

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.1

ГОНЧАРЕНКО О.М.

ПИТАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ САМОРЕГУЛІВНИМ ОРГАНІЗАЦІЯМ

У статті визначено види й особливості делегування повноважень саморегульним організаціям. Здійснена класифікація функцій саморегульних організацій за спрямуванням; за важливістю застосування; залежно від наявності публічно-приватних інтересів; пов'язаності з виконанням делегованих повноважень; виконання поставлених задач. Виокремлено внутрішнє делегування (від членів саморегульної організації до саморегульної організації) та зовнішнє делегування (від органів державної влади до саморегульної організації).

Ключові слова: саморегулювання, господарська діяльність, саморегульна організація, делегування повноважень, внутрішнє делегування, зовнішнє делегування.

В статье определены виды и особенности делегирования полномочий саморегулируемым организациям. Осуществлена классификация функций саморегулируемой организации по направлению; по важности применения; в зависимости от наличия публично-частных интересов; связанности с выполнением делегированных полномочий; выполнения поставленных задач. Выделены внутреннее делегирование (от членов саморегулируемой организации до саморегулируемой организации) и внешнее делегирование (от органов государственной власти до саморегулируемой организации).

Ключевые слова: саморегулирование, хозяйственная деятельность, саморегулируемая организация, делегирование полномочий, внутреннее делегирование, внешнее делегирование.

The article defines the types and features of delegation of powers to self-regulatory organizations. Classification of functions of the self-regulatory organizations is carried out focusing on regulatory, guarding, control-pinning; the importance of application; depending on the existence of public-private interests; related to the implementation of the delegated authority; depending on the tasks performed. Indicated internal delegation (from self-regulatory organizations to self-regulatory organization) and external delegation (from state authorities to self-regulatory organization).

Key words: self-regulation, economic activity, self-regulatory organization, delegation of powers, internal delegation, external delegation.

Вступ. Саморегульним організаціям (далі – СРО) можуть делегуватися деякі повноваження органів виконавчої влади. Однак делегування повноважень не завжди є важливою ознакою для визнання статусу СРО, вказане стосується тільки певних галузей економічної діяльності, де законодавчо передбачена така можливість. Для таких СРО встановлені підвищені вимоги щодо присутності на певному ринку, прав та обов'язків. Залишаються відкритими питання щодо кількості та змісту повноважень, які можуть делегуватися СРО, і вимог до таких організацій.

Постановка завдання. Метою статті є визначення видів та особливостей делегування повноважень СРО.

Питання саморегулювання та СРО досліджували О. Бакалінська, О. Беляневич, Є. Бондаренко, В. Кочин, В. Махінчук, В. Поллохович, І. Рекуненко, В. Сусллова, Н. Філатова та ін.

© ГОНЧАРЕНКО О.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного приватного, комерційного та цивільного права (Київський національний торговельно-економічний університет)

Результати дослідження. Незважаючи на наявність схваленої Кабінетом Міністрів Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні від 10 травня 2018 р. № 308-р. [1], певні ключові моменти не знайшли відображення, зокрема питання, яке хвилює більшість потенційних учасників СРО: наявність делегованих повноважень і їх можливість репрезентативності на світовому рівні. С. Січко вказує: «Однак в Україні немає збалансованої концепції розвитку та законодавчо закріпленої єдиної моделі саморегулювання, побудованої на основоположних принципах діяльності СРО, таких як незалежність від держави, наявність повноважень щодо контролю, рівність учасників, відкритість, участь у нормотворчому процесі та ін., єдиних для всіх СРО незалежно від сфер діяльності» [2, с. 495]. Важливими принципами у діяльності СРО є їх відкритість, публічність, що проявляється у наданні фінансових і не фінансових звітів. Участь у нормотворчому процесі також має бути ґрунтовно визначена. Адже за наявності добровільного саморегулювання множинність СРО в одній галузі може призвести до проблем у визначенні СРО, яка є репрезентативною та з якою потрібно узгоджувати прийняття тих чи інших норм у регулятивному процесі. Поява «кишенькових» СРО може стати негативним наслідком довільного порядку у створенні цих СРО (деякими законопроектами, як зазначалося, допускається створення СРО за наявності двох засновників). З цього приводу Є. Бондаренко й І. Рекуненко слушно зазначають: «Якщо звернутися до довідника будь-якої країни, то в ньому обов'язково існує одна або декілька асоціацій інвестиційних інститутів, професійних учасників ринку, які діють у національному масштабі і визнані державою як основні представники професійного співтовариства в галузі надання фінансових послуг» [3, с. 395]. Тобто репрезентативність має бути визнана державою. Тільки за певної чисельності та широкої активності та чи інша СРО може бути заявлена як представницька на певному ринку. Тоді така СРО буде ефективною, не «кишеньковою», звичайно, за умови демократичного підґрунтя у побудові її внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків між учасниками. У разі делегування повноважень саме репрезентативність буде важливою умовою обрання органами державної влади тієї чи іншої організації.

Правовий господарський порядок формується завдяки ефективній гармонізації (злагодженої) саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів (взаємній відповідності між особливостями, якими вони наділені (зміст, механізм, порядок тощо)) [4, с. 41].

Аналіз видів і змісту функцій СРО дає можливість для такої класифікації: 1) за спрямуванням: регулятивна, охоронна, контрольно-пунітивна. Організаційна, представницька, нормативна, інформаційна, освітня, консультативна, методологічна, аналітична відповідно до різних інтерпретацій можуть поглинатися регулятивною функцією; захисна, врегулювання конфліктів – охоронною; дисциплінарна, репутаційної відповідальності – контрольно-пунітивною; 2) за важливістю застосування: основні та додаткові. Залежно від виду СРО, її мети, сфери діяльності можуть різнитися основні та додаткові функції. Основними функціями є регулятивна (яка включатиме різні функції до свого складу: нормативну, організаційну, представницьку як основні); охоронна та контрольна. Інші функції, поглинуті регулятивною (інформаційна, освітня, консультативна, методологічна, аналітична) можуть бути для одних СРО основними, а для інших – додатковими; 3) залежно від наявності публічно-приватних інтересів: ті, які мають публічні аспекти (розвиток певного ринку), приватні аспекти (вирішення внутрішніх конфліктів між членами СРО), як публічні, так і приватні аспекти (функція контролю, нормативна тощо). Такий поділ є умовним і залежить від економічного напрямку держави та її історичних перспектив і реалій; 4) функції, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, або відсутністю таких. У межах регулятивної функції можуть реалізовуватися повноваження щодо ліцензування певного виду господарської діяльності, сертифікації та навчання підприємців тощо; 5) залежно від виконання поставлених задач: внутрішні (вирішують питання, пов'язані з внутрішньою взаємодією членів СРО, задоволення виключно власних інтересів) і зовнішні (направлені на співпрацю, взаємодію з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями, споживачами товарів і послуг). До внутрішніх можна віднести освітню, консультативну, методологічну тощо. До зовнішніх – представницьку, захисну.

Вказана класифікація демонструє сучасні підходи до розуміння правової природи СРО, двоякості розуміння мети функціонування та покладених на неї завдань.

Відповідно до мети, завдань і функціонального призначення СРО визначаються її повноваження та права й обов'язки членів організації.

На думку О. Онуфрієнко, можна констатувати, що норми чинного законодавства передбачають дві групи повноважень у СРО на ринку цінних паперів. Так, науковець до першої групи

відносить повноваження, делеговані СРО самими учасниками. Реалізація цих повноважень ґрунтується на договірних відносинах між членом СРО й організацією та не підкріплюється засобами впливу з боку держави. Друга група – це повноваження, надані державою відповідним державним органам і делеговані останніми СРО. Реалізуючи ці повноваження, СРО здійснюють окремі елементи державного регулювання ринку цінних паперів. Вимоги, установлені СРО під час реалізації зазначених повноважень, – це обов'язки учасників СРО, встановлені в нормативних актах, і тому їх невиконання має тягнути за собою негативні наслідки, аналогічні наслідкам за невиконання норм чинного законодавства [5, с. 58–59]. Погоджуємося з думкою науковця, тому можна виділити: внутрішнє делегування (від членів СРО до СРО) та зовнішнє делегування (від органів державної влади до СРО). Внутрішнє делегування здійснюється на основі договору між СРО та її членом (по горизонталі). Зовнішнє, відповідно до встановленої законодавством процедури, – органом державної влади (по вертикалі) на основі заяви від СРО або відразу визначається відповідним законом.

«Делегувати» – означає «обирати або уповноважувати делегатом» [6, с. 236]. Делегування повноважень (англ. *delegation of authority*) – тимчасова передача повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям. Поширене також делегування повноважень на здійснення певної діяльності (дій) суб'єктами управлінських відносин (виконавчої влади) [7]. Делегування повноважень у системі виконавчої влади має на меті досягти гнучкості управління і найраціональнішого поділу праці та її кооперації. Розрізняють два основні види делегування повноважень у галузі управління: делегування повноважень у відносинах між органами управління й установами й організаціями; делегування повноважень всередині управлінської структури (апарату управління підприємства, установи, організації) [7].

Питання делегування повноважень до СРО достатньо не вивчене в українській науці. Адже, виходячи з теоретичних засад делегування, суб'єкту, якому делегують певні повноваження, мають виділятися певні фінансові ресурси, передаватися майнові об'єкти для їх реалізації. Враховуючи те, що метою делегування є також економія державних коштів, навряд чи на делегування повноважень СРО в Україні будуть виділятися певні фінансові ресурси. На думку американського дослідника Дж. Колінза, хороший керівник відрізняється від успішного тим, що успішний не тільки передає повноваження (*delegate*) підлеглим, а й створює всі умови для того, щоб підлеглий міг виконати ці повноваження (*empower*) та бути обізнаним про результати цього делегування [8, с. 17–41]. У разі делегування повноважень СРО важливим є створення зрозумілої та прозорої процедури як передачі певних функцій, так і контролю за їх виконанням (звітності, перевірки тощо).

Водночас делегування повноважень є досить гнучкою та зручною формою, адже передаються лише визначені та на певний термін. Орган державної влади, який делегував, не позбавляється можливості їх здійснення. Може виникнути ситуація, за якої суб'єкти професійної діяльності або суб'єкти господарювання можуть обирати, куди звертатися з проханням про здійснення певних обов'язкових процедур, які б забезпечили доступ на ринок: до органу державної влади, до відповідних організацій, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, або ж до СРО. Водночас орган державної влади має контролювати здійснення делегованих повноважень СРО, а СРО контролює своїх членів щодо виконання вимог законодавства. Наприклад, відповідно до ст. 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 34 експертиза проектів будівництва проводиться експертними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, відомості про які внесені таким органом або на підставі делегованих повноважень СРО у сфері архітектурної діяльності за відповідним напрямом підприємницької діяльності (у разі її утворення) до переліку експертних організацій [9]. Ч. 5 ст. 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV визначає, що професійна атестація виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, проводиться центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування й архітектури, а також СРО у сфері архітектурної діяльності на основі делегованих повноважень [10].

Показовим прикладом законодавчого закріплення правосуб'єктності, повноважень, порядку надання делегованих повноважень СРО є Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV [10]. Зокрема, СРО у сфері архітектурної діяльності: 1) неприбуткові добровільні об'єднання фізичних і юридичних осіб, які провадять підприємницьку та

професійну діяльність; 2) набувають статусу СРО з дня їх реєстрації центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування й архітектури і внесення відомостей про них до державного реєстру; 3) мають такі повноваження: а) визначення правил і стандартів підприємницької та професійної діяльності, обов'язкових для виконання всіма членами таких організацій; б) передбачення механізму відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами СРО товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості; 4) мають такі делеговані повноваження: а) професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; б) залучення до ліцензування господарської діяльності членів СРО [10]. Отже, на підставі аналізу цих законодавчих положень можна дійти таких висновків: 1) законодавством закріплено чотири повноваження СРО; 2) два повноваження є обов'язковими (статусними), які здійснюються на виконання регулюючої (нормотворчої) та контрольно-пунітивної функцій; 3) СРО можуть наділятися делегованими повноваженнями та виконувати регулятивну функцію (організаційну), пов'язану з доступом до виду діяльності, професії; 4) порядок реєстрації СРО та контроль за ними здійснює центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування й архітектури; 5) порядок надання статусу СРО та механізм делегування повноважень має визначатися на підзаконному рівні, однак відповідно до закону СРО набуває делегованих їй повноважень із дня опублікування рішення про надання (делегування) таких повноважень в офіційному виданні компетентним органом.

Незважаючи на закріплення за СРО делегованих повноважень, така організація не перетворюється на юридичну особу публічного права, оскільки створена на основі рішень осіб приватного права.

Враховуючи зазначене вище, пропоную такий варіант можливих законодавчих положень щодо закріплення порядку та змісту делегованих повноважень в окремому законопроекті «Про правовий статус СРО та засади їх діяльності»:

«Мета, завдання, права й обов'язки СРО.

Метою СРО є самостійне упорядкування на певному ринку, у сфері, галузі, виді економічної діяльності суб'єктами господарювання та професійної діяльності, представлення інтересів і регулювання відносин між членами організації для реалізації конституційних основ правового господарського порядку, підвищення та зміцнення довіри суспільства та безпосередніх споживачів товарів (робіт, послуг) шляхом розробки та прийняття правил (стандартів, кодексів, регламентів та ін.) господарської або професійної діяльності, обов'язкових для виконання всіма членами організації, а також іншими засобами у межах чинного законодавства.

У порядку, визначеному законодавством, СРО можуть здійснювати делеговані повноваження.

До делегованих повноважень належать:

- 1) атестація;
- 2) сертифікація;
- 3) ліцензування професійної або господарської діяльності членів СРО.

Можливе делегування інших повноважень у випадках, передбачених законодавством.

Принципи та засади щодо делегування повноважень встановлюються законом. Порядок делегування визначається на основі підзаконного нормативно-правового акта центральним органом виконавчої влади, який здійснює державне регулювання господарської або професійної діяльності.

СРО може здійснювати інші права та нести обов'язки відповідно до статуту СРО та законодавства.

Рішення про делегування СРО повноважень підлягає державній реєстрації в Міністерстві юстиції України як нормативно-правовий акт та оприлюдненню відповідно до законодавства.

СРО несе відповідальність за невиконання чи неналежне виконання покладених на неї повноважень у встановленому законодавством порядку».

В Україні активно обговорюються різні моделі законодавчого закріплення правового статусу СРО, порядку їх діяльності. Тому включення положень щодо делегування повноважень в окремий базовий закон, а можливо, і в окремий розділ Господарського кодексу України є доцільним та обґрунтованим. Звичайно, питання делегування повноважень СРО є прерогативою галузевого законодавства, яке забезпечує ту чи іншу сферу економічної діяльності, однак базові конструкції, котрі можливо перейняти для цих законів, мають бути закріплені в окремому законі щодо діяльності СРО загалом або ж, як було зазначено, у Господарському кодексі України.

Висновки. Делегування повноважень СРО – це передача визначених на певний термін повноважень на основі зрозумілої та прозорої процедури від компетентного суб'єкта (органу державної влади, суб'єкта господарювання) до СРО та встановлення порядку контролю за їх виконанням. Можна виділити: внутрішнє делегування (від членів СРО до СРО) та зовнішнє делегування (від органів державної влади до СРО). Внутрішнє делегування здійснюється на основі договору між СРО та її членом (по горизонталі). Зовнішнє, відповідно до встановленої законодавством процедури, – органом державної влади (по вертикалі) на основі заяви від СРО або відразу визначається відповідним законом.

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/npras/pro-shvalennya-konc>.
2. Січко С.М. Саморегулівні організації як необхідний елемент функціонування фінансового ринку. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 18. С. 490–496.
3. Рекуненко І.І. Бондаренко Є.П. Особливості діяльності саморегулівних 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.
4. Гончаренко О. Державне регулювання та саморегулювання господарської діяльності: пошук балансу. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 40–45.
5. Онуфрієнко О. Регулятивні функції саморегулівних організацій на ринку цінних паперів. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 2. С. 58–59.
6. Словник української мови: в 11 т. Т. 2, 1971. С. 236.
7. Делегування повноважень. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Українська енциклопедія, 1998. Т. 2. 744 с. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/>.
8. From Good to Great. New York: HarperCollins Publishers, Inc. Jim Collins, 2001.
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 34. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
10. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.