

Адміністративне право

УДК 342.922

Паренте Любов Миколаївна

аспірантка

Хмельницького університету управління та права

Паренте Любовь Николаевна

аспирантка

Хмельницького университета управления и права

Parente Liubov

Graduate Student of the

Khmelnytsky University of Management and Law

**ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ САМОРЕГУЛЬОВАНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ
ПОНЯТИЕ И ВИДЫ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
CONCEPTS AND TYPES OF SELF-REGULATED ORGANIZATIONS**

Анотація. На підставі проведеного аналізу законодавства та наукової літератури у статті конкретизовано поняття, ознаки та види саморегульованих організацій (надалі – СРО) як суб'єктів адміністративно-правових відносин з делегованими повноваженнями. Виокремлено загальні ознаки СРО: некомерційний (непідприємницький) характер діяльності; об'єднання на підставі членства учасників певної професійної, господарської діяльності; контроль за діяльністю членів СРО. Класифіковано СРО за предметом регулювання, критерієм обов'язковості членства, наявністю делегованих публічно-владних повноважень. Зазначено, що спеціальними законами за видами професійної діяльності закріплено додаткові обов'язкові критерії, яким повинна відповідати певна організація для набуття статусу СРО. Аргументовано доцільність закріплення критеріїв набуття статусу СРО виключно на рівні закону.

Запропоновано створити Єдиний реєстр СРО за аналогією з Ліцензійним реєстром. Розпорядником Єдиного реєстру доцільно визначити Державну регуляторну службу України та розмістити такий реєстр на її сайті. У такому реєстрі доцільно зазначити суб'єкта господарювання, якому надано статус СРО; вид професійної діяльності; характер членства у такій СРО; наявність делегованих публічно-владних повноважень; у випадку наявності делегованих повноважень – їх перелік та підстава делегування; припинення статусу СРО з визначенням дати та підстави припинення. Зазначено закріпити режим відкритості та загальнодоступності таких відомостей. Аргументовано доцільність визначення на підзаконному рівні строків внесення відомостей у Єдиний реєстр СРО. За аналогією зі строками, встановленими Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та Порядком формування і ведення ліцензійного реєстру, запропоновано закріпити строк в один робочий день після прийняття рішення про надання статусу СРО або припинення такого статусу. Конкретизовано поняття СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями, а саме як наділеного в установленому законом порядку делегованими публічно-владними повноваженнями суб'єкта господарського або професійного саморегулювання з обов'язковим членством.

Ключові слова: саморегульована організація, делеговані публічно-владні повноваження, господарське саморегулювання, професійне саморегулювання, обов'язкове членство, Єдиний реєстр СРО.

Анотація. На основаних проведеного аналізу законодавства и научной литературы в статье конкретизировано понятие, признаки и виды саморегулируемых организаций (далее - СРО) как субъектов административно-правовых отношений с делегированными полномочиями. Выделены общие признаки СРО: некоммерческий (непредпринимательских)

характер деятельности; объединения на основании членства участников определенной профессиональной, хозяйственной деятельности; контроль за деятельностью членов СРО. Классифицированы СРО по предмету регулирования, критерию обязательности членства, наличию делегированных публично-властных полномочий. Отмечено, что специальными законами по видам профессиональной деятельности закреплены дополнительные обязательные критерии, которым должна соответствовать определенная организация для приобретения статуса СРО. Аргументирована целесообразность закрепления критериев получения статуса СРО исключительно на уровне закона. Предложено создать Единый реестр СРО по аналогии с Лицензионным реестром. Распорядителем Единого реестра целесообразно определить Государственную регуляторную службу Украины и разместить такой реестр на ее сайте. В таком реестре целесообразно отразить предприятия, которому предоставлен статус СРО; вид профессиональной деятельности; характер членства в такой СРО; наличие делегированных публично-властных полномочий; в случае наличия делегированных полномочий - их перечень и основание делегирования; прекращения статуса СРО с определением даты и основания прекращения. Предложено закрепить режим открытости и общедоступности таких сведений. Аргументирована целесообразность определения на подзаконном уровне сроков внесения сведений в Единый реестр СРО. По аналогии со сроками, установленными Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований» и Порядком формирования и ведения лицензионного реестра, предложено закрепить срок в один рабочий день после принятия решения о предоставлении статуса СРО или прекращения такого статуса. Конкретизировано понятие СРО с делегированными публично-властными полномочиями, а именно как наделенного в установленном

законом порядке делегированными публично-властными полномочиями субъекта хозяйственного или профессионального саморегулирования с обязательным членством.

Ключевые слова: саморегулируемая организация, делегированные публично-властные полномочия, хозяйственное саморегулирование, профессиональное саморегулирование, обязательное членство, Единый реестр СРО.

Summary. The article specifies the concepts, characteristics and types of self-regulatory organizations (further - SRO) as subjects of administrative relations with delegated powers. The SRO's general signs are singled out: non-commercial activity; certain professional or economic activities association; control over the activities of SRO's members. SRO are classified by subject of regulation, the mandatory membership, delegated public authority. Special professional activities laws establish additional mandatory criteria that must be met by a certain organization to obtain the SRO's status. The SRO's Unified Register like License Register is proposed. The State Regulatory Service of Ukraine is proposed as the administrator. The SRO's Unified Register should include the business entity with the SRO's status; type of professional activity; the nature of membership in such an SRO; availability of delegated public authority; in case of delegated powers - their list and grounds for delegation; termination of the SRO status with determination of the date and grounds for termination. It is specified to fix the mode of openness and public availability of such information. The expediency of determining the deadlines for entering information into the Unified Register of SROs at the secondary level is argued. By analogy with the terms established by the national law, it is proposed to set a deadline of one working day after the decision to grant or terminate SRO status. The SRO with delegated public authority is specified as a subject of economic or professional

self-regulation with mandatory membership endowed with delegated public authority in the manner prescribed by law.

Key words: *self-regulatory organization, delegated public authority, economic self-regulation, professional self-regulation, mandatory membership, Unified Register of SRO.*

Постановка проблеми. Однією з необхідних умов впровадження Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні є законодавче забезпечення діяльності саморегульованих організацій (надалі – СРО). Більшість проблемних питань щодо законодавчого забезпечення саморегулювання пов'язано саме з неурегульованістю правового статусу СРО, зокрема це неоднозначність щодо порядку утворення та діяльності СРО, їх організаційно-правової форми, неналежне виконання СРО функцій щодо контролю за її членами. Шляхи та способи розв'язання проблем, запропоновані у Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні [1], передбачають необхідність комплексного аналізу законодавства з метою визначення видів СРО, яким можливо делегувати окремі функції з регулювання господарської та професійної діяльності; конкретизації поняття СРО. Забезпечення для діючих СРО, а також непідприємницьких товариств, які мають ознаки СРО, сприятливих умов діяльності неможливе без конкретизації поняття, ознак та видів таких організацій, їх функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового статусу СРО досліджувалися у науковій літературі представниками цивільного, господарського права. Зокрема, це О.М. Гончаренко [2], якою детально досліджено правове становище СРО господарської діяльності. В.В. Кочиним досліджено види СРО у цивільних правовідносинах [3]. Юридичні ознаки, організаційно-правові форми, правосуб'єктність СРО досліджено Н.Ю. Філатовою [4]. У той же час, адміністративно-правові засади статусу СРО з делегованими повноваженнями та обов'язковим

членством у вітчизняній науковій літературі досліджено фрагментарно. Зокрема, О.Л. Левчишиною проаналізовано окремі питання статусу СРО як учасника адміністративних правовідносин [5]. Слід зазначити, що іноземними дослідниками проведено дисертаційні дослідження щодо особливостей адміністративно-правового статусу СРО. Це роботи А.Ф. Алгазіної [6], З.М. Баймуратової [7].

Необхідність конкретизації поняття, ознак та видів СРО як суб'єктів адміністративно-правових відносин з делегованими повноваженнями обумовлює актуальність теми дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є уточнення поняття, ознак та видів СРО як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Поняття СРО визначено у декількох законах та нормативно-правових актах підзаконного характеру за певними видами професійної діяльності. Узагальнене визначення СРО у чинному законодавстві відсутнє.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» СРО професійних учасників фондового ринку – неприбуткове об'єднання учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, крім депозитаріїв, утворене відповідно до критеріїв та вимог, установлених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку [8]. Поняття СРО за видами професійної діяльності закріплено також у Законі України «Про інститути спільного інвестування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про кредитні спілки».

Аналіз низки підзаконних нормативно-правових актів (Положення про делегування СРО адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень; Положення про делегування Національною

комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок; Положення про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень об'єднанню страховиків) вказує на наступні ознаки СРО: об'єднання суб'єктів певної професійної діяльності; створення у встановленому спеціальним законом порядку; внесення інформації про організацію до реєстру СРО. У Положенні про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень об'єднанню страховиків передбачено ще одну обов'язкову ознаку: делегування окремих повноважень.

У останньому Законопроекті «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» від 17 грудня 2019 року № 2613, який було внесено на розгляд Кабінетом Міністрів України, запропоновано наступне визначення СРО: недержавна неприбуткова організація, що об'єднує суб'єктів господарювання та/або суб'єктів професійної діяльності для саморегулювання у межах здійснюваної ними господарської або професійної діяльності, яка відповідно до цього Закону набула такого статусу. Проте таке визначення не відображає істотні ознаки саморегулювання та використовує термін «недержавна неприбуткова організація», що не вирішує питання визначеності організаційно-правової форми СРО.

Аналіз наукової літератури дозволяє виокремити наступні загальновизнані ознаки СРО: некомерційний (непідприємницький) характер діяльності; об'єднання на підставі членства учасників певної професійної, господарської діяльності; контроль за діяльністю членів СРО. Окремі науковці виділяють додаткові ознаки СРО. Зокрема, Н.Ю. Філатова зазначає наступні специфічні ознаки СРО: об'єднання на підставі членства учасників підприємницької та/або професійної діяльності за ознакою єдності галузі

виробництва товарів (виконання робіт, надання послуг тощо) або виду професійної діяльності без мети отримання прибутку й подальшого розподілу його між членами; наявність подвійної мети утворення таких організацій і споживачів їх товарів (робіт, послуг, інших об'єктів), а у випадках делегування СРО публічно-владних повноважень – і публічного інтересу також; здійснення нормотворчої, контрольної і штрафної функції по відношенню до членів організації, що передбачено локальними корпоративними актами [9, с. 5]. В цілому, погоджуюсь з визначеними авторкою специфічними ознаками, слід вказати на неоднозначність віднесення СРО до юридичних осіб приватного права, адже сама авторка зазначає, що СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями є юридичними особами публічного права. Тобто СРО можуть мати статус як юридичної особи приватного права, так і публічного права. Не можна погодитися і з тим, що публічний інтерес як мета утворення має місце тільки щодо СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями. Адже СРО, що створюються на добровільній основі та не мають такі повноваження, завжди окрім приватного інтересу захищають і публічні інтереси щодо захисту прав споживачів, забезпечення належної якості робіт, товарів послуг у сфері певної професійної діяльності.

Т.А. Остапенко виділяє наступні ознаки професійних СРО: чітко визначений перелік професій, представники яких можуть надавати публічні послуги; суб'єкти набувають спеціального статусу; на власний розсуд вирішують питання управління в межах своєї компетенції та відповідно своєму внутрішньому переконанню; їх діяльність спрямована на виконання публічно-управлінських функцій; не займають жодних посад в державних органах та органах місцевого самоврядування [10].

Погоджуючись з запропонованими ознаками професійних СРО з делегованими повноваженнями, є логічним зробити висновок про віднесення таких СРО до суб'єктів владних повноважень.

Як вказується у юридичній науковій літературі, держава реалізує власну економічну політику, спрямовану на захист стратегічних інтересів, що часто не співпадають або ідуть у розріз із інтересами сусідніх держав. Економічна політика держави реалізується різними компетентними органами та посадовими особами через прийняття та забезпечення виконання законів та підзаконних актів. І саме забезпечення виконання у багатьох випадках досягається через застосування державного контролю та нагляду за господарською діяльністю [11, с. 100]. Наявність статусу СРО не свідчить про відсутність будь-якого впливу на таку організацію з боку держави. Остання на основі законів визначає особливості їх правового статусу та намагається здійснювати контроль і нагляд за їх діяльністю, а також вести їхній облік. Можливо слід запровадити ведення реєстру СРО за аналогією з Ліцензійним реєстром.

Слід також вказати, що як у законодавстві, так і у науковій літературі є достатньо розгалужені системи класифікації СРО. Аналіз Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні дозволяє виділити СРО за предметом регулювання, критерієм обов'язковості членства, наявністю делегованих публічно-владних повноважень. За предметом регулювання СРО поділяються на організації господарського саморегулювання та організації професійного саморегулювання. За критерієм обов'язковості членства виділяються СРО з добровільним та обов'язковим вступом. При цьому, за загальним правилом членство в СРО є добровільним, якщо інше не передбачено спеціальними законами. Обов'язковість членства передбачена у сфері нотаріату, адвокатської, аудиторської, архітектурної, страхової діяльності, професійної діяльності на ринку цінних паперів, адмініструванні недержавних пенсійних фондів, діяльності арбітражних керуючих, кредитних спілок. За наявністю делегованих публічно-владних повноважень СРО поділяються на такі, яким законом передбачена

можливість делегування публічно-владних повноважень та такі, яким така можливість не передбачена.

Аналіз законодавства вказує, що для СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями закріплюється імперативна вимога обов'язкового членства.

Слід вказати, що окрім зазначених узагальнених ознак, спеціальними законами за видами професійної діяльності закріплено додаткові обов'язкові критерії, яким повинна відповідати певна організація для набуття статусу СРО. Проте законодавство у цій частині є несистемним. В цілому, можна виділити наступні додаткові критерії набуття статусу СРО без делегованих публічно-владних повноважень: внутрішня сертифікація членів; певна кількість членів СРО; відсоткова частка учасників певного ринку або професії. Для СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями на законодавчому рівні передбачено більшу кількість додаткових критеріїв. Окрім вищезазначених вимог, на нормативному рівні закріплюється фіксоване членство, затвердження внутрішніх документів, правил та стандартів діяльності, а також засобів контролю, наявність певного фінансового, технічного та матеріального забезпечення, кваліфікаційні та освітні вимоги до керівників СРО. Слід вказати, що у певних сферах професійної діяльності закріплюється на рівні закону можливість створення СРО з делегованими публічними повноваженнями, проте конкретні вимоги для набуття статусу такого СРО не визначаються внаслідок неприйняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. У деяких випадках критерії набуття статусу СРО прописано як на рівні закону, так і підзаконного нормативно-правового акту. Проте вони не є ідентичними.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зазначене вказує на доцільність закріплення критеріїв набуття статусу СРО виключно на рівні закону. Окрім цього,

представляється доцільним створити Єдиний реєстр СРО за аналогією з Ліцензійним реєстром. Формувати та вносити відомостей у такий реєстр повинні всі органи державної влади та місцевого самоврядування, які мають право відповідно до закону надавати статус СРО. Розпорядником Єдиного реєстру доцільно визначити Державну регуляторну службу України та розмістити такий реєстр на її сайті. У такому реєстрі доцільно зазначити суб'єкта господарювання, якому надано статус СРО; вид професійної діяльності; характер членства у такій СРО; наявність чи відсутність делегованих публічно-владних повноважень; у випадку наявності делегованих повноважень – їх перелік та підстава делегування; припинення статусу СРО з визначенням дати та підстави припинення. Відомості, які будуть вноситися у реєстр, повинні бути відкритими та загальнодоступними. На підзаконному рівні доцільно визначити строки внесення відомостей у Єдиний реєстр СРО. За аналогією зі строками, встановленими Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [12] та Порядком формування і ведення ліцензійного реєстру [13], доцільно закріпити строк в один робочий день після прийняття рішення про надання статусу СРО або припинення такого статусу. Нормативна класифікація СРО вказує на доцільність конкретизації поняття СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями, а саме як наділеного в установленому законом порядку делегованими публічно-владними повноваженнями суб'єкта господарського або професійного саморегулювання з обов'язковим членством.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року №308-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>

2. Гончаренко О.М. Саморегулювання господарської діяльності: питання теорії та практики: монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2019. 418 с.
3. Кочин В. В. Цивільно-правові відносини участі суб'єктів підприємництва у саморегулювних організаціях: монографія. К. : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015. 128 с.
4. Філатова Н.Ю. Саморегульовані організації як суб'єкти цивільного права : монографія. Х. : Право, 2016. 240 с.
5. Левчишина О.Л. Організації саморегулювних професій як учасники адміністративних правовідносин // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 90-92.
6. Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 – административное право; административный процесс // Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. Омск: 2017. 237 с.
7. Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право. Москва. 2010. 23 с.
8. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 року № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
9. Філатова Н.Ю. Саморегулювні організації як суб'єкти цивільного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х.: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2014. 21 с.

10. Остапенко Т.А. Зміст адміністративних правовідносин за участю представників самоврядних професій // Форум права. 2015. № 1. С. 229-234.
11. Деревянко Б.В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 4. С. 99–102.
12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України в редакції від 26.11.2015 року № 835-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. №2. Ст. 17.
13. Порядок формування і ведення ліцензійного реєстру: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 року № 755 // Урядовий кур'єр. 2020. № 167.

References

1. Pro sxvalennya Konceptsiyi reformuvannya insty`tutu samoregulyuvannya v Ukrayini: rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 10 travnya 2018 roku №308-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>
2. Goncharenko O.M. Samoregulyuvannya gospodars`koyi diyal`nosti: py`tannya teorii i ta prakty`ky`: monografiya. K.: NDI pry`vatnogo prava i pidpry`yemny`chtva imeni akademika F.G. Burchaka NAprN Ukrayiny`, 2019. 418 s.
3. Kochy`n V. V. Sy`vil`no-pravovi vidnosy`ny` uchasti sub'yektiv pidpry`yemny`chtva u samoregulivny`x organizaciyax: monografiya. K. : NDI pry`vatnogo prava i pidpry`yemny`chtva imeni akademika F. G. Burchaka NAprN Ukrayiny`, 2015. 128 s.
4. Filatova N.Yu. Samoregul`ovani organizaciyi yak sub'yekty` sy`vil`nogo prava : monografiya. X. : Pravo, 2016. 240 s.

5. Levchyshyna O.L. Organizatsiyi samoregulivnykh profesij yak uchasnyky administratyvnykh pravovidnosyn // Yurydychny j naukovy j elektronny j zhurnal. 2017. № 1. S. 90-92.
6. Algazy na A.F. Samoregulyrovany e kak vy d upravlencheskoj deyatel'nosti (admy'ny'straty'vno-pravovoj arvo) : dy's. ... kand. Yury'd. nauk : 12.00.14 – admy'ny'straty'vnoe arvo; admy'ny'straty'vny j process // Federal'noe gosudarstvennoe byudzhethoe obrazovatel'noe uchrezhdeny e vysshhego obrazovany'ya «Omsky j gosudarstvenny j uny'versy'tet y'm. F.M. Dostoevskogo. Omsk: 2017. 237 s.
7. Bajmuratova Z.M. Samoregulyruemye organy'zacy'y v sfere predpny'matel'skoj deyatel'nosti : admy'ny'straty'vno-pravovoj aspekt : avtoref. dy's. ... kand. yury'd. nauk : 12.00.14 – admy'ny'straty'vnoe pravo, fy'nansovoe pravo, y'nformacy'onnoe pravo. Moskva. 2010. 23 s.
8. Pro cinni papery' ta fondovy' j ry' nok: Zakon Ukrayiny' vid 23.02.2006 roku № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
9. Filatova N.Yu. Samoregulivni organizatsiyi yak sub'yekty' cy'vil'nogo prava : avtref. dy's. ... kand. yury'd. nauk. X.: Nacional'ny j yury'dy'chny j uny'versy'tet imeni Yaroslava Mudrogo. 2014. 21 s.
10. Ostapenko T.A. Zmist administratyvnykh pravovidnosyn za uchastyu predstavny'kiv samovryadny'kh profesij // Forum prava. 2015. № 1. S. 229-234.
11. Derevyanko B.V. Pro udoskonalennya zdijsnennya derzhavnogo kontrolyu ta naglyadu za diyal'nisty' sub'yektiv gospodaryuvannya // Yurydychny j naukovy j elektronny j zhurnal. 2015. № 4. S. 99–102.
12. Pro derzhavnu reyestratsiyu yury'dy'chny'x osib, fizy'chny'x osib-pidpny'yemciv ta gromads'ky'x formuvan': Zakon Ukrayiny' v redaktsiyi vid 26.11.2015 roku № 835-VIII // Vidomosti Verhovnoyi Rady' Ukrayiny'. 2016. № 2. St. 17.

13. Poryadok formuvannya i vedennya licenzijnogo reyestru: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 26.08.2020 roku № 755 // Uryadovy`j kur'yer. 2020. № 167.