

Левчишина О.Л.

*аспірант кафедри адміністративного права юридичного факультету
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ САМОРЕГУЛІВНИХ ПРОФЕСІЙ

Постановка проблеми. У правовій науковій доктрині відсутні праці та дослідження на тему інструментів діяльності організацій саморегулівних професій. Однак із метою розвитку інституту організацій саморегулівних професій (далі – ОСП) дослідження та аналіз інструментів діяльності та їх адміністративно-правового регулювання є важливими та необхідними.

Актуальність цієї теми зумовлена розвитком суспільних відносин у сфері діяльності організацій саморегулівних професій. Організації саморегулівних професій набувають свого поширення, в той час як правова природа їх діяльності є малодослідженою. За допомогою інструментів організації саморегулівних професій здійснюють свою діяльність, і від використання цих інструментів залежить якість та ефективність функціонування організацій саморегулівних професій. Ми вважаємо, що обрана тема заслуговує на своє дослідження в сучасній адміністративній науці.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання інструментів діяльності організацій саморегулівних професій досліджували Т.А. Остапенко, В.М. Бевзенко, В.П. Тимошук, Є.С. Герасименко, Р.О. Куйбіда тощо.

Формулювання завдання дослідження. У статті ми визначимо, якими є інструменти організацій саморегулівних організацій, визначимо їх види та наведемо приклади.

Виклад основного матеріалу. У чинному законодавстві відсутнє визначення організацій саморегулівних професій (далі – ОСП), їхніх видів та правових засад функціонування. Ми вважаємо, що організації саморегулівних професій – це недержавні організації, засновані на членстві, що об'єднують пред-

ставників певних професій, які встановлюють професійні правила, а також здійснюють контроль за дотриманням професійних правил, реалізують внутрішню діяльність таких організацій та надають публічні послуги.

Науковці та практики не виділяють інструментів діяльності організацій саморегулівних професій.

Однозначно, організації саморегулівних професій – це ті суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції на основі законодавства та виконують делеговані повноваження.

Ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України 2005 р. зазначає, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [1]. Ми вважаємо, що організації саморегулівних професій та їх представники є суб'єктами, які, на думку законодавця, належать до суб'єктів владних повноважень. Держава делегувала організаціям саморегулівних професій частину владних управлінських функцій.

У теорії адміністративного права більшість вчених-адміністративістів В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, Т.А. Остапенко виокремлюють суб'єктів владних повноважень та ототожнюють їх із суб'єктами публічної адміністрації. Ми погоджуємося з цим та вважаємо, що організації саморегулівних професій є суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації).

У розрізі дослідження теми інструментів діяльності організацій саморегулівних професій логічно зрозуміти їх взаємозв'язок з інструментами публічної адміністрації.

Інструменти публічної адміністрації – це зовнішньо-виражені дії органів публічної адміністрації, їхніх посадових чи службових осіб у формі офіційного юридичного документа, через який реалізуються їх повноваження [2, с. 150].

Інструменти діяльності організацій саморегульованих професій – це зовнішньо виражені дії недержавних організацій, які засновані на членстві та об'єднують представників певних професій, що надають публічні послуги у формі офіційного юридичного документа через який реалізуються їх повноваження.

Інструментам діяльності публічної діяльності притаманні такі ознаки, як підзаконність, обов'язковість, правомочність, офіційність, юридична значимість, належна оформленість [2, с. 150].

Існують різні види інструментів публічної адміністрації. Провідні вчені-адміністративісти розрізняють інструменти за юридичними властивостями, формою виявлення, моментом початку дії акту, суб'єктами, які мають право видавати акти [2, с. 150–152].

За юридичними властивостями інструменти публічної адміністрації поділяються на нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти публічної адміністрації, адміністративні договори публічної адміністрації, акти-дії публічної адміністрації, акти-плани публічної адміністрації.

Зазначені положення наукової доктрини та теорії адміністративного права знаходять своє втілення і в практичній сфері, а саме у процесі діяльності організацій саморегульованих професій.

Проаналізуємо юридичні документи організацій саморегульованих професій та наведемо аргументи, що вони мають всі ознаки видів інструментів діяльності публічної адміністрації.

Відомо, що Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) – це недержавна некомерційна професійна організація, яка об'єднує всіх адвокатів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування [3].

НААУ з метою здійснення своєї діяльності приймає рішення, які є обов'язковими для виконання, дія яких поширюється на конкретне коло осіб. Ознаки рішень НААУ свідчать про те, що вони є адміністративними актами, тому що адміністративні акти, які, в свою чергу, поділяються на нормативні та індивідуальні, встановлюють, змінюють або припиняють права та обов'язки фізичних та юридичних осіб. Вони є обов'язковими до виконання та покликані регулювати суспільні відносини в адміністративній сфері.

Проаналізуємо рішення НААУ від 22 вересня 2017 р. № 20. Цим рішенням НААУ встановила та затвердила плату за складання кваліфікаційного іспиту в розмірі ½ від трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб (50%) для осіб, які втратили працездатність (інвалідів I та II груп), встановлених законом на день подання заяви про допуск до складання кваліфікаційного іспиту та ряд інших питань, пов'язаних із цим питанням [4, с. 2].

Також у рішенні зазначено, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури має здійснювати допуск до складання кваліфікаційного іспиту осіб, стосовно яких ухвалено рішення про допуск до складання кваліфікаційного іспиту та плата за складання кваліфікаційного іспиту якими здійснена у порядку та розмірах, встановлених п.п. 1, 2 рішення.

Це рішення прийняте суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічної адміністрації), воно є обов'язковим для виконання певного кола осіб та тягне за собою юридичні наслідки.

Наведене вище рішення варто віднести до нормативного адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації, адже воно має всі ознаки, притаманні нормативному адміністративному акту, а саме: поширюється на коло осіб та має нормативний характер (встановлення плати за складання кваліфікаційного іспиту).

Ще однією ОСП є Аудиторська палата України (далі – АПУ), яка, згідно із Законом України «Про аудиторську діяльність», здійснює сертифікацію осіб, які мають намір

займатися аудиторською діяльністю; затверджує стандарти аудиту, 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 при проведенні ними аудиторських перевірок та організації контролю за якістю аудиторських послуг застосовує інструменти ОСП [5].

Охарактеризуємо рішення АПУ від 28.09.2017 р. (протокол № 349) «Про внесення змін до «Порядку проведення перевірок скарг щодо результатів діяльності аудиторських фірм і аудиторів, які надходять до Аудиторської палати України» [6].

Зміст акта полягає в тому, що Аудиторська палата України прийняла рішення про внесення зміни до «Порядку проведення перевірок скарг щодо результатів діяльності аудиторських фірм і аудиторів, які надходять до Аудиторської палати України» та ч. 6 п. 1.2. Порядку виклала в такій редакції: «Суб'єкт перевірки – аудитор/аудиторська фірма, щодо яких здійснюється перевірка скарг та інформації щодо порушення ними вимог Закону України «Про аудиторську діяльність», інших нормативно-правових актів України, стандартів завдань, норм професійної етики аудиторів, рішень АПУ» [6].

Можна стверджувати, що це рішення є нормативним адміністративним актом організації саморегульованої професії, а отже, є одним із видів інструментів ОСП. Актуальність акта полягає в тому, що в подальшому акт мають застосовувати аудитори та аудиторські фірми. Обов'язковою ознакою нормативного акта є те, що він містить норму адміністративного права. Нормативні акти можуть використовуватися для внутрішніх потреб, регулювання її організації та функціонування. Ми вважаємо, що таке рішення і є нормативним адміністративним актом ОСП, адже встановлює правила їх внутрішньої діяльності. Також такі нормативні акти можуть прийматися без погодження із суб'єктами, на яких розрахована їх дія [2, с. 153].

Отже, адміністративні акти організацій саморегульованих професій – це одні з видів інструментів діяльності, які функціонують для регулювання відносин з ОСП, встановлення, припинення прав та обов'язків зацікавлених суб'єктів таких правовідносин, є обов'язковими для виконання.

Іншим видом інструментів діяльності ОСП є укладання адміністративних договорів.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства, адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [1].

Ознакою адміністративного договору є діяльність, яка пов'язана з виконанням владних управлінських функцій, стороною має бути суб'єкт владних повноважень, з однієї сторони, а, з іншої сторони, фізична чи юридична особа, або цей договір можна укласти між двома суб'єктами владних повноважень.

Можна резюмувати, що у разі укладання договору на оренду приміщення з метою здійснення діяльності організації саморегульованої діяльності із суб'єктом господарювання чи суб'єктом владних повноважень такий договір варто віднести до адміністративного виду договорів. Укладання адміністративних договорів є одним із видів інструментів ОСП.

Наступним інструментом діяльності ОСП є акти-плани ОСП. У діяльності публічної адміністрації акти-плани – це окремий вид інструментів публічної діяльності, у процесі якого суб'єкти публічної адміністрації, діючи у законодавчо визначених межах, самостійно визначають цілі своєї діяльності та формують способи і засоби для їх досягнення [2, с. 176]. Ми погоджуємося з визначенням та вважаємо, що цей вид інструменту є одним із найдемократичніших та саморегулюючих. Саморегулювання полягає у тому, що суб'єкти самостійно вирішують питання, які необхідно їм врегулювати з метою ефективної діяльності. Таке саморегулювання є однією з ознак діяльності саморегульованих організацій.

Наприклад, протоколом засідання АПУ від 22.12.2016 р. № 335 було затверджено план роботи комісії Аудиторської палати України з сертифікації та освіти аудиторів. У зазначеному плані роботи визначені заходи, які має виконувати комісія АПУ з сертифікації та освіти аудиторів та термін їх виконання [7]. Так, прийом документів від кандидатів, які мають намір отримати сертифікат аудитора і висловили своє бажання поданням заяви до АПУ, комісія має здійснювати упродовж року. Цей акт-план визначає основні напрями діяльності комісії в період на 2017 р. З огляду на ідею та реалізацію таких документів, план роботи комісії можна віднести до актів-планів та виділити їх як складову частину інструментів діяльності організацій саморегульованих професій.

Аудиторська палата України як організація саморегульованої професії, діяльність якої пов'язана з організацією аудиту, щорічно звітує перед Кабінетом Міністрів України. Постає питання: чи можна відносити річні плани АПУ до інструментів ОСП? Ми вважаємо, можна, тому що в теорії адміністративного права акти-дії поділяють на інформаційні акти-плани, обов'язкові акти-плани, квазіобов'язкові акти-плани [2, с. 177]. Мета таких інформаційних актів полягає у тому, щоб інформувати суб'єктів публічного управління, приватних осіб про стан справ у тій чи іншій сфері, а також перспективи їх розвитку [2, с. 177].

Ст. 12 Закону України «Про аудиторську діяльність» зазначає, що кожного року Аудиторська палата України отримує від аудиторських фірм та аудиторів звіти про виконані ними роботи, здійснює їх аналіз та подає до Кабінету Міністрів України узагальнену інформацію про стан аудиторської діяльності в Україні [5]. Цей механізм передбачений для того, щоб Кабінет Міністрів України зміг проконтролювати та проаналізувати діяльність організації саморегульованої професії, а в разі виявлення недоліків

здійснити міри для запобігання та уникнення правопорушень у майбутньому в аудиторській діяльності.

Ми проаналізували деякі інструменти організацій саморегульованих професій, за допомогою яких останні здійснюють свою діяльність. Не викликає сумнівів, що в процесі розвитку суспільних відносин необхідно утворювати нові організації саморегульованих професій. Тенденція передачі владних управлінських функцій від держави до саморегульованих професій набирає поширення.

Запровадження інституту приватних виконавців призведе до прийняття приватними виконавцями адміністративних актів та реалізації інших інструментів для ефективної роботи приватних виконавців [8].

Варто також зазначити, що не лише організації саморегульованих професій можуть застосовувати в своїй діяльності інструменти, а й представники саморегульованих професій одноособово. Наприклад, приватний виконавець, приймаючи адміністративний акт (індивідуального чи нормативного характеру), буде застосовувати інструмент із метою досягнення позитивного юридичного результату, який у подальшому спричинить юридичні наслідки. Рішення приватного виконавця про примусове виконання особою судового рішення або рішення іншого органу буде індивідуальним адміністративним актом.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, ми вважаємо, що інструменти діяльності організацій саморегульованих професій є важливим та необхідним механізмом для ефективної діяльності організацій саморегульованих професій та їхніх представників. Інструменти ОСП – це зовнішні дії організацій саморегульованих професій та їх представників у формі офіційних юридичних документів, які регулюють суспільні відносини між їх учасниками, які у визначених випадках є обов'язковими до виконання та можуть призводити до настання юридичних наслідків.

Анотація

У статті наведено визначення інструментів діяльності організацій саморегульованих професій. Визначено їх види та наведені приклади. У науковому дослідженні зроблений висновок про те, що організації саморегульованих професій є суб'єктами владних повноважень, а отже, вони можуть і застосовувати ті самі інструменти, що й суб'єкти публічної адміністрації.

Ключові слова: інструменти, організації саморегульованих професій, індивідуальні адміністративні акти, нормативні адміністративні акти, акти-плани, акти-дії.

Аннотация

В статье названо определение инструментов деятельности организаций саморегулируемых профессий. Приведены их виды и примеры. В научном исследовании сделан вывод о том, что организации саморегулируемых профессий являются субъектами властных полномочий, а следовательно, они могут и применять те же инструменты, что и субъекты публичной администрации.

Ключевые слова: инструменты, организации саморегулируемых профессий, индивидуальные административные акты, нормативные административные акты, акты-планы, акты-действия.

Levchyshyna O.L. Tools of self-regulatory professional organizations

Summary

The article defines the tools of self-regulatory professional organizations. Their types and examples are defined. The research concluded that self-regulatory professional organizations are subjects of power and therefore they can use the same tools of public administration.

Key words: tools, self-regulatory professional organizations, individual administrative acts, normative administrative acts, act-plans, act-actions.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 1918.
2. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз; за ред. Р.С. Мельника. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 344 с.
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. №5076-IV // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 159.
4. Рішення Національної асоціації адвокатів України від 22 вересня 2017 р. № 201 [Електронний режим]. – Режим доступу : http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-09-22-r-shennya-rau-201_59d229af711c5.pdf.
5. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 р. № 3125- XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
6. Проект регуляторного акту [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.apu.com.ua/regulyatorna-diyalnist>.
7. План роботи Комісії АПУ з сертифікації та освіти аудиторів на 2017 р. [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.apu.com.ua/komisii/41-komisiya-apu-z-sertifikatsiji-ta-osviti-auditoriv>.
8. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 12.12.2016 р. № 1798-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – Ст. 535.