного контролю.

4. Державній архітектурно-будівельній інспекції України рекомендувати:

4.1. Привести Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396, у відповідність із вимогами Закону України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності", в якому:

- конкретизувати підстави для зупинення дії ліцензії та визначити перелік порушень, усунення яких неможливе в процесі будівельної діяльності;

- визначити підстави та порядок відновлення дії зупиненої ліцензії.

4.2. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвержені наказом Мінрегіонбуду від 27.01.2009 № 47, привести у відповідність із вимогами пункту 2 статті 9 Закону України від 02.03.2015 № 222.

4.3. Забезпечити ведення реєстру дозвільних документів, функціонування і супроводження його програмного забезпечення, збереження та захист бази даних реєстру відповідно до вимог порядку, затвердженого наказом Мінрегіонбуду від 24.06.2011 № 92, постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121.

4.4. Виконати заходи із захисту реєстру дозвільних документів, передбачені законами України від 05.07.1994 № 80/94-ВР і від 01.06.2010 № 2297-VI.

4.5. Забезпечити контроль за належним внесенням даних до реєстру дозвільних документів.

4.6. Забезпечити здійснення обліку постанов про накладення штрафу та закриття справи, у тому числі на паперових носіях, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244.

4.7. Притягнути до відповідальності посадових осіб, які з порушенням вимог чинного законодавства здійснювали реєстрацію дозвільних документів, проводили перевірки, а також не приймали рішень про накладання штрафних санкцій.

5. Направити рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення виконання завдань і функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції України Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Державній архітектурно-будівельній інспекції України.

6. Направити відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення виконання завдань і функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції України у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України.

7. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення виконання завдань і функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції України та рекомендувати розглянути їх на засіданні профільного комітету.

8. Рішення Рахункової палати та результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконання цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Голова

Р.М.Магута