

*Левчишина О.Л.*

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ПРАВОВА ПРИРОДА ОРГАНІЗАЦІЙ САМОРЕГУЛІВНИХ ПРОФЕСІЙ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ

*У статті надано визначення організацій саморегульованих професій. Автор зазначає, що в разі здійснення організаціями саморегульованих професій публічно-владних управлінських функцій, такі організації є суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації). Визначено, які ознаки притаманні організаціям саморегульованих професій. Встановлено види організацій саморегульованих професій, які функціонують у публічній сфері.*

**Ключові слова:** організації саморегульованих професій, суб'єкти публічної адміністрації, Національна асоціація адвокатів України, Аудиторська палата України, публічно-владні управлінські функції.

**Постановка проблеми** полягає в тому, що у науковій доктрині та у професійній сфері відсутнє уніфіковане бачення стосовно діяльності організацій саморегульованих професій (далі – ОСП), визначення їхньої правової природи, виокремлення видів таких організацій, визначення основних концепцій для цілісного бачення функціонування ОСП.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджували дану наукову сферу представники Харківської, Запорізької, Київської наукових шкіл, зокрема: Філатова Н.Ю., Остапенко Т.А., Бевзенко В.М., Мельник Р.С., Герасименко Є.С., Куйбіда Р.С.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження правової природи організацій саморегульованих професій, а саме: визначення поняття ОСП, ознак таких організацій та виокремлення видів організацій саморегульованих професій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організації саморегульованих професій пройшли свій тривалий історичний шлях розвитку. Від того, як розвивається суспільство та професійна сфера, залежить і розвиток професійних об'єднань. На початку XVIII ст. в Сполучених Штатах Америки розпочався активний процес делегування державних повноважень організаціям саморегульованих професій. У Національному Акті Відновлення промисловості США в 1933 р. вперше згадується термін «саморегульована організація». Вчені 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 [1, ст. 17].

У законі про ринок цінних паперів США, який було прийнято ще в 1934 р., вперше було закріплено правовий статус саморегульованих організацій. В Україні, станом на квітень 2018 року, відсутній законодавчий акт, який би закріплював правовий статус таких організацій, види ОСП, принципи їх діяльності та відповідальність за порушення законодавства.

З нашої точки зору, важливо визначити мету професійного об'єднання, яка полягає у встановленні правил професійної діяльності, реалізації делегованих владних повноважень такими організаціями та у захисті прав представників саморегульованих професій.

Можемо зауважити, що в Україні вже створюються та функціонують організації саморегульованих професій, але постає потреба в тому, щоб їх уніфікувати та виокремити їх види.

До прикладу, Національна асоціація адвокатів України як саморегульована організація адвокатів функціонує з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування [7]. Національна асоціація адвокатів України складається з організаційних форм: Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури утворюється з метою визначення рівня фахової підготовленості осіб, які виявили намір отримати право на заняття адвокатською діяльністю, та вирішення питань щодо дисциплінарної

відповідальності адвокатів. Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є колегіальним органом, завданням якого є розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури [9].

Аналіз положень ст. ст. 9, 41, 43, 50, 52 закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» свідчить, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури виконує значну кількість функцій, які є управлінськими (організація та проведення кваліфікаційного іспиту, вирішення питань про допуск до професійної діяльності, вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, які є обов'язковими для виконання адвокатами тощо), а саме: організаційна, кадрова, контрольна, владного впливу та ін., що дозволяє формулювати висновок про те, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури цілком може бути визнана в якості «іншого суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції на основі спеціального законодавства», а отже – кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є суб'єктом владних повноважень у відповідності до визначення, закріпленого у ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [8]. Організацією саморегулювної професії є Аудиторська палата України, яка згідно із законом України «Про аудиторську діяльність» здійснює сертифікацію осіб, що мають намір займатися аудиторською діяльністю; затверджує стандарти аудиту; затверджує програми підготовки аудиторів та, за погодженням з Національним банком України, програми підготовки аудиторів, які здійснюватимуть аудит банків; веде Реєстр аудиторських фірм та аудиторів; здійснює контроль за дотриманням аудиторськими фірмами та 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 та інші функції. Важливо зазначити, що дана організація виконує владні управлінські функції, адже від її рішень залежить, чи буде аудитор, аудиторська фірма здійснювати свою діяльність, а в кінцевому результаті – чи будуть аудитори надавати публічні послуги, здійснювати перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання на відповідність вимогам законів України.

З огляду на вищевикладене доцільно зауважити, що Національна асоціація адвокатів України та Аудиторська палата України виконують владні повноваження, які полягають у тому, що ОСП надають дозвіл чи заборону на зайняття професійною діяльністю представників професій, котрі, в свою чергу, реалізують публічне призначення держави та виконують делеговані повноваження (щодо забезпечення права на безкоштовну правову допомогу), тому можемо стверджувати, що такі організації є суб'єктами владних повноважень.

Концептуальною умовою функціонування ОСП у публічній сфері та віднесення їх до суб'єктів публічної адміністрації є виконання публічно-владних управлінських функцій та задоволення публічного інтересу. ОСП утворюються для того, щоб професійно, самостійно розв'язати питання внутрішнього характеру, здійснювати контроль над діяльністю представників професій та виконувати державні функції.

Необхідно зауважити, що, починаючи з 2014 року, на розгляд Верховної Ради України були подані окремі законопроекти стосовно регулювання діяльності організацій саморегулювних професій. Проте для того, щоб сформулювати визначення організацій саморегулювних професій, варто було проаналізувати наведені визначення в проектах законів щодо визначення правового статусу організацій саморегулювних професій, але не було зроблено.

Проектом Закону «Про саморегулюючі організації» саморегулюючими організаціями визнаються некомерційні організації, створені в цілях саморегулювання, засновані на членстві, що об'єднують суб'єктів підприємницької діяльності, виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг) або ринку вироблених товарів (робіт, послуг), об'єднують суб'єктів професійної діяльності одного вигляду або ринку вироблених товарів (робіт, послуг), об'єднують суб'єктів професійної діяльності одного вигляду або об'єднують недержавні пенсійні фонди [3]. З визначення випливає, що законодавець у проекті законодавчого акту не передбачив делегування владних управлінських функцій таким організаціям. В іншому проекті Закону «Про фахові саморегулювні і самоврядні об'єднання» професійне самоврядування визначається як гарантоване державою право і реальна здатність певної професійної групи мати власне самоврядне фахове об'єднання і здійснювати делеговані повноваження в межах, визначених

законодавством [4]. У даному проекті автори передбачили, що делегування владних повноважень можливе. Проект Закону «Про саморегулювальні організації» визначає саморегулювальну організацію як невідприємницьке товариство, яке об'єднує суб'єктів господарської та/або професійної діяльності, що становить предмет саморегулювання, та набуло статус саморегулювальної організації відповідно до цього Закону [5]. Дане визначення не може бути використане для організацій саморегулювальних професій, яким держава делегувала владні повноваження.

Проаналізувавши деякі визначення організацій саморегулювальних професій, ми вважаємо, що ОСП у публічній сфері повинні виконувати владні управлінські повноваження, вони мають необхідні ознаки, наявність яких свідчить про віднесення таких організацій до суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації). Тому визначення правової природи організацій саморегулювальних професій неможливо уявити без дослідження складових елементів таких організацій.

А.М. Школик визначає основні риси публічної адміністрації, а саме: а) публічна адміністрація підпорядковується політичній владі (тобто парламенту та главі державі); б) публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів (тобто реалізує на практиці політичні рішення парламенту); в) публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах (під якими доцільно розуміти розумне поєднання інтересів окремої особи та суспільства загалом); г) публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють від імені суспільства давати обов'язкові вказівки приватним особам) [10, с. 11].

З огляду на риси публічної адміністрації, визначені А.М. Школиком, ми вважаємо, що організація саморегулювальної професії повинна мати наступні ознаки:

1) створюватися з метою забезпечення права та свободи людини і громадянина;

2) дотримуватися в своїй діяльності принципу законності, тобто застосовувати і виконувати норми чинних нормативно-правових актів;

3) в її діяльності має бути здійснена реалізація публічного інтересу, тобто інтерес громадян України та суспільства загалом;

4) ОСП має бути наділена повноваженнями здійснювати управління представниками саморегулювальних професій;

5) мати наявні повноваження встановлювати обов'язкові правила поведінки загального

чи індивідуального характеру для представників професій, які надають публічні послуги, та здійснювати контроль над їх виконанням;

б) контролювати та притягувати до відповідальності представників професій у разі порушення внутрішніх правил діяльності;

7) захищати інтереси організації саморегулювальної професії та представників професій у суді та в державних органах.

Важливим є те, що ОСП складаються з представників саморегулювальних професій. Аналізуючи позицію Остапенко Т.А. стосовно представників організацій саморегулювальних професій, науковець зазначає, що 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 та не займаючи посад в органах місцевого самоврядування [2, ст. 231–232]. Ми погоджуємося з позицією автора та вважаємо, що ОСП обов'язково повинні мати в своєму складі представників визначених професій, які мають спільну мету для успішного функціонування організації саморегулювальних професій.

Наукова позиція Остапенко Т.А. стосовно ознак ОСП полягає в тому, що такі організації виконують владні управлінські функції, на власний розсуд вирішують питання управління в межах своєї компетенції [2, ст. 231]. Ми також вважаємо, що до ознак ОСП можна віднести забезпечення та пріоритет прав і свобод людини та громадянина, встановлення правил професійної діяльності, публічно-правовий характер діяльності таких організацій, розгляд і вирішення справ у порядку адміністративного судочинства, дозвіл держави та відомості про створення такої організації, обов'язковість членства в ОСП визначених професій (наприклад, членство адвокатів у діяльності Національної асоціації адвокатів України), задоволення публічного інтересу громадян та держави України.

У науковій доктрині зокрема і у практичній сфері загалом існує необхідність визначити ознаки організацій саморегулювальних професій, наявність яких свідчить про те, що дані організації відносяться до суб'єктів публічної адміністрації. Варто дослідити співвідношення ознак публічної адміністрації та ознак організацій саморегулювальних професій.

Саме з огляду на наявність чи відсутність цих ознак ми можемо віднести організацію саморегулювальної професії до суб'єктів владних повно-

важень (суб'єктів публічної адміністрації). Ми вважаємо, що організації саморегульованих професій – це недержавні організації, засновані на членстві, що об'єднують представників певних професій, які встановлюють професійні правила, а також здійснюють контроль за дотриманням професійних правил та реалізують внутрішню діяльність таких організацій. Процес надання публічних послуг такими організаціями передбачає, що такі організації виконують владні управлінські функції. Провідні вчені-адміністративісти В.М. Бевзенко, Є.С. Герасименко, Р.С. Мельник підтримують думку, що організації саморегульованих професій, у випадках, коли держава делегувала їм публічно-владні управлінські функції та повноваження, виконують роль суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації).

Стосовно того, які виділяють види організацій саморегульованих професій, то концептуальною умовою функціонування ОСП у публічній сфері та віднесення їх до суб'єктів публічної адміністрації є виконання владних управлінських функцій і задоволення публічного інтересу. ОСП утворюються для того, щоб професійно, самостійно розв'язати питання внутрішнього характеру, здійснювати контроль над діяльністю представників професій та виконувати державні функції.

Варто відмітити, що в науковій доктрині досліджують функціонування саморегульованих організацій і в приватній сфері. Науковець Філатова Н.Ю. в монографії «Саморегульовані організації як суб'єкти цивільного права» слушно зауважує, що делегування владних повноважень організаціям саморегульованих професій може здійснюватися в порядку фактичного визнання за певними організаціями публічно-владних повноважень [1, ст. 206].

На думку Романовської О.В., саморегульовані організації є різновидом публічних корпорацій. Таким організаціям притаманне виконання владних повноважень, тому їхній правовий статус характеризується як публічно-правовий і переводить ОСП під пріоритетне регулювання з боку галузей публічного права як у частині регламентації їх внутрішньої організації, так і під час здійснення ними свого публічного призначення [6, ст. 10, 26].

Ми частково погоджуємося з позицією Романовської О.В. і вважаємо, що у випадку виконання публічних повноважень такими організаціями вони здійснюють своє публічне призначення, що характеризує їх публічну правову природу.

Також Н.Ю. Філатова в межах ОСП в приватній сфері виокремлює такі види організацій саморегульованих професій:

– мандатне саморегулювання – саморегулювання, за якого група осіб на вимогу відомчого управлінського органу приймає певні правила поведінки для цих осіб, а також забезпечує їх виконання в межах, визначених державою;

– санкціоноване саморегулювання – передбачає, що об'єднання суб'єктів професійної чи підприємницької діяльності самостійно приймає правила, які регулюють їхню діяльність, однак ці правила підлягають обов'язковому схваленню з боку державних органів;

– примусове саморегулювання – тип саморегулювання, за якого об'єднання учасників певного ринку вправі самостійно прийняти обов'язкові правила своєї поведінки, а в разі неналежної поведінки з боку СРО уряд може запровадити державне регулювання у відповідній сфері (медичні, юридичні об'єднання);

– добровільне – цей тип саморегулювання передбачає відсутність прямого чи опосередкованого втручання держави в діяльність ОСП [1, ст. 21–22].

Зазначимо, що в зазначених видах організацій саморегульованих професій вплив держави можливий і часто неминучий (примусове, санкціоноване, мандатне саморегулювання). Це свідчить про важливість державного впливу, який в майбутньому може бути обов'язковим для діяльності ОСП.

Важливою умовою визнання ОСП як суб'єктів, яким держава делегувала владні управлінські функції, є об'єднання представників, які надають публічні послуги, а саме: нотаріуси, адвокати, аудитори, оцінювачі, арбітражні керуючі, митні брокери, експерти, третейські судді, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, особи, які здійснюють професійну діяльність на фондовому ринку.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене, ми дійшли висновку, що організації саморегульованих професій – це професійні об'єднання представників професій, що надають публічні послуги, встановлюють професійні правила, здійснюють контроль за дотриманням професійних правил та реалізують внутрішню і зовнішню діяльність таких організацій.

ОСП мають ознаки, які виокремлюють їх з-поміж організацій саморегульованих професій, які функціонують у приватній сфері. Виокремлення видів ОСП залежить від того, чи виконують ОСП владні управлінські функції, чи ні. Ми вважаємо,

що в Україні існують ОСП, які функціонують у публічній та приватних сферах. До ознак ОСП можна віднести те, що такі організації забезпечують права і свободи людини та громадянина, встановлюють правила професійної діяльності, в них наявний публічно-правовий характер діяльності, ОСП є суб'єктами адміністративного процесу, обов'язковість членства в організаціях саморегу-

лівних професій визначених професій (наприклад, членство адвокатів у діяльності Національної асоціації адвокатів України), задоволення публічного інтересу громадян та держави України.

Задля уникнення розбіжностей вважаємо за необхідне закріпити в законодавстві визначення організацій саморегульованих професій та визначити їх правову природу.

#### Список літератури:

1. Філатова Н.Ю. Саморегульовані організації як суб'єкти цивільного права: монографія. Право, 2016. 240 с.
2. Остапенко Т.А. Зміст адміністративних правовідносин за участю представників самоврядних професій. Форум права. 2015. С. 229–234. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_39.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_39.pdf)
3. Проект Закону України «Про саморегулюючі організації» від 16.07.2009 р. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1148.2843.0>
4. Проект Закону України «Про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання» від 10.09.2009 р., реєстр. № 4841-1. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF3QH01I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3QH01I.html)
5. Проект Закону України «Про саморегулювальні організації»: від 15.02.2012 р., № 10052. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF7R800I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF7R800I.html)
6. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра наук: 12.00.02. Пенза, 2010. С. 10–26.
7. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»: від 05.07.2012 р. Урядовий кур'єр. 05.09.2012. № 159.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №№ 35–36, 37. Ст. 446.
9. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993 р. № 3125- XII. Відомості Верховної Ради України 1993. № 23. Ст. 243.
10. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів, 2007, 308 с.

#### ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОРГАНИЗАЦИЙ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ПРОФЕССИЙ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ

*В статье дано определение организаций саморегулируемых профессий. Автор отмечает, что в случае осуществления организациями саморегулируемых профессий публично-властных управленческих функций, такие организации являются субъектами властных полномочий (субъектами публичной администрации). Определены признаки, присущие организациям саморегулируемых профессий. Установлены виды организаций саморегулируемых, которые функционируют в публичной сфере.*

**Ключевые слова:** организации саморегулируемых профессий, субъекты публичной администрации, Национальная ассоциация адвокатов Украины, Аудиторская палата Украины, публично-властные управленческие функции.

#### LEGAL NATURE OF SELF-REGULATORY PROFESSION ORGANIZATIONS: CONCEPT, SIGNS AND TYPES

*The meaning of self-regulatory profession organizations and their types are clarified in the article. The definition of the meaning of the organizations of self-regulated professions and their affiliation to the authority is given. The necessity of the functioning of the organizations of self-regulated professions in Ukraine is proved. Established types of self-regulatory profession organizations, which operate in the public sphere.*

**Key words:** self-regulatory profession organizations, National Association of Lawyers of Ukraine, Chamber of Auditors of Ukraine, public and administrative functions, agent of public administration.