

УДК 346.1

Олена Гончаренко,*канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри міжнародного приватного, комерційного та цивільного права Київського національного торговельно-економічного університету*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання проблемних та дискусійних моментів правового статусу, мети, ознак саморегулівних організацій в Україні. Зроблено висновок, що СРО виступають тією ланкою, що поєднує вираження та дотримання, узгодження приватного інтересу з публічним, тому мета створення СРО може бути пов'язана з виконанням певних публічних завдань. Створення СРО – презентація учасників певного ринку, сфери, галузі, виду господарської діяльності. Важливим моментом виступає визначення єдиного критерію, навколо якого об'єднуються суб'єкти господарювання та професійної діяльності у процесі створення СРО.

Ключові слова: саморегулювання, саморегулівні організації, саморегулювання господарської діяльності, господарська діяльність, суб'єкти господарювання та професійної діяльності.

Постановка проблеми. Важливість розробки проблематики функціонування в Україні саморегулівних організацій підтверджується постійним законодавчим удосконаленням напрямку на дерегулювання та децентралізацію, увагою законодавця щодо поліпшення інвестиційного клімату. Прагнення України до мегаінтеграції з Європейським Союзом та переорієнтація економіки поставила перед українськими суб'єктами господарювання нові задачі. Так, законодавством України імплементується низка положень щодо якості товарів та послуг, екологічні стандарти, принципи соціально відповідального бізнесу. Тому завданням української держави є, перш за все, захист національних суб'єктів господарювання в умовах глобалізації та впливу сильних економік інших держав. Процеси глобалізації є відповіддю на глобалізаційні виклики, тому вони мають бути задіяні в удосконаленні правового регулювання саморегулівних організацій. Малі та середні підприємства є найменш захищеними в порівнянні з великими, які мають потужний інтелектуальний, ресурсний та політичний (лобістський) потенціал. Саме вони прагнуть до об'єднань для представництва та захисту своїх інтересів. Такими виразниками інтересів суб'єктів господарювання певного виду економічної діяльності, галузі є саморегулівні організації.

Метою статті є визначення актуальних питань правового статусу саморегулівних організацій України з огляду на завдання щодо створення базового закону у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика поняття, юридичної природи, змісту діяльності, функціонального спрямування саморегулівних організацій досить активно обговорювалася та обговорюється в науковій спільноті України часів незалежності. Особливо значний доробок щодо вивчення діяльності саморегулівних організацій у сфері фінансових послуг з огляду на закріплену законодавчу можливість діяльності таких СРО на цьому конкретному ринку, на відміну від інших ринків. Отож питання правового статусу СРО досліджували О. Бакалінська, О. Беянович, Є. Бондаренко, В.Кочин, В. Махінчук, І. Рекуненко Н. Філатова.

Водночас проблематика саморегулівних організацій для України не нова. Урядом схвалена Концепція реформування інституту саморегулювання в Україні від 10 травня 2018 р. № 308-р. [1] Однак таке регулювання не є достатнім в умовах сучасності.

Виклад основного матеріалу. Відомо біля п'яти законопроектів, які так і не стали законами, була запропонована Концепція базового законопроекту про саморегулівні організації, підготовлена Міністерством економічного розвитку та торгівлі України, Європейським банком реконструкцій та розвитку, Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН та експертним та громадським середовищем [2]. Кабінетом Міністрів України схвалено План заходів із реалізації Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні, до якого входять, зокрема, розроблення в установленому законодавством порядку проекту Закону щодо саморегулювання в Україні та

розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів законів про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження саморегулювання та делегування окремих функцій держави регулювання господарської або професійної діяльності саморегулювальним організаціям [3]. Хочеться звернути увагу, що у змісті Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні та Плані заходів до неї йдеться саме про вдосконалення інституту саморегулювальних організацій, а не всієї системи саморегулювання в Україні, яка є більш ширшим поняттям та охоплюється не тільки формуванням інституційного середовища у вигляді СРО, а й розвитком корпоративної соціальної відповідальності, етичних стандартів тощо. Тому більш привабливою видавалася б більш вузька назва означених актів, наприклад, Концепція реформування саморегулювальних організацій в Україні. Позитивно загалом оцінюючи наміри прийняття базового закону щодо діяльності саморегулювальних організацій та окремих галузевих, можна акцентувати на потребі внесення змін і до Господарського кодексу України. Саме внесення змін до цього нормативно-правового акту забезпечить формування єдиного комплексного підходу на державному нормативно-правовому рівні з питань саморегулювання та діяльності саморегулювальних організацій, а тому пропонуємо доповнити його Главою 2-1 за такою назвою: «Основні засади саморегулювання та форми участі саморегулювальних організацій у сфері господарювання» [4, с. 121].

О.М. Залетов відзначає: «Еволюція розвитку інституційних формвань та їх трансформація у фахові об'єднання є яскравим прикладом поступового переходу економіки України від жорстко адміністративного господарювання через госпрозрахункові відносини до створення умов фахового саморядування і саморегулювання професій, галузей та сфер діяльності» [5, с. 235]. Однак такі умови станом на сьогодні законодавчо прописані суперечливо та недостатньо, тому не забезпечують ефективного функціонування саморегулювальних організацій.

Діяльність СРО можна порівняти з танцем. Танець – це засіб вираження різноманітних поліжанрових художніх форм. Кожна особистість танцює по-своєму, виражає певні усталені прийоми через естетичні смаки, емоційно-позитивну сферу власної свідомості, в міру здібностей, ескізу музики тощо. Так і саморегулювання в різних сферах, видах, галузях економічної діяльності втілюється у формі «поліжанровості», яка носить певне особливе забарвлення, не притаманне іншим.

Діяльність СРО різноманітна залежно від специфіки галузі, тому складно прописати однакові рецепти для всіх, однак головними особливостями, які потрібно враховувати, є ступінь державного втручання та регулювання (можливість делегування повноважень, контроль, нагляд).

Аналіз законодавчого закріплення діяльності СРО та сформована практика призводить до думки, що практична доцільність їх існування зводиться до можливості потреби делегування повноважень органами влади. Водночас і ця ідея має певні вади з огляду на таке: 1) чи допускається відповідно до українського законодавства делегування повноважень органами державної влади недержавним формуванням; 2) проблематика визначення кола повноважень, які мають бути делеговані.

Аналізуючи погляди науковців щодо поняття, статусу, мети та функцій СРО, можна вказати на такі моменти:

1. СРО – це некомерційна організація [6], невідприємницьке товариство [7, с. 289], неприбуткове об'єднання професійних учасників ринку [8, с. 405]. СРО створюється без мети отримання прибутку.

СРО є невідприємницькою організацією в розумінні статей 83, 85 ЦК України, неприбутковою організацією в розумінні статті 133.4.1. ПК України з обов'язковим внесенням контролюючим органом до Реєстру неприбуткових установ та організацій, здійснюють некомерційне господарювання в розумінні статті 52 ГК України.

В. Кочин підсумовує: «СРО є невідприємницьким товариством...Ця властивість надає юридичній особі лише організовувати ринок, а не бути його активним учасником» [9, с. 37]. СРО не є активними гравцями ринку у змісті підприємницьких відносин, однак вони мають бути ефективними регуляторами діяльності на цьому ринку як альтернатива діяльності державних регуляторів. Н. Кузнєцова робить такий висновок: «Невідприємницькі товариства та установи, враховуючи їхній спосіб створення, мету, інтенсивність участі в майнових відносинах тощо, правоздатні в підприємницькій сфері доти, доки залишаються в межах своєї мети» [10, с. 353].

Однак визначення цих характеристик не надає СРО кваліфікуючих ознак і не відділяє їх від інших невідприємницьких неприбуткових організацій: благодійних організацій, громадських організацій, спілок тощо. І. Капталан слушно зазначає: «Правове регулювання таких юридичних осіб, як громадські та релігійні організації, політичні партії, професійні та творчі спілки, самоврядні організації, адвокатські об'єднання,

організації роботодавців та ін., метою яких є задоволення громадських та духовних потреб людей ...відносяться до ...юридичних осіб приватного права, оскільки спільними ознаками для них є те, що їх члени не мають ні об'єктів права власності, ні інших майнових прав чи обов'язків у товаристві та не несуть відповідальності за зобов'язаннями юридичної особи [11, с. 415]. Тому однією з проблем потреби виокремлення статусу саморегульованої організації є важливість розуміння її особливих ознак. О.М. Непомнячий відзначає: «Саморегульовані організації мають інший характер. Вони створені за моделлю громадських організацій. На відміну від організацій професійного самоврядування, засновуються з ініціативи суб'єктів приватного права (фізичних та юридичних осіб, що належать до однієї чи суміжних професій) на принципах добровільності та членства. Вони не здійснюють владних повноважень держави» [12, с. 5]. В Україні СРО не просто створюються за моделлю громадських організацій – деякі з них до моменту набуття статусу СРО проходять обов'язкову реєстрацію як громадської організації, а деякі так і залишаються громадськими організаціями, які представляють та захищають інтереси суб'єктів господарювання.

Тому самоуправління (самоврядування) – це загальні ознаки всіх невідприємницьких організацій, якими володіють і СРО. Для України важливо створити чіткий та прозорий механізм надання громадським організаціям статусу СРО. Важливою віддільною ознакою від інших невідприємницьких організацій бути саме сфера їх діяльності – упорядкування економічної діяльності.

2. СРО – це юридична особа, правовий статус якої потребує офіційного визнання в спеціальному Реєстрі саморегульованих організацій. Водночас до неї застосовуються загальні вимоги до юридичних осіб та спеціальні як до невідприємницьких юридичних осіб.

3. За своєю суттю такі організації є юридичними особами приватного права [13, с. 205]. Не дивлячись на делеговані публічні повноваження, СРО залишаються суб'єктами приватного права. В. Махінчук вказує, «що делегування повноважень державою має бути виваженим і зі збалансованими публічними і приватними інтересами» [14, с. 185]. Виконуючи певні публічні функції, СРО не втрачають свого приватного статусу, і в їх інтересах превалює задоволення приватних потреб, а не публічних. Однак у завданнях СРО можуть бути визначені публічні повноваження з виконання публічно корисних дій. Це баланс публічних і приватних інтересів у діяльності СРО з приматом приватних. Адже в разі діяльності організацій

у ситуації навпаки складно говорити про особу приватного, а не публічного права. О. Вінник зазначає: «Загальне (публічні інтереси) не існує саме по собі в «чистому» вигляді. Приватний інтерес (як інтерес окремої особи) віддзеркалює певною мірою «загальне» – інтереси соціальної спільноти, суспільства в цілому» [15, с. 49]. У зв'язку із цим І. Венедіктова підсумовує: «Для попередження протиріч між публічним і приватним інтересом державі треба створити умови, коли додержання публічних інтересів було б вигідно всім носіям приватних інтересів, і додержання публічного інтересу реалізовувалося б у приватній. Таким чином створювався би універсальний інтерес – симбіоз публічного і приватного» [16, с. 107]. СРО виступають тією ланкою, що поєднує вираження та дотримання, узгодження приватного інтересу з публічним. Адже боротьба за надання якісних послуг і, як наслідок, запровадження кращих практик є взаємовигідною як для держави, так і для суб'єкта господарювання.

4. СРО створюється на основі членства, як правило, добровільного. Однак можливі ситуації примусового членства у СРО, що є більш виключенням, ніж правилом. Ідеологія визначення примусового критерію членства тяжіє до поняття «професійності» діяльності учасників ринку, яке наразі є недостатньо розробленим в українській науці, тому видається досить сумнівним критерієм для визначення на законодавчому рівні як підстави для поділу СРО з реалізації ідеї добровільного та примусового членства.

У той же час практика зарубіжного унормування має різноманітні приклади. Зокрема, в Польщі існують професії суспільної довіри, до яких відносять такі, що пов'язані з медициною, фармацевтикою, архітектурою тощо. Це так звані «соціальні», «регульовані» професії, які мають найбільший зв'язок із життям та здоров'ям, безпекою людини, тому і критерії допуску є підвищеними з обов'язковим членством у СРО.

5. СРО об'єднує учасників певної професійної спільноти та/або виду, галузі, ринку та сфери господарської діяльності. Створення СРО – презентація учасників певного ринку товарів, послуг, виробництва тощо. Основне – це відібрання єдиного критерію, навколо якого об'єднуються суб'єкти господарювання. Причому таким об'єднуючим «єдиним критерієм» може бути Класифікатор видів економічної діяльності, Господарський кодекс України, спеціальні закони, які регулюють господарську діяльність тощо. Законодавством не обмежується встановлення вичерпного переліку єдності критеріїв, навколо яких можуть створюватися СРО. У тому числі це може бути критерій як поєднання різних галузей

(міжгалузева, міжвидова) за певним загальним спорідненим для всіх суб'єктів господарювання напрямом (наприклад, дотримання правил корпоративної соціальної відповідальності, включаючи сталий розвиток), так і дрібнення в межах певної галузі, виду (наприклад, асоціація з виробництва органічних сирів тощо).

6. Метою створення СРО є впорядкування діяльності на певному ринку, в певній сфері, галузі, виді економічної діяльності, представлення та захист інтересів своїх учасників та створення відповідних правил поведінки (кодексів), контроль за їх виконанням. Причому мета може бути пов'язана з виконанням певних публічних завдань.

Закордонний досвід надає такі приклади. Асоціація польських банків – це самоврядна організація банків, і мета її діяльності визначена як представництво та захист спільних інтересів членів, проведення та підтримка заходів щодо розвитку польської економіки в рамках Європейського Союзу, міжнародне співробітництво; участь у соціальному діалозі шляхом надання надійних знань про діяльність банків та їх роль у сталому розвитку економіки країни [17]. До публічної мети в даному випадку можна віднести: підтримку заходів щодо розвитку польської економіки, участь у соціальному діалозі щодо сталого розвитку.

7. Репрезентативність СРО. Для офіційних, зареєстрованих СРО законодавством України передбачено доволі високий кількісний ценз, або відсотковий критерій учасників одного виду господарської, професійної діяльності. В іншому випадку, наприклад, це звичайне об'єднання професійних учасників фондового ринку без статусу СРО [18].

Водночас деякими законопроектами пропонується мінімальний склад засновників СРО – це дві особи. На нашу думку, такі міркування є дещо спрощеними, адже критерій кількості членства є показником дієвості та ефективності СРО. Виникає питання, навіщо двом суб'єктам господарювання створювати окрему юридичну особу у вигляді СРО. Такі дії відволікають значні фінансові та організаційні ресурси, адже обов'язково потрібно створити правила, відповідні органи СРО тощо. Звичайно, якщо це представники малого та середнього бізнесу, то така кількість учасників не є виправданою. Для великого бізнесу постає інша проблема – це перевірка на здійснення антиконкурентних дій.

З іншого боку, суб'єкти господарювання в кількості не менше 2 осіб, навіть якщо це представники малих та середніх підприємств, гіпотетично можуть визначити для себе таку потребу у створенні СРО. Однак їх домовленість слідувати певним правилам може бути досягнута і в іншій формі – наприклад, шляхом

підписання меморандуму про співпрацю або ж шляхом усної домовленості тощо. Тому створення окремої СРО не завжди буде ефективною інституціоналізацією для упорядкування діяльності на певному ринку.

Вважаємо, що вказана кількість не відповідає вимозі репрезентативності. Однак, як уже було зазначено, особливості створення СРО в різних галузях економічної діяльності можуть значно відрізнятися, тому питання кількості учасників СРО залишається дискусійним.

У зв'язку з поняттям репрезентативності постають і інші проблеми, пов'язані з можливістю участі СРО відповідного рівня (національного, регіонального або ж місцевого) в міжнародних неурядових організаціях. На нашу думку, СРО регіонального та місцевого значення можуть об'єднуватися за потреби у СРО з національним статусом. Така СРО з національним статусом і може бути репрезентативною СРО на міжнародному рівні. Однак означене не позбавляє можливості СРО інших рівнів бути членами міжнародних організацій (це залежить від мети міжнародної неурядової організації).

8. Підвищені вимоги до СРО: розробка СРО власних саморегулювних норм; забезпечення прозорості та відкритості діяльності; наявність контролюючих функцій щодо учасників; можливість отримання делегованих повноважень; обов'язковість фінансової та нефінансової звітності тощо. Вказані питання пов'язані з функціональним призначенням СРО, тому розкрити навіть їх актуальні питання в межах статті не є можливим.

9. СРО – це особливий інститут, за допомогою якого врегульовуються взаємовідносини між державою, суб'єктами господарювання та споживачами товарів та послуг. СРО – це платформа, яка сприяє створенню домовленостей між усіма зацікавленими особами та яка є взаємовигідною для всіх. З одного боку, органи державної влади мають можливість зекономити свої ресурси щодо управління галуззю, водночас вони мають бути впевнені у прозорості та ефективності діяльності СРО. Видається, що в певних випадках створення СРО є більш вигідним для держави, ніж для самих суб'єктів господарювання. Адже створення СРО, розробка правил гри на ринку самими учасниками – це складна справа, оскільки всі процедури мають відбуватися на основі рівності та домовленостей, що може проявлятися в затягуванні процесу формування організації. Досягнення домовленостей між численними невідпорядкованими суб'єктами – доволі невдячна справа. Тому і обговорюється питання не завжди добровільного порядку створення СРО.

Для суб'єктів господарювання – це можливість бути почутими завжди та бути залученими

ми до процесу активного регулювання галузі, де вони прикладають найбільше зусиль; бути суб'єктами, а не об'єктами регулювання; бути певними у важливості та економічній доцільності від конкретної діяльності.

Для споживачів – це можливість безпосереднього звернення та отримання більш якісних стандартизованих товарів та послуг, вчасного та швидкого реагування на скарги та відшкодування збитків, завданих учасником СРО. Причому, не дивлячись на всі позитивні особливості діяльності СРО, негативний вплив має бути визначений та прогнозований.

Висновки

Отже, саморегулювання – це самостійне упорядкування господарської або професійної діяльності суб'єктами господарювання або професійної діяльності відповідно до обраних форм, засобів та способів, які не заборонені законом. Саморегулювальна організація – це інституційна форма саморегулювання, яка полягає в об'єднанні суб'єктів господарювання або професійної діяльності з метою самостійного упорядкування діяльності в певній сфері, галузі, виді (видів), ринку, які вони представляють.

Інституціоналізація системи саморегулювання в Україні є важливим кроком для розвитку альтернативних способів регулювання господарської діяльності. Розвиток СРО є показником активності суб'єктів господарювання та їх можливостей самостійного упорядкування певних ринків, сфер, галузей та видів економічної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Концепція реформування інституту саморегулювання в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 308-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-shvalennya-konc>. Дата звернення 16 травня 2018 року.
2. Саморегулювальні організації – це крок до «розумного регулювання». URL: <http://brdo.com.ua/analytics/camoregulivni-organizatsiyi-tse-krok-rozumnogo-regulyuvannya/>. Дата звернення 16 листопада 2018 року.
3. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 598-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-konceptiyi-reformuvannya-institutu-samoreguluvannya-v-ukrayini>. Дата звернення 16 листопада 2018 року.
4. Гончаренко О.М. Конституційні засади обмеження саморегулювання господарської діяльності. Науковий вісник Ужгородського національ-

ного університету. Серія Право. 2018. Випуск 50. Том 1. С. 120–123.

5. Залетов О.М. Сутність і принципи саморегулювання на страховому ринку. Вісник ЖДТУ. 2013. № 2 (64) Серія: Економічні науки. С. 235–238.

6. Глаз К. Інститут стратегічних досліджень. Саморегулювання і інститут саморегулювальних організацій в Україні. URL: <http://ukrstrategy.com/uk/analitika/item/55-samoregulirovanie.html>. Дата звернення 16 листопада 2018 року.

7. Філатова Н. Поняття та ознаки саморегулювальних організацій. Вісник Академії правових наук України. 2013. № 1. С. 280–290.

8. Рекуненко І.І. Бондаренко Є.П. Особливості діяльності саморегулювальних організацій на ринку фінансових послуг. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми, 2010. Т. 29. С. 394–407.

9. Кочин В. Саморегулювальна організація: поняття та ознаки. Юридична Україна. 2014. № 9. С. 35–40.

10. Кузнецова Н.С. Поняття і класифікація юридичних осіб у цивільному праві України: теорія і практика. Вибрані твори. К.: ПрАТ «Юридична практика», 2014. 544 с.

11. Капталан І.М. Поняття невідприємницьких товариств. Актуальні проблеми держави і права. 2011. С. 410–415.

12. Непомнящий О. М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_30. Дата звернення 16 листопада 2018 року.

13. Філатова Н.Ю. Правове регулювання саморегулювальних організацій у зарубіжних державах: особливості і тенденції. Університетські наукові записки. 2012. № 4(44). С. 205–213.

14. Махінчук В.М. Приватноправове регулювання підприємницьких відносин в Україні. К.: Юрінком Інтер, 2013. 320 с.

15. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.04; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2004.

16. Венедіктова І.В. Шляхи узгодження приватних і публічних інтересів та їх трансформація у цивільному праві. Актуальні проблеми приватного права: Збірник статей до ювілею доктора юридичних наук, професора Наталії Семенівни Кузнецової / Відп. ред. Р.А. Майданик та О.В. Кохановська. К.: ПрАТ «Юридична практика», 2014. 564 с.

17. O Zwi zek Bank w Polskich. URL: <http://zbp.pl/o-zbp/dzialalnosc>. Дата звернення 16 листопада 2018 року.

18. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон від 23.02.2006 року № 3480-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>. Дата звернення 16 травня 2018 року.

В статье освещены вопросы проблемных и дискуссионных моментов правового статуса, целей, признаков саморегулируемых организаций в Украине. Сделан вывод, что СРО выступают тем звеном, которое объединяет выражение и соблюдение, согласование частного интереса с общественным, поэтому цель создания СРО может быть связана с выполнением определенных общественных задач. Создание СРО – презентация участников определенного рынка, сферы, отрасли, вида хозяйственной деятельности. Важным моментом выступает определение единого критерия, вокруг которого объединяются субъекты хозяйствования и профессиональной деятельности при создании СРО.

Ключевые слова: саморегулирование, саморегулируемые организации, саморегулирование хозяйственной деятельности, хозяйственная деятельность, субъекты хозяйствования и профессиональной деятельности.

The article covers issues of problematic and discussion points of the legal status, goals, signs of self-regulatory organizations in Ukraine. It is concluded that SROs are the link that combines expression and compliance, the reconciliation of private interest with the public, so the goal of creating an SRO can be related to the fulfillment of certain public tasks. Creation of SRO - presentation of participants of a certain market, sphere, industry, type of economic activity. An important point is the definition of a single criterion, which combines business entities and professional activities when creating an SRO.

Key words: self-regulation, self-regulating organizations, self-regulation of economic activity, economic activity, subjects of management and professional activity.

