

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Ігор Мамонтов,

кандидат юридичних наук, доцент,

Заслужений юрист України,

професор кафедри політичних наук і права

Київського національного університету будівництва

і архітектури

ORCID: 0000-0002-7040-6247

DOI 10.32782/2306-9082/2023-52-4

УДК 342.951:69(477)

Траєкторія розвитку будівельного права Європейського Союзу

Перспектива євроінтеграції актуалізувала дослідження напрямів адаптації національного законодавства до загальноєвропейських наднаціональних правових стандартів – актів міжнародного права. У сфері будівництва існують універсальні міжнародні норми та норми регіонального міжнародного характеру, серед яких правові стандарти Європейського Союзу створюють відповідну траєкторію розвитку національного законодавства кожної з країн-учасниць. Саме тому із чинністю універсальних актів регулювання будівельної діяльності, суттєву роль відіграють регіональні нормативно-правові системи, особливо законодавство Європейського Союзу, яке для України має пріоритетне значення в умовах набуття статусу кандидата у членство в ЄС у 2022 році і з цього моменту імплементація будівельно-правового комплексу регулювання суспільних відносин стає актуальним напрямом державної політики.

Дослідження європейського наднаціонального законодавства у сфері регулювання будівельної діяльності на просторі ЄС знайшло своє відображення у наукових розробках як українських, так і європейських вчених. В українській науковій школі даному питанню приділили увагу такі вчені, як Н. В. Бібік, В. І. Дмитренко, В. В. Євтушенко, П. П. Кривошеїн, О. В. Стукаленко, І. В. Сухоставець, І. В. Яковюк та інші, які сформулювали загальну парадигму регуляторного впливу єврокодів у сфері будівельної діяльності в ЄС. Поряд з українськими вченими доцільно звернути увагу на підходи європейських науковців, котрі представили свій аналіз регламентів і директив ЄС у сфері будівництва. Серед таких дослідників потрібно звернути увагу на доробок Х. Агуїніс, Х. Вішпер, Ф. Майер, Б. Любановиц, В. Панджис та інших. Враховуючи суттєві напрацювання як українських так і зарубіжних юристів,



слід констатувати відсутність акцентованих підходів щодо системного узагальнення європейської траєкторії правового регулювання будівництва.

Метою даної статті є узагальнення європейського наднаціонального законодавства у сфері містобудівної і будівельної діяльності. Завданням статті є системна структуризація європейського міжнародного будівельного права.

Європейський Союз створив всеосяжну законодавчу та нормативну базу для будівельного сектору. Здоров'я та безпека у будівництві та вільне переміщення інженерно-будівельних послуг і продуктів є важливими пріоритетами політики ЄС. Щодо самої будівельної діяльності, основна увага приділяється конкурентоспроможності сектора, зокрема в галузі сталого будівництва. Європейське законодавство визначає основні вимоги, яким мають відповідати збудовані споруди, а також будівельні матеріали, водночас європейські органи зі стандартизації мають розробити відповідні технічні специфікації. Вільному переміщенню товарів та послуг нині сприяє впровадження у масштабах усього ЄС загальноєвропейських технічних стандартів для проектування конструкцій: Єврокодів [1].

За даними Європейської Комісії, європейське законодавство в будівництві, тобто Єврокоди – це стандарти для будівельного сектора, спрямовані на підвищення безпеки будівель перед природними та техногенними небезпеками. Сектор будівництва та будівельних матеріалів має вирішальне значення для європейської економіки, на нього припадає близько 10% ВВП ЄС та забезпечується 20 мільйонів робочих місць [2]. Будівництво також є ключовим компонентом якості життя громадян, оскільки вони проводять значну кількість часу в будівлях та інших побудованих інфраструктурних об'єктах. За наявності природних і техногенних небезпек благополуччя

громадян залежить від надійності навколишніх споруд. Наявність передових європейських норм, Єврокодів, набору європейських стандартів для проектування будівель та інших інженерних споруд є вихідною умовою для зниження ризиків та гармонізації у будівництві. Єврокоди відіграють ключову роль у стратегії Європейської комісії щодо підвищення конкурентоспроможності європейських будівельних компаній як у ЄС, так і на світовому ринку, для чого зроблено значний внесок у доведення Єврокодів до їх нинішнього стану і в даний час підтримує їх впровадження на національному рівні, гармонізацію, міжнародне просування та подальший розвиток.

Єврокомісія визначає вичерпний перелік Єврокодів як наднаціональних норм у сфері будівельної діяльності. Серед таких актів слід відзначити наступні правила та директиви:

- Рекомендації, пов'язані з Єврокодом;
- Регламент про будівельну продукцію;
- Директива про державні закупівлі;
- Директива про послуги;
- Директива про надання інформації у галузі технічних стандартів та регламентів [1].

Варто констатувати, що одним з основоположних актів регулювання будівництва в ЄС є Регламент про будівельну продукцію, метою якого є забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку будівельної продукції шляхом встановлення узгоджених правил про те, як виражати її ефективність. Технічні специфікації повинні ґрунтуватися на семи Основних вимогах до будівельних робіт:

- Механічна стійкість та стабільність;
- Безпека у разі пожежі;
- Гігієна, здоров'я та довкілля;
- Безпека та доступність у використанні;

- Захист від шуму;
- Енергозбереження та збереження тепла;
- Раціональне використання природних ресурсів [1].

Зазначені напрями міжнародно-правового регулювання представлені конкретними нормативно-правовими актами, що носять рамковий характер і у подальшому мають свою імплементаційну конкретизацію у національних законодавствах, як їх зазначає О. В. Стукаленко, базові директиви та регламенти Європейського парламенту і Ради ЄС у будівельній діяльності. Дані базові міжнародні нормативно-правові акти ґрунтуються на Новому та Глобальному підходах, зокрема положення Регламенту (ЄС) № 765/2008 від 09.07.2008 «Про встановлення вимог для акредитації та нагляду за ринком щодо реалізації продукції» [3]. У зазначеному нормативно-правовому акті визначено зміст і порядок використання знаку СЕ як єдиного маркування, що свідчить про відповідність будівельної продукції застосовним вимогам відповідного гармонізованого законодавства ЄС. Водночас і імplementований в Україні [4] Регламент (ЄС) № 305/2011 від 09.03.2011 «Про встановлення гармонізованих умов для розміщення на ринку будівельних виробів», встановлює базові вимоги до будівельних споруд, процедури прийняття Європейського документа підтвердження, а також вимог до форми та змісту декларації відповідності та декларації характеристик якості. Зважаючи на важливість раціонального використання публічних фінансів у будівельній галузі, важливе значення мають основні директиви ЄС щодо здійснення державних закупівель, серед яких: № 2014/23/ЄС від 26.02.2014 щодо укладання договорів концесії; №2014/24/ЄС від 26.02.2014 про здійснення державних закупівель у державному секторі; № 2014/25/ЄС

від 26.02.2014 щодо закупівель у сфері комунального господарства [5].

На ринку будівельної продукції реалізація механізму нагляду за безпечністю та якістю будівельної продукції з боку уповноважених інституцій ЄС викладено в положеннях Регламенту (ЄС) № 765/2008 від 09.07.2008 «Про встановлення вимог для акредитації та нагляду за ринком щодо реалізації продукції», Рішення (ЄС) № 768/2008/ЄС від 09.07.2008 «Про встановлення загальних правил торгівлі товарами», а також у главі VIII «Нагляд за ринком та процедури забезпечення безпеки» Регламент (ЄС) № 305/2011 від 09.03.2011. Слушним є коментар цих актів О. В. Стукаленко, яка зазначила, що зміст цих актів відповідає основній міжнародно-правовій політиці ЄС у сфері регулювання безпеки будівництва, зокрема щодо забезпечення уповноваженими національними органами державної влади високого рівня захисту суспільних інтересів, серед яких життя, здоров'я та безпека людини, а також захист прав споживачів, навколишнього природного середовища тощо [5].

Загалом, як і загальноуніверсальний рівень регулювання будівельної діяльності, представлений вище у актах міжнародних організацій, так і міжнародно-регіональний рівень регулювання на рівні ЄС, свідчать про двоступеневу систему міжнародних актів у сфері будівельного права ЄС.

Дослідження європейських вчених [6, с. 236] свідчать про той факт, що у законодавчій базі ЄС менше уваги приділяється процедурам ухвалення будівельно-експлуатаційних документів, і це становище залишається чинним для сфери компетенції кожної держави-члена. Таким чином, на рівні ЄС наявна відсутність конкретних адміністративно-процесуальних правил щодо видачі будівельних або ліцензій на експлуатацію. Однак відповідно до застосовної правової системи правила



адміністративної процедури, якими керуються інститути ЄС, впливають із джерел первинного та вторинного права ЄС, а також загальні засади, підтвержені через прецедентне право Європейського суду [7]. Ті самі правила можуть служити як модель у формуванні загальних та спеціальних адміністративних процедур, у тому числі порядок отримання дозволів на будівництво та експлуатацію [6, с. 237].

Первинні норми ЄС у сфері будівництва носять характер регулювання з метою корекції та надають значний маневр для виправлення потенційних правопорушень. Приміром, Регламент S.I. № 225/2013 – Правила Європейського Союзу (будівельні вироби) 2013 [8] надає право регуляторним органам здійснювати приписи щодо надання декількох можливостей досягнення належної якості будівельних матеріалів перед їх реалізацією. Зокрема, пункт 5 статті 12 встановлює, що якщо будівельна продукція не відповідає заявленим характеристикам або не відповідає іншим застосовним вимогам Регламенту про будівельні вироби, зокрема, вимогам, викладеним у статтях 56 та 58, та невідповідностям, викладеним у статті 59. Уповноважена посадова особа може шляхом письмового повідомлення 14(1) дати вказівку відповідному суб'єкту економічної діяльності вжити таких коригуючих дій протягом періоду часу, який може бути зазначений уповноваженою посадовою особою, яка необхідна для дотримання всіх застосовних вимог Регламенту про будівельні вироби.

З урахуванням основних правових векторів європейських актів регулювання будівництва на рівні ЄС відповідно до вищевикладеного включає:

- правила про види дозволів (ліцензій) на будівництво та нагляд;
- будівельні норми та правила, включаючи нормативні вимоги до розробки проекту та спорудження будівель;

- довідкові стандарти, що стосуються тестування, встановлення та обслуговування окремих видів будівельного нагляду;

- норми щодо професійних правил для інженерів-проектувальників, що походять з професійних організацій;

- мінімальні вимоги до навчання інженерів-проектувальників та підрядників та мінімальні вимоги для отримання дозволу на провадження будівельної і проектувальної діяльності;

- ринкові механізми, особливо у випадках державних закупівель чи страхування системи;

- правила охорони навколишнього середовища;

- правила охорони праці та техніки безпеки;

- правила енергоефективності;

- правила пожежної безпеки;

- просторове планування [9].

Окрім зазначеного, слід наголосити на тому, що здоров'я та безпека у самому будівництві та вільне пересування техніки/будівництва послуги та продукти є важливими пріоритетами розвитку сектора. Європейське законодавство визначає суттєві вимоги до будівельної продукції під час розміщення на ринку та вимоги до європейських органів, на які покладено забезпечення стандартизації, а також доручено розробку відповідних технічних специфікацій для окремих будівельних виробів. Саме, ініціативи та проекти запропонованих вторинних джерел права щодо будівництва походять від Європейської комісії та/або її відділів та служб та департаментів, відомих як генеральні директорати [6, с. 237].

Національні правила для будівельних послуг часто існують, але вони різняться в країнах ЄС. Частково це пов'язано з відсутністю гармонізації на рівні ЄС (країни-члени встановлюють більшість застосовних вимог). Дуже різні підходи до регулювання в країнах

ЄС іноді навіть виходять за межі того, що дозволяє законодавство ЄС.

У рамках формування вторинних джерел будівельного права ЄС Європейська Комісія спробувала інвентаризувати та оцінити в рамках законодавства ЄС, яке застосовується до послуг на внутрішньому ринку, різні види правил, що існують на національному рівні для постачальників будівельних послуг, які діють за межами внутрішнього ринку. Ці дослідження допомагають виявляти порушення законодавства ЄС та потенційно знаходити рішення для подальшої інтеграції внутрішнього ринку. У першому дослідженні «Спрощення та взаємне визнання в будівельному секторі відповідно до Директиви про послуги (2016 р.) [10] оцінювався вплив Директиви про послуги на продукцію постачальників будівельних послуг. Ця оцінка охоплювала доступ до ринку для надання будівельних послуг загалом, а також інші схеми видачі дозволів, які застосовуються в контексті виконання будівельних робіт на певній ділянці (зазвичай звані дозволами на будівництво). Дослідження виявило широкий спектр постійних перешкод як для створення, так і для тимчасового транскордонного надання послуг як на рівні регулювання, так і на адміністративному рівні.

Друге дослідження «Дослідження витрат, пов'язаних з доступом до транскордонних ринків для надання будівельних послуг» [11] присвячене узагальненню будівельно-правового регулювання надання певних сегментів ринку будівельних послуг (зазвичай званих послугами по спорудженню будівель і монтажним роботам). Послуги, охоплені цим дослідженням, включали встановлення обладнання для фторовмісних газів, установок, пов'язаних з енергоефективністю, та опалювального обладнання в цілому, електричних, газових, телекомунікаційних, водопровідних

та каналізаційних установок, встановлення ліфтів, систем протипожежного захисту та сигналізації, напірних та підйомних установок, а також послуги з видалення азбесту [12].

Вплив джерел та законодавства Європейського Союзу засвідчує, що навіть якщо застосування європейських стандартів є добровільним, наступний підрозділ документу повинен демонструвати, як Єврокоди як стандарти включаються до національного права. Важливо наголосити, що правила та директиви ЄС передбачають основу для методу стандартизації на рівні Європейської організації зі стандартизації за погодженням з Комісією та метод для створення стандартів [6, с. 242]. Основні положення про стандартизацію в області будівництва та будівельної продукції на рівні ЄС – Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського парламенту та Ради від 9 березня 2011 р. погодження умов реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106/ЕЕС [13].

Для узагальнення даного процесу у 2020 році Єврокомісією проведено третє дослідження, присвячене інвентаризації правил використання будівельної продукції під час надання будівельних послуг. Законодавство ЄС, зокрема Регламент про будівельну продукцію та Директива про послуги, вимагає, щоб країни ЄС регулювали використання більшості будівельних товарів, в яких використовуються правила, що базуються на характеристиках. Здійснено узагальнення правил, які допускають використання будь-яких різновидів будівельних виробів, що відповідають певним експлуатаційним вимогам. Вони встановлюють вимоги до продуктивності недискримінаційним та обґрунтованим чином, відповідно до превалюючих причин загального інтересу, використовуючи необхідні та пропорційні правила на просторі ЄС [12].



Загалом, матеріали узагальнень Єврокомісії у сфері ефективності розпорощених норм будівельного права свідчать про наявність значної неузгодженості у нормативному регулюванні.

Приміром, у матеріалах Єврокомісії, що характеризують будівельне законодавство, зазначається, що процес надання узгоджених технічних специфікацій відповідно до Директиви з будівельних виробів (CPD) та продовження відповідно до Регламенту з будівельних виробів (CPR) не узгоджений. В оцінці Єврокомісії також зазначається, що поточний процес розробки технічних специфікацій функціонує неефективно. Існуючі узгоджені технічні специфікації переважно неповні, оскільки вони засновані на CPD і не враховують особливості CPR. Значною мірою вони навіть не охоплюють більшість основних робочих вимог (BWR), викладених у Додатку I до CPR. В результаті деякі групи продуктів, які могли б виграти від гармонізації, взагалі не охоплені, а ті, що охоплені, охоплені не повністю [14].

Подібний висновок також підтверджується і європейськими науковцями, які бачать причину неузгодженості та неефективності будівельно-правового регулювання на рівні ЄС у відсутності кодифікації.

Зокрема, В. Панжіч та інші зазначають, що на даному етапі вторинне законодавство ЄС містить 21 регламент, 27 директив та 158 рішень у галузі будівництва, що впливають з процедури стандартизації, які проводяться інститутами ЄС. Важливо підкреслити, що їх специфікація не вичерпує перелік відповідного законодавства, але це, безумовно, суттєво,

і це свідчить про нормативну складність сфери будівництва. За змістом цих джерел права можна дійти невтішного висновку про те, що регулювання будівництва на рівні ЄС, як згадувалося вище, пов'язане з кількома різними галузях (наприклад, будівельні вироботи, роботи, професійні кваліфікації, здоров'я та безпека на робочому місці, вплив на навколишнє середовище та ін.), та багато аспектів будівництва справді входять до компетенції держав-членів ЄС. Отже, законодавство Євросоюзу, що стосується будівельного сектору, також поширюється на інші області регулювання та не регулює безпосередньо цей сектор, а, таким чином, також стає джерело переваженості та правової невизначеності [6, с. 239].

Отже, європейська траєкторія міжнародно-правового регулювання будівельної діяльності представлена двома рівнями джерел будівельного права – нормами Європейського Союзу і Ради Європи (регламенти, директиви тощо) та нормами Європейської Комісії, яка здебільшого видає акти щодо технічного регулювання і стандартизації будівництва і будівельних виробів та матеріалів. Слід однозначно констатувати, що європейське будівельне право тяжіє до консолідації великої кількості часом неузгоджених норм до кодифікації. Подібна позиція виражена у доктринальних положеннях європейських вчених, а також в дослідженнях Європейської Комісії з інвентаризації будівельного законодавства ЄС з метою пошуку алгоритму кодифікації. Саме такі тенденції, на наше переконання, свідчать про перспективу кодифікації комплексу українського законодавства у сфері будівництва і містобудування.

Список використаних джерел

1. Policies and legislation for the construction sector URL : <https://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/policies-standards/policies-and-legislation-construction-sector>
2. Standards in construction: the Eurocodes URL : https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/standards-construction-eurocodes_en

3. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 765/2008 від 9 липня 2008 року про встановлення вимог до акредитації та ринкового нагляду, пов'язаних з реалізацією продуктів, та про скасування Регламенту (ЄС) № 339/93 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_938#Text
4. Закон України «Про надання будівельної продукції на ринку» від 2 вересня 2020 року № 850-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20#Text>
5. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 500 с.
6. Vitez Pandžić, M., & Ljubanović, B. (2019). Regulating the area of construction at European Union level. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 3, 231–254. <https://doi.org/10.25234/ecllc/9001>
7. Đerđa, D., *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Proceedings of the Faculty of Law in Rijeka, University of Rijeka, Vol. 33., no. 1, 2012, pp. 109–144. See: Ljubanović, B., *Pravo EU u upravnom pravu I postupku*, in: Procesno – pravni aspekti prava EU, Osijek, Faculty of Law Osijek, J. J. Strossmayer University of Osijek, 2016, pp. 173–208.
8. Regalement S.I. No. 225/2013 – European Union (Construction Products) Regulations 2013. URL : <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/si/225/made/en/print>
9. Visscher, H. J.; Meijer, F., *The Impact of Climate Change on Building Regulatory Systems*, World SB14 Barcelona Conference, October 28/30th 2014, Session 93, pp. 1–2.
10. The Services Directive URL : https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-services/services-directive_en
11. Study on costs involved in accessing markets cross-border for provisions of construction services URL : https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-costs-involved-accessing-markets-cross-border-provisions-construction-services_en
12. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Construction services. URL : https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-services/construction-services_en
13. Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 laying down harmonised conditions for the marketing of construction products and repealing Council Directive 89/106/EEC, Official Journal of the EU L 88, 4.4.2011
14. Construction Products Regulation acquis URL : https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/acquis_en

Мамонтов І. О. Траєкторія розвитку будівельного права Європейського Союзу

У статті досліджено особливості напрямів правового регулювання будівельної діяльності у актах міжнародного права регіонального характеру на наднаціональному рівні Європейського Союзу. За результатами дослідження встановлено, що будівельне право ЄС представлене дворівневою системою норм регулювання, зокрема – це акти первинного характеру, зокрема акти Європейського Парламенту і Ради Європи, а також акти вторинного характеру – акти Європейської Комісії. Метою статті є дослідження напрямів траєкторії розвитку європейського будівельного права, завданням статті є характеристика напрямів даної траєкторії. Методологія міжнародно-правового регулювання будівництва розвивається у напрямку рамкового регулювання, натомість значну частину регуляторних повноважень будівельне право ЄС залишає національним парламентам і урядам у частинах, що не суперечать будівельним актам ЄС. Подано характеристику видів актів європейського будівельного права, серед них акти первинного характеру, широко відомі під терміном Єврокодів, регламенти та директиви ЄС. Зазначені види законодавчих актів європейського будівельного права встановлюють стандарти і норми щодо забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку будівельної продукції, а також механічної стійкості і надійності будівель, протипожежної безпеки, гігієна, здоров'я та довкілля, захисту від шуму, енергозбереження, раціонального використання природних ресурсів тощо. Особливостями регуляторних функцій даних



актів слід визнати наявність глибокоструктурованих обмежень, що вважаємо позитивним інструментом для подальшої гармонізації. Показано, що акти вторинного порядку здебільшого регулюють особливості забезпечення стандартизації, а також відповідних технічних специфікацій для окремих будівельних матеріалів та виробів. Надано характеристику позитивним і негативним аспектам регуляторних властивостей даної групи актів, констатовано доктринальні положення європейських вчених щодо потреби уніфікації норм європейського будівельного права, що, за твердженням вчених, набагато спростить правозастосовну практику у сфері будівництва. За результатами аналізу актів ЄС та підходів вчених даній висновок вважається прямою перспективою для українського будівельного законодавства.

Ключові слова: будівельне право, міжнародно-правове регулювання, Єврокод, імплементація, кодифікація.

Mamontov I. Trajectory of development of construction law of the European Union

The article examines the features of the areas of legal regulation of construction activities on the basis of acts of international law of a regional nature at the supranational level of the European Union. According to the results of the study, it was found that the EU construction law is represented by a two-level system of regulatory norms, specifically – acts of a primary nature, in particular acts of the European Parliament and the Council of Europe, as well as acts of a secondary nature – acts of the European Commission. The article shows that the trajectory of the European building law is developing in the direction of framework regulation, the EU building law leaves a significant part of the regulatory powers to the national parliaments and governments in parts that do not contradict the EU building acts. The characteristics of the types of acts of European construction law are given, among them acts of a primary nature, widely known under the term Eurocodes, EU regulations and directives. These types of European building law legislation establish standards and norms for ensuring the proper functioning of the internal market for construction products, as well as the mechanical stability and reliability of buildings, fire safety, hygiene, health and the environment, noise protection, energy saving, rational use of natural resources, etc. . The features of the regulatory functions of these acts should be recognized as the presence of deeply structured restrictions, which we consider a positive tool for further harmonization. It is shown that acts of the secondary order usually regulate the features of ensuring standardization, as well as the corresponding technical specifications for individual building materials and products. The positive and negative aspects of the regulatory properties of this group of acts are characterized, the doctrinal provisions of European scientists regarding the need to unify the norms of European building law are stated, which, according to scientists, will greatly simplify law enforcement practice in the field of construction. According to the results of the analysis of the EU acts and the approaches of scientists, this conclusion is considered a direct prospect for the Ukrainian construction legislation.

Key words: construction law, international legal regulation, Eurocode, implementation, codification.