

О. В. Сергієнкоаспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України

АТЕСТАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНИХ ВИКОНАВЦІВ РОБІТ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено питанням особливостей атестації відповідальних виконавців робіт як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття атестації та сертифікації відповідальних виконавців робіт. Розглянуто види об'єктів атестації відповідальних виконавців робіт. Визначено об'єкти громадянського контролю у сфері атестації відповідальних виконавців робіт. Напрацьовано рекомендації щодо здійснення громадянського контролю у сфері атестації відповідальних виконавців робіт.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт архітектури, об'єкт будівництва, атестація, сертифікація, атестація відповідальних виконавців робіт, громадянський контроль, громадянський контроль у галузі містобудування.

Постановка проблеми. Упровадження професійної атестації відповідальних виконавців робіт (послуг) у галузі містобудівної діяльності в Україні пов'язуємо з ухваленням у 1999 році Закону України «Про архітектурну діяльність», яким уперше було передбачено, що відповідальні виконавці робіт (як особи що наділені особливою відповідальністю) повинні підтвердити свою кваліфікацію шляхом проходження професійної атестації та отримання за її результатом кваліфікаційного сертифікату. Система професійної атестації повинна була замінити у будівельній галузі систему ліцензування, яка була успадкована з часів Радянського союзу та забезпечувала попередню кваліфікацію господарювальних суб'єктів на певних етапах створення об'єктів архітектури: проектування та будівництво. Ця система передбачала повну відмову від ліцензування, проте ліцензування у виконання робіт на об'єктах будівництва було збережене. Тому виникла необхідність у розмежуванні систем ліцензування та атестації з метою уникнення «подвійного ліцензування». Саме так і виникла сучасна система атестації відповідальних виконавців робіт у галузі містобудування.

Метою статті є визначення поняття атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури – сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю у цій сфері, її складників, виходячи з аналізу правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, практики реалізації таких положень, здійснення групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

Тому завданнями статті є:

- з'ясувати суть поняття атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, сертифікації таких виконавців, змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта відповідно до норм чинного законодавства України;

- виявити та розглянути особливості кожного об'єкта атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури як об'єкта громадянського контролю у галузі містобудівної діяльності;

- з'ясувати наявність інститутів громадянського контролю за діяльністю органів

державної влади у атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Статтю присвячено висвітленню змісту атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури як сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування (з урахуванням специфічних рис як процесу особливого галузевого контролю спеціального органу державної влади, його результатів, визначення напрямів удосконалення громадянського контролю щодо органів публічної влади в галузі містобудування).

Дослідження із зазначеної теми знаходимо у роботах В.Б. Авер'янова, Д.Н. Букаренка, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, П.В. Коваля, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, П.А. Мяткова, Д.М. Овсяненка, Т.Ф. Панченка, А.М. Рудницького, Ю.А. Тихомирова, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та інші.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини четвертої статті 17 закону України «Про архітектурну діяльність» передбачено, що «відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг) пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію» [1]. Законодавча плутанина у цьому питанні розпочинається з перших норм закону. Так, відповідно до абзацу 13 статті 1 Закону, результатом атестації є не атестат, а сертифікат, а сертифікат «надає ... повноваження ведення особистої діяльності у сфері архітектурної діяльності...». Оскільки закон не дає визначення поняттю атестація звернемося до Великого тлумачного словника сучасної української мови, у якому під поняттям атестація розуміють «дослідження об'єкта з метою визначення його відповідності певним вимогам, а також видання відповідного документа – атестата» [2, с. 45]. У свою чергу, під сертифікацією розуміється «одержання сертифікату на право чого-небудь...», «офіційна атестація програми...», «підтвердження відповідності якісних характеристик тому рівню, якого вимагають стандарти якості» [2, с. 1310].

Виходячи з аналізу значення слів, очевидно, що результатом атестації зазвичай є атестат, а сертифікат є таким результатом щодо неживих об'єктів, але і в цьому разі кращим є вживання терміна сертифікація. Окрім того, очевидно, що вживання терміна «атестація» як відповідність об'єкта встановленим нормам є виправданим, а якщо посвідчується право зайняття певною діяльністю, то правильним є вживання терміну сертифікат. Зважаючи на те, що відповідальні виконавці робіт атестацію щодо відповідності наявним стандартам пройшли за підсумком навчання у вищому навчальному закладі, то постає питання з'ясування їх набутих навичкам якісним характеристикам у роботі – сертифікації. Але що маємо за фактом?

Відповідно до частини 4 Закону України «Про архітектурну діяльність» встановлено, що атестації здійснюються щодо відповідного переліку робіт у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.11 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг)» [3]. Так, відповідно до абзацу 3 пункту 2 порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури, надано визначення терміна кваліфікаційного сертифікату, під яким розуміють «документ встановленого зразка, що підтверджує відповідність виконавця кваліфікаційним характеристикам професій працівників та його спроможність виконувати окремі роботи (надавати послуги), пов'язані зі створенням об'єктів архітектури, що зазначені в цьому документі...», а відповідно до абзацу четвертого зазначеного пункту – терміна професійної атестації виконавця, під яким розуміється «професійна атестація) – процедура, під час проведення якої підтверджується професійна спеціалізація, рівень кваліфікації і знань виконавця». Отже, маємо те, що проводиться повторна атестація спеціалістів, а не перевірка якості робіт та послуг, які вони надають.

Відповідно до частини 5 статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність»,

професійна атестація «проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, тобто Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Відповідно до пункту 3 порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури, така атестація проводиться Атестаційною архітектурно-будівельною комісією. Критерієм оцінки є кваліфікаційні характеристики професій працівників. Відповідно до пункту 4 зазначеного порядку, атестаційна архітектурно-будівельна комісія діє на основі положення, затвердженого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, тобто Кабінетом Міністрів України порядок діяльності комісії визначає Міністерство, яке її і створює.

Таке положення було затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 25.06.2011 № 93 «Про затвердження Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію» [4]. Так, відповідно до пункту 1.2 зазначеного положення, ця комісія «є органом, спеціально створеним із метою здійснення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, на виконання Закону України «Про архітектурну діяльність», що не відповідає відповідним вищеозначеним нормам, адже його нормами передбачено, що це повинно бути саме центральний орган влади, а не колегіальний орган, створений центральним органом державної виконавчої влади.

Колегіальність такого органу, зважаючи на те, що до його складу включаються «висококваліфіковані фахівці за напрямками професійної атестації» та «представники відповідних центральних органів виконавчої влади», є покращенням із точки зору інструментів громадянського контролю, оскільки дає можливість представникам громадськості безпосередньо долучитися до процесу здійснення такої атестації, але, з іншого боку, застосован-

ня у цьому разі колегіальності має ознаки розмивання відповідальності, адже рішення колегіального органу не мають персоніфікованої відповідальності. А до повноважень такого органу віднесено всі повноваження у сфері атестації: видання сертифікатів, відмова видання сертифікатів, переоформлення, позбавлення сертифікату, ведення реєстру атестованих осіб тощо. Окрім того, в структурі цього колегіального органу виділяється особлива роль ще одного колегіального органу – президії, яка складається з голови комісії, його заступників, секретаря комісії та членів комісії за поданням голови комісії. Очевидно, що така структура призводить до фактичного дублювання повноважень самої комісії та її президії, створює умови до перекладання всієї повноти повноважень на президію та фактичного нівелювання роботи інших членів комісії.

Форма сертифікату затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 15.12.11 № 342 [5].

Тобто робота комісії зводиться до проведення екзаменування осіб, що атестуються на оцінці поданих ними документів. У цьому розумінні очевидно є заміна цієї моделі на систему сертифікації, для проведення якої необхідно створити систему критеріїв оцінки роботи особи, що бажає отримати кваліфікаційний сертифікат й усунути елемент суб'єктивності, який присутній під час проведення атестації.

Проте система сертифікації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, перейшла до іншої моделі.

Відповідно до норм частини 5 статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність», «повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегульним організаціям у сфері архітектурної діяльності» з моменту опублікування рішення, яким такі повноваження від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, делеговані цим організаціям. Такі повноваження надаються саморегульним організаціям як робочим органам Атестаційної архітектурно-будівельної комісії [6]. Статус таких органів

надано таким саморегульним організаціям, як Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури, Гільдії проектувальників у будівництві, Національній спілці архітекторів України, Асоціації експертів будівельної галузі. Абсолютно аналогічні положення закріплені і в Стандарті професійної діяльності 1 «Вимоги до членів всеукраїнської громадської організації «Гільдія проектувальників у будівництві» та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)» [7], Стандарті професійної діяльності 1 «Вимоги до членів НСАУ та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)» [8] та Стандарті професійної діяльності 1 «Вимоги до членів всеукраїнської громадської організації «Асоціація експертів будівельної галузі» та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)» [9].

Окрім того, зазначені саморегульні організації у сфері архітектурної діяльності відповідно до положень частини 3 статті 161 Закону України «Про архітектурну діяльність» «визначають правила і стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегульвної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості», тобто це такі організації, де члени об'єдналися на умовах обмеження особистих прав щодо проведення професійної діяльності на користь правил і стандартів такої саморегульвної організації. Так, відповідно до статті 6 Стандарт професійної діяльності 1 «Вимоги до членів Громадської організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)», передбачено, що члени гільдії зобов'язані дотримуватися «вимог містобудівної документації та вихідних даних, законодавства України, будівельних норм, державних стандартів і правил», жодних вищих вимог якості ним не встановлено [10].

Порядок реєстрації саморегульних організацій у сфері архітектурної діяльності був затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва

та житлово-комунального господарства України від 13.05.2014 № 137 [11]. Серед особливостей створення такої організації є вимоги абзацу шостого пункту 3 цього порядку, згідно з яким такі організації «об'єднують у своєму складі не менше 25 відсотків від загальної кількості фахівців, які отримали кваліфікаційний сертифікат за відповідним напрямом професійної атестації (для об'єднань фізичних осіб) або не менше 25 відсотків від загальної кількості експертних організацій, які здійснюють в усіх адміністративно-територіальних одиницях України експертизу проектів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, в яких працює не менше 25 відсотків від загальної кількості сертифікованих експертів, які мають право здійснювати експертизу проектної документації, чи не менше 700 юридичних осіб, із яких понад 55 відсотків займають будівельні підприємства, що мають відповідну ліцензію, чи виробників будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, сукупна частка яких на ринку не менш як за п'ятьма основними видами продукції перевищує 20 відсотків (для об'єднань юридичних осіб)», тобто таких організацій за кожним напрямом може бути створено не більше ніж чотири (зважаючи на звичний відсоток осіб, які не мають бажання приєднуватися до будь-яких професійних організацій таких саморегульних організацій за кожним напрямом не може бути створено більше трьох), що суттєво обмежує права високопрофесійних фахівців до створення таких організацій. Також норми зазначеного положення за якісний рівень визначили вимоги державних будівельних норм, стандартів і правил, що є вимогою до будь якої атестації, але не є визначенням якісних показників, відповідно до яких повинна бути проведена саме сертифікація.

Але такий крок є просуванням на шляху розширення інститутів громадянського суспільства, зокрема щодо проведення атестації.

На жаль, до повноважень таких саморегульних організацій належить контроль за діяльністю своїх членів, проте не органів публічної влади в галузі містобудуван-

ня, що суттєво скорочує можливості цього інструменту громадянського контролю, тому не дивно, що сьогодні таких організацій зареєстровано лише чотири [12].

Окремо треба вказати на наявність уже звичних для публічної системи інститутів відкритих реєстрів атестованих відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) та переліку саморегулювальних організацій, адміністрування яких здійснюється Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі висновки:

1) атестація відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, є сукупністю особливих об'єктів у галузі містобудування, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності;

2) ця сфера є одним із прикладів наявності низки інститутів громадянського контролю: колегіальні органи атестації, делегування повноваження атестації саморегулювальним організаціям, реєстри атестованих осіб та саморегулювальних організацій. Проте й ці форма громадянського контролю мають значну обмеженість у своїй діяльності;

3) атестація відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури через різноплановість нормативно правових актів, якими здійснюється регулювання у зазначеній сфері, має суттєві неузгодженості між собою, враховуючи зміну норм закону підзаконними актами, зокрема підміна центрального органу виконавчої влади на колегіальну атестаційну комісію, плутанина з поняттями атестації та сертифікації тощо;

4) форми громадянського контролю (як публічні реєстри) потребують подальшого доопрацювання у напрямі підвищення інформативності;

5) існує нагальна потреба у законодавчому визначенні інститутів, видів, форм тощо здійснення громадянського контролю у сфері містобудування загалом, так і щодо атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури зокрема;

6) прийняття Містобудівного кодексу України (як єдиного кодифікованого закону в галузі містобудування) забезпечило б не тільки узгодження відповідних норм права, але б і посилило прозорість у зазначеній сфері, що б посилило громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про архітектурну діяльність». Відомості Верховної Ради (ВВР). 1999. № 31. ст. 246.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв та ін. Ірпінь: ВТФ «Перун». 2007. 1736 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.11 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг)». Урядовий кур'єр. 2011. № 99.
4. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 25.06.2011 № 93 «Про затвердження положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію». Офіційний вісник України. 2011. № 56.
5. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.12.2011 № 342 «Про затвердження форми та технічного опису бланка кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури». Офіційний вісник України. 2011. № 101.
6. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/profesiynatatestatsiya-u-sferi-arhitekturnoyi-diyalnosti/atestatsiy-na-arhitekturno-budivelnakomisiya/robochi-organi-atestatsiynoyi-arhitekturno-budivelnoyi-komisiyi/robochi-organi-atestatsiynoyi-arhitekturno-budivelnoyi-komisiyi/> (дата звернення 28.08.2018).
7. URL: http://vugip.org.ua/wp-content/uploads/2014/07/SPD_1.pdf. (дата звернення 28.08.2018).
8. URL: <http://nsau.org/Стаття/567/Стандарт-професійної-діяльності-1-Вимоги-до-членів-НСАУ-та-до-якості-виконуваних-надаваних-ними-робіт-послуг>. (дата звернення 28.08.2018).
9. URL: <http://budex.org.ua/index.php/pro-asotsiatsiiu-ua/standarty-profesiinoi->

- diialnosti-ekspertiv. (дата звернення 28.08.2018).
10. URL: <http://www.gitn.org.ua/about/ctandarti-profesiynoi-diyalnosti-inzheneriv-tekhnaglyadu/СТАНДАРТ-1-РЕДАГОВАНІЙ.pdf>, (дата звернення 28.08.2018).
11. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.05.2014 № 137 «Про затвердження Порядку реєстрації саморегулювних організацій у сфері архітектурної діяльності». Офіційний вісник України. 2014. № 45.
12. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/04/REYESTR-SAMOREGULIVNIH-ORGANIZATSIY-USFERI-ARHITEKTURNOYI-DIYAL%60NOSTI.pdf>. (дата звернення 28.08.2018).
-

Serhiienko A. V. Attestatsii otvetstvennykh ispolnitel'ey rabot kak sovoкупnost' ob'ektov grazhdanskogo kontrolya v sfere gradostroitel'stva

Статья посвящена вопросам особенностей аттестации ответственных исполнителей работ как специфической совокупности объектов гражданского контроля над деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие аттестации и сертификации ответственных исполнителей работ. Рассмотрены виды объектов аттестации ответственных исполнителей работ. Определены объекты гражданского контроля в сфере аттестации ответственных исполнителей работ. Нарботано рекомендации по осуществлению гражданского контроля в сфере аттестации ответственных исполнителей работ.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект архитектуры, объект строительства, аттестация, сертификация, аттестация ответственных исполнителей работ, гражданский контроль, гражданский контроль в области градостроительства.

Serhiienko O. Attestation of responsible researchers of work as the combination of objects of the public control in the urban development

The article is devoted to the peculiarities of attestation of responsible executors of works as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of attestation and certification of responsible executors of works is defined. The kinds of objects of attestation of responsible executors of works are considered. The objects of public control in the field of attestation of responsible executors of works are determined. Recommendations on implementation of public control in the field of attestation of responsible executors of work are worked out.

Key words: urban planning, object of architecture, object of construction, attestation, certification, attestation of responsible executors of works, public control, public control in the field of urban planning.