

МІСЦЕ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

THE PLACE OF SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

Красавцев А.І., аспірант відділу аспірантури та докторантури

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

У цій статті аналізуються наявна нормативно-правова база діяльності саморегулювальних організацій в Україні та існуючі наукові праці з цієї тематики. Разом із підзаконними нормативно-правовими актами досліджуються також концептуальні й такі, які не мають прямого відношення до таких організацій, але також містять у собі окремі положення, які стосуються їх діяльності. Також акцентується увага на законопроекти, розробка яких активно здійснюється у зв'язку з запровадженням та встановленням інституту саморегулювання в Україні, та один з яких має стати основою для повноцінного юридичного закріплення таких організацій. На підставі дослідженого матеріалу визначено, що в цілому такі організації визнаються як перспективний та ефективний елемент здійснення регулювання господарської та професійної діяльності, а також визнається те, що їх діяльність потребує відповідного правового забезпечення. Окремо наголошується на саморегулювальних організаціях як на суб'єктах делегованих владних повноважень, оскільки їх виконання є основним елементом участі таких організацій у процесі регулювання господарської та професійної діяльності.

За результатами дослідження виявлено недоліки наявного нормативно-правового забезпечення, у зв'язку з чим висунені пропозиції можливих варіантів їх вирішення. Наголошено на необхідності відображення у законодавстві окремих положень стосовно функціонування саморегулювальних організацій, зокрема, порядку створення та припинення такої організації. Підкреслюється необхідність прийняття основного Закону, який має визначати фундаментальні положення стосовно цього типу організацій. Зроблено висновок, що в цілому розвиток таких організацій гармонічно поєднується з децентралізаційними процесами в Україні та, у зв'язку з наявними тенденціями в країні, є цілком логічним та закономірним явищем.

Ключові слова: саморегулювальні організації, саморегулювання, правовий статус.

This article analyzes the existing legal framework for self-regulatory organizations in Ukraine and existing scientific papers on this topic. Along with by-laws, conceptual and those that are not directly related to such organizations, but also contain certain provisions relating to their activities, are also examined. Attention is also paid to draft laws, the development of which is actively carried out in connection with the introduction and establishment of the institution of self-regulation in Ukraine, and one of which should become the basis for full legal consolidation of such organizations. Based on the researched material, it is determined that in general such organizations are recognized as a promising and effective element of regulation of economic and professional activities, and it is recognized that their activities require appropriate legal support. Special attention is paid to self-regulatory organizations as subjects of delegated power, as the implementation of which is the main element of participation of such organizations in the regulation of economic and professional activities. The results of the study revealed the shortcomings of the existing legal framework, in connection with which proposals were made for possible solutions. Emphasis is placed on the need to reflect in the legislation certain provisions regarding the functioning of self-regulatory organizations, in particular the procedure for establishing and terminating such an organization. The need to adopt a basic law that should define the fundamental provisions for this type of organization is emphasized. It is concluded that in general the development of such organizations is harmoniously combined with the decentralization processes in Ukraine and, due to the existing trends in the country, is quite logical and natural.

Key words: self-regulatory organizations, self-regulation, status.

Актуальність дослідження. Протягом останнього десятиріччя саморегулювальні організації (далі – СРО), тобто організації, які об'єднують суб'єктів певного виду господарської або професійної діяльності, починають відігравати дедалі більшу роль у процесі регулювання такої діяльності, підтверджуючи можливість зменшення навантаження на державні органи.

В розробленій спеціально для цієї мети Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні [1], (далі – Концепція) констатовано підвищений попит на СРО та висловлено припущення, що цьому типу регулювання притаманний високий рівень ефективності. Практика застосування СРО цілком узгоджується із внутрішніми процесами в нашій державі, пов'язаними з децентралізацією влади та дерегулюванням підприємництва. Як слушно вказується в науковій літературі: «саморегулювальні організації сприяють усуненню недочільних та необґрунтованих обмежень, наприклад, пов'язаних із ліцензуванням, а також зі зменшенням рівня корупції завдяки певній децентралізації економіки» [2, с. 42].

Утім, попри наявність в Україні практики створення та функціонування організацій цього типу, а також діючих нормативно-правових актів, у яких закріплено положення стосовно поняття, призначення та механізмів функціонування окремих СРО, можна констатувати, що нормативно-правове забезпечення цього типу організацій залишається в початковому стані та потребує подальшої роботи в напрямку його розробки та вдосконалення.

Проблема фрагментарності визначення правового становища СРО також порушується у вітчизняних дослідженнях. Так, Ю.Н. Філатова у своєму дослідженні [3] вказує на відсутність єдиної моделі правового регулювання діяльності СРО та існування механізмів правового регулювання діяльності таких організацій лише у вигляді нормативно-правових актів, які стосуються окремих галузей. В.В. Кочин зазначає, що часткове відображення СРО в законодавстві та вітчизняних наукових дослідженнях фактично унеможлиблює формування єдиної Концепції саморегулювання [4, с. 35]. О.М. Гончаренко стверджує, що здійснення нагляду та контролю за діяльністю СРО відображене недостатньо, а також поширюється тільки на офіційно створені організації цього типу у певних напрямках діяльності. Також у дослідженні О.М. Гончаренко наголошує на необхідності створення прозорого та відкритого механізму перевірок та контролю за діяльністю СРО шляхом не тільки з боку відповідних державних органів, але й із залученням процедури громадського контролю [5, с. 162], що є неможливим без належного нормативно-правового забезпечення.

Метою дослідження є визначення місця СРО у вітчизняному законодавстві та можливих шляхів удосконалення теперішньої нормативно-правової бази у цій сфері.

Виклад основного змісту. У Законі України «Про громадські об'єднання» [6] (який можна вважати одним із базових для добровільних об'єднань фізичних осіб

та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів) вказано, що сфера його дії не розповсюджується на СРО (ч. 2 ст. 2 Закону).

Вимоги до СРО у конкретній сфері або виді діяльності, механізми взаємозв'язків із відповідним державним органом та коло прав і обов'язків цього виду організацій визначаються на підставі окремих нормативно-правових актів. Такі акти мають підзаконний характер та є підставою для визначення правового статусу окремих СРО. Для прикладу можна навести Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 137 від 13.05.2014 року «Про затвердження порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності» [7], Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 282 від 13.10.2014 року «Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності» [8], Наказ Міністерства розвитку громад на території України № 105 від 28.12.2020 року «Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів-проектувальників саморегульованій організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія проектувальників у будівництві» [9], Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України № 7153 від 12 квітня 2007 року «Про затвердження Положення про делегування саморегульованій організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень» [10] та Постанову Кабінету Міністрів України № 398 від 5 червня 2013 року «Про затвердження порядку визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою» [11].

Вказані нормативно-правові акти є яскравими прикладами офіційних документів, у яких затверджено відповідні вимоги для визнання організації саморегулювальною, обсяг її повноважень, права та обов'язки. Так, наприклад, для визнання організації саморегулювальною у сфері землеустрою відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 398 від 05.06.2013 року «Про затвердження порядку визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою» [11], така організація має нараховувати щонайменше 250 сертифікованих інженерів-землепорядників, і таких спеціалістів має бути щонайменше 90 відсотків. Аналогічні вимоги наводяться у Постанові Кабінету Міністрів України № 1668 від 13.12.2001 року «Про затвердження порядку визнання Фондом державного майна саморегульованої організації оцінювачів» [12], згідно з положеннями якої склад СРО оцінювачів має становити не менш як 250 професіональних оцінювачів, а також цих спеціалістів повинно бути не менш як 90 відсотків від загального складу. З огляду на зазначене вище, можна стверджувати про певну стандартизацію, тобто ту основу, що може бути використана як під час розробки базового Закону, який би врегулював діяльність СРО загалом, так і підзаконних нормативно-правових актах, спрямованих на регламентацію правового статусу інших СРО.

Зокрема, для розв'язання проблем, пов'язаних із СРО та формуванням таких організацій як повноцінних суб'єктів регулювання, Кабінетом Міністрів України розроблена вже згадувана в цій статті Концепція [1]. У вказаній Концепції наголошено на відсутності законодавчого регулювання діяльності СРО професійної та господарської діяльності, порядку їх утворення та припинення, необхідності розробки та прийняття фундаментальних нормативно-правових актів для СРО, незалежно від напрямку діяльності. Варто додати, що висновки, вказані у Концепції [1], ґрунтуються на вже розроблених існуючих планах та програмах розвитку та зосереджують увагу на інформаційній, аграрній та туристичній сферах. Підстави для акцентування уваги

на цих галузях, як на пріоритетних, передбачені такими нормативно-правовими актами, як Доктрина інформаційної безпеки та оборони, затверджена Указом Президента України № 47/2017 від 25.02.2017 року [13], Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 168 від 16.03.2017 року [14] та Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1437 від 30.12.2015 року [15].

У Доктрині інформаційної безпеки та оборони України [6] передбачено, що розвиток механізмів саморегуляції засобів масової інформації на засадах соціальної відповідальності є важливим інструментом для забезпечення захисту і розвитку інформаційного простору України, а також забезпечення права на інформацію громадян України. Згідно з Стратегією розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [14] для забезпечення стабільного розвитку галузі, інститут саморегулювання у сфері туризму та курортів має бути запроваджений шляхом створення національної туристичної організації. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року [15] визначає, що одним зі шляхів здійснення стимулювання створення та функціонування об'єднань виробників сільськогосподарської продукції виступає делегування владних повноважень. Проте чітких механізмів розвитку саморегулювання ні у відповідних сферах, ні загалом не визначено.

Варто пам'ятати, що наявність значних прогалин у вітчизняній нормативно-правовій базі, пов'язаній із регулюванням діяльності СРО, призводить до так званого «стихійного саморегулювання», яке визначається О.М. Гончаренком як таке, що виникає внаслідок відсутності відповідних правових норм та будь-якого контролю з боку держави [16, с. 70]. На думку Т.В. Сердюк, стихійне саморегулювання виникає внаслідок прагнення суб'єктів підприємницької діяльності встановлювати власні правила на ринку шляхом отримання певних повноважень для того, щоб обмежити появу можливих конкурентів [2]. Відповідно виникає загроза отримати результат діяльності СРО прямо протилежний від очікуваного. Т.В. Сердюк також вважає, що внаслідок діяльності таких організацій існує можливість появи тенденції до монополізації, яка може виникнути внаслідок обмеженої кількості учасників на певному ринку, та суперечить законодавству України, яке визначає одним з основних елементів економіки наявність вільної конкуренції, та недопущення формування монополій [2].

Для розв'язання проблеми недостатності законодавчого врегулювання діяльності СРО, необхідним є завершення розробки та прийняття Закону, в якому будуть визначені положення, які врегулюють процеси, пов'язані зі створенням, реєстрацією, діяльністю та припиненням діяльності СРО на загальному рівні, незалежно від галузі. Напрацювання у цьому напрямі існують у вигляді проектів законів, а саме проекту Закону України «Про саморегульовані організації» від 18.12.2018 року, розробленого існуючим на той час Міністерством економічного розвитку і торгівлі України [17], проекту Закону України «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» від 17.12.2019 року (законопроект № 2613 [18]) та проекту Закону України «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» від 15.10.2020 року (законопроект № 4221 [19]). Вказані законопроекти містять у собі як визначення відповідних термінів, так і визначення механізмів різних аспектів функціонування СРО, в тому числі організаційних. Водночас варто зазначити, що на розгляд у Верховній Раді знаходиться лише законопроект № 4221, який включено до порядку денного ще 15.12.2020 року.

Вважається, що остаточно розробка базового Закону має здійснитись шляхом поєднання положень наявних проектів Закону, зокрема відображення відповідних

положень, у яких мають визначатись вимоги для набуття організацією статусу СРО незалежно від напрямку діяльності, та здійснено узагальнення наявних положень, окремі елементи яких залежать від напрямку діяльності організації. З метою створення законодавчої основи діяльності СРО варто підтримати пропозиції внесення змін до статті 42 Конституції України, а саме: «доповнити дану статтю положенням про гарантування державою саморегуляції господарської діяльності» [20, с. 34]. Фактично внесення цієї зміни до Конституції в перспективі робить необхідним прийняття базового Закону, завдяки чому СРО отримують відповідну нормативно-правову основу для їх визнання, в тому числі учасниками адміністративних правовідносин та делегування їм владних управлінських функцій.

З метою чіткішої регламентації окремих положень створення та діяльності СРО з урахуванням специфіки сфери функціонування такої організації, є потреба у прийнятті уточнюючих нормативно-правових актів, в яких має бути встановлено порядок визнання організації саморегулювальною, її реєстрації, виконання делегованих повноважень. Прикладом можуть бути наведені раніше Накази центральних органів виконавчої влади та Постанови Кабінету Міністрів України.

Вірогідним шляхом для запобігання виникнення стихійного саморегулювання та усіх, пов'язаних із цим негативних наслідків, є зобов'язання усіх організацій цього типу здійснювати державну реєстрацію під час створення, запровадження відповідних реєстрів СРО, а також недопущення діяльності незареєстрованих належним чином організацій. Для недопущення виникнення тенденцій втрати контролю

за діяльністю СРО, а також певної «хаотичності», виникає потреба врегулювання механізму взаємозв'язків саморегулювальних організацій із відповідними державними органами, що своєю чергою зумовлює розробку відповідних нормативно-правових актів. Такі норми мають бути спрямовані на мінімізацію ризиків, пов'язаних із діяльністю СРО, запобігання виходу діяльності СРО з-під нагляду держави, особливо в частині делегованих повноважень. Наявність відповідного законодавства має забезпечити необхідний фундамент для сприйняття таких організацій як дієвих та перспективних суб'єктів регулювання господарської та професійної діяльності.

Підсумки. Варто зазначити, що для реалізації Концепції та визначення СРО як суб'єктів делегованих владних повноважень необхідно, окрім гарантування підтримки та забезпечення функціонування таких організацій з боку держави, завершити розробку та прийняти базовий Закон, в якому будуть закріплені загальні положення функціонування СРО; синхронізувати, ґрунтуючись на існуючих нормативно-правових актах, основні вимоги для визнання організації саморегулювальною, що матиме наслідок встановлення оптимальних спільних положень, що будуть застосовуватися до будь-яких СРО, незалежно від сфери діяльності, та передбачити можливість відповідними нормативно-правовими актами встановлювати особливі вимоги до СРО в залежності від напрямку діяльності. Зазначені заходи мають забезпечити законодавчу базу діяльності СРО як учасників адміністративних правовідносин, єдині засади механізму регулювання їх функціонування та делегування таким організаціям певних владних повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 308-р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.05.2021).
2. Сердюк Т.В. Саморегулювання в Україні: переваги та недоліки в сучасних економічних умовах. *Економічний вісник НТУУ КПІ*. Київ : Київський національний ун-т. «НТУУ КПІ ім. Ігоря Сікорського» 2012. № 9. С. 41–46.
3. Філатова Ю.Н. Феномен саморегулювання в контексті становлення інституту саморегулювальних організацій. *Теорія та практика правознавства*. 2011. № 1. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/62388/57933> (дата звернення: 04.05.2021).
4. Кочин В.В. Саморегулювальна організація: поняття та ознаки. *Юридична Україна*. Київ : 2014. № 9. С. 35–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uykr_2014_9_8 (дата звернення: 04.05.2021).
5. Гончаренко О.М. Саморегулювальні організації: проблематика делегування повноважень, нагляду та контролю. *Приватне право і підприємництво*. Київ : 2019. № 19. С. 156–163. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppiv_2019_19_35 (дата звернення: 04.05.2021).
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 04.05.2021).
7. Про затвердження порядку реєстрації саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.05.2014 р. № 137. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14#Text> (дата звернення: 04.05.2021).
8. Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегулювальним організаціям у сфері архітектурної діяльності : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.10.2014 року. № 282. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14#Text> (дата звернення: 04.05.2021).
9. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів-проектувальників саморегулювальної організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія проектувальників у будівництві» : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 28.12.2020 р. № 105. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN036426> (дата звернення: 05.05.2021).
10. Про затвердження Положення про делегування саморегулювальної організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 12 квітня 2007 р. № 7153. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0609-07#Text> (дата звернення: 10.05.2021).
11. Про затвердження порядку визнання статусу саморегулювальної організації у сфері землеустрою : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2013 р. № 398. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.05.2021).
12. Про затвердження Порядку визнання Фондом державного майна саморегулювальної організації оцінювачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р. № 1668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1668-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2021).
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (дата звернення: 12.05.2021).
14. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів в Україні до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. № 168-р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.05.2021).
15. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1437-р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 13.05.2021).
16. Гончаренко О.М. Види саморегулювання господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. Київ : 2016. № 11. С. 68–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_11_15 (дата звернення: 13.05.2021).

17. Про саморегульвні організації: Проект Закону України від 28.12.2018 р. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=88fc1385-de5f-43d2-b195-440bd373b6b9&title=ProektZakonuUkrainiproSamoregulivniOrganizatsii> (дата звернення: 14.05.2021).
18. Про саморегулювання господарської та професійної діяльності. Проект Закону України від 17.12.2019 р. № 2613. *Верховна Рада України, офіційний вебпортал*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67669 (дата звернення: 13.05.2021).
19. Про саморегулювання господарської та професійної діяльності. Проект Закону України від 15.10.2020 р. № 4221. *Верховна Рада України, офіційний вебпортал*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70181 (дата звернення: 14.05.2021).
20. Гончаренко О.М. Конституційні засади саморегулювання господарської діяльності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. Київ : 2016. № 1. С. 28–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_5 (дата звернення: 14.05.2021).