



4. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15 листопада 2001 року №2789-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 10. – Ст.70 (зі змінами).

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї : Закон України від 25 вересня 2008 року № 599 // Відомості Верховної Ради. – 2009. – № 13. – Ст. 153.

6. Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання : [навчально-методич-

ний посібник для курсантів вищих навчальних закладів МВС України] / [укладачі: А.В. Запорожцев, А.В. Лабунь, Д.Г. Заброда, І.В. Басиста, І.В. Дроздова, В.О. Брижик, О.М. Мусієнко]. – К., 2012. – 246 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / [Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

УДК 321.1

БУДІВЕЛЬНА ПОЛІЦІЯ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ, НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОБСЯГ ПОВНОВАЖЕНЬ

Шруб І.В., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національна академія внутрішніх справ

Аналізується історія створення та розвитку будівельної поліції в Російській імперії, вивчається зарубіжний досвід функціонування підрозділів будівельної поліції, досліджуються сучасна суспільно-політична ситуація у вітчизняній будівельній галузі, перспективи й можливі організаційно-правові форми створення будівельної поліції в українських містах.

Ключові слова: архітектурно-будівельний контроль, будівельна документація, будівельна поліція, будівельні норми, дозвільні документи, незаконні будівельні роботи, пам'ятки архітектури, проектні документи.

Анализируется история создания и развития строительной полиции в Российской империи, изучается зарубежный опыт функционирования подразделений строительной полиции, исследуются современная общественно-политическая ситуация в отечественной строительной отрасли, перспективы и возможные организационно-правовые формы создания строительной полиции в украинских городах.

Ключевые слова: архитектурно-строительный контроль, строительная документация, строительная полиция, строительные нормы, разрешительные документы, незаконные строительные работы, памятники архитектуры, проектные документы.

Shrub I.V. POLICE BUILDING IN UKRAINE: PROSPECTS OF CREATION, ACTIVITIES AND SCOPE

Analyzes the history of the development and construction of police in the Russian Empire, studied international experience of the functioning of the police departments of construction is studied modern socio-political situation in the domestic construction industry, prospects and possible legal forms of creating a police building in the Ukrainian cities.

Key words: architectural, construction documentation, construction police, building codes, permits, illegal construction works, monuments of architecture, design documents.

Постановка проблеми. Хаотична забудова Києва, знесення історичних будівель й архітектурних пам'яток, знищення зелених насаджень, дитячих і спортивних майданчиків призвели до виникнення цілої низки «гарячих точок» і викликали хвилю обурення серед мешканців столиці. Кияни, щоб захистити свій двір, парк, а то й будинок від знищення, блокують роботу будівельної техніки, знищують огорожування паркані та іншим чином перешкоджають діяльності забудовників. Досить часто такі конфлікти супроводжуються груповими порушеннями громадського порядку, бійками, знищенням чи пошкодженням майна та іншими протиправними проявами.

Виклад основного матеріалу. На жаль, правоохоронні органи, і насамперед поліція, включаються в цей процес лише на стадії фактичного припинення порушення громадського порядку та притягнення винних осіб до відповідальності. Водночас очевидно, що профілактичний потенціал поліції в сфері контролю та нагляду за дотриманням норм містобудівного законодавства міг би бути значно вищим. Однак згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення та з новим Законом України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. поліція наділена обмеженим обсягом

повноважень щодо здійснення контролю та нагляду за законністю проведення будівельних робіт, правомірністю забудови територій населених пунктів, розміщенням малих архітектурних форм тощо. В ч. 1 ст. 23 Закону (Основні повноваження поліції) згадуються лише такі її повноваження, як 1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; 2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 3) вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень; 4) вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення [1].

Таке розмите формулювання повноважень поліції не дозволяє в повній мірі реалізувати весь її профілактичний та правоохоронний потенціал у сфері будівництва. Працівники поліції не попереджують, а лише здійснюють охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на так званих проблемних об'єктах будівництва, тобто таких, які викли-

кають невдоволення громадськості, або щодо яких ведуться суперечки. Вони фіксують лише випадки порушення громадського порядку та громадської безпеки поблизу будівельних майданчиків, а також факти незаконного монтажу чи демонтажу малих архітектурних форм, не маючи при цьому змоги визначити законність і правомірність дій самих забудовників. У свою чергу, така пасивність поліції знижує рівень довіри до неї громадян, не дозволяє остаточно вирішити проблему, провокує повторні конфліктні ситуації.

Викладені вище аргументи, а також той факт, що останнім часом можна спостерігати постійне збільшення «проблемних» об'єктів будівництва, свідчать про доцільність розширення повноважень поліції у сфері здійснення контролю та нагляду за законністю проведення будівельних робіт, правомірністю забудови територій населених пунктів, розміщенням малих архітектурних форм. Науковці, політичні діячі та громадські активісти все частіше стали піднімати питання про створення у великих містах так званої будівельної поліції за зразком тієї, що існує у деяких європейських країнах і раніше існувала також на українських землях.

Для того, щоб оцінити доцільність такого кроку, необхідно: по-перше, дослідити історичні витоки цієї проблеми; по-друге, проаналізувати зарубіжний досвід; по-третє, оцінити вітчизняні реалії і суспільно-політичну ситуацію в нашій країні. Лише при такому комплексному підході можна зробити обґрунтований висновок про перспективи створення в Україні будівельної поліції, напрями її діяльності та обсяг повноважень.

Історія створення будівельної поліції.

Історія функціонування підрозділів будівельної поліції бере свій початок з середини XVII – початку XVIII століття, коли більшість українських земель увійшли до складу Російської імперії. Територія України поділялась на губернії, які очолював губернатор або ж намісник. При цьому органами управління виступали: губернські правління, палати «домобудівних справ» і казенні палати. Завідуюння публічними і казенними будівлями у всіх містах було покладено на будівельні експедиції, які створювались при казенних палатах. Поряд із будівельними експедиціями здійснення нагляду за будівництвом та благоустроєм населених пунктів покладалось на поліцію. Її повноваження в аналізованій сфері були досить широкими: 1) здійснення нагляду за казенними будовами в містах, а також за ремонтом та утриманням будівель і споруд; 2) забезпечення безпеки та твердості будівель; 3) здійснення нагляду за зовнішнім виглядом міст; 4) забезпечення вільного проходу та проїзду вулицями міст; 5) забезпечення пожежної безпеки у містах тощо. При цьому в містах, де існували гарнізони, функції будівельної поліції виконували коменданти. В решті міст запроваджувалась нова посада городничих, на яких покладалось широке коло завдань у сфері благоустрою та архітектурно-будівельного контролю.

У 1796 р. за царювання Імператора Павла I до компетенції будівельних експедицій було включено здійснення контролю і нагляду не лише за казенними, а й за цивільними будівлями, що свідчить, насамперед, про розвиток та удосконалення цивільного будівництва. Однак, уже в 1802 р. Імператор Олександр I своїм указом доручив здійснення вищого нагляду за

благоустроєм міст і селищ Міністерству Поліції (з 1810 року – Міністерству внутрішніх справ). У 1812 р. при МВС було створено будівельний комітет, до кола повноважень якого відійшли як обов'язки щодо спостереження за будівлями в Російській імперії (крім палацових), так і обов'язки щодо нагляду за правильною розбудовою міст і селищ. Крім того, у підпорядкування цього комітету було передано всі будівельні експедиції при губернських правліннях.

Деякі слів варто сказати про структуру і завдання будівельних комітетів МВС. Так, до їх складу входило 9 архітекторів (з них 5 працювало на постійній основі, а 4 – тимчасово), канцелярія й креслярська. Основне завдання будівельного комітету полягало у розгляді та виправленні згідно з Правилами архітектури та відповідних постанов, планів, фасадів і кошторисів казенних будівель і споруд по всій Імперії. Також члени будівельного комітету повинні були здійснювати нагляд за казенними будівлями на всіх стадіях проектування, будівництва та ремонту, а також їх огляд у процесі експлуатації. З 1828 р. будівельний комітет розглядав всі плани казенних будівель, які передавались на затвердження Міністру внутрішніх справ. І лише плани, що були складені з деяким відступом від виданих зразків, плани важливих будівель, що вимагали значних витрат, та плани будівель, що мали бути розташовані близько площі і головних вулиць міста подавались на затвердження безпосередньо Імператору.

Таким чином, на початку XIX століття практично вся сфера цивільного будівництва була підконтрольна МВС як органу, що забезпечував благоустрій і добробут у державі. При цьому найбільш чітко виділялись два основні напрями діяльності МВС у сфері цивільного будівництва. Перший – законотворча діяльність, що тісно перепліталась із контролем за законністю проектування та будівництва будівель і споруд. Другий – технічний та архітектурний контроль, що полягав у безпосередньому забезпеченні ефективної роботи архітектурно-будівельного комплексу [2].

Однак уже в 1832 р. відбулося реформування системи публічних органів у сфері будівництва, внаслідок якого повноваження МВС у цій сфері були суттєво обмежені. Будівельна частина цивільного відомства була виключена з МВС і передана в підпорядкування Головного управління шляхів сполучення, яке після такої реорганізації отримало назву «Головне управління шляхів сполучення і публічних будівель» [3]. Будівельний комітет при МВС було ліквідовано, а замість нього утворено Відділення для штучної частини цивільних будівель, на яке покладалось повноваження з розгляду проектів та перевірки кошторисів усіх цивільних споруд. Замість будівельних експедицій при губернських правліннях були засновані будівельні комісії, які функціонували під головуванням губернаторів у складі асесора, губернського архітектора і його помічника, а також одного або двох офіцерів корпусу шляхів сполучення.

Наступний етап реформування будівельної галузі Імперії припадає на другу половину XIX століття. Так, у 1864 р. управління будівельної частини знову переходить до повноважень МВС. Замість будівельних і дорожніх комісій при губернських і обласних правліннях створюються будівельні відділення. З метою здійснення технічно-поліцейського нагляду за ци-



вільними будівлями і спорудами створюється технічно-будівельний комітет, до складу якого входять головуючий (за фахом цивільний інженер), 2 штатні та 3 понадштатні члени, діловод і його помічник, кресляр (по найму) та канцелярські служителі. До повноважень комітету було віднесено розробку і складання планів і проектів на будівлі, які підвідомчі МВС і є особливо складними в технічному відношенні або мають загальне значення для кількох губерній чи для всієї Імперії; розгляд проектів і планів, які подаються на затвердження МВС з губернських правлінь; розгляд планів міст тощо [4]. У випадках, пов'язаних зі значними технічними труднощами, Міністр внутрішніх справ міг дозволити запрошувати до комітету як сторонніх відомих архітекторів, так й інших компетентних у відповідних галузях спеціалістів. Також він міг передати проекти та плани на дослідження Міністерству шляхів сполучення або ж Академії мистецтв, в залежності від характеру будівлі.

Ще одним не менш важливим напрямом діяльності комітету було видання дозволів особам, які бажали проводити самостійну діяльність як інженери та архітектори. З цією метою комітетом було розроблено та затверджено Правила та Програми для складання іспитів особами, які мали намір здійснювати нагляд за роботами в сфері цивільно-будівельної та дорожньої частини будівництва. Після успішного складання іспиту особа офіційно отримувала право не тільки виконувати креслення за власним підписом, але й вести нагляд за здійсненням будівельних робіт, служити на посаді архітектора чи техніка в дорожньому відомстві [5]. Отже, окрім здійснення технічно-поліцейського нагляду за цивільними будівлями і спорудами, в середині XIX століття МВС також фактично видавала дозволи особам бути інженерами та архітекторами.

Отже, в аналізованій період більшість повноважень щодо здійснення контролю та нагляду за містобудівельною діяльністю були остаточно передані на місця – в губернії та області. Будівельні відділення входили до структури губернських правлінь і були головними місцевими органами у сфері регулювання будівельної діяльності та управління дорожнім господарством. Вони здійснювали технічно-поліцейський нагляд за будівництвом, а відтак, входили до структури установ поліцейського управління. Будівельні відділення очолював губернський інженер, при якому служив губернський архітектор (з правом дорадчого голосу). Коло їх повноважень було досить широким: це й розробка проектів і кошторисів казенних будівель і споруд; і попередній розгляд та затвердження проектів або кошторисів для цивільних будівель і споруд; і збір відомостей про ціни на будівельні матеріали та роботу сил; і здійснення будівництва й проведення ремонтних робіт у будівлях і спорудах, що належали до їх компетенції, з наступним їх оглядом і перевіркою технічних і фінансових звітів. Для розгляду нетипових або ж складних технічних питань утворювалась особлива комісія з наявних техніків будівельного відділення до якої, на розсуд губернатора, могли бути запрошені також і сторонні техніки. Будівлі та інші споруди, які зводились за кошти громадськості, були підконтрольні будівельним комітетам лише в технічно-поліцейському відношенні на тих же засадах, що й приватні будівлі [6].

У містах, в яких діяли Городові положення (це, наприклад, Одеса, Миколаїв, Севастополь),

технічно-поліцейський нагляд за громадськими та приватними будівлями був організований при «градоначальствах». Зокрема, градоначальник здійснював нагляд за казенними будівлями та спорудами (окрім тих, що належали відповідним управлінням), нагляд за утриманням у належному стані громадських і приватних будинків та споруд, а також технічно-поліцейський нагляд в процесі будівництва [2].

Із прийняттям Міського положення 1870 р. вектори повноважень у сфері містобудування знову були змінені. Зокрема, контрольні повноваження в будівельній сфері були розпорознені між міським управлінням, поліцією та губернськими будівельними відділеннями. Однак права вищої інстанції в аналізованій сфері збереглися за технічно-будівельним комітетом МВС.

Корисним для аналізу є історична практика реагування поліцейських при виявленні старих та аварійних будівель. Такі будівлі обстежувались місцевою поліцією, яка залежно від результатів обстеження примушувала власника відновити або ж знести небезпечні споруди. Крім того, міське громадське правління та поліція наділялись правом, незалежно від порушення судової справи, за порушення правил утримання нерухомого майна, які загрожують життю та здоров'ю громадян чи громадській безпеці, не очікуючи вироку суду про винуватість власника, негайно вживати всіх необхідних заходів з метою усунення виявленої небезпеки, якщо сам власник її не усуне у встановлений поліцією термін. Це правило не поширювалось на такі порушення будівельного статуту, які тягнуть за собою руйнування, перенесення чи виправлення будівлі. Зазначені дії будівельна поліція вчиняла лише на виконання судового рішення, що набрало законної сили, а до цього моменту, вживала лише необхідні запобіжні заходи [6].

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що після входження частини українських земель до складу Російської імперії контрольні-наглядові повноваження за сферою цивільного та казенного будівництва, архітектури та містобудування в більшій чи меншій мірі були зосереджені в руках МВС та місцевих поліцейських органів, які або безпосередньо входили до його складу, або були йому підпорядковані.

Такий історичний досвід є корисним для застосування і в наші дні. По-перше, він свідчить про позитивний характер виконання частини контрольні-наглядових повноважень у сфері архітектури та будівництва не місцевими органами влади, а спеціалізованими поліцейськими підрозділами. По-друге, він є вагомим аргументом на користь обрання для таких підрозділів назви «будівельна поліція», яка має глибоке історичне коріння та майже сторічну історію.

Зарубіжний досвід.

Функціонування будівельної поліції – це не історичний архаїзм. Як показує аналіз законодавства розвинених зарубіжних країн, підрозділи будівельної поліції на сьогоднішній день успішно функціонують і багатьох європейських країнах, і в США. І хоча коло їх повноважень, а також організаційна підпорядкованість є різними, основне призначення залишається єдиним – здійснення поліцейського нагляду та контролю за дотриманням законності в архітектурно-будівельному господарстві.

Так само як і в Російській імперії, в Австрії, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії й інших країнах

європейського континенту на початку ХХ століття повноваження поліцейських підрозділів були різноманітнішими, ніж сьогодні. Насамперед, вони були покликані протидіяти правопорушенням. Однак, раніше це завдання трактувалось значно ширше, а тому важко було назвати яку-небудь сферу соціальної діяльності, на яку в тій чи іншій мірі не поширювався поліцейський нагляд і контроль. У Пруссії, наприклад, функціонували підрозділи не лише будівельної поліції, але й ветеринарної, мисливської, пожежної, рибальської, страхової тощо.

Що стосується будівельної поліції, то з ХІІІ століття в країнах Західної Європи в найбільш густозаселених містах активно розвивається будівельно-поліцейське право, яким встановлювались загальні вимоги до міцності будівель та їх пожежної безпеки, а також вимоги щодо попереднього погодження проектів і планів будинків і споруд в поліцейських підрозділах. Однак, як було зазначено вище, на зміну широкому підходу до розуміння змісту поліцейського права та компетенції поліцейських підрозділів у ХХ столітті прийшов звужений підхід. Це привело до того, що в деяких країнах поліція повністю втратила повноваження у сфері містобудування, які були передані органам влади на місцях; в інших – за поліцією залишились лише деякі контрольні-наглядові функції; і лише в деяких країнах збереглися самостійні підрозділи будівельної поліції, хоча уже не з такою широкою компетенцією. Найбільш яскравим прикладом третьої групи країн є Італія, Албанія, Македонія, США, Латвія та Німеччина. Саме їх досвід пропонуємо проаналізувати більш детально.

В Італії будівельна поліція є відокремленим підрозділом муніципальної поліції. Діяльність останньої регулюється загальнонаціональним законом про Муніципальну поліцію 1986 р. Варто зазначити, що муніципальна поліція була і залишається одним з тих органів правопорядку, яка впродовж останніх десятиліть завдяки автономності муніципалітетів відстоює неодноразові спроби ліквідації та реформування.

Що стосується самого призначення муніципальної (локальної, місцевої) поліції, то це поліцейський орган, який, окрім Міністра внутрішніх справ, підпорядковується виключно голові місцевого муніципалітету (меру). Вона відповідає за забезпечення громадського порядку та безпеки громадян, що проживають на відповідній території; здійснює функції дорожньої поліції (патруль); веде нагляд за такими сферами життя, як охорона здоров'я, торгівля, будівництво, виключно на тій території, на якій несе службу. До структури муніципальної поліції входять такі підрозділи, як адміністративна поліція, будівельна поліція, торгова поліція, поліція з нагляду за навколишнім середовищем тощо. За правовим статусом працівники муніципальної поліції Італії прирівнюються до державних поліцейських [7].

Значний досвід роботи будівельної поліції накопичений також і в США. В цій країні забудовника, який відхилився від будівельних стандартів, очікують величезні фінансові стягнення: суворі грошові санкції та арешт рахунків.

Останніми роками підрозділи будівельної поліції досить активно заявили про себе в Німеччині, яка відома своїм суворим контролем за точністю дотримання архітектурно-будівельних норм і стандартів. У випадку їх серйозного порушення чи суттєвого відхилення, що може загрожувати життю та безпеці громадян, підрозді-

ли будівельної поліції можуть до основи знести той чи інший об'єкт, не чекаючи офіційного рішення суду. При цьому за проведення демонтажних робіт забудовнику виставляється досить суттєвий рахунок.

За таким же принципом працюють підрозділи будівельної поліції в Албанії. Столиця цієї держави – місто Тирана, відоме значною кількістю порушень будівельно-архітектурних норм. З метою вирішення цієї проблеми на початку 2013 р. будівельна поліція столиці розпочала широкомасштабну операцію зі знищення всіх незаконних будівель у межах міста. Її працівниками було досконало перевірено всі будівельні в Тирані та складено список споруд, що підлягають знесенню. При цьому до списку потрапили навіть ті об'єкти, на будівництво яких місцева влада раніше видала дозвіл, однак при зведенні яких було порушено технічні норми та стандарти, в тому числі загальні критерії міського планування [8].

В сусідній країні – Македонії, підрозділи будівельної поліції, окрім здійснення загального контролю за дотриманням архітектурно-будівельних норм при забудові міст, здійснюють перевірку дотримання загального трудового законодавства на будівельних майданчиках. При цьому працівникам будівельної поліції найчастіше доводиться мати справу з албанцями, оскільки, за неофіційними даними, більш як 30% будівельників в Македонії є вихідцями з Албанії, які не мають законних підстав для працевлаштування в країні [9].

Зовсім нещодавно (2014 р.) будівельна поліція з'явилась, а точніше відновила свою роботу, в столиці Латвії – Ризі. Дискусії про необхідність відновлення скасованої в 2009 р. Державної будівельної інспекції (яка фактично була наділена поліцейськими повноваженнями) відновились після трагедії в одному з ризьких магазинів Махіма, в результаті обвалення даху якого загинули 54 людини і ще десятки отримали травми [10]. Відповідно до чинного законодавства будівельна поліція, яка приступила до роботи 1 жовтня 2014 р., наділяється досить суттєвими контрольними-наглядними повноваженнями. Так, наприклад, її працівники можуть отримувати від забудовників та інших органів будь-яку інформацію і документацію (у тому числі проекти, розроблені на підставі будівельних дозволів), організувати повторну експертизу проектів або конкретних об'єктів, обстежувати будь-які об'єкти, а також інформувати про результати перевірки компетентні установи. Крім того, будівельна поліція уповноважена зупиняти будь-які будівельні роботи в разі виникнення підозри в порушенні технології, дотриманні норм безпеки, а також має право заборонити здачу об'єкта в експлуатацію до того часу, доки виявлені порушення не будуть усунуті.

Позитивний досвід функціонування підрозділів будівельної поліції в проаналізованих нами вище країнах став поштовхом для активізації наукових дискусій довкола необхідності створення схожих будівельно-правоохоронних структур ще в цілому ряді країн.

Так, наприклад, в Болгарії будівельну поліцію планується організувати за зразком Німеччини. ЗМІ повідомляють, що болгарський уряд анонсує уже найближчим часом створення нової наглядової інстанції – «будівельної поліції». Вона буде входити до структури Дирекції національного та будівельного контролю (ДНБК), а



до кола обов'язків її співробітників буде входити фіксація та припинення порушень на будівництві [11]. Нагадаємо, що на сьогодні ДНБК може перевіряти будівництво лише після поданого сигналу чи виявлення неповного комплексу дозвільних документів. Створення ж будівельної поліції дозволить інспекторам перевіряти абсолютно всі будівлі.

Активно обговорюється питання про створення будівельної поліції також в Азербайджані, хоча з питань нагляду за будівництвом тут існує досить суворе законодавство. Нині в цій країні одразу декілька правоохоронних структур здійснюють контрольно-наглядові повноваження за дотриманням правил, норм і стандартів у сфері будівництва. Так, наприклад, цілий ряд служб Міністерства з надзвичайних ситуацій Азербайджану дає оцінку витривалості будівлі в разі можливих землетрусів, перевіряє стійкість будівлі тощо. Однак, на думку деяких експертів, створення будівельної поліції є тут не зайвим, оскільки ціла низка важливих будівельних аспектів залишається поза увагою. Крім того, зауваження викликає робота існуючих структур: або вони бездіють, або їх діяльність є не зовсім прозорою з різних причин [12].

У зв'язку з масовою забудовою та руйнуванням історичного вигляду російських міст до ідеї створення будівельної поліції стали придивлятися і сучасні росіяни. Так, наприклад, на думку депутатів Московської міської думи, будівельна поліція повинна контролювати технічний стан висотних та унікальних будівель столиці, проводити експрес-моніторинг споруд, проводити планові та позапланові перевірки технічного стану об'єктів нежилої нерухомості, оперативно реагувати на повідомлення про небезпечний стан будівель і притягувати інші наглядові структури для усунення виявлених порушень тощо. Нова структура повинна мати каральні функції – не лише стежити за утриманням будівель, але й примушувати власників правильно їх експлуатувати. Водночас для того, щоб така структура запрацювала, експерти наполягають на необхідності прийняття Закону «Про державний будівельний нагляд в Російській Федерації», в якому мають бути визначені основні засади організації та повноваження підрозділів будівельної поліції [13].

Повернутися до дореволюційної практики, коли існувала будівельна поліція, пропонують також депутати Санкт-Петербурзької міської думи. На їх думку, саме підрозділи новоствореної будівельної поліції зможуть найбільш професійно та ефективно здійснювати контроль і нагляд за дотриманням Правил землекористування та забудови Санкт-Петербурга [14]. Також деякі експерти пропонують залучити до роботи будівельної поліції небайдужих містян шляхом створення в районах міста будівельних ДНД. Нині в Санкт-Петербурзі триває підготовчий етап, на якому розробляється необхідна нормативна база будівельної поліції. Планується, що вона буде мати такі ж повноваження, як і будівельна комісія, однак займатиметься виключно виявленням порушень.

Підсумовуючи аналіз зарубіжного досвіду створення та функціонування будівельної поліції, ми можемо зробити висновок, що на сьогодні найбільш чітко проявляються дві моделі організаційної підпорядкованості підрозділів будівельної поліції. В основі першої моделі лежить дворівнева структура поліцейських органів. У

ній, окрім центрального державного озброєного органу виконавчої влади, існують підпорядковані йому місцеві органи охорони правопорядку. Саме в їх структурі і створюються підрозділи будівельної поліції. Друга модель передбачає чіткий розподіл повноважень між державними та муніципальними правоохоронними органами. При такій організації підрозділи муніципальної поліції діють не замість державних органів поліції на місцевому рівні, а поряд з ними за умови чіткого розмежування компетенції, відповідного контролю та взаємодії. Будівельна поліція, відповідно, є підрозділом муніципальної поліції.

Організація та функціонування правоохоронних органів в Україні дозволяє віднести її до першої моделі. Ані місцева, ані муніципальна поліція у нас на цей час так і не створені, не дивлячись на численні дискусії довкола цього питання. Тому в разі принципового вирішення питання про створення будівельної поліції її необхідно підпорядкувати Національній поліції із створенням відповідних підрозділів в її структурі.

Вітчизняні реалії.

Завершальним етапом обґрунтування доцільності створення в Україні будівельної поліції є аналіз вітчизняних реалій, що передбачає вивчення сучасної суспільно-політичної ситуації в країні, ситуації в сфері містобудування, а також настроїв місцевих громад.

Насамперед слід зазначити, що зараз управління в сфері містобудування та державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю в АРК, областях, районах, містах Києві та Севастополі, містах обласного підпорядкування.

Державний архітектурно-будівельний контроль полягає в нагляді під час забудови території, розміщення та будівництва об'єктів за додержанням суб'єктами архітектурно-будівельної діяльності: 1) вимог містобудівельної документації; 2) місцевих правил забудови населених пунктів; 3) державних стандартів, норм і правил при здійсненні проектування, будівельних робіт, виготовленні будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; 4) затвердженої містобудівельної та іншої проектно-документації. Також до обов'язків архітектурно-будівельної інспекції належить захист прав споживачів будівельної продукції.

Водночас постійно зростаюча кількість порушень правил і стандартів у сфері містобудування, техногенних аварій на об'єктах будівництва, незаконних будівельних майданчиків, будівельних афер тощо свідчить про те, що існуюча на сьогодні система державного архітектурно-будівельного контролю не спроможна ефективно виконувати покладені на неї функції й потребує реорганізації. При цьому найбільш прийнятним способом оновлення аналізованої сфери державного управління експерти та науковці останнім часом все частіше називають створення будівельної поліції.

Чи не першим, хто підняв питання створення підрозділів будівельної поліції в Україні, був Міністр регіонального розвитку і будівництва В. Куйбіда, який ще в 2008 р. анонсував внесення на розгляд ВРУ відповідного законопроекту [15]. І хоча, як відомо, відповідний закон прийнято так і не було, актуальність піднятої проблеми не зменшилась. Необхідність створення будівельної поліції продовжила активно обгово-

рюватись на сторінках наукових та періодичних видань.

Так, наприклад, один із колишніх керівників Державної архітектурно-будівельної інспекції О. Бондаренко, підтримуючи ідею створення будівельної поліції в Україні, вважає, що саме будівельні поліцейські зможуть ідентифікувати порушників, встановлювати особи забудовників і підрядників, оформляти матеріали про притягнення їх до відповідальності тощо. За його даними, дефектне будівництво в країні займає 30–40%, в той час як відповідальність за самобуд складає всього 170 грн. [15].

Голова обласної організації Українського товариства охорони пам'яток історії та культури А. Салюк теж позитивно розцінює перспективу створення будівельної поліції. На його думку, до обов'язків її працівників має бути віднесено здійснення контролю за законністю ведення документації на об'єкти культурної спадщини, які реставруються, а також за наявністю дозволів на вчинення будь-яких дій щодо таких об'єктів [16].

Колішній міський голова Херсона В. Сальдо теж свого часу пропонував створити в місті будівельну поліцію з широкими повноваженнями щодо ліквідації наслідків самовільного будівництва [17].

Водночас не підтримує ідею створення будівельної поліції экс-голова Комітету ВРУ з питань будівництва, містобудування, ЖКГ та регіональної політики, экс-міністр будівництва, архітектури та ЖКГ В. Рибак. Будівельна поліція, на його думку, буде новою бюрократичною структурою, яка дублюватиме функції Державної архітектурно-будівельної інспекції. Замість того, щоб створювати нову службу, витратити на неї час і гроші, він пропонує поліпшити роботу наявних контролюючих інстанцій. Запропоноване нововведення навряд чи сприятиме наведенню порядку в галузі контролю за будівництвом, і, швидше за все, створить чергові проблеми для забудовників, спричинить затримки при здачі в експлуатацію нових житлових об'єктів, збільшить вартість житла, викличе суперечки в питаннях розмежування компетенції тощо [15].

В той час як науковці та політики ведуть дискусії довкола доцільності створення будівельної поліції, очільники деяких великих міст України оголосили про завершення підготовчого етапу й анонсують появу її підрозділів уже найближчим часом. Найбільш активним в цьому питанні є Львів, де ще влітку депутати міськради проголосували за створення інспекції державного архітектурно-будівельного контролю Львівської міської ради. Саме на базі цієї інспекції й планується створення будівельної поліції. До речі, в 30-х роках минулого століття у Львові така поліція вже функціонувала і навіть мала спеціальні мундири блакитного та сірого кольорів. Її основні повноваження зводились до виявлення незаконних архітектурно-будівельних робіт, які були позаплановими, руйнівними [18].

Планується, що будівельна поліція буде підпорядковуватись меру Львова, що мінімізує різного роду махінації та корупційні схеми, поява яких гарантована у випадку підпорядкування її кільком органам чи посадовим особам. Керівника такої поліції обиратимуть за конкурсом, при цьому перевага віддаватиметься претендентам з юридичною і будівельною освітою. Коло повноважень будівельної поліції ще чітко не визначено. Аналіз різних джерел свідчить про те,

що до нього можуть бути включені такі обов'язки: забезпечення охорони пам'яток історії і культури; контроль за дотриманням правил архітектури та містобудування; виявлення незаконних будівель, які зіпсували або можуть зіпсувати пам'ятки архітектури; здійснення контролю за наявністю необхідних дозвільних і проектних документів, що стосуються поводження з архітектурною спадщиною; видача дозволів на проведення будівельних робіт; прийняття рішення про введення об'єктів в експлуатацію; зупинення незаконних будівельних робіт та робіт, які ведуться з порушенням трудового законодавства (в тому числі в позаробочий час, вихідні та святкові дні); проведення аудиту будівельної документації; нагляд за дотриманням правил розміщення та функціонування МАФів, самовільного будівництва і зміни фасадів та споруд; протидія самовільному зайняттю земельних ділянок.

Також працівники будівельної поліції будуть мати право складати протоколи про адміністративні правопорушення за порушення будівельних норм; руйнувати незаконно зведені будинки та демонтувати самобуди у випадках, передбачених законом. Саме будівельна поліція могла б оперативно реагувати на незаконну заміну вікон на пластикові в пам'ятках архітектури, заміну дерев'яних брам в пам'ятках в зоні ЮНЕСКО на металеві ворота тощо.

Висновки. Підсумовуючи викладене, ми можемо зробити такий висновок: будівельна поліція у великих містах України однозначно необхідна. Позитивні результати її функціонування підтверджені не лише власним більш як сторічним історичним досвідом, але й позитивним досвідом найбільш розвинених зарубіжних країн. Крім того, факт створення подібної правоохоронної структури ще раз доведе загальний вектор, спрямованість і дієвість політики реформації, курс на яку було взято Україною після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також дозволить нашій державі зміцнити свої позиції з метою підвищення рівня зацікавленості з боку міжнародних інвесторів.

Скептики стверджують, що можливо обійтись і без будівельної поліції, яка цілком ймовірно може перетворитись на бюрократичний орган і стати ще однією ланкою в корупційних будівельних схемах. Водночас, як свідчать українські реалії, служби, на які покладається весь тягар архітектурно-будівельного контролю, сьогодні не спроможні належним чином його здійснювати або ж через свою некомпетентність, або ж через недостатнє кадрове, матеріально-технічне чи інше забезпечення, або ж з інших причин.

Аби уникнути таких же недоліків в діяльності новоствореної будівельної поліції, необхідно із самого початку дати їй всі необхідні ресурси (в тому числі кадрові, інформаційні, матеріально-технічні, фінансові) та досить широкі повноваження. Лише за таких умов будівельна поліція стане дійсно компетентним, вагомим, некорумпованим органом, який користуватиметься авторитетом, довірою та повагою як у забудовників, так і в пересічних містян. Варто враховувати, що багато пересічних жителів міст негативно сприймуть факт створення ще однієї контролюючої ланки із такими широкими повноваженнями. Адже не лише великі забудовники зловживають будівельними нормами, а й велика кількість мешканців їх порушують, будуючи незаконні гаражі, підвали, балкони тощо.



ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.
2. Містобудування як основа оптимізаційного впливу господарсько-правових засобів на сферу капітального будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/2015101166837/pravo/mistobuduvannya_osnova_optimizatsiyного_vplivu_gospodarsko-ravovih_zasobiv_sferu_kapitalnogo_budivnitstva.
3. Сергеева Н. Строительная полиция: история и современность / Н. Сергеева // Вестник строительного комплекса : информ-аналит. журн. – № 88. – С. 201. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vestnik.info/archive/88/article1318.html>.
4. Полное собрание законов Российской Империи. – 2-е собр. – СПб. : тип II. Одт-ния Собств. Его Император. Величества канцелярия, 1867. – 680 с.
5. Градостроительство, как система научных знаний / [В. Владимиров, Т. Саверенская, И. Смоляр]. – М., 1999. – 436 с.
6. Строительная полиция [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikisource.org/wiki>.
7. Муніципальна поліція Італійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trentoucraina.blogspot.com/p/blog-page.html>.
8. Строительная полиция Тираны принялась за разрушение всех незаконных построек в городе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komkon.bud-inform.com.ua/hotnews/2006/05/.../stroitel_naja_polits_4571/.
9. Строительные площадки Македонии переполнены нелегалами из Албании [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.st-dec.com/stroitelnye-ploshhadki-makedonii-perepolneny/>.
10. На поиски шефа «строительной полиции» осталось менее двух недель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lsm.lv/ru/statja/obschestvo/novosti/kto-prismotrit-zao-traslyu-stroitelstva.a99114/>.
11. В Болгарии может появиться «строительная полиция» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prian.ru/news/26274.html>.
12. «Строительная полиция» в Азербайджане: за или против? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.navigator.az/news/4/239823.html>.
13. За состоянием зданий будет следить строительная полиция [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://izvestia.ru/news/312379>.
14. В Санкт-Петербурге может быть создана «строительная полиция» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.severinform.ru/?page=newsfull&date=09-10-2008&newsid=79177>.
15. Чи потрібна Україні будівельна поліція? // БІЗНЕС — новини України (59711). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://business-x.biz/chi-potribna-ukraini-budivelnapoliciya-biznes-novini-ukraini-59711>.
16. В Украине заговорили о строительной полиции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkurse.ua/events/zagovorili-o-stroitelnoy-policii.html>.
17. Строительная полиция Херсона? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://domik.ua/novosti/stroitelnaupoliciya-xersona-n32719.html>.
18. Стоп самобудам! Поліція насторожі! [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lvivpost.net/lvivnews/n/33113>.