

## СЕКЦІЯ 4 ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346:69-027.561

### ДО ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ САМОРЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Гармаш І.М., м. н. с.

*Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку  
Національної академії правових наук України*

У статті проведено аналіз чинного законодавства України на предмет закріплення в ньому положень щодо створення саморегулюючих організацій у різних сферах економіки держави. А також авторами здійснено ґрунтовне дослідження досвіду впровадження саморегулюючої моделі на території Російської Федерації як одного з можливих прикладів для запозичення в Україні.

**Ключові слова:** саморегулююча, саморегулююча організація, модель саморегулюючого розвитку будівництва.

В статті проведено аналіз діючого законодавства на предмет закріплення в ньому положень, що стосуються створення саморегулюючих організацій у різних сферах економіки держави. А також авторами здійснено ґрунтовне дослідження досвіду впровадження саморегулюючої моделі на території Російської Федерації як одного з можливих прикладів для запозичення в Україні.

**Ключевые слова:** саморегулювання, саморегулююча організація, модель саморегулюючого розвитку будівництва.

Garmash I.M. THE ISSUE IMPLEMENTATION OF MODELS SELF-REGULATION CONSTRUCTION INDUSTRY IN UKRAINE

In the article the analysis of current legislation of Ukraine is conducted for the purpose of fixing in it of positions in relation to creation of organizations in the different spheres of economy of the state. And also authors carry out sound research of experience of introduction of model on territory of Russian Federation as one of possible examples for borrowing in Ukraine.

**Key words:** self-regulation, self-organization, self-regulating model development construction.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в державній політиці провідних країн світу одним із головних векторів є закріплення децентралізації державної влади та делегування відповідних повноважень до саморегулюючих організацій чи їх об'єднань. [1, с. 3]

У рамках відкриття глобалізаційних коридорів для України та укладання чисельних міжнародних та національних угод, спрямованих на реформування практично всіх сфер суспільного життя держави, у тому числі й будівельної, актуальним стає питання про впровадження на території України саморегулюючої моделі розвитку будівельної галузі.

У межах такої моделі в певній державі створюються організації, для яких, за загальним правилом, встановлюються відповідні правила і стандарти поведінки на ринку, розроблюється механізм контролю за дотриманням цих правил, порядок позасудового вирішення конфліктів тощо. По

суті, відразу після початку запровадження саморегулювання на території певної країни, на державу покладається обов'язок створення та формування елементів відповідного саморегулюючого механізму.

**Стан наукового дослідження.** Питанням впровадження саморегулювання та проведенням децентралізації державного управління свої праці присвятили такі вчені, як: А. В. Басова, О. О. Гермасимов, М. М. Слюсаревський, Н. Ю. Філатова та інші.

**Мета** даної статті полягає у дослідженні організаційно-правових особливостей формування та функціонування саморегулюючих організацій та аналізі зарубіжних моделей такого роду утворень.

**Виклад основного матеріалу.** Рішучим кроком з боку українського законодавця, на нашу думку, стало укладення Коаліційної угоди від 21.11.2014, якою передбачається впровадження різних секторів економіки та приведення сфери господарювання в Україні до загальносвітових стандартів.



Зокрема, цим нормативно-правовим актом на законодавчому рівні передбачено проведення децентралізації деяких елементів господарського життя держави, а також спрощення процедури зайняття господарською діяльністю для окремих категорій суб'єктів господарювання.

Аналізуючи будівельну сферу, законодавець у п. 7.3 Коаліційної угоди закріпив скорочення строку видачі дозвільних документів у сфері будівництва, установлення вичерпного переліку підстав для повернення декларації про початок виконання будівельних робіт та дозволу на виконання будівельних робіт, декларації та сертифікату готовності об'єкта до експлуатації, а також передбачення можливості замовника будівництва на застосування автономних систем інженерного забезпечення.

Також п. 6.1 указаної угоди передбачено скорочення кількості регуляторних та контрольних органів шляхом їх злиття або ліквідації, забезпечення усунення дублювання функцій між органами державного нагляду або делегування окремих функцій держави саморегулюючим організаціям [2].

Можна стверджувати, що на нормотворчому рівні на даний час встановлено необхідність проведення децентралізації та в рамках реформування системи державного регулювання актуальною може стати самоорганізація економіки держави. Закріплення такого курсу в законодавстві та, як наслідок, включення цього напряму до державної політики є наступним та законним етапом до впровадження європейських стандартів в Україні.

Аналізуючи практичний бік реалізації такого курсу, на нашу думку, важливим є той зарубіжний досвід, який найближчий до нашої правової системи та в адаптованому вигляді може бути впроваджений в нашій країні. Хотілося б сказати про ще одну – помірковану – модель запровадження самоврядування у галузі економіки, яка поєднує риси, як організації професійного самоврядування, так і самоврядної організації. Наприклад, у Російській Федерації саморегулювання у будівництві було запроваджено Федеральним Законом № 148-ФЗ від 22.07.2008 р. «Про внесення змін у Містобудівний кодекс Російської Федерації й окремі законодавчі акти Російської Федерації», відповідно до якого членство в саморегулюючій будівельній організації є обов'язковим для господарюючих суб'єктів (індивідуальних підприємців або юридичних осіб), які здійснюють такі види діяльності:

– інженерні вишукувальні роботи для будівництва будівель і споруд;

– підготовку проектної документації;  
– безпосереднє будівництво (реконструкція, капітальний ремонт) об'єктів [3].

Починаючи з 2010 р., багатопрофільні некомерційні організації були наділені низкою регуляторних функцій, зокрема: розробка профільних стандартів ведення господарської діяльності, обов'язкових для виконання всіма членами саморегулюючої організації; контроль за виконанням стандартів роботи; забезпечення відповідальності своїх членів перед третіми особами; видача членам саморегулюючої організації свідоцтв про допуск до робіт. Свідоцтва про допуск до робіт повністю замінили державні ліцензії і є достатніми підставами для заняття відповідним видом діяльності. Це означає, що для заняття відповідним видом господарської діяльності компанія чи індивідуальний підприємець повинні стати членом некомерційного партнерства саморегулюючої організації в обов'язковому порядку [4].

Іншими словами, з 2010 р. Російська Федерація передала низку функцій, які були монопольними для держави, професійним організаціям самоврядування, й, перш за все, аналіз умов суб'єктів господарювання, які мають намір займатися певним видом господарської діяльності, з метою встановлення можливості їх допуску до виконання робіт, що фактично є аналогом державного ліцензування діяльності.

Особливістю існування та діяльності саморегулюючих будівельних організацій в Російській Федерації є те, що членами однієї такої організації можуть бути лише компанії та підприємства, що займаються одним з перерахованих видів будівельної діяльності.

У той же час слід звернути увагу, що в Російській Федерації організації, які об'єднують представників відповідної професії, допускають їх до виконання робіт, встановлюють стандарти здійснення певного виду діяльності, забезпечують їх дотримання своїми членами, а також гарантують відповідальність останніх за результати своїх робіт, не є юридичними особами публічного права, не створюються державою, а належать до некомерційних організацій, які об'єднують суб'єктів підприємницької діяльності, виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг), або суб'єктів професійної діяльності певного виду. Вимоги до них встановлені Федеральним законом РФ «Про саморегулюючі організації» № 315-ФЗ, прийнятим Державною Думою РФ 16.07.2007 р. та підписаним Президентом РФ 01.12.2007 р. [5].

Отже, за загальною тенденцією у світі є підвищення значення альтернативних спо-

собів самоорганізації ринків, у тому числі й будівельного. Слід визнати відсутність єдиної моделі професійного самоврядування, але основними стали: утворення такої організації як юридичної особи публічного права з делегуванням їй низки державницьких функцій по упорядкуванню галузі чи виду діяльності; надання статусу саморегулюючих організацій громадським об'єднанням, які ініціативно створюються представниками відповідної професії або виду діяльності і які мають встановлювати високі стандарти якості робіт та забезпечувати їхнє дотримання їхніми членами. Також склалася проміжна модель професійного самоврядування, за якою некомерційні організації, які утворюються у добровільному порядку суб'єктами певного виду господарської діяльності або професії у разі відповідності законодавчо встановленим вимогам отримують від держави повноваження з виконання традиційно належних лише їх регуляторних функцій (перш за все, ліцензування або допуску до виконання робіт та відсторонення від їх здійснення).

В Україні модель професійного саморегулювання тяжіє до моделі громадських організацій, які здебільшого виконують функції зі встановлення правил професійної етики та стандартів діяльності, а також представлення спільних інтересів її членів перед державними органами. За відсутності спеціального закону про саморегулюючі або професійні організації у кожній галузі, виду діяльності чи професії створюються такі юридичні особи з дещо відмінними повноваженнями, але їхній альтернативний до державного регулюючий вплив або взагалі не передбачений у законодавстві, або зафіксований лише у потенційному варіанті (тобто, з формулюванням «можуть наділятися»).

Важливого значення у формуванні моделі професійного самоврядування в країні має думка представників самої професії або галузі, оскільки відбиває не тільки практичні сторони їх буття, враховує наявні потреби, але й свідчать про умови «суспільної угоди» між ними, які є взаємоприйнятними та цікавими для більшості з них. З цих позицій необхідно відзначити, що асоціацією «Регіональне будівництво» ще декілька років тому була презентована концепція професійного самоуправління будівників в Україні, яка, за словами директора ТОВ «Макрокап Девелопмент Україна», «повинна допомогти державі більш ефективно вирішувати будь-які питання в сфері будівництва».

Згідно з концепцією організація професійного самоврядування повинна займа-

тися, зокрема ліцензуванням будівельної діяльності, розробляти пропозиції по реформуванню галузі, слідкувати за «чистотою кадрів», тобто займатися професійною люстрацією. Припускається, що держава повинна фактично передати частину управлінських функцій, які зараз належать профільному міністерству, організації професійного самоврядування [5].

Розробниками концепції професійного самоуправління будівників в Україні відповідні організації вбачаються як юридичні особи публічного права, які мають бути наділені правом здійснювати частину державних функцій (владних повноважень), які до їхнього утворення належали до компетенції уповноважених державних органів.

Структура організації професійного самоврядування будівельників в Україні, на їхню думку, повинна бути дволанковою. Першу (базову) ланку мають утворювати регіональні (обласні та прирівняні до них) палати будівельників. Другу ланку структури організації професійного самоврядування має посідати Національна палата будівельників. Причому регіональні та Національну палату доцільно створювати зі статусом юридичних осіб. Членство у регіональних палатах набудуть усі особи певного регіону (областей, міста Київ), які отримали чи будуть отримувати будівельну ліцензію, а членами Національної палати будівельників стануть усі регіональні палати. Таким чином, регіональні палати існуватимуть як об'єднання будівельників регіону, а Національна палата – як об'єднання регіональних палат. Разом регіональні палати і Національна палата утворять цілісну структуру організацій професійного самоврядування будівельників України.

Ураховуючи структуру організації професійного самоврядування будівельників та завдання, які стоять перед нею, запропоновано утворення що у складі регіональних палат таких органів: збори, рада, виконавчий директор, ревізійна комісія, комісія з питань професійної етики (або комісія зі стандартів професійної діяльності) – а у складі Національної палати – збори, рада, виконавчий директор та ревізійна комісія. До виключної компетенції Національної палати розробники віднесли право приймати кодекс професійної етики будівельників, право встановлювати розмір та порядок відрахувань будівельниками обов'язкових членських внесків до регіональних палат, а також визначати розмір внеску регіональних палат до Національної палати. Розгляд же скарг на неналежне виконання обов'язків, недотримання вимог професійної етики та правил гідної поведінки, здійснення перевірок, складання звітів за наслідками



перевірок має здійснюватися регіональними палатами (комісіями з питань професійної етики) [6].

Погоджуючись з запропонованим у концепції професійного самоуправління будівників в Україні підходом до мети та предмету діяльності організацій професійного самоврядування, їх функціонального навантаження, необхідно відзначити законодавчі можливості та перепони на шляху до запровадження саме такої моделі.

Слід ще раз підкреслити, що усталеним підходом до формування саморегулюючих організацій в Україні є надання такого статусу громадським організаціям, які створюються в добровільному ініціативному порядку суб'єктами приватного права. Заснування їх як юридичних осіб публічного права не узгоджується з загальними нормами, закріпленими у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України). Так, ч. 3 ст. 81 ЦК України передбачено, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. При цьому не уточнюється в яких організаційно-правових формах держава може створювати такі юридичні особи. Але опосередковано відповідь на це питання міститься у ст. 167 ЦК України, згідно з якою держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом. Держава може створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом.

Таке формулювання дозволяє говорити, що юридичні особи публічного права можуть створюватися лише в формі державних підприємств і навчальних закладів. У разі заснування держави підприємницьких товариств останні визнаються, незважаючи на їх порядок їх створення, юридичними особами приватного права.

Здавалось би, що така норма у ЦК України унеможливує утворення юридичних осіб публічного права з наділенням їх низкою регулятивних повноважень у певній галузі економіки чи виду діяльності. Але вітчизняному законодавству відомі й інші конструкції юридичної особи публічного права, які не тільки поєднують представників і держави, і громадськості, а й виконують владні функції. Йдеться про Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (згідно із Зако-

ном України № 1105-XIV від 23.09.99 р.) та Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (згідно із Законом України № 2240-III від 18.01.2001 р.), які визначено як некомерційні самоврядні організації, але які одночасно віднесені до органів державного управління за Класифікацією органів державного управління, затвердженою Наказом Державної служби статистики України № 143 від 07.05.2013 р.

Ст. 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» № 2240-III від 18.01.2001 р. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі – Фонд соцстрахування) є органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, провадить акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг, види яких передбачені ст. 34 цього Закону, та забезпечує їх надання, а також здійснює контроль за використанням цих коштів. Усі застраховані особи є членами цього Фонду. Фонд соцстрахування є некомерційною самоврядною організацією, юридичною особою, яка має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, а також символіку, що затверджується правлінням Фонду. Відповідно до ст. 10 Закону України № 2240-III від 18.01.2001 р. управління Фондом здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців. Органами управління Фонду соцстрахування визначено правління та виконавчу дирекцію. В Автономній Республіці Крим, областях та в містах Києві та Севастополі безпосереднє управління здійснюють правління та виконавча дирекція відповідних відділень Фонду [7].

Фактично за аналогічною моделлю функціонує й Фонд соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (далі – Фонд від нещасних випадків), який засновано на підставі Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23.09.1999 р. № 1105-XIV, що відзначає діяльність Фонду від нещасних випадків, так те, що серед його повноважень осо-

бливого значення набувають повноваження, спрямовані на запобігання нещасним випадкам, усунення загрози здоров'ю працівників, викликані умовами праці, у тому числі щодо перевірки стану профілактичної роботи та охорони праці на підприємствах, участі у розслідуванні нещасних випадків на виробництві, а також професійних захворювань (ст. 22 Закону України).

З метою виконання статутних функцій та обов'язків Фонду від нещасних випадків щодо запобігання нещасним випадкам згідно зі ст. 23 Закону України № 1105-XIV від 23.09.1999 р. до його штату введено посади страхових експертів з охорони праці, які мають право: безперешкодно та в будь-який час відвідувати підприємства для перевірки стану умов і безпеки праці та проведення профілактичної роботи з цих питань; у складі відповідних комісій брати участь у розслідуванні нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, а також у перевірці знань з охорони праці працівників підприємств; одержувати від роботодавців пояснення та інформацію, в тому числі у письмовій формі, про стан охорони праці та види здійснюваної діяльності; брати участь у роботі комісій з питань охорони праці підприємств; вносити роботодавцям обов'язкові для виконання подання про порушення законодавства про охорону праці, а центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з охорони праці, подання щодо застосування адміністративних стягнень або притягнення до відповідальності посадових осіб, які допустили ці порушення, а також про заборону подальшої експлуатації робочих місць, дільниць і цехів, робота на яких загрожує здоров'ю або життю працівників; складати протоколи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; брати участь як незалежні експерти в роботі комісій з випробувань та приймання в експлуатацію виробничих об'єктів, засобів виробництва та індивідуального захисту, апаратури та приладів контролю [8].

Наведені приклади свідчать, що в Україні утворені та діють юридичні особи, які, з одного боку, мають організаційно-правову форму некомерційної самоврядної організації, а з другого, створені на підставі закону, мають серед інших й управлінські та контрольні повноваження, які входять до державницьких функцій, та віднесені до органів державного управління.

Стосовно самоврядування в будівельній галузі ст. 16-1 Закону України «Про архітектурну діяльність» в Україні можуть створюватися і діяти саморегулюючі орга-

нізації у сфері архітектурної діяльності як неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб, що провадять підприємницьку та професійну діяльність. Вони визначають правила і стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегулюючої організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості [9].

Привертає увагу положення цієї статті в частині закріплення можливості делегування саморегулюючим організаціям у сфері архітектурної діяльності повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та бути залученими до ліцензування господарської діяльності членів саморегулюючої організації.

Така норма відбиває перший крок законодавця в усвідомленні необхідності наділення самоврядної організації у сфері архітектури й регулятивними повноваженнями, крім традиційних щодо встановлення та забезпечення правил та стандартів професійної та/або господарської діяльності. У той же час чинне формулювання не визначає конкретні форми залучення таких суб'єктів до питань атестацій та ліцензування, що свідчить про його декларативний характер.

**Висновок.** Ураховуючи досвід іноземних країн у запровадженні професійного самоврядування, вважаємо, що перспективним вектором для розвитку будівельної галузі в Україні має бути формування системи професійного самоврядування, яка поєднає різні саморегулюючі організації за спеціалізацією, але кожна з яких підпорядкована принципу централізації – за кожним видом діяльності чи професії утворюється Центральна або Національна організація, яка координує діяльність регіональних відділень чи організацій. Саме така структура організації професійного самоврядування, вважаємо, найбільш кореспондує ідеї її «навантаження» й регуляторними функціями, обмежуючи умови для їх безконтрольного здійснення багатьма організаціями.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманова Ю. Е., Белоусов Е. Н., Гармаш И. Н. Саморегулирование в сфере строительства как альтернативный механизм допуска на рынок субъектов хозяйствования / Ю. Е. Атаманова, Е. Н. Белоусов, И. Н. Гармаш // *Legeasiviata*. – 2014. – № 10/2 (274). – С. 3-6.
2. Коаліційна угода: Угода від 21.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: MUS23590.LHT.



3. Градостроительный кодекс [текст]: Федеральный Закон Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.

4. Первый независимый портал о саморегулировании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prosgo.ru/>.

5. О саморегулирующих организациях [текст]: Федеральный Закон Российской Федерации от 01.12.2007 г. N 315-ФЗ/ «РГ» – Федеральный выпуск № 4536. – 2007. – Ст. 256.

6. Ассоциация «Региональное строительство» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regionstroy.com.ua/492/>.

7. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [текст]: Закон від 23.09.1999 № 1105-XIV // Відом. Верховн. Ради України. – 1999. – № 46-47. – Ст. 403.

8. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності [текст]: Закон від 23.09.1999 р. № 1105-XIV // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 4. – Ст. 21.

9. Про архітектурну діяльність [текст]: Закон від 20.05.1999 № 687-XIV // Відом. Верховн. Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.