

НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА У ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

A SUPERVISION AND CONTROL IS AFTER IMPLEMENTATION OF LEGISLATION IN INDUSTRY OF BUILDING: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Слончак В.В.,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті досліджено окремі питання, пов'язані з державним контролем та наглядом у галузі будівництва різних країн світу. Розкрито питання щодо здійснення технічного регулювання будівництва. Досліджено порядок здійснення контролю та нагляду за законодавством у галузі будівництва. Запропоновано окремі положення щодо удосконалення законодавства у галузі будівництва з урахуванням міжнародного досвіду. Визначено основні напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державний контроль та нагляд, державний контроль та нагляд у галузі будівництва, технічне регулювання будівництва, законодавство у галузі будівництва.

В статье исследованы отдельные вопросы, связанные с государственным контролем и надзором в области строительства различных стран мира. Раскрыты вопросы по осуществлению технического регулирования строительства. Исследован порядок осуществления контроля и надзора за законодательством в области строительства. Предложены отдельные положения по совершенствованию законодательства в области строительства с учетом международного опыта. Определены основные направления дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, государственный контроль и надзор в области строительства, техническое регулирование строительства, законодательство в области строительства.

In the scientific article researched some issues related to state control and supervision in the field of construction of various countries of the world. Was carried out questions on the implementation of technical regulation of construction are disclosed. Investigated the order for exercising control and supervision over legislation in the field of construction. Some provisions have been proposed to improve the legislation in the field of construction taking into account international experience. The main directions of further scientific research are determined.

Key words: state control and supervision, state supervision and supervision in the field of construction, technical regulation of construction, legislation in the field of construction.

Постановка проблеми. Будівництво – явище різнопланове, є об'єктом правового регулювання різних суспільних відносин, зокрема й адміністративно-правових. Державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм та правил. Одним з основних обов'язкових елементів системи державного управління є контрольно-наглядова функція держави за суб'єктами будівельного ринку.

У контексті реформування загальних засад адміністративно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі і як наслідок, модифікації всіх елементів механізму відповідного регулювання особливої актуальності набуває дослідження будівельної діяльності як об'єкта регулювання та всебічного аналізу форм адміністративно-правового регулювання в цій сфері [1, с. 32]

Стан опрацювання. Варто зауважити, що адміністративно-правові засади державного контролю у сфері будівництва дотепер спеціально вивчалися невичерпно, у відомих нині наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики. Частково до них зверталися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, В.М. Гарашук, О.Ю. Грачева, А.В. Дмитренко, М.В. Задорожний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.Я. Коцкулич, Н.П. Матюхіна, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, С.О. Нішимна, О.В. Лиско, Н.Б. Паліга, Н.В. Савченко, О.В. Сударенко та інші вчені.

У той час, коли відбуваються реформи, зокрема у політичній та правовій сфері, в Україні спостерігається тенденція щодо використання міжнародного досвіду їх проведення, що ставить перед науковцями завдання щодо дослідження та аналізу нормативно-правової бази на предмет її відповідності міжнародно-правовим нормам.

Метою статті є дослідження окремих питань здійснення державного контролю та нагляду у галузі будів-

ництва різних країн світу і розроблення пропозицій щодо удосконалення законодавства у галузі будівництва з урахуванням міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. В умовах правової та демократичної держави державний контроль має здійснюватись у чітко визначених правових межах. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва, основою якого є адміністративно-правове законодавство, в першу чергу, спрямовується на впорядкування управлінських відносин під час організації та проведення будівельних робіт, чим забезпечується можливість владно-організаційного впливу суб'єктів управління на підвладні (підпорядковані) їм об'єкти. Таким чином, сутність адміністративно-правового забезпечення суспільних відносин, які виникають у сфері будівництва, полягає у впорядкуванні управлінських відносин та встановленні юридичних прав та обов'язків учасників цих відносин. Водночас через адміністративно-правові норми має встановлюватись та забезпечуватись режим законності та державної дисципліни, що досягається за допомогою контролю та інших адміністративно-правових засобів (способів) [2, с. 48]

Під державним контролем у галузі будівництва розуміються спостереження й перевірка стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками, з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови території і будівництва об'єктів та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій із боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва [3, с. 22]. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю або лише елементом більш широкої діяльності [4, с. 294].

Правова природа державного контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадо-

вими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них [5, с. 346].

У країнах Європейського Союзу архітектурно-будівельний контроль здійснюється як на державному рівні, так і за допомогою незалежних приватних осіб. Так, у Франції система архітектурно-будівельного контролю має гібридний характер. Контроль відбувається як із боку державних органів, так і з боку третіх осіб, у поєднанні із системою страхування [6, с. 106].

Основний урядовий орган у Франції, що керує розвитком будівельної галузі – Міністерство будівництва, транспорту і туризму. Воно вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози, консультує місцеві органи, субсидіює і кредитує фірми з метою реалізації будівельних програм. Великий вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять у Національну федерацію суспільних робіт і Національну будівельну федерацію. Будівельні фірми Франції, здебільшого великі, мають можливість одержувати вигідні підряди через систему добре налагоджених зв'язків з урядовими органами. У спільному віданні цих операцій є науково-дослідні, інформаційні й інші установи [7].

«У Франції існує 4 рівня управління (незважаючи на міжкомуніальний рівень): комуна (36 600 комун різного розміру); департамент (100, населення яких варіює від 76 000 до 2,6 млн. жителів); регіон (26, 22 з яких у метрополії); центр. Кожен рівень має загальну компетенцію по своїх питаннях. Департаменти у Франції мають подвійне призначення: по-перше, це органи «деконцентрації влади» і, по-друге, це децентралізовані одиниці системи державного управління [8, с. 14].

Складовою частиною децентралізованої системи управління є регіони, ради яких виконують певні функції центральних органів влади і сприяють координації діяльності центральних і місцевих органів влади щодо реалізації політики розвитку підконтрольної території» [9, с. 90].

Закон від 2 березня 1982 р. встановив конституційні рамки і адміністративні основи нових повноважень місцевої влади, а подальші закони розподілили їх між комунами, департаментами, регіонами і центром. Комунам передали дозвіл проблем, найбільш «близких» населенню: крім традиційних завдань (громадянський стан, організація виборів, соціальні акції, комунальні дороги, функції поліції, початкову освіту, розподіл житла, облаштування зон відпочинку), комунам передали нові повноваження в економічній області і сфері урбанізації (плани житлових будівель, зони узгодженого облаштування), а також право видавати дозволи на будівництво. Серед повноважень департаментів є будівництво та підтримка (оснащення) коледжів та професійних установ, а на рівні регіонів вирішується, зокрема, питання будівництва та підтримки ліцеїв.

Процес децентралізації запровадив глибокі зміни в адміністративно-територіальній устрій Франції. Нова система є більш дорогою для держави і призводить до певної розпорошеності цілей і рішень, оскільки органи місцевого самоврядування дбають, у першу чергу, про власні інтереси, а не про інтереси країни загалом. Проте децентралізація сприяє кращому розподілу завдань і підвищенню відповідальності цих органів у всіх сферах суспільного життя і підвищує рівень демократизації управління територією [8, с. 17].

Багатовіковий досвід будівельної діяльності показав необхідність контролю та зниження ризиків, пов'язаних зі створенням та експлуатацією об'єктів нерухомості. У більшості країн світу нині існують, у тій або іншій формі, системи забезпечення безпеки будівельних об'єктів. Питання стандартизації у галузі будівництва є таким, що вирішується на різних рівнях публічного управління. З початку поточного десятиліття в США, Англії, Німеччині, Франції діє національна стратегія стандартизації. В основі плану забезпечення безпеки продукції – розроблені за кордоном і широко застосовуються всесвітньо відомі системи управління ризиками. Визначна їх особливість – реалізація принципу

попередження збитків шляхом жорсткої регламентації робіт на всіх стадіях життєвого циклу продукції, особливо на стадії проектування. За експертними даними, такий підхід дає змогу в 10–15 разів знизити витрати на боротьбу з наслідками несприятливих наслідків і в кілька разів скоротити кількість аварій і катастроф [10].

Історія канадського технічного регулювання в галузі будівництва є відображенням двох протилежних тенденцій – централізації й автономії суб'єктів федерації. Результатом зусиль створеної в 1991 р. Канадської комісії по будівельних і протипожежних кодексах (ССВФС) став переклад попередніх модельних кодексів на нову модель параметричного нормування, яку канадські фахівці назвали цільовим методом нормування.

Технічне регулювання будівництва реалізується в Канаді на рівні суб'єктів федерації. Оскільки Канада є величезною країною за розміром території з розосереджено розташованими населеними пунктами і різноманітними природно-кліматичними умовами і будівельними традиціями, практика єдиного застосування однакових будівельних норм і правил без урахування місцевих умов вважається суб'єктами федерації неприйнятною. Суть нового підходу полягала в тому, щоб включити в загальнонаціональний модельний кодекс тільки єдині положення, які узгоджені всіма провінціями і територіями. Будь-які місцеві специфічні умови і технічні розбіжності, що не потрапили до основного тексту, мають викладатися в місцевих додатках до кодексу, які самостійно готуються і публікуються кожної територією або провінцією окремо. Новий підхід зіграв величезну роль в отриманні однакових модельних кодексів, придатних для адаптації у провінціях і територіях Канади [10].

У більшості економічно розвинених країн, діяльності органів влади, що відповідають за функціонування системи технічного регулювання в будівництві, спостерігається тенденція руху в бік «приватизації» функцій нагляду і контролю за виконанням будівельного законодавства.

Причинами цього є ускладнення будівельних технологій, зростання обсягів будівництва, а також перехід багатьох країн на застосування параметричних норм. Сукупність цих факторів накладає на державних службовців – співробітників органів нагляду та контролю – непосильне навантаження, включаючи підвищені кваліфікаційні вимоги; необхідність стежити за досягненнями в області нових будівельних технологій, методів, матеріалів; додаткові зусилля на проведення заходів з оцінки нормативного відповідності; стрес, що виникає в результаті підвищеної відповідальності за прийняття рішень, пов'язаних зі схваленням альтернативних технічних рішень. У країнах із багаторічними традиціями самоврядування і надзвичайно високою культурою будівництва «приватизація» поліцейських функцій досягла свого екстремального рівня, який виражається в самоконтролі з боку регульованих суб'єктів [11, с. 85].

Висновки. У сфері нагляду та контролю за виконанням законодавства у галузі будівництва було б доцільно використати досвід Франції та Канади, запровадити «вибірковий» підхід щодо повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у цій галузі. Питання надання дозволів на будівництво залежно від категорії складності, що становить зміст управління у сфері містобудівної діяльності, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, залишити за виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; а от питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів необхідно установити за державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її обласними департаментами, що дасть змогу тримати необхідний рівень управління у сфері містобудівної діяльності, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також забезпечення захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стукаленко О.В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності / О.В. Стукаленко // *Правова держава*. – 2014. – № 17. – С. 32–38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/6361/1/32-38.pdf>.
2. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Ромасько ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 196 с.
3. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Матвійчук ; Нац. ун-т біоресурсів та природокористування України. – К., 2010. – 19 с.
4. Адміністративне право України : [підручник] / [за заг. ред. С.В. Ківалова]. – О. : Юрид. літ., 2003. – 896 с.
5. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – (Серія «Адміністративно-правова реформа в Україні»).
6. Савіцький Р.Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні / Р.Є. Савіцький // *VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS*. – 2015. – № 3. – Ч. 2. – С. 106–110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vjhr.sk/archive/2015_3_2/20.pdf.
7. Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю / О.М. Козич // *Державне будівництво*. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47.
8. Жамулдинов В.Н., Комаров О.Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления / В.Н. Жамулдинов, О.Е. Комаров // *Отечественная юриспруденция*. – 2015. – № 1. – С. 14–20.
9. Киричук С.М. От местного управления к местному самоуправлению: [Монография] / С.М. Киричук. – Тюмень: Вектор Бук, 2005. – 262 с.
10. Феликман В.Р. Системы нормирования и проблемы гармонизации в строительстве / В.Р. Феликман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.faufcc.ru/upload/iblock/cd4/falikmanprezent.pdf>.
11. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта : Snip Innovative Technologies / рук. Серых А. – Чикаго: SNIP, 2010. – 889 с.

УДК 342.95

ДО ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ

TO THE QUESTION OF INTERNATIONAL COOPERATION OF POLITICAL BODIES

Солонар А.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Стаття присвячена дослідженню поняття, ознак та форм міжнародного співробітництва органів поліції. Запропоновано визначення поняття «міжнародне співробітництво». Визначено ознаки, що притаманні взаємодії органів поліції на міжнародній арені. Наведено форми міжнародного співробітництва органів поліції.

Ключові слова: взаємодія, поліція, міжнародне співробітництво, форми міжнародного співробітництва.

Статья посвящена исследованию понятия, признаков и форм международного сотрудничества органов полиции. Предложено определение понятия «международное сотрудничество». Определены признаки, присущие взаимодействию органов полиции на международной арене. Приведены формы международного сотрудничества органов полиции.

Ключевые слова: взаимодействие, полиция, международное сотрудничество, формы международного сотрудничества.

The article is devoted to the research of the definition, features and forms of international cooperation of police authorities. The definition of international cooperation was proposed. The signs that are inherent in the interaction of police authorities in the international arena were determined. The forms of international cooperation of police authorities were presented.

Key words: interaction, police, international cooperation, forms of international cooperation.

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію України», Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. З огляду на зазначене визначення на поліцію покладено реалізацію державної політики щодо: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини; 2) протидії злочинності; 3) підтримання публічної безпеки і порядку. Проте забезпечення виконання покладених законом завдань не завжди можливе силами лише національної поліції, що зумовлює необхідність міжнародної взаємодії між поліцейськими органами іноземних держав. Зважаючи на євроінтеграційні процеси та активність законодавця з приводу адаптації національного законодавства до вимог ЄС, активізувалась і діяльність із приводу налагодження і удосконалення міжнародної співпраці поліції з відповідними органами інших держав, що, у свою чергу, викликає інтерес серед наукового спів-

товариства. Проте в розрізі останніх законодавчих змін окремі аспекти такої взаємодії залишались поза увагою, що й актуалізує проведене дослідження.

Стан опрацювання. Дослідженню поняття «взаємодія» приділяли певну увагу такі вчені-юристи: Р. Аксенов, П. Бірюков, І. Веремєнко, С. Данилова, Д. Заброда, В. Звирбуль, В. Караханов, В. Тимошук, Г. Цимбал. Крім того, особливостям міжнародного співробітництва правоохоронних органів приділяли увагу О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гаврилук, В. Дубина, М. Данилюк, О. Долженков, О. Музичук, Д. Савочкіна тощо.

Метою статті є дослідження поняття й особливостей співробітництва органів Національної поліції України з поліцейськими органами інших держав, а також визначення основних ознак і форм такої співпраці та напрямів її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Нині діяльність органів державної влади просто неможлива без взаємодії між собою як у межах цілісної системи органів державного апа-