

ОРГАНІЗАЦІЇ САМОРЕГУЛІВНИХ ПРОФЕСІЙ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

OF SELF-REGULATING PROFESSIONS AS MEMBERS OF ADMINISTRATIVE RELATIONSHIPS

Левчишина О.Л.,
аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті розкрито історичні аспекти становлення інституту організацій саморегульованих професій і визначено деякі види організацій саморегульованих професій. Подано ознаки представників саморегульованих професій, а також визначено складові елементи адміністративних правовідносин за участю організацій саморегульованих професій. Проаналізовано деякі види організацій саморегульованих професій, визначено їхні повноваження. Обґрунтовано позицію щодо визнання організацій саморегульованих професій як суб'єктів публічної адміністрації й доцільність визнання в науковій доктрині та закріплення цього інституту на законодавчому рівні.

Ключові слова: організації саморегульованих професій, адміністративні правовідносини, публічне управління, професійне самоврядування, суб'єкти публічної адміністрації, ознаки представників саморегульованих професій.

В статье раскрыты исторические аспекты становления института организаций саморегулируемых профессий и определены некоторые виды организаций саморегулируемых профессий. Приведены признаки представителей саморегулируемых профессий, а также основные элементы административных правоотношений с участием организаций саморегулируемых профессий. Проанализированы некоторые виды организаций саморегулируемых профессий, определены их полномочия. Обоснована позиция о признании организаций саморегулируемых профессий в качестве субъектов публичной администрации и целесообразности признания в научной доктрине и закреплении данного института на законодательном уровне.

Ключевые слова: организации саморегулируемых профессий, административные правоотношения, публичное управление, профессиональное самоуправление, субъекты публичной администрации, признаки представителей саморегулируемых профессий.

The article revealed the historical aspects of the formation of the Institute self-regulatory organizations and professional organizations identified certain types samorehulivnyh professions. The study attributes are representatives of self-regulating professions, and also the components of administrative relationships with the participation of organizations self-regulating professions. Analyzed some types of organizations self-regulating professions by their authorities. Reasonable position on the recognition of self-regulating professions as subjects of public administration and the advisability of recognition in the scientific doctrine and consolidation of this institution by law.

The article gives examples of organizations self-regulatory professions such as the Notary Chamber of Ukraine Audit Chamber, the Association advocates self-regulatory organizations in the field of land management and self-regulatory organizations in the field of architecture. These are some of these organizations and the authority delegated power-management functions that perform these organizations. Implicitly, these organizations are members of administrative relations. This article is relevant because the scientific doctrine is not self-regulating professions Research Institute and is not reasonable that he is the subject of such public administration.

Key words: self-regulatory organization of professional, administrative, legal, public administration, professional government, public administration entities, attributes smorehulivnyh representatives of professions.

У сучасному суспільстві відбувається розвиток суспільних відносин, у якому організації саморегульованих професій (далі – ОСП) відіграють важливу роль. Перш ніж дослідити роль і місце ОСП в адміністративних правовідносинах, варто проаналізувати правову природу й види ОСП.

Варто зазначити, що натеper відсутній законодавчий акт, який би регулював суспільні відносини, пов'язані з діяльністю ОСП. Однак попит на утворення та функціонування таких професійних організацій розвивається як з боку держави, так і з боку професіоналів, про що свідчить функціонування таких професійних об'єднань, як об'єднання адвокатів, нотаріусів, оцінювачів, аудиторів, які бажають відстоювати свої інтереси та раціонально встановлювати правила здійснення своєї діяльності.

Актуальність теми зумовлена розвитком суспільних відносин, реалізацією принципу дерегуляції суспільних відносин і зменшенням впливу регулювання з боку держави адміністративно-правових відносин, у якому саморегульовані організації здійснюють свою діяльність незалежно та самоврядно, а також здійснюють делеговані владно-управлінські функції.

Дослідженням питання ролі ОСП в адміністративних правовідносинах і в адміністративному судочинстві займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Т.А. Остапенко, Р.С. Мельник, Р.О. Куйбіда, В.М. Бевзенко, Т.О. Коломоєць, О.М. Пасенюк та інші.

Характеризуючи ОСП як учасників адміністративних правовідносин, варто звернути увагу на те, що саме поняття організації саморегульованих професій (self-regulatory organization) прийшло до нас із зарубіжних країн. Інститут ОСП бере свій

початок ще з часів римського приватного права. Так, наприклад, союзи ремісників, які згадуються в Законах XII таблиць, об'єднувалися для досягнення цілей. Корпорації хлібопекарів, майстрів, мореплавців та інших професій об'єднувалися для захисту своїх прав, розробляли й затверджували власні правила та норми поведінки [2, с. 11–12].

Однією з найбільш кількісних ОСП було об'єднання адвокатів. На початку XIII ст. адвокати почали об'єднуватися в перші колегії, які мали назву «судові Іни». Одним із головних їхніх завдань було переведення стажистів у звання адвоката, а також здійснення поточного контролю й нагляду за внутрішньою дисципліною. За недотримання правил адвоката могли позбавити права на зайняття адвокатською діяльністю. У XIII ст. в Англії на підставі Королівського закону про адвокатуру адвокати почали об'єднуватися в перші колегії. У 1302 р. були утворені самоврядні адвокатські колегії у Франції. В адвокатських об'єднаннях утворювалися різноманітні дисциплінарні органи, які застосовували стягнення до порушників. У Національному акті відновлення промисловості 1933 р. вперше згадується термін «саморегульована організація». Учені того часу дійшли висновку, що подолання Великої депресії можливе через залучення професійних асоціацій до регулятивної діяльності, яке полягає в делегуванні таким асоціаціям частини публічно-владних повноважень. Щодо професійного об'єднання, то найбільша самоврядна організація лікарів була заснована в США в середині XIX ст. [2, с. 15–16]. Згодом у європейських країнах почали утворюватися ОСП і їхнім головним завданням було регулювання суспільних відносин і виконання делегованих публічно-владних повноважень.

Отже, ми можемо зробити висновок, що історичні процеси та розвиток суспільних відносин призвели до виникнення й функціонування ОСП, що сприяє професійній дерегуляції на ринку послуг, що є дуже позитивним і перспективним.

Варто зазначити, що ОСП можуть функціонувати у сфері приватного та публічного права й бути учасниками як у публічно-правових, так і в приватноправових відносинах. Це пояснюється суб'єктивним складом і змістом правовідносин.

Важливо також зазначити, що ОСП складається з представників організації в конкретно визначеній сфері професійної діяльності. Наприклад, Нотаріальна палата України складається з представників цієї палати, тобто нотаріусів, які на законних підставах займаються такою діяльністю.

Діяльність членів організації саморегулювальних професій має такі ознаки:

- надають публічні послуги;
- набувають спеціального статусу;
- на власний розсуд вирішують питання управління в межах своєї компетенції та відповідно до свого внутрішнього переконання;
- їхня діяльність спрямована на виконання публічно-управлінських функцій;
- не займають жодних посад у державних органах та органах місцевого самоврядування [3, с. 231–232].

Як зазначає Т.А. Остапенко, представники саморегулювальних професій – це фізичні особи певних професій, які можуть самостійно вирішувати питання внутрішнього управління, мають адміністративну та спеціальну професійну правосуб'єктність, надають публічні послуги не перебуваючи на державній службі й не займаючи посад в органах місцевого самоврядування. До представників саморегулювальних професій належать аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники під час виконання ними цих функцій тощо [3, с. 231–232].

Без осіб, які здійснюють професійну діяльність, сам феномен ОСП існувати не може.

Логічним є те, що саме професіонали краще знають ситуацію, володіють ситуацією, яка склалася на ринку тих послуг, що вони надають. Тому нотаріуси чи аудитори в силу своїх знань і досвіду краще розуміють усі тонкощі своєї справи та можуть дати професійну оцінку і сприяти вирішенню питань, які цікавлять клієнта. Наприклад, Аудиторська палата виконує такі функції:

- здійснює сертифікацію осіб, які мають намір займатися аудиторською діяльністю;
- затверджує стандарти аудиту;
- затверджує програми підготовки аудиторів і за погодженням із Національним банком України програми підготовки аудиторів, які здійснюватимуть аудит банків;
- веде Реєстр аудиторських фірм та аудиторів;
- здійснює контроль за дотриманням аудиторськими фірмами й аудиторами вимог Закону України «Про аудиторську діяльність», стандартів аудиту, норм професійної етики аудиторів;
- здійснює заходи із забезпечення незалежності аудиторів під час проведення ними аудиторських перевірок та організації контролю за якістю аудиторських послуг;

– регулює взаємовідносини між аудиторами (аудиторськими фірмами) в процесі здійснення аудиторської діяльності й у разі необхідності застосовує до них стягнення [9, с. 243].

Отже, згідно з тими повноваженнями, які здійснює Аудиторська палата України (далі – АПУ), можна зробити висновок, що держава делегувала їй владно-державні функції, тому можна сказати, що АПУ є суб'єктом публічної адміністрації, який бере безпосередню участь в адміністративних правовідносинах.

Згідно з науковими підходами та законодавчим визначенням, у публічно-правових відносинах одним із суб'єктів є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня службова або посадова особа, а також інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на

основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Іншою стороною є фізична чи юридична особа. Важливим елементом у цих відносинах є наявність публічного інтересу. Науковці трактують поняття публічного інтересу по-різному, проте спільними ознаками є задоволення суспільного інтересу й обов'язок держави чи іншої особи щодо задоволення такого інтересу.

Варто наголосити, що мета адміністративних правовідносин полягає в забезпеченні пріоритету прав і свобод людини та громадянина й гарантуванні публічно-сервісної функції діяльності суб'єктів публічної адміністрації, утвердженні людиноцентристської теорії адміністративного праворозуміння. Саме на реалізацію зазначеної мети адміністративних правовідносин і спрямовують діяльність ОСП.

Аналізуючи статус ОСП як учасників адміністративних правовідносин, важливо охарактеризувати елементи таких відносин, щоб надалі можна було визначати адміністративні правовідносини за участю ОСП.

Ми вважаємо, що для виникнення адміністративних правовідносин необхідні адміністративні норми, юридичний факт і суб'єктивний склад адміністративних правовідносин.

Як зазначає Р.С. Мельник, публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень і впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права. У дослідженні науковець зараховує суб'єктів делегованих владних повноважень до суб'єктів здійснення публічного управління. Отже, ОСП, виконуючи владно-управлінські функції, здійснюють публічне управління в державі та є суб'єктами публічної адміністрації [8, с. 96–97].

Обов'язковим елементом адміністративних правовідносин є наявність адміністративних норм. Адміністративні норми – це врегульовані правила поведінки у сфері публічного управління, які виникають з метою забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина у відносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також з іншими суб'єктами під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

В.Б. Авер'янов зазначив, що залежно від функцій адміністративні правовідносини можна поділити на дві групи, а саме: регулятивні та правоохоронні. Регулятивні правовідносини – це ті, що пов'язані з реалізацією позитивної функції адміністративного права. До правоохоронної функції належать ті, що полягають у захисті порушеного встановленого законодавством суспільного порядку. Застосування державного примусу й заборон є наслідком правоохоронної функції [2, с. 64].

Щодо змісту адміністративних правовідносин за участю представників ОСП, то, як зазначає науковець Т.А. Остапенко, вони становлять такі їхні права та обов'язки: 1) здійснювати функції, визначені законодавством; 2) брати участь у саморегулювальних організаціях; 3) самостійно визначати питання своєї внутрішньої організації; 4) брати участь у законотворчій діяльності, зокрема в тому, що стосується регулювання їхньої професійної діяльності [3, с. 232].

Для дослідження обраної теми як приклад проаналізуємо такі види ОСП. Згідно із Законом України «Про землеустрій», а саме в ст. 63, саморегулювальні організації у сфері землеустрою є юридичними особами, які діють на засадах самоврядування й діяльність яких не має на меті отримання прибутку.

Представниками такої організації є фізичні особи, які визнані сертифікованими інженерами-землепорядниками в порядку, встановленому Законом України «Про землеустрій», отримали свій статус відповідно до вимог Закону і здійснюють повноваження з громадського регулювання землеустрою.

Закон України «Про землеустрій» визначає кількісний склад саморегулювальної організації, який повинен налічувати не

менше ніж 250 сертифікованих інженерів-землепорядників [4, с. 282].

Саморегульні організації у сфері землеустрою можуть здійснювати внутрішню сертифікацію своїх членів з метою здійснення контролю за якістю проведених ними робіт із землеустрою для забезпечення прав та інтересів людини і громадянина у відносинах із державою.

Зокрема, питання видачі внутрішніх сертифікатів інженерів-землепорядникам призводить до створення саморегульованих організацій, яким делеговані владні повноваження для захисту прав та інтересів людини і громадянина, які надалі призведуть до участі таких організацій у адміністративних правовідносинах.

Тому виконання делегованих владних повноважень для захисту прав і свобод людини та громадянина за участю ОСП у сфері землеустрою є зразком участі цих організацій в адміністративних правовідносинах.

Ще одним показовим прикладом ОСП є адвокатське самоврядування. Засади адвокатського самоврядування втілює в життя Національна асоціація адвокатів України, яка є недержавною некомерційною професійною організацією, що об'єднує всіх адвокатів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування, створена на засадах професійної належності для сприяння розвитку і зміцнення інституту адвокатури в Україні, підвищення рівня правової допомоги, що надається адвокатами, ролі й авторитету адвокатури в суспільстві, захисту прав і законних інтересів членів організації. Варто зробити висновок, що Національна асоціація адвокатів України як професійна саморегульована організація є суб'єктом публічної адміністрації, суб'єктом владних повноважень. Держава делегувала владні повноваження адвокатам для організації та контролю за адвокатською діяльністю, складанням іспитів і забезпечення якості надання безоплатної правової допомоги.

Згідно із Законом України «Про безоплатну правову допомогу», вторинна правова допомога надається адвокатами, які включені до Реєстру адвокатів, котрі надають безоплатну вторинну правову допомогу [5, с. 577].

У реалізації адміністративних правовідносин за участю ОСП останні наділені правами й обов'язками. Такими правами й обов'язками можуть бути виконання законних наказів і вказівок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що стосуються ОСП; надання публічних послуг громадянам; звернення в адміністративний суд за захистом прав, свобод та інтересів людини і громадянина від порушень з боку органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Ще одним із видів суб'єктів публічної адміністрації є професійні організації будівельників, архітекторів, які самостійно можуть вирішувати питання свого внутрішнього значення. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку реєстрації саморегульованих організацій

у сфері архітектурної діяльності» від 13.05.2014 № 137 визначає процедуру реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності; порядок унесення відомостей про них до державного реєстру саморегульованих організацій; перелік документів, які подаються для реєстрації; підстави відмови тощо [7].

У процесі своєї діяльності ці організації виступають як учасники адміністративних правовідносин, коли вони виконують делеговані владні повноваження у сфері архітектурної діяльності.

Згідно із Законом України «Про архітектурну діяльність», саморегульовані організації – це неприбуткові добровільні об'єднання фізичних і юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу. Законом також визначено, що саморегульовані організації у сфері архітектурної діяльності можуть на підставі делегованих повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, і залучатися до ліцензування господарської діяльності членів саморегульованої організації [8, с. 246].

Важливо зазначити, що відбулося формування системи професійної атестації виконавців робіт у будівництві, а також професійних об'єднань, утворених такими сертифікованими фахівцями, що дало фаховим об'єднанням змогу долучитися до регулювання свого професійного середовища.

Запровадження інституту саморегулювання як альтернативного державному механізму регулювання допуску на будівельний ринок виконавців окремих видів робіт є втіленням принципу дерегуляції та надання таким організаціям владних державних функцій.

Можемо зробити висновок, що у сфері архітектури саморегульовані організації виконують делеговані владні повноваження та є учасниками адміністративних правовідносин.

Отже, ми навели лише деякі приклади ОСП як учасників адміністративних правовідносин, які виконують і можуть виконувати владно-управлінські функції. Беззаперечно, вони є важливим суб'єктом публічної адміністрації в питанні реалізації публічного управління.

Аналізуючи вищевикладене, звертаємо увагу на те, що функціонування в Україні професійних саморегульованих організацій є вагомим розвитком наукової доктрини і професійної дерегуляції. Варто наголосити, що ці суб'єкти виконують функції держави, які остання делегувала їм згідно із законодавством. Відповідно, і в адміністративних правовідносинах ОСП беруть активну участь і сприяють забезпеченню прав, свобод та інтересів людини і громадянина, що є метою цих правовідносин, і утвердженню людиноцентристської теорії адміністративного праворозуміння.

Ми вважаємо, що доцільно закріпити на законодавчому рівні й визнати в науковій доктрині такий спеціальний вид суб'єкта публічно-правових відносин публічної адміністрації, як ПСО.

ЛІТЕРАТУРА

1. Філатова Н.Ю. Саморегульовані організації як суб'єкти цивільного права : [монографія] / Н.Ю. Філатова. – Х. : Право, 2016. – 240 с.
2. Адміністративне право : [підручник] : у 2 т. / ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Остапенко Т.А. Зміст адміністративних правовідносин за участю представників самоврядних професій / Т.А. Остапенко // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 229–234.
4. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
5. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
6. Про затвердження Порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 13.05.2014 № 137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14>.
7. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
8. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 95–98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21.
9. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.