

УДК 342.9

**О.В. Стукаленко,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та господарського права  
Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова

## САМОРЕГУЛІВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ У СИСТЕМІ РЕГУЛЯТОРНИХ ОРГАНІВ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

**Анотація.** В статті розкрито поняття, правовий статус саморегулівних організацій в Україні, їх сутність, правова основа діяльності, компетенція. Акцентована увага на основних моделях саморегулювання у сфері будівництва: делегованому, добровільному та змішаному.

Наведено перелік саморегулівних організацій України. Розкриті особливості прояву деяких їх функцій.

**Ключові слова:** будівельна галузь, регулятивні органи, моделі саморегулювання, саморегулівні організації, повноваження.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі реформаційних процесів, який передбачає формування нової системи органів регулювання у будівельній сфері, виникає потреба переосмислити систему існуючих регуляторних органів з урахуванням світової практики та наукового обґрунтування. Також важливою складовою означеного процесу є децентралізація державного регулювання на принципах субсидіарності, за якими компетенція центральних органів державної влади поступово отримує характер додаткової, допоміжної по відношенню до компетенції тих суб'єктів, органів та організацій, які здійснюють управління на нижчих рівнях, віддалених від центру та наближених до людей [1].

Перші кроки в цьому напрямку вже зроблено, на законодавчому рівні в Україні в систему регуляторних ор-

ганів вводяться саморегулівні організації. Це правове явище для національного правового простору нове, тому потребує наукового осмислення. Тому, актуальним є дослідження правового статусу, компетенції, завдань та функцій саморегулівних організацій. Проблеми наукового дослідження цього питання викликані складністю відносин, пов'язаних із державним регулюванням будівельної діяльності, інтенсивністю проведення реформ, з урахуванням інтеграції до ЄС та не досконалістю нормативно-правового забезпечення. У зв'язку з цим, перед науковцями ставиться актуальне завдання щодо розробки та обґрунтування теоретичних положень і рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання будівництва на фоні децентралізації влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні аспекти теоретико-методологічних засад здійснення державного управління у сфері будівництва сьогодні досліджується науковцями як України, так і зарубіжжя. Серед них слід відзначити розробки В.М. Бабаєва, Г.В. Басова, О.В. Долгальнової, Д.А. Грачов, Д.В. Ісаєнка, Н.І. Олійник, В.В. Сусллова, О.М. Непомнящего та ін. Але, в період децентралізації влади, виникає потреба в пошуку науковцями та практиками нових шляхів для вдосконалення правових механізмів регулювання будівельною галуззю України, розробці дієвих засобів підвищення ефективності законодавства, визначення пріоритетів його розвитку. Здебільшого вчені, серед яких Г.В. Басова, акцентують свою увагу на дослідженні саморегулювальних організацій як суб'єктів підприємницького права. В той же час, діяльність саморегулювальних організацій з позицій здійснення делегованих функцій держави розглянута фрагментарно. Наприклад, О.М. Непомнящего досліджує дане питання, в контексті світового досвіду, що є недостатнім з огляду на актуальність питання.

З огляду на вказане, **мета статті** полягає в узагальненні існуючих підходів до розуміння поняття «саморегулювальні організації у сфері будівельної діяльності», та їх розгляд як одного видів регуляторних органів у сфері будівельної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** У будівельній галузі в Україні саморегулювальні організації створюються з метою підвищення якості та надійності будівельної продукції, а також послаблення рівня державного регулювання у цій сфері за рахунок делегування певних повноважень

державними органами недержавним організаціям[2]. Зазначені організації у галузі житлового будівництва мають сприяти поновленню довіри населення як потенційного інвестора до забудовників, оскільки кошти населення є вагомим джерелом фінансування такого будівництва.

Діяльність саморегулювальних організацій дозволяє створити один із ефективних механізмів системи допуску відповідних фахівців до самостійного виконання проектних та будівельних робіт. І, як наслідок — підвищення якості будівництва. Необхідно враховувати, що якість виконання будівельних робіт, забезпечення безпечної та тривалої експлуатації об'єктів архітектури залежить не тільки від стану кадрового та матеріального забезпечення вишукувальної, проектної або будівельної організації на час отримання ліцензії, а також, в першу чергу, від фахового рівня фахівця-будівельника, який безпосередньо приймає рішення стосовно обрання проектних рішень, застосування будівельних матеріалів та технологічних рішень під час виконання робіт. Навіть позбавлення ліцензії на право виконання будівельних робіт не виключає подальшої діяльності осіб, чиї не фахові рішення призвели до подібних наслідків, в інших будівельних організаціях [3].

Зауважимо, що така діяльність саморегулювальних організацій є прикладом запозичення позитивного іноземного досвіду, оскільки в багатьох зарубіжних країнах такі організації склалися природно і функціонують давно. Серед них можна назвати Баварську палату інженерів-будівельників і Баварську палату архітекторів, Берлінську палату архітекторів і будівельників, Польську палату інженерів будівництва,

Палату архітекторів Польщі, Палата урбаністів Польщі Асоціацію фахівців з будівельного нормування (США), Національну раду домобудування Великобританії та інші.

Наприклад у Німеччині існує велика кількість організацій, які можна назвати саморегульованими. Один з видів таких організацій є Палати — це об'єднання представників однієї професії, що функціонують на основі відповідного законодавства. Палати, тобто об'єднання за професійною ознакою, існують для різних професій, що передбачають можливість ведення самостійної та/або незалежної діяльності, таких як юристи, лікарі, інженери, архітектори тощо. В той же час, саморегулювання у будівництві в Великобританії здійснюється шляхом створення та функціонування Асоціацій за галузевою ознакою.

В Австрії створені Палати цивільних техніків, які об'єднують усіх «вільно зайнятих» архітекторів та інженерів-консультантів.

На підставі аналізу наукової літератури, можливо виділити три основні моделі саморегулювання: делеговане, добровільне та змішане саморегулювання.

Делеговане саморегулювання — це перша модель. Вона характерна для ситуації, коли держава утворює організації професійного самоврядування як юридичні особи публічного права з делегуванням їм низки державницьких функцій по упорядкуванню галузі чи виду діяльності. При делегованому саморегулюванні, займатися професійною діяльністю можна тільки будучи членом відповідного професійного об'єднання, діяльність якого регулюється спеціальними правилами поведінки.

Добровільне саморегулювання — це друга модель саморегулювання. При цій моделі, статус саморегульованих організацій отримують громадські об'єднання, які ініціативно створюються представниками відповідної професії або виду діяльності і які мають встановлювати високі стандарти якості робіт та забезпечувати їхнє дотримання їхніми членами.

Змішане саморегулювання об'єднує дві описані вище моделі. За цією моделлю, 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 їй регуляторних функцій (перш за все, допуску до виконання робіт та відсторонення від їх здійснення) [1].

Відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» [4], саморегульовані організації — це неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу. Це Закон визначає підстави створення саморегулювання у сфері архітектурної діяльності, а також повноваження цих організацій. Вони можуть на підставі делегованих повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та залучатися до ліцензування господарської діяльності членів саморегульованої організації.

Процедуру реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, порядок внесення

відомостей про них до державного реєстру саморегульованих організацій, перелік документів, які подаються для реєстрації; підстави відмови тощо визначено у Наказі Мінрегіону № 137 від 13.05.2014 «Про затвердження Порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності»[5].

На сьогодні в Україні створено три Всеукраїнські громадські організації, на які покладаються повноваження, що раніше належали Мінрегіону України.

До них відносяться: Всеукраїнська громадська організація «Гільдія проєктувальників у будівництві»; Всеукраїнська громадська організація «Асоціація експертів будівельної галузі»; Всеукраїнській громадській організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури».

*Всеукраїнська громадська організація «Гільдія проєктувальників у будівництві»* — заснована з метою захисту прав і свобод своїх членів — головних інженерів (фахівців) проєкту та інших проєктувальників (фахівців) у будівництві, задоволення соціальних, економічних, фахових, виробничих та інших законних інтересів вказаних фахівців, підвищення престижу професії та рівня кваліфікації головних інженерів проєкту та інших проєктувальників у будівництві, сприяння обміну досвідом між ними, впровадження у галузі принципів саморегулювання, розвитку та вдосконаленню нормативно-правових актів, нормативних документів та інших актів в сфері будівництва об'єктів архітектури [6]. Гільдія безпосередньо бере участь у проведенні професійної атестації головних інженерів проєктів, здійснює

іншу діяльність в межах делегованих, відповідно до чинного законодавства, повноважень.

*Всеукраїнська громадська організація «Асоціація експертів будівельної галузі»*, заснована у 2010 році (дали — Асоціація) — добровільне громадське об'єднання, яке засновано з метою впливу на містобудівне середовище, запобіганню проявам корупції, а також для захисту прав та інтересів членів Асоціації, регулювання їх діяльності для забезпечення належної якості товарів, робіт та послуг і гарантування захисту прав споживачів продукції. Асоціація однією з перших в Україні отримала статус саморегульованої організації (наказ Мінрегіону від 06.08.2014 № 217 [7]) та внесена до Державного реєстру саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності (наказ Мінрегіону від 16.06.2015 №138 [8]). Асоціації делеговано повноваження щодо проведення професійної атестації експертів. Надання таких повноважень базується на наявності значного досвіду роботи на ринку та забезпеченні проведення професійної атестації понад 3,5 тис. фахівців [3].

Водночас залучення Асоціації до реалізації демократичних реформ дозволяє зміцнити її інституційну спроможність (набути досвід суспільного діалогу, сформувані горизонтальні та вертикальні зв'язки між основними стейкхолдерами, побудувати коаліцію саморегульованих організацій у будівництві). Слід додати, що Асоціація, маючи досвід участі у реформуванні містобудівної діяльності, зокрема щодо децентралізації у будівництві та розширення можливостей галузевих громадських організацій, територіальних громад та муні-

ципалітетів, активно долучається до розроблення законодавчих актів ... та їх імплементації у регіонах[3].

*Всеукраїнська громадська організація «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури»* (далі — ГІТН) — заснована з метою захисту прав і свобод своїх членів — інженерів технагляду, задоволення соціальних, економічних, фахових, виробничих та інших законних інтересів вказаних фахівців, сприяння підвищенню престижу професії та рівня кваліфікації інженерів технагляду, обміну досвідом між ними, розвитку та вдосконаленню нормативно-правових актів, нормативних документів та інших актів в сфері здійснення технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури. ГІТН зареєстрована як саморегульвна організація у сфері архітектурної діяльності за напрямом професійної діяльності інженерів технічного нагляду [9]. Цій Всеукраїнській громадській організації делеговано повноваження щодо проведення професійної атестації інженерів технічного нагляду як саморегульвній організації у сфері архітектурної діяльності за напрямом професійної діяльності інженерів технічного нагляду [9] та захисту їх інтересів перед роботодавцями, по можливості, сприяє працевлаштуванню шляхом надання рекомендацій, використання корпоративних зв'язків і т.п.

На нашу думку, створення саморегульвних організацій в Україні є позитивним і дуже актуальним кроком на шляху до децентралізації влади. Зважаючи на важливість цієї діяльності, ми підтримуємо тих науковців, які акцентують на необхідності ухвалення спеціального Закону «Про

самоврядні організації», оскільки галузеві нормативно-правові акти не можуть вповні охопити всі питання, пов'язані з їх діяльністю. Так, Закон України «Про архітектурну діяльність» не містить, наприклад, принципів діяльності цих організацій, їх функцій тощо, хоча у науковій літературі такі напрацювання вже давно існують. Так, характеризуючи діяльність саморегульвних організацій, В.В. Сулова виокремлює такі їх функції: акумулююча — об'єднання інтересів своїх засновників щодо порядку здійснення ними своєї господарської або професійної діяльності; нормотворча, в межах якої формується, оптимізується власне порядок здійснення господарської або професійної діяльності; засновницька, в межах якої створюються необхідні органи саморегульвної організації, що сприяють здійсненню нею саморегульвної діяльності; регулятивна, в межах якої відбувається одна з головних функцій саморегульвної організації, що реалізує її організаційно-господарське призначення, — регулювати діяльність суб'єктів господарювання в межах відповідного ринку товарів та послуг, окремого виду професійної діяльності; представницька, в межах якої суб'єкти господарювання та суб'єкти професійної діяльності фактично виходять на рівень публічних відносин, доносять до держави свої колективні інтереси і вступають у діалог; контрольна, в межах якої здійснюються контрольні заходи, що забезпечують ефективність цілої низки інших функцій: регулятивної, нормотворчої тощо; інформаційно-аналітична, яку можна розглядати і в самостійному, і допоміжному сенсі, виходячи з того, що інформаційний формат є універ-

сальним чинником будь-якої взаємодії, взаємовідносин; умовно-страхова, що передбачає як формування відповідних накопичувальних грошових фондів для надання допомоги у період кризи чи інших економічних несприятливих періодів господарської діяльності, так і компенсацію шкоди, завданої споживачам унаслідок діяльності окремих суб'єктів — учасників саморегулювальної організації; правоохоронна, що полягає у застосуванні до суб'єктів — засновників господарських санкцій, право на застосування яких делеговано саморегулювальним організаціям державою [11, с. 124-125]. До принципів діяльності самоврядних організацій слід віднести принципи законності, розподілу і взаємодії влади, поєднання місцевих та державних інтересів, рівності перед законом, прозорості, відкритості, гласності, саморегулювання, добровільності, рівноправності членів, планування, незалежності вибору території, цілей і напрямів діяльності. За відсутності спеціального нормативно-правового акта, що регулює діяльність саморегулювальних організацій, пропонуємо ці функції та принципи діяльності закріпити окремими абзацами ст. 16-1 Закону України «Про архітектурну діяльність»: абзац другий — «Саморегулювальні організації діють на підставі принципів законності, розподілу і взаємодії влади, поєднання місцевих та державних інтересів, рівності перед законом, прозорості, відкритості, гласності, саморегулювання, добровільності, рівноправності членів, планування, незалежності вибору те-

риторії, цілей і напрямів діяльності.»; абзац третій — «Саморегулювальні організації виконують такі функції: нормотворча, засновницька, регулятивна, представницька, функція контролю, інформаційно-аналітична, правоохоронна і далі по тексту.

Саморегулювання передбачає розробку такими організаціями власних стандартів і правил діяльності, контроль за їх дотриманням та механізм відшкодування збитків, завданих споживачам внаслідок надання членами саморегулювальної організації робіт і послуг неналежної якості. Визначення відповідності суб'єктів містобудування вимогам, які пред'являються до учасників ринку, є однією з головних функцій саморегулювальних організацій [10].

**Висновки.** Метою запровадження інституту саморегулювання в будівельній галузі України є підвищення якості та надійності будівельної продукції та послаблення рівня державного регулювання у цій сфері.

Перспективним напрямком для розвитку будівельної галузі в Україні може стати формування системи професійного самоврядування, яка має поєднувати різні саморегулювальні організації за спеціалізацією.

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 та делегуванням їм певних повноважень.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Непомнящий О.М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України.[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/4/04.pdf> — Назва з титул. екрана
2. Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульним організаціям у сфері архітектурної діяльності :Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>
3. Власенко І. Про асоціацію.[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://budex.org.ua/index.php/normativna-baza-ua/9-pro-asotsiatsiiu/13-pro-asotsiatsiiu> — Назва з титул. екрана
4. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-14>
5. Про затвердження Порядку реєстрації саморегульних організацій у сфері архітектурної діяльності: Наказ Мінрегіону України від 13.05.2014 № 137 // режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14>
6. Статут Всеукраїнської громадської організації «Гільдія проєктувальників у будівництві». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vugip.org.ua/wp-content/uploads/2014/03/Статут-ВУГіП.pdf>
7. Про реєстрацію Всеукраїнської громадської організації «Асоціації експертів будівельної галузі» як саморегульної організації у сфері архітектурної діяльності і внесення відомостей про неї до відповідного державного реєстру : Наказ Мінрегіону від 06.08.2014 № 217. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=590358](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=590358)
8. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації експертів саморегульній організації у сфері архітектурної діяльності — Всеукраїнській громадській організації Асоціація експертів будівельної галузі Наказ Мінрегіону від 16.06.2015 № 138. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=61505](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=61505)
9. Про реєстрацію Громадської організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» як саморегульної організації у сфері архітектурної діяльності і внесення відомостей про неї до відповідного державного реєстру №218 від 06.08.2014.[Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FN005440.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN005440.html)
10. Про саморегульні організації у сфері архітектурної діяльності [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/state-services/Profesina-atestatsiya-arkhitektoziv-inzheneriv-proektival-nykiv-inzheneriv-tekhnichnoho-nahlyadu-ekspertiv/Normativno-pravova-baza-profesino-atestatsi-umovy-nadannya-formy-dokumentiv/prosamoregulivni-organizaciyi-u-sferi-arhitekturno-diyalnosti-125526/> — Назва з титул. екрана.
11. Суслова В. В. Функціональні завдання саморегульної організації та їх законодавче закріплення // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого — № 4, 2011. — С.122-130. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/03/1-122-130.pdf>

### **Стукаленко О.В.**

**Саморегулируемые организации в системе регулирующих органов строительной сферы Украины.**

**Аннотация.** В статье раскрыто понятие, правовой статус саморегулируемых организаций в Украине, их сущность, правовая основа деятельности, компетенция. Акцентируется внимание на основных моделях саморегулирования в сфере строительства: делегированов, добровольном и смешанном.

Приведен перечень саморегулируемых организаций Украины. Раскрыты особенности проявления некоторых их функций.

**Ключевые слова:** строительная отрасль, регулятивные органы, модели саморегулирования, саморегулируемые организации, полномочия.

**O. Stukalenko**

**Self-regulatory organizations in the system of regulators of the construction sector in Ukraine** Annotation.

**Summary.** Article devoted to the study of some aspects related to the concept, the legal status of self-regulatory organizations in Ukraine, the legal regulation of their activity and competence. The attention is focused on the basic models of self-regulation in the construction industry: delegation, voluntary and mixed. The list of self-regulating organizations of Ukraine. The features of manifestation of certain features on the example of the Ukrainian public organization «Guild of designers in construction», the All-Ukrainian public organization «Association of experts of the construction industry»; «Guild of construction engineering supervision engineers architectural objects» Ukrainian public organization. The analysis of the legislation on the definition of the terms of reference of these organizations in the field of construction activities in the context of international experience and the possibility of using this experience in Ukraine. Indicated on the imperfection of normative securing competencies of self-regulatory organizations. The author 's definition of the investigated categories. It is noted that in conditions of radical changes and transformations of the Ukrainian society is actual content of the new content of state regulation of the Institute in the context of the decentralization of power, which will increase the level of protection of the rights, freedoms and interests of individuals in the field of construction activities, to strengthen the authority of the state in the internal and external level. The solution to this extremely important issue is largely dependent on effective legislation.

**Keywords:** construction industry, regulators, self-regulatory model, the self-regulatory organization, powers.

