

О. В. ГОВОРУН

здобувач кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, Харків
e-mail: hoslaw@nulau.edu.ua



**ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕГУЛЯТИВНИХ ФУНКЦІЙ
САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ¹**

Досліджено проблеми делегування державних повноважень саморегульним організаціям залежно від правового статусу СРО. Якщо учасниками СРО є суб'єкти господарювання або самозайняті особи, що отримують дозвіл на професію, то обсяг повноважень є більш широким. Або, якщо учасниками подібної організації є професіонали, то обсяг повноважень значно вужчий.

Ключові слова: саморегульвна організація, делегування державних повноважень, забезпечення регулятивних функцій СРО.

Постановка проблеми. У юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення статусу саморегульвних організацій (далі — СРО). Можна сказати, що зараз існує дві основні ідеї СРО: 1) саморегульвні організації являють собою продовження державного регулювання і замінюють його. Стосовно суб'єктів підприємницької діяльності, які є членами СРО, саморегульвна організація буде здійснювати функції контролю за дотриманням ними не тільки внутрішніх правил і стандартів СРО, а й законодавства в цілому. Таким СРО передаються державно-владні повноваження. Ця позиція, на нашу думку, в цілому не суперечить принципам господарського права; 2) саморегульвні

¹ Роботу виконано у межах цільової комплексної програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (№ державної реєстрації 0111U000962)

організації створюються для забезпечення саморегулювання учасників господарських відносин. Основне завдання СРО — сприяти самоорганізації відносин між її учасниками. При цьому саморегулювання повинно бути не продовженням державного регулювання, а протиставлятися йому. У другому випадку СРО розробляють стандарти і правила для своїх членів і стежать тільки за їх дотриманням і не можуть наділятися державно-владними повноваженнями [1]. На наш погляд, мають право на існування обидві точки зору.

Тобто, якщо законодавець наділяє некомерційні громадські організації державними функціями, то останні вже перестають бути такими. Тому некомерційні організації при виконанні публічних функцій, пов'язаних із здійсненням контролю та нагляду за дотриманням, наприклад, стандартів і правил, а також положень чинного законодавства фактично виконують функції організаційно-господарського забезпечення. Саме тому Ю. О. Тихомиров зазначав, що «самоврядування набуває властивостей самоорганізованої публічної влади та самоздійснюваного управління, отримуючи визнання як у теорії, так і в законодавстві» [2, с. 116]. При цьому дослідник виділяв такі види самоврядування, як місцеве самоврядування, національне самоврядування, професійне самоврядування (на різних рівнях), самоврядування за інтересами (у рамках об'єднань та громадських об'єднань) [2, с. 116].

Отже, на наш погляд, необхідно проводити відмінності між некомерційними організаціями «без публічно-правових елементів» та некомерційними організаціями у вигляді СРО, що виконують публічно значущі функції. Але в останньому випадку господарсько-правовий статус СРО істотно змінюється, оскільки такий елемент статусу, як добровільність, зникає [3, с. 16]. Проте В. С. Плескачевський вважає, що механізмами саморегулювання у розвинутих економіках є звичай ділового обороту, кодекси корпоративної етики, інститути професійного саморегулювання [4]. А зазначене не передбачає обов'язковості членства.

Таким чином, делегування повноважень держави на користь СРО має на меті виконання публічно значущих функцій з боку цих СРО.

Тобто виникають запитання: чи можуть взагалі некомерційні організації наділятися державними функціями; чи є у зв'язку з цим організаційно-правова форма некомерційної організації адекватної стосовно СРО?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні проблеми особливостей діяльності некомерційних організацій займають вагоме місце в роботах науковців-господарників, а саме: О. М. Вінник, Д. В. Задихайла, В. К. Мамутова, В. М. Пашкова, О. П. Подцерковного, В. А. Устименка, В. С. Щербини тощо. Проте зазначені науковці залишили поза увагою питання делегування функцій держави такому виду некомерційних організацій, як саморегулювні організації.

Формулювання цілей. Метою цієї статті є дослідження господарсько-правового забезпечення регулятивних функцій саморегульним організаціям шляхом делегування функцій держави.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Модельного закону про саморегульні організації, прийнятого Міжпарламентською Асамблеєю країн — учасниць СНД (Постанова № 29-7 від 31 жовтня 2007 р.), саморегульними організаціями визнаються некомерційні організації, створені з метою здійснення саморегулювання, що засновані на членстві, об'єднують суб'єктів підприємницької діяльності виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг) або ринку вироблених товарів (робіт, послуг), що об'єднують суб'єктів професійної діяльності одного виду або що об'єднують недержавні пенсійні фонди.

Необхідно зазначити, що вищевикладена теза цілком збігається з точкою зору правознавця, дослідника у сфері охорони здоров'я, В. М. Пашкова, який звертає увагу на необхідність розмежування діяльності саморегульних організацій і професійних самоврядних організацій, оскільки саморегульні організації створюються суб'єктами господарювання, а професійні самоврядні організації — професіоналами, що не зареєстровані як суб'єкти господарської діяльності [5, с. 55].

Далі в Модельному законі продовжено, що СРО визнається некомерційна організація, створена відповідно до законодавства про некомерційні організації, тільки за умови її відповідності всім встановленим законодавством вимогам. До цих вимог, крім зазначених вище, належать: 1) об'єднання у складі саморегульної організації як її членів не менше 25 суб'єктів підприємницької діяльності або недержавних пенсійних фондів або не менше 100 суб'єктів професійної діяльності, якщо іншими законами відносно саморегульних організацій, що об'єднують суб'єктів підприємницької або професійної діяльності певного виду, не встановлено інше; 2) наявність правил і стандартів підприємницької або професійної діяльності, обов'язкових для виконання всіма членами саморегульної організації; 3) забезпечення саморегульної організації додатковою майновою відповідальністю кожного її члена перед споживачами вироблених товарів (робіт, послуг) й іншими третіми особами за допомогою встановлення відносно членів саморегульної організації вимоги страхування і (або) за допомогою формування компенсаційного фонду саморегульної організації.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 цього Закону членство суб'єктів підприємницької або професійної діяльності в саморегульних організаціях є добровільним.

Відповідно до ст. 6 Модельного закону саморегульна організація здійснює такі основні функції: 1) розробляє і встановлює вимоги до членства суб'єктів

підприємницької або професійної діяльності, діяльності недержавних пенсійних фондів у саморегульвній організації, у тому числі вимоги до вступу в саморегульвну організацію; 2) притягає до відповідальності членів саморегульвної організації за порушення вимог законодавства держави, статуту саморегульвної організації, правил і стандартів саморегульвної організації; 3) утворює третейські суди для вирішення спорів, що виникають між членами саморегульвної організації, а також між ними і споживачами вироблених членами саморегульвної організації товарів (робіт, послуг), іншими особами, відповідно до законодавства про третейські суди; 4) здійснює аналіз діяльності своїх членів на підставі інформації, що подається ними в саморегульвну організацію у формі звітів, у порядку, встановленому статутом саморегульвної організації або іншим документом, затвердженим рішенням загальних зборів членів саморегульвної організації; 5) представляє інтереси членів саморегульвної організації в їх відносинах з органами державної влади, органом банківського регулювання та банківського нагляду, органами місцевого самоврядування; 6) організовує професійне навчання, атестацію працівників — членів саморегульвної організації або сертифікацію вироблених членами саморегульвної організації товарів (робіт, послуг); 7) забезпечує інформаційну відкритість діяльності своїх членів, опубліковує цю інформацію в порядку, встановленому цим Законом та внутрішніми документами саморегульвної організації.

Саморегульвна організація має право здійснювати також інші, передбачені статутом саморегульвної організації, функції, що не суперечать законодавству.

У цьому контексті СРО має право: 1) здійснювати контроль за підприємницькою або професійною діяльністю своїх членів щодо дотримання ними вимог національного законодавства, правил і стандартів саморегульвної організації; 2) від свого імені оскаржувати в установленому законодавством порядку будь-які акти, рішення і (або) дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що порушують права і законні інтереси саморегульвної організації, її членів чи створюють загрозу такого порушення; 3) брати участь в обговоренні проектів національних законів і інших нормативних правових актів держави, державних програм з питань, пов'язаних із предметом саморегулювання, а також направляти в органи державної влади висновки про результати проведених нею незалежних експертиз проектів нормативних правових актів; 4) вносити на розгляд органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції з питань формування та реалізації державної політики щодо предмета саморегулювання; 5) здійснювати запити в органах державної влади й органах місцевого самоврядування та отримувати відповідну інформацію в установленому законодавством порядку.

Відповідно до ст. 8 Модельного закону: 1) СРО здійснює контроль за дотриманням своїми членами правил та стандартів СРО при здійсненні підприємницької або професійної діяльності; 2) у сфері підприємницької та професійної діяльності, де не визначено уповноважений державний орган, що має право здійснювати контроль (нагляд) за відповідними видами підприємницької та професійної діяльності, СРО має право брати на себе такі функції; 3) СРО самостійно визначає форми контролю, терміни, періодичність проведення перевірок діяльності своїх членів; 4) планові перевірки діяльності члена СРО не можуть проводитися більше одного разу на рік, і терміни проведення таких перевірок повинні визначатися статутом СРО, якщо інше не встановлено законодавством; 5) підставою для проведення позапланової перевірки діяльності члена СРО може бути тільки представлена СРО скарга на дії (бездіяльність) члена СРО, що порушує правила та стандарти СРО.

У разі виявлення порушень діяльності члена СРО саморегулювальна організація за підсумками перевірки має право: 1) приймати рішення, які зобов'язують члена СРО усунути виявлені за підсумками перевірки порушення та встановлювати терміни усунення таких порушень; 2) попереджувати члена СРО; 3) приймати рішення про виключення члена із СРО; 4) звертатися у випадках, встановлених законодавством про адміністративні правопорушення, в уповноважений державний орган з контролю (нагляду) за діяльністю членів СРО з клопотанням про звернення до суду або про дискваліфікацію своїх членів, які є фізичними особами-підприємцями; 5) приймати інші рішення, що не суперечать законодавству.

СРО несе перед своїми членами в порядку, встановленому чиним законодавством та статутом СРО, відповідальність за неправомірні дії працівників СРО при здійсненні ними контролю за діяльністю членів СРО.

СРО не має права здійснювати підприємницьку діяльність, не має права засновувати господарські товариства і товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність, яка є предметом саморегулювання для цієї СРО, і ставати учасником таких господарських товариств. При цьому СРО також не має права здійснювати такі дії та здійснювати такі операції, якщо інше не передбачено законодавством: 1) надавати належне їй майно в заставу в забезпечення виконання зобов'язань своїх членів і (або) інших осіб; 2) видавати поручительства іншим особам, за винятком своїх працівників; 3) придбавати акції, облігації та інші цінні папери; 4) надавати позики іншим особам, за винятком своїх працівників; 5) отримувати позики від своїх членів; 6) забезпечувати виконання своїх зобов'язань заставою майна своїх членів, виданими ними гарантіями та дорученнями; 7) укладати зі своїми членами будь-які договори майнового страхування або особистого страхування своїх працівників; 8) ви-

ступати посередником (комісіонером, агентом) зі збуту вироблених товарів (робіт, послуг); 9) надавати належне їй майно в оренду; 10) орендувати майно своїх членів.

Особа, що здійснює функції одноосібного виконавчого органу саморегульованої організації, не має права: 1) придбавати цінні папери, емітентами яких або боржниками за якими є члени СРО, їх дочірні і залежні господарські організації; 2) укладати з членами СРО, їх дочірніми і залежними господарськими організаціями будь-які договори майнового страхування, кредитні договори, угоди про доручення; 3) здійснювати як фізична особа-підприємець діяльність, яка є предметом саморегулювання для цієї СРО; 4) засновувати господарські товариства, ставати учасником товариств, що здійснюють підприємницьку діяльність, яка є предметом саморегулювання для цієї СРО.

Тобто в цілому в Модельному законі про саморегульовані організації передбачена можливість делегування повноважень.

Цікавий приклад делегування окремих повноважень держави викладено в Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності, затвердженому наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 жовтня 2014 р. № 282.

Цей Порядок визначає процедуру делегування Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності повноважень, визначених законом, а також здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень.

Саморегульованій організації делегуються повноваження в обсязі, визначеному наказом Мінрегіону, якщо вона: 1) внесена згідно з Порядком реєстрації СРО організацій у сфері архітектурної діяльності до державного реєстру СРО у сфері архітектурної діяльності за напрямом діяльності, за яким така організація має намір отримати делеговане повноваження; 2) прийняла та погодила із Мінрегіоном порядок реалізації делегованого повноваження (зміни до нього), дія якого поширюватиметься на всіх суб'єктів архітектурної діяльності, щодо яких буде реалізовуватися делеговане повноваження; 3) має фінансові ресурси, достатні для покриття витрат, пов'язаних зі здійсненням делегованого повноваження; 4) має власне або орендоване за договором на строк не менше одного року приміщення, а також матеріально-технічні, інформаційні та кадрові ресурси, достатні для якісної реалізації делегованого повноваження.

Для набуття делегованих повноважень СРО подає до Мінрегіону такі документи: 1) заяву про делегування повноважень за напрямом діяльності СРО; 2) копію рішення органу управління СРО про намір отримання нею делего-

ваних повноважень; 3) прийнятий та погоджений із Мінрегіоном порядок реалізації делегованого повноваження, яким передбачається, що делеговані повноваження здійснюються згідно з нормативно-правовими актами та/або нормативними документами, що регулюють відповідну діяльність, зокрема для проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; 4) копії фінансової звітності за останній звітний період та затвердженого відповідним органом управління СРО бюджету (фінансового плану) на поточний звітний період із зазначенням кошторису витрат для реалізації делегованих повноважень; 5) інформацію про наявність у СРО власного або орендованого за договором на строк не менше одного року приміщення; 6) інформацію про матеріально-технічне, інформаційне та кадрове забезпечення; 7) відомості про склад виконавчих та контролюючих органів СРО із зазначенням щодо кожної особи таких даних: прізвища, ім'я, по батькові, займаної посади, освіти, стажу роботи, засобів зв'язку (телефону, електронної пошти).

СРО набуває делегованих їй повноважень з дня опублікування Мінрегіоном рішення про делегування повноваження у визначеному ним офіційному виданні.

Під час здійснення делегованого повноваження СРО керується вимогами нормативно-правових актів та нормативних документів, що регулюють відповідну діяльність. В цьому випадку це постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єкта архітектури». В цій постанові мова йде виключно про професійну атестацію виконавців.

Або, наприклад, відповідно до ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», у кожному виді професійної діяльності Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку може делегувати СРО такі повноваження: збирання, узагальнення та аналітичне оброблення даних щодо провадження відповідного виду професійної діяльності; проведення перевірок провадження відповідного виду професійної діяльності, дотримання вимог законодавства про цінні папери, правил, стандартів професійної поведінки; подання їй обов'язкового для розгляду клопотання про припинення дії ліцензії на провадження професійним учасником фондового ринку певного виду діяльності; сертифікація фахівців фондового ринку; видача ліцензій особам, які здійснюють професійну діяльність на фондовому ринку.

Крім того, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у встановленому нею порядку може делегувати інші повноваження СРО.

У цьому випадку необхідно зауважити, що учасниками такої СРО є так звані самозайняті особи.

Висновки. На нашу думку, залежно від правового статусу, в контексті того, чи є створена така організація, по-перше, суб'єктами господарювання або самозайнятими особами або, по-друге, відповідними професіоналами відрізняється й можливий обсяг делегованих повноважень. Більш того, держава має право встановлювати для всіх громадян, які бажають здійснювати публічну діяльність, обов'язкові умови призначення на посаду та перебування на посаді.

У цілому ж слід погодитись із позицією Д. В. Задихайла, який у структурі правового господарського порядку виділяє підсистему правовідносин зворотного зв'язку від суб'єктів господарювання та їх об'єднань до держави щодо формування, корекції та реалізації державної економічної політики та окремих її напрямів, зокрема через визначення змісту господарсько-правової політики в частині удосконалення існуючих правових режимів господарювання та механізмів забезпечення законності у сфері господарських відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Грачев Д. О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса / Д. О. Грачев // Журнал рос. права. – 2004. – № 1. – С. 121–126.
2. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 339 с.
3. Алиев А. А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина : учеб. пособие / А. А. Алиев. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 2000. – 207 с.
4. Плескачевский В. С. Концепция саморегулирования (общие положения) 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.r-o-g.ru/iles/Principy_SRO.ppt.ppt.
5. Пашков В. М. Публічно-правові засоби саморегулювання медичної та фармацевтичної діяльності / В. М. Пашков // Медичне право. – 2015. – № 2(16). – С. 52–62.
6. Задихайло Д. В. Правові засади формування та реалізації економічної політики держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Д. В. Задихайло. – Х., 2013. – 38 с.

REFERENCES

1. Grachev D. O. (2004) Samoreguliruemyye organizatsii: problemyi opredeleniya pravovogo statusa 1.121 – 126.
2. Tihomirov Yu. A. (1995). Publichnoe pravo. Uchebnik. M. BEK.
3. Aliev A. A. (2000) Konstitutsionnoe pravo na ob'edinenie v sisteme prav i svobod cheloveka i grazhdanina. Uchebnoe posobie. M. Zakon i pravo, Yuniti.
4. Pleskachevskiy V.S. (2003) Kontseptsiya samoregulirovaniya (obschie polozheniya). Retrieved from: www.r-o-g.ru/iles/Principy_SRO.ppt.ppt

5. Pashkov V. M. (2015). Publichno-pravovi zasobi samoregulyuvannya medichnoyi ta farmatsevtichnoyi diyalnosti. *Medichne pravo*.2(16). 52 – 62.
6. Zadykhaylo D. V. (2013) *Pravovi zasady formuvannya ta realizatsiyi ekonomichnoyi politiki derzhavi : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk*.Harkiv.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2015

А. В. ГОВОРУН

соискатель кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГУЛЯТИВНЫХ ФУНКЦИЙ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Исследуются проблемы делегирования государственных полномочий саморегулируемым организациям в зависимости от их правового статуса. Если участники СРО являются субъектами хозяйствования или самозанятыми лицами, которые должны получать разрешение на профессию, то объём полномочий может быть более широким. Если участниками СРО являются профессионалы, то такой объём меньше.

Ключевые слова: саморегулируемые организации, делегирование государственных полномочий, обеспечение регуляторных функций СРО.

O. V. HOVORUN

PhD. Student, the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

ECONOMIC AND LEGAL FRAMEWORK OF REGULATIVE FUNCTIONS OF SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS

Problem setting. There is no single approach to determination of the status of self-regulatory organizations (hereafter — SRO) in the juridical literature. Delegation of state powers in favor of SROs is aimed at execution of publicly significant functions. This brings up the questions: can non-commercial organizations be vested with governmental functions; is an organizational and legal form of a non-commercial organization is adequate to an SRO?

Recent research and publications analysis. Theoretical issues of activities of non-commercial organizations are considered in scientific papers of O. M. Vinnyk, D. V. Zadykhaylo, V. K. Mamutov, V. M. Pashkov, O. P. Podtserkovnyi, V. A. Ustymenko, V. S. Shcherbyna, etc. Nevertheless, issues of delegation of governmental functions to SROs have not been sufficiently considered.

Paper objective. The article objective is to research the economic and legal framework of regulative functions for SROs based on deregulation of governmental functions.

Paper main body. According to Paragraph 1, Article 3 of the Model Law on Self-Regulatory Organizations accepted by Interparliamentary Assembly of the CIS Member Nations (the Resolution No. 29-7 of 31.10.2007), self-regulatory organizations are non-commercial organizations based on membership, which carry out self-regulation and join business entities belonged to a single branch of production of goods (works, services) or a market of produced commodities, which join entities of the professional activity of a single type or non-public pension funds.

There is a need to differ activities of SROs and professional self-governing organizations. SROs are created by business entities. At the same time, professional self-governing organizations are created by professionals being not registered as business entities.

Conclusions of the research. Depending on the legal status of SROs, a possible amount of delegated authorities can vary. The state is eligible for establishment of obligatory terms concerning appointment to a position and filling a position for all the citizens, who desire to carry out the public activity.

Short Abstract for an article

Abstract. The article research issues of delegation of governmental authorities to self-regulatory organizations depending on their legal status. The author has substantiated that if SRO members are business entities or self-employed persons gaining prohibition to carry out the professional activity, an amount of authorities is greater. If members of a respective organization are professionals, an amount of authorities is considerably smaller.

Key words: self-regulatory organization, delegation of governmental authorities, providing regulative functions of SROs.