

УДК 342.951:69(477)

Кривошеїн П. П.,
здобувач Науково-дослідного інституту
публічного права

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
БУДІВНИЦТВА В КРАЇНАХ ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ ТА
КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС**

В статті проаналізований зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання будівництва в країнах Північної Америки та країн-учасниць ЄС. Виявлено, що адміністративно-правове регулювання у сфері будівництва в усіх цих країнах переходить на міжнародні стандарти. В країнах північної Америки у більшості випадків застосовуються Міжнародний будівельний кодекс за стандартом ISO, а в країнах-учасницях ЄС – Єврокоди.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, будівництво, Єврокод, зарубіжний досвід, Міжнародний будівельний кодекс.

В статье проанализирован зарубежный опыт административно-правового регулирования строительства в странах Северной Америки и стран-участниц ЕС. Обнаружено, что административно-правовое регулирование в сфере строительства переходит на международные стандарты. В странах Северной Америки в большинстве случаев применяются Международный строительный кодекс по стандарту ISO, а в странах-участницах ЕС – Еврокоды.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, строительство, Еврокод, зарубежный опыт, Международный строительный кодекс.

The article analyzed foreign experience in administrative and legal regulation of construction in North America and the EU member states. Found that the administrative regulation of the building goes to international standards. In North America most of

the applicable International Building Code standards by ISO, and the EU member states Eurocodes.

Keywords: administrative and legal regulation, construction, Eurocode, international experience, North America, regulation,

Постановка проблеми. Український народ має право проживати, працювати, відпочивати в будівлях, які відповідають за своїми якостями міжнародним та європейським стандартам. Такі стандарти можуть використовуватися як безпосередньо шляхом легалізації їх в Україні, так і як основа для розробки національних будівельних норм і правил, процедур, початку та закінчення будівництва. В умовах інтеграції нашого суспільства до ЄС, з одного боку, відмінюються будівельні норми минулої епохи, з іншого боку, вводяться в практику правореалізації європейські, які в багатьох секторах є більш жорсткими ніж діючі в минулому. Усе це вимагає проаналізувати з метою запозичення вдалий зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання будівництва в країнах Північної Америки та країн-учасниць ЄС.

Аналіз дослідження даної проблеми. До теоретичних проблем зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання будівництва в країнах північної Америки та країн-учасниць ЄС звертались у свої працях вчені юристи: О. Вінник, В. Галунько, В. Курило, А. Лантух-Лященко, А. Матвійчук, І. Миронець, С. Погребняк, В. Ромасько, Н. Савенко, Б. Семенко, В. Смородинський, О. Стукаленка, О. Сударенко та ін. Проте, безпосередньо предметом їх дослідження аналізована нами проблематика не була, вони свої зусилля зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Мета статті: на основі теорії адміністративного права та зарубіжного законодавства розкрити особливості зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання будівництва в країнах Північної Америки та країн-учасниць ЄС.

Вклад основного матеріалу. В багатьох країнах є будівельні кодекси, в яких визначаються засади і адміністративні процедури будівельного контролю, будівельних норм і правил, визначаються стандарти побудованих об'єктів будівель. Прописуються, що об'єкти будівництва мають

відповідати кодексу з питань отримання дозволу на будівництво. Як правило, у кодексах така компетенція надається органам місцевого самоврядування. Основною метою будівельного кодексу є захист здоров'я населення, безпеки і загального добробуту, оскільки вони пов'язані з будівництвом і розміщенням будівель і споруд. Будівельний кодекс є законом спеціальної юрисдикції, що визначає процедури діяльності публічних і приватних органів у сфері будівництва [1].

Практика розробки, затвердження і дотримання будівельних норм і правил значно варіюється між країнами. У деяких країнах будівельні норми і правила розробляються державними органами або публічними недержавними організаціями. В багатьох країнах будівельні норми і правила затверджуються місцевими громадами. Наприклад, в США всі великі міста мають свої будівельні норми і правила. Так, в 2008 р. Нью-Йорк відмовився від свого спеціального будівельного кодексу «New York City Building Codes» на користь спеціальної версії Міжнародного будівельного кодексу [1; 2]. На думку О. Стукаленка, в США загальна мета стандартизації у сфері будівництва має за мету забезпечення раціонального використання всіх видів національних ресурсів, усунення технічних бар'єрів та підвищення конкурентоспроможності [3].

Міжнародний будівельний кодекс ISO є одним із 21000 міжнародних стандартів, які хоча і носять рекомендаційний характер, проте вони є яким повіряють вітчизняні стандарти майже усі країни світу. Він має два види використання: по-перше, використовується в якості базового стандарту для будівельних кодексів суверенних держав; по-друге, використовується як нормативно-правовий акт прямої дії, пройшовши легалізації через вітчизняні парламенти. Наприклад, Міжнародний будівельний кодекс є нормативно-правовим актом прямої дії у більшості штатів США. Положення Міжнародного будівельного кодексу врегульовують проблеми щодо безпечності об'єктів будівництва, дотримання санітарних норм, розпорядчі й експлуатаційні вимоги до будівель. Положення Кодексу призначені для створення правових вимог для

безпеки об'єктів будівництва, ефективності будівництва, використання в ньому безпечних і екологічних матеріалів [2].

Міжнародний будівельний кодекс є універсальним. Він зокрема встановлює критерії для кількості, розміру і розташування виходів в конструкції будівлі. Будівельний кодекс також має справу з доступом для інвалідів та структурної стійкості (в тому числі землетрусів).

Таким чином, міжнародний будівельний кодекс є стандартом ISO, на основі рекомендацій якого безпосередньо здійснюється будівництво (наприклад, у більшості штатів США), або розробляються стандарти будівництва, він визначає правові вимоги безпеки об'єктів будівництва, ефективності будівництва, використання в ньому безпечних і екологічних матеріалів, критерії для кількості, розміру і розташування виходів в конструкції будівлі, зручності для інвалідів та структурної стійкості, зокрема під час землетрусів.

Склад і структура нормативної бази ЄС. Нормативна база регулювання в будівництві в ЄС продумано структурована, має кілька рівнів ієрархії. На найвищому рівні знаходилася донедавна Директива Ради ЄС 89/106/ЕЕС щодо зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів ЄС стосовно будівельних матеріалів. (З початку 2013 року Директиву замінено на Регламент ЄС № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради). Цими документами встановлено загальні підходи до технічного регулювання в галузі будівництва на всій території ЄС. Передбачається, що рівень потрібної безпеки будівельних об'єктів на території тієї чи іншої держави є виключною прерогативою цієї держави. Установлено, що вимоги до забудови територій та об'єктів будівництва приймаються на національному рівні. Тлумачні та керівні документи до Директиви уточнюють її положення і підкреслюють її специфічність у порівнянні з іншими директивами. Сьогодні в ЄС налічується близько 500 стандартів, які забезпечують відповідність вимогам Директиви, крім того у галузі будівництва діє біля 2500 інших стандартів (категорії В та Вh), що так чи інакше пов'язані з виконанням Директиви. Ці складові є невід'ємними частинами технічного регулювання у

комплексній сфері будівництва та промисловості будівельних матеріалів [4; 5; 6; 7].

Єврокоди стосуються виключно проектування будівельних конструкцій. Цим пакетом стандартів охоплюються основні будівельні конструктивні матеріали (бетон, сталь, деревина, камінь/цегла й алюміній), всі сфери проектування конструкцій (навантаження, механічна міцність та стійкість, захист від пожежі, сейсміка тощо. Сама система Єврокод також чітко структурована: складається з 10 Європейських стандартів (EN 1990, EN 1991, ..., EN 1999) для проектування конструкцій, а кожний стандарт, в свою чергу, складається з декількох частин (загалом є 58 частин), котрі присвячені конкретним технічним аспектам [4; 8; 9].

Розглянемо систему планування будівництва (планування і розвиток регіональної інфраструктури) на прикладі ФРН. Законодавчою основою такого планування є: Директиви, Постанови, програмного сприяння ЄС; на федеральному рівні Закон про розвиток регіональної інфраструктури, Постанова про розвиток інфраструктури, Будівельний кодекс, Постанова про задоволення будівельних потреб, Постанова про специфіку планування, різні фахові закони – Федеральний закон про охорону природи, Федеральний закон про захист від викидів, закон про автомагістралі, закон про водний бюджет, закон про відновлювальні види енергії тощо; на рівні федеральних земель Земельний закон про планування, земельні постанови про будівництво, земельні закони про охорону природи, охорону пам'яток, про ліси тощо; на рівні громад Постанови органу самоврядування – план забудови, постанови про охорону дерев, постанова про парковки тощо [10].

Визначаються наступні рівні планування: загальноєвропейське через Європейську програму з розвитку інфраструктури (EUREK); федеральне планування через Федеральну програму з розвитку інфраструктури; планування земель через програми з розвитку інфраструктури земель; регіональне планування (регіональні плани); місцеве планування (плани використання територій та плани забудови); планування на рівні громад [10].

Що стосується Європейського плану розвитку регіональної інфраструктури (1999), то його метою є зважена поліцентрична система міст, рівноцінний доступ до інфраструктури та знань, сталість і охорона природи та культурної спадщини – трансєвропейські мережі (TEN), регіони метрополій. Реалізація Федерального плану розвитку регіональної інфраструктури (2006) дає можливість адаптувати для нижчих рівнів планування – модельні проекти розвитку регіональної інфраструктури: сприяння та випробування політичних підходів у сфері розвитку інфраструктури – політика сприяння. Земельне планування розглянемо на прикладі Земельної програми розвитку «Земельний план розвитку Берлін – Бранденбург» (2009), засадами якої є розвиток населених пунктів («Сфера розвитку – населений пункт», місця розташування підприємств), вільних територій, розвитку транспорту (дороги та залізниця), захист від повеней. Реалізація його здійснюється через адаптацію для нижчих рівнів планування – політика сприяння, політичні рішення на рівні землі (Регіональні плани Західного Мекленбурга, Передньої Померанії) [10].

Цікавою є адміністративна процедура затвердження таких планів: рішення про затвердження ухвалюється земельним парламентом, зборами об'єднання або представницьким органом громади на основі закону про розвиток регіональної інфраструктури, земельних законів про планування, будівельних кодексів; розробка проекту плану здійснюється із залученням органів влади та інших носіїв публічних потреб – передусім щодо обсягу та рівня деталізації екологічної перевірки; прийняття проекту плану та своєчасне залучення (викладення) Земельним парламентом, зборами об'єднання або представницьким органом громади; неодноразове публічне обговорення громадськістю [10].

Таким чином, на прикладі ФРН можна зробити висновок, що система планування будівництва в країнах є ієрархічною, ретельно законодавчо регламентованою актами різної юридичної сили (Директиви, Постанови, програмного сприяння ЄС, закони на федеральному регіональному рівні, в першу чергу будівельні кодекси) забезпеченні адміністративним інструментарієм (Європейська програма з розвитку

інфраструктури (EUREK), федеральні, регіональні, місцеві плани використання територій та плани забудови та планування на рівні громад), та здійснюються у відповідності до певної адміністративної процедури, коли рішення ухвалюється земельним парламентом, зборами об'єднання або представницьким органом громади після чисельних громадських слухань щодо дотримання заходів безпечності і екологічності.

В країнах-учасницях ЄС у сфері будівництва застосовується так званий «Єврокод», який замінює національні стандарти. Лантух-Лященко А. звертає увагу на декілька позитивних чинників застосування Єврокоду, серед яких впровадження європейських нормативних документів на проектування об'єктів будівництва є одним із складових елементів української державної політики інтеграції з Євросоюзом. На державному рівні прийнято закони і постанови про наближення законодавчої бази України до європейської. Чітко сформульована державна концепція адаптації національної нормативної бази до нормативів ЄС, її інтегрування у європейський нормативно-правовий простір технічного регулювання у будівництві; по-друге, сьогодні експертами всього світу визнається, що Єврокод є новітньою, найбільш досконалою базою нормативного регулювання в будівництві; по-третє, Єврокод – це перша в світі система проектування, в основу концепції якої покладено принцип керованої надійності і довговічності [4; 9; 11].

На думку Лантух-Лященко А., мотивацію актуальності впровадження в Україні Єврокодів можна було би продовжити, проте викладено мабуть достатньо, щоби бачити важливість і необхідність гармонізації нормативної бази України з нормативною базою ЄС. В рамках вдосконалення національної нормативної бази будівництва останні роки знаменуються рішучими кроками з впровадження Єврокодів в проектування споруд. Так, починаючи з липня 2013 р., Законом України «Про будівельні норми» встановлюється період одночасної дії національних будівельних норм та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами ЄС, тобто Єврокодів, Порядком застосування будівельних норм,

розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 547 [12] та національними Державними Будівельними нормами і стандартами «Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. ДБН А.1.1-94:2010» [13]. На слушну думку науковця, це означає, що в країні існуватиме дві паралельні системи проектування об'єктів будівництва. Як довго – прогнозувати сьогодні неможливо. План впровадження Єврокодів в Україні, як і у всіх країнах ЄС, має дві глобальні складові: підготовка гармонізованих стандартів і заходи стосовно інформування та освіти спеціалістів і студентів за новою системою нормативного регулювання в будівництві. Гармонізація (термін з глосарію Єврокодів) – це є заходи подальшого розвитку Єврокодів, які складаються з ідентичного перекладу стандартів на національну мову, доповнення їх параметрами національного рівня та погодженими технічними специфікаціями. Україна сьогодні пройшла вже значну частину цього шляху – підготовлено українською мовою ідентичні переклади всіх 58 документів Єврокоду, розпочато роботу з підготовки так званих Національних додатків (НД), що містять параметри, відкриті для національного вибору, розроблено велику кількість погоджених специфікацій [4; 5; 6; 7].

Крім того треба пам'ятати, адміністративному регулюванню будівництва в країнах-членах ЄС традиційно приділяють багато уваги. В багатьох країнах існують своєрідні підгалузі адміністративного права – адміністративно-будівельне право. Наприклад, вагомим елементом система права Італії є «Містобудування (Урбаністика) та адміністративне судочинство» [8].

Таким чином, в країнах-учасниках ЄС у сфері будівництва застосовується так званий «Єврокод», який замінює національні стандарти, що дає можливість впроваджувати єдині європейські стандарти проектування та будівництва, які в Україні визнанні на офіційному рівні і їх застосування є можливим паралельно із класичними будівельними нормами і правилами.

Висновки. Отже, зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання будівництва говорить про те, що національне адміністративно-правове регулювання у сфері будівництва переходить на міжнародні стандарти. В країнах Північної Америки у більшості випадків застосовуються Міжнародний будівельний кодекс за стандартом ISO, а країнах-учасницях ЄС – Єврокоди.

Література:

1. Ching, Francis D. K.; Winkel, Steven R. (2016-03-22). Building Codes Illustrated: A Guide to Understanding the 2015 International Building Code. URL: https://books.google.com.ua/books?id=danQCwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=building+code&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=building%20code&f=false
2. International Building Code. ISO. 2015. URL: <http://codes.iccsafe.org/app/book/content/2015%20San%20Antonio/2015%20IBC%20HTML/Preface.html>
3. Стукаленко О.В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. Випуск 2. Т. 2. С. 112-115
4. Лантух-Лященко А.І. Єврокод – новий підхід в проектуванні мостів. 2013. URL: http://publications.ntu.edu.ua/avtdorogi_i_stroitelstvo/avtdorogi_i_stroitelstvo_88/277-288.pdf
5. Standards in construction: the Eurocodes. The European Commission. 2015. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/standards-construction-eurocodes>
6. Eurocodes: building codes for Europe. 2000. URL: <http://www.eurocodes.fr/en/index.html>
7. Європейські стандарти з проектування конструкцій єврокоди (eurocodes) та їх застосування. SVITPPT. 2014. URL: <http://svitppt.com.ua/ekonomika/evropeyski-standarti-z-proektuvannya-konstrkciy-evrokodi-eurocodes-ta-.html>
8. Lorzio A. Urbanistika e giudice amministrativo. Milano. 1976. 448 с.
9. Ogenis Brillhante, Julia Skinne. European Experiences of Building Codes for Promoting Sustainable Housing. 2014. URL: https://www.ihs.nl/fileadmin/ASSETS/ihs/Marketing/prospective_students_pages/ECO_and_MFUI/EU_Experiences_of_Building_codes.pdf
10. Європейські будівельні норми Eurocode. OpenPortal Articles. 2014. URL: <http://openportal.org.ua/articles/2/eurocode/>

11. Ліндеманн А. Планування та розвиток регіональної інфраструктури. Система планування у Німеччині. BVVG. 2010. URL:<http://zem.ua/docs/prezent/Planung%20und%20Raumordnung%20-%20L%20-%20UKR.pdf>

12. Порядок застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 547. Урядовий кур'єр. 2011. № 100

13. Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. ДБН А.1.1-94:2010. Державні Будівельні норми і стандарти. URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/technichne-regulyvannya/normuvannja/a11-94.pdf>

14. Козич О. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. 2000. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>

УДК 347.73

Латковська Т.А.,
д-р юрид. наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

СУЧАСНИЙ СТАН РЕГУЛЮВАННЯ МАЙНОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану правового регулювання майнового оподаткування. Зазначено, що Податковому кодексу властива певна конфліктність відносин, які потребують правового врегулювання. Акцентується увага на тому, що податок на майно складається з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю. Розглядається їх правове регулювання.