

## **УМОВИ ПЕРЕХОДУ ДО САМОРЕГУЛЮВАННЯ В БУДІВНИЦТВІ**

Визначено сутність поняття «саморегулювання»; розглянуто особливості діяльності саморегулюючих організацій в США та країнах Європи; наведено порівняльну характеристику саморегулювання будівництва в Росії та країнах Європи; розроблені рекомендації щодо створення в Україні будівельних СРО.

Ключові слова: саморегулювання, будівельна галузь, об'єднання, законодавча база.

The essence of "self-regulation"; are examples of self-regulatory organizations in the U.S. and Europe; indicated comparative analysis of self-construction in Russia and the countries of Europe; recommendations on the establishment in Ukraine of building self-regulatory organizations.

Keywords: self-regulation, the construction industry, associations, legal framework.

**Постановка завдання.** Сьогодні в Україні діяльність підприємств будівельної галузі регулюється переважно державою та виражається у наданні певних дозволів. При цьому державне регулювання не забезпечує якісного контролю, нагляду та відповідальності. Все це є підґрунтям для участі на ринку недобросовісних учасників, непрозорості будівельного ринку, порушення прав та інтересів споживачів. Тому для вирішення цих проблем актуальним у наш час залишається питання переходу будівельної галузі до системи саморегулювання.

У буквальному значенні саморегулювання – це накладання на себе певних обмежень без будь-якого зовнішнього примусу. У сучасній економічній теорії саморегулювання визначається як інститут, у рамках якого групою економічних агентів створюються, адаптуються та змінюються легітимні правила, що регулюють їх господарську діяльність відповідно до встановлених правил та стандартів, які не суперечать чинному законодавству.

Останнім часом все частіше говорять про необхідність розвитку саморегулювання як ефективного механізму регулювання, який доповнює, а під час й замінює державне втручання в економіку. Зміна характеру участі держави

в господарській діяльності, яка зумовлена переходом до ринкової моделі економіки, веде до виникнення нової системи правовідносин у суспільстві.

**Аналіз наукових досліджень та публікацій.** Вивченню питань створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та використання механізму саморегулювання з позиції системи державного управління присвячено низку досліджень вітчизняних і закордонних учених, зокрема праці А. А. Чухна, О. Ф. Скакун, В. Є. Вороніна, Ю. І. Єханурова, Я. А. Жаліла, П. М. Михайліді, Т. П. Богомолової, П. В. Крючкової та інших. Проте неоднозначний досвід реалізації політики саморегулювання в будівельній галузі Росії довів, що в умовах психологічної неготовності суспільства та учасників ринку, відсутності усвідомлення власної відповідальності, а головне - недосконалості відповідного законодавства, запровадження обов'язкового саморегулювання може не дати тих позитивних наслідків, на які очікує суспільство, вимагаючи ретельного обґрунтування і підготовки.

**Метою** даної статті є аналіз досвіду діяльності саморегулюючих організацій будівельного сектору інших країн та визначення передумов, дотримання яких дозволить сформувати інститут саморегулювання, здатний ефективно виконувати всі покладені на нього функції.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут саморегулювання притаманний ринковим відносинам і виникає тоді, коли суб'єкти господарювання, реалізуючи принцип свободи підприємництва, свідомо об'єднуються у професійні спільноти для вирішення задач консолідації професійних інтересів та забезпечення добросовісної господарської діяльності [1].

Питання створення й розвитку саморегулювання зараз активно дискутується в Україні і визначається як одна з основних складових сучасної демократичної правової держави. В нашій країні інтереси підприємців уповноважена захищати держава, але повсякчас їм доводиться захищатись саме від правового та адміністративного тиску й надмірного завзяття регулюючих органів державної влади. Тому саморегулювання повинне стати своєрідною моделлю партнерства між державою та суб'єктами господарювання.

Спроби саморегулювання зароджуються в Україні практично з нуля, адже на сьогоднішній день відсутня законодавча база, яка б регулювала дане питання, є лише проекти законів. Так, у Верховній Раді України зареєстровані кілька законопроектів, які стосуються питання саморегулювання: проект Закону "Про саморегулюючі організації", проект Закону "Про фахові саморегулювні і самоврядні об'єднання", проект Закону "Про саморегулювні організації".

Що стосується створення саморегулюючих об'єднань саме в будівельній галузі, то окремого проекту на разі не передбачено, проте саме в контексті подолання стагнації будівельної галузі реформування взаємовідносин органів державного управління з будівельним бізнесом набувають стратегічного значення. Так, стаття 16-1 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", яка набрала чинності 17.05.2011 р., визначає можливість створення неприбуткових об'єднань фізичних та юридичних осіб у формі саморегулюючих організацій в сфері архітектурної діяльності [2].

Об'єднання будівельних компаній є у багатьох розвинених країнах. У Німеччині, де будівельна індустрія становить 9,4% ВВП, а темп інвестицій складає 7000 євро в секунду, тривалий час існують сильні та розгалужені структури, побудовані за принципом галузевого самоврядування: Головна спілка німецької будівельної індустрії (HVDB), яка об'єднує групу підприємств з 2,5 млн. працюючих та Центральна спілка німецького будівельного підприємництва (ZUDB) із 35 тис. підприємств малого будівельного бізнесу. Крім того, працюють Асоціація малого та середнього будівельного бізнесу (BVMB), а також ціла низка профільних асоціацій, які об'єднують будівників тунелів, будівників підвальних приміщень, виробників покрівельних матеріалів та конструкцій, виробників готових дерев'яних будинків тощо. [3]

Самоврядування в США носить не вертикальний, а горизонтальний характер. Все вирішується через систему обов'язкового страхування ризику. Вважається, що поетапний контроль "страхуванням" за ходом і якістю будівництва відповідає вимогам сьогодення. Будівництво в США, а це 400

найбільших компаній з річним обсягом 235 млрд. доларів, обслуговує 150 професійних самоврядних організацій. Це наукові та виробничі асоціації: виробників громадських робіт, будівників доріг, генпідрядників, власників нерухомості, виробників бетону, теплоізоляційних матеріалів тощо. Крім того, є асоціації, що об'єднують жінок у будівництві: жінки – професіонали будівництва, жінки – власниці та керівники будівельних фірм тощо.

Шляхом саморегулювання будівельної діяльності пішла також і Російська Федерація (РФ), де з 1 січня 2010 р. набрав чинності Закон "Про саморегулюючі організації", згідно з яким єдиною підставою для роботи будь-якої будівельної чи проектної організації є її обов'язкове членство у СРО. Цим законом було відмінено ліцензування будівництва й замінено необхідністю отримання допуску для ведення відповідних робіт (будівельних, проектних чи вишукувальних).

Діяльність некомерційних об'єднань, що зареєстровані як саморегулюючі, за півторарічну практику їх існування, російські експерти оцінюють як провальну, зазначаючи, що вже на стадії формування нової системи був допущений ряд концептуальних помилок, виправити які тепер вкрай складно. Саморегулювання в Росії замість того, щоб орієнтуватися на західну модель професійного самоврядування, пішло власним шляхом, значно спотворивши основні принципи подібних об'єднань, що створило умови для різних зловживань [4].

Так, головна ідея, яка лежить в основі поняття «саморегулювання» на Заході – передача частини державних управлінських функцій професійним спільнотам. У Європі, наприклад, даний механізм застосовується вже понад півстоліття для різних професій: інженерів, лікарів, юристів, аудиторів і т. д. Ключовим моментом є те, що орган професійного самоврядування (гільдія, палата, орден) створюється державою для кожної професії тільки один, і держава сама законодавчо прописує всі правила його роботи. Членами такої організації стають особи, що мають право займатися даною професією (які мають, скажімо, ліцензією). Це другий ключовий момент: саме самі

представники професії, а не компанії – юридичні особи, які сьогодні існують, а завтра – ні. Причому участь у саморегулюючій організації є обов'язковою для всіх представників "цеху". Таким чином, створюються умови для управління професійним співтовариством самими професіоналами за встановленими державою правилами і під його контролем.

У Росії все відбулося з точністю до навпаки. Коли саморегулювання в будівельній галузі тільки зароджувалося, планувалось зробити максимум 10 проектних СРО, 3 – 4 вишукувальних і не більше 30 – 40 будівельних. Проте, в результаті у будівельників – 231 СРО, у проектувальників – 162, 28 – у вишукувальників [5]. Але найголовніше – членами СРО в російському варіанті є не фізичні, а юридичні особи, і створюються й функціонують ці організації не за рішенням держави, а з ініціативи окремо взятих людей. Фактично об'єднуватись змусили не професіоналів – носіїв конкретних знань, а апарат, який координує їх роботу, що за своїм змістом є нонсенсом (таблиця 1).

Таблиця 1. Порівняльна характеристика саморегулювання будівництва в Росії та країнах Європи

Показник	Російська Федерація	Європейські країни
Обов'язковість членства	обов'язкове	обов'язкове
Принцип об'єднання	галузевий	галузевий, за професійним спрямуванням
Наявність єдиного органу саморегулювання	немає	є
Кількість СРО	більше 400	10 – 15
Суб'єкт саморегулювання	юридичні особи	фізичні особи
Підхід до формування компенсаційного фонду	єдиний для всіх підприємств незалежно від розміру й річного доходу	індивідуальне або колективне страхування ризиків

Як бачимо з таблиці 1, при переході до саморегулювання в Росії було допущено низку концептуальних помилок й спотворень, особливо це стосується діяльності компенсаційних фондів, який зобов'язана створювати кожна СРО у розмірі не менше 1 млн. руб. на кожного члена (приблизно 284 тис. грн.). Якщо ж організацією встановлена вимога щодо страхування громадянської відповідальності учасників об'єднання, то розмір КФ може становити 300 тис. руб. на одного члена. Разом з тим, згідно доповіді

Міністерства економічного розвитку РФ "Про практику використання інституту саморегульованих організацій", загальний обсяг сформованих членами СРО в галузі будівництва, проектування та інженерних вишукувань компенсаційних фондів (КФ) у 2011 р. склав близько 21 млрд. руб., але за цей період не було зафіксовано жодного випадку компенсаційних виплат.

Перехід будівельної галузі на принципи саморегулювання повинен був сприяти підвищенню відповідальності будівельників, інвесторів та інших учасників будівельного ринку перед споживачами, створення конкурентних умов на ринку, підштовхнути модернізацію. Однак по суті, прийнятий закон звів саморегулювання до простої заміни ліцензування. Діяльність СРО перетворилася на банальний контроль за доступом на ринок будівельних компаній. 70% СРО управляється менеджментом, не имеющим непосредственного отношения к строительству [6].

Серед основних проблем, пов'язаних з формуванням та використанням КФ в російській будівельних СРО, сьогодні можна виділити такі:

- кількість і зміст видів робіт, здійснюваних членом СРО, ніяк не впливають на розмір його внеску в компенсаційний фонд. Тобто відсутній зв'язок між ризиками діяльності конкретного підприємства та тією компенсацією, на яку воно може розраховувати з одного боку та абсолютно різні за масштабами своєї діяльності підприємства урівнюються в своїх обов'язках з іншого;

- право безконтрольного розпорядження коштами КФ мають виконавчі органи СРО, що створює умови для зловживань;

- не існує механізму ліквідації компенсаційного фонду й відшкодування внесків учасникам у разі припинення СРО своєї діяльності або виходом учасника з його складу, що створює умови для появи компаній-одноденок з формально виданими допусками.

Окремо слід відзначити, що вартість отримання допуску до виконання робіт від СРО коштує значно дорожче, ніж була вартість ліцензії, а тому малий та середній бізнес потроху витісняється з ринку будівництва. Підприємства

змушені приєднуватись до більш крупних компаній як їх структурні підрозділи або ж працювати на об'єктах, що знаходяться поза регулюванням (табл. 2) [7].

Таблиця 2 – Витрати на вступ до будівельних СРО та отримання допуску

Вид платежу	Періодичність виплати	Вартість, руб.	Приблизна вартість в грн.
Внесок у компенсаційний фонд	одноразово	300000	85200
Вступний внесок	одноразово	90000	25560
Членський внесок	раз у півріччя	40000	11360
Страхові платежі	щорічно	20000	5680
Підготовка документів для вступу (послуга СРО)	одноразово	25000	7100
Витрати на пошук спеціалістів (послуга СРО)	одноразово	10000	2840
Всього		485000	137740

Як видно з таблиці 2, загальна сума витрат на вступ до СРО становить майже 500 тис. руб. (138 тис. грн.). Разом з тим, саме зниження витрат на проходження регуляторних процедур в будівництві було одним із першочергових завдань новоствореного закону в Росії. Учасники ринку будівництва відзначають, що адміністративне навантаження після відміни ліцензування галузі значно збільшилось, а корупція з кабінетів державних чиновників перемістилась у кабінети представників виконавчих органів СРО.

Аналіз російського варіанту саморегулювання свідчить, що у такому вигляді воно не лише не покращить стан будівельної галузі України, але ще більше загострить проблеми надмірних трансакційних витрат й хабарництва, тим самим збільшуючи вартість нового житла. Під час розробки аналогічного українського законопроекту необхідно врахувати досвід Росії у створенні СРО й уникнути всіх зазначених недоліків. Разом з тим, у світовій практиці накопичено достатній досвід щодо підвищення ефективності регуляторних відносин між державними органами та підприємництвом, його доцільно використовувати для побудови вітчизняної моделі сучасного управління будівельним ринком в Україні. Саморегулювання будівельної діяльності, по суті, є дієвою формою інституціонального забезпечення по-перше, за умови наявності якісного законодавства, а по-друге - за умови діяльності на ринку добросовісних й відповідальних ринкових агентів.

Використання зарубіжного досвіду дозволило створити в Україні за часи незалежності певну інституційну інфраструктуру участі будівельного бізнесу в економічному діалозі з державою. Зокрема Будівельна палата України (БПУ) утворена у листопаді 2005 р. є недержавною неприбутковою професійною самоврядною організацією, яка об'єднує 332 організації, що здійснюють більше половини обсягу будівництва житла (без урахування зведеного приватними забудовниками). Метою створення Палати є сприяння: розвитку будівельної та пов'язаних з нею галузей народного господарства, їх інтеграції у світову економіку, формуванню сучасної промислової, фінансової, торговельної інфраструктур, створенню сприятливих умов для підприємницької діяльності у сфері будівництва, всебічному розвитку будівельної індустрії, науково-технічних і торговельних зв'язків між будівельниками України та інших країн.

В Україні подальші процеси втілення недержавних форм регулювання в будівництві повинні бути поступовими і обережними. Логічно, щоб саморегулювання та державне регулювання здійснювалось паралельно, тобто доповнювали одне одного, адже держава визначає умови існування бізнесу, створює межі для його діяльності. При цьому державне регулювання має виконувати роль системоутворюючого ядра інституціоналізму, визначаючи його доцільні параметри та сучасні форми.

Представниками українського парламенту, громадських організацій підприємців було підготовлено кілька законопроектів щодо діяльності СРО, однак жоден з них не отримав повної підтримки представників вітчизняного бізнесу та законодавців. На сьогодні в Україні немає єдиної концепції законодавчого регулювання діяльності саморегульованих організацій і, як наслідок, єдина модель саморегулювання також відсутня.

За умов відсутності масового практичного досвіду саморегулювання в будівельній галузі України потрібно:

- створити інфраструктуру, обравши відповідну модель саморегулювання;
- визначити концептуальні основи переходу на саморегулювання;



- чітко сформулювати принципи об'єднання у СРО – за професійною діяльністю та галузевою належністю та визначити, в яких саме сферах господарювання доцільно застосовувати об'єднання фізичних (професійні СРО) та юридичних осіб (підприємницькі СРО)

- встановити критерії щодо забезпечення рівноправності всіх членів саморегулюючої організації, створення ефективного конкурентного середовища та захисту представників малого та середнього бізнесу;

- для запобігання конфліктним ситуаціям між СРО і всередині них необхідно чітко визначити сфери впливу, повноваження, функції, взаємозв'язки, відповідальність тощо;

- окремо мають бути визначені умови контролю за діяльністю СРО, її членів щодо виконання суспільних вимог, а також фінансової надійності, прозорості діяльності СРО та будівельних організацій (її членів).

- слід врегулювати питання державної реєстрації СРО як юридичних осіб. Дану функцію може здійснювати орган державної реєстрації або ж спеціально створений єдиний орган з питань саморегулювання, до компетенції якого слід віднести: ведення реєстру СРО, координацію їх роботи й контроль за діяльністю. Зокрема ці функції можуть бути покладені на Держкомпідприємництва;

- розробити чіткі процедури створення і ліквідації саморегулюючих організацій;

- розробити умови та порядок вступу до СРО, виходу з неї та переходу з однієї СРО до іншої;

- необхідно деталізувати порядок створення та використання КФ, який у законопроекті визначений формально. Зокрема прописати норми, які регламентують випадки настання компенсаційних виплат; порядок повернення компенсаційних внесків учасникам у разі їх виходу з СРО, ліквідації підприємства чи самої СРО; запровадження адміністративної та іншої відповідальності керуючих об'єднанням за неналежне розпорядження внесками

КФ. На сьогодні ці норми не зазначені, що за умов прийняття законопроекту в такому вигляді призведе до зловживань і корупції.

Важливо відмітити, що у разі прийняття уніфікованого нормативно-правового акта, який би унормував особливості організації та діяльності саморегульованих організацій в Україні, в подальшому необхідно буде затвердити низку нормативних актів, котрі стосуватимуться саме будівельної сфери, а тому норми закону повинні містити чіткий понятійний апарат й бути максимально прозорими.

### **Висновки.**

Перехід до саморегулювання в будівництві повинен відбуватись поступово. На початковому етапі доцільно, щоб об'єднання у СРО було добровільним задля того, щоб підприємства змогли реально оцінити їх переваги, з подальшим переходом до обов'язкового членства. Саме такий підхід до формування процесу саморегулювання, є найбільш оптимальним для будівельної галузі України, оскільки сприятиме врегулюванню суперечностей, які сьогодні існують між владою і будівельним бізнесом. Влада може мінімізувати свій вплив на економіку і почне виконувати притаманні їй функції: контроль чесних "правил гри" на ринку. Будівельники ж почнуть працювати у стабільній і прозорій системі координат, спрямовуючи свої зусилля на досягнення конкурентних переваг на ринку.

Задля уникнення недоліків діяльності СРО, притаманних російській практиці, необхідно закріпити норму щодо поділу СРО в будівництві за принципом об'єднання залежно від виконуваних робіт. На нашу думку доцільно, щоб до складу будівельних та вишукувальних СРО входили юридичні особи, а до проектних й архітектурних – фізичні особи, і щоб такі організації створювались у формі професійних об'єднань; аби саморегулювання не перетворювалось у корумпований комерційний сектор, потрібно запровадити механізм визначення розміру членського внеску у компенсаційний фонд СРО, враховуючи ризики діяльності, перелік та обсяги виконуваних робіт (за рік) для кожної організації або фізичної особи окремо.

Також у разі зміни основного виду діяльності або зростання річного доходу організації, доцільно передбачити періодичний перегляд розміру членського внеску у КФ, адже збільшення обсягів робіт веде до підвищення ймовірної відповідальності.

### Література

1. Науменко А. В. Щодо переходу до саморегулювання оціночної діяльності в Україні / А. В Науменко // Часопис Київського університету права. – 2009. – №4. – С. 229 – 234.

2. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011р. №3038VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17>.

3. Суркова Ю. Самоврядні організації як модель державно-суспільного партнерства на будівельному ринку України // Вісник КНЕУ. – 2009. – №1. – С. 25 – 35.

4. Сердюк Т. В. Саморегулювання в Україні : переваги та недоліки в сучасних економічних умовах / Т. В. Сердюк // Економічний вісник НТТУ «КПІ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.kpi.ua/ru/node/343>

5. Модель саморегулювання в строительстве изначально ошибочна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irn.ru/articles/27165.html>.

6. Федорова А. СРО в строительстве – рождение в муках. // А. Федорова, А. Астахова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opes.ru/1243973.html>.

7. СРО в строительстве, допуски СРО. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://srobuild.ru/?page\\_id=30](http://srobuild.ru/?page_id=30)

**Ключові слова:** дозвільні процедури, інституціональне середовище, будівництво, корупція, саморегулювання, саморегулюючі організації.

**Keywords:** licensing procedures, institutional environment, construction, corruption, . self-regulation, self-regulatory organization.

**Ключевые слова:** разрешительные процедуры, институциональная среда, строительство, коррупция, саморегулирование, саморегулирующие организации.