

**V. В. СУСЛОВА. ОКРЕМІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ГОСПОДАРЬСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ САМОРЕГУЛЬОВАНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглянуто проблему формування концептуальних засад господарсько-правового регулювання саморегульованої діяльності і відповідно саморегульованих організацій як юридичних осіб, з урахуванням необхідної їх юридичної диференціації, та врегулювання умов діяльності.*

**Ключові слова:** саморегульована організація, професійна діяльність, делегування організаційно-господарських повноважень, саморегульована діяльність.

*Рассмотрена проблема формирования концептуальных основ хозяйственно-правового регулирования саморегулируемой деятельности и соответственно саморегулируемых организаций как юридических лиц, с учетом необходимой их юридической дифференциации, и урегулирования условий деятельности.*

**Ключевые слова:** саморегулируемая организация, профессиональная деятельность, делегирование организационно-хозяйственных полномочий, саморегулируемая деятельность.

*We consider the problem of forming a framework of economic-regulation self-regulatory activities and thus self-regulatory organizations as legal entities, but subject to legal differentiation, and the settlement activity conditions*

**Key words:** self-regulatory organization, professional activities, organizational and economic delegation of authority, self-regulating activity.

Необхідно зазначити, що предмет господарського права після кодифікації господарського законодавства отримав багато імпульсів до свого розширення та поглиблення. Отримало якісний динамічний розвиток інноваційне законодавство, законодавство про фінансові послуги: особливо слід зазначити – законодавство щодо регулювання відносин в окремих галузях національної економіки, тощо. Одним з напрямків розвитку господарського законодавства є правове забезпечення функціонування саморегульованих організацій як суб'єктів, що виконують надзвичайно важливу та специфічну функцію в системі ринкової економіки. Слід зазначити, що саморегульовані організації призначені стати окремою ланкою на окремих ринках товарів та послуг, що забезпечує їх керованість, функціонування у відповідності до стандартів добросовісної конкуренції, захисту прав споживачів, корпоративних норм і правил.

Ця тенденція має універсальний характер, адже в широкому розумінні функціонування економічної системи передбачає значну вагу механізмів саморегулювання. Відтак створився достатньо потужний суспільний попит зокрема на створення та функціонування саморегульованих організацій в різних галузевих сферах, зокрема на ринках товарів та послуг, а також в сфері надання професійних послуг фахівцями, від яких вимагається відповідна кваліфікація.

На такі саморегульовані організації держава, суспільство і самі суб'єкти господарської або професійної діяльності покладають цілу низку соціальних сподівань. Ними є: представництво усіх виробників певної галузі перед державою, зокрема перед галузевими міністерствами; участь у формуванні норм та стандартів власної діяльності безпосередньо з урахуванням власного досвіду господарської або професійної діяльності; створення спеціальних фондів, що

мають на меті мінімізувати негативні наслідки, в першу чергу щодо заподіяння шкоди споживачам тощо; недопущення на ринок тих суб'єктів, чия діяльність підриває високу ділову репутацію більшості учасників та підриває їх інвестиційний потенціал; можливість перенесення частини організаційно-господарських функцій від органів держави до органів самої саморегульованої організації, що зокрема знижує прямі видатки з державного бюджету на утримання державного апарату; можливість вирішення спорів між учасниками саморегульованих організацій в межах третейського судочинства, тощо.

Таким чином, існує достатньо велика кількість мотивів у різних учасників ринку, включаючи і самих споживачів до створення і функціонування саморегульованих організацій. Актуальність цієї проблеми знайшла своє підтвердження в цілій низці актів законодавства України, головним чином – Законах України, серед яких зокрема є: Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок», Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)», Закон України «Про оцінку майна майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», Закон України «Про кредитні спілки», Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення», тощо.

Необхідно визнати, що статей і тим більше монографічних досліджень в українській господарсько – правовій науці практично не напрацьовано. Існує кілька кандидатських дисертацій, що захищені в Російській Федерації, зокрема А.В. Басової, та Д.О. Грачова, які присвячені окремим аспектам правового регулювання діяльності саморегульованих організацій. Але жодна з вказаних робіт не містить системного і концептуального обґрунтування засад правового регулювання саморегульованої діяльності.

Тим не менше слід наголосити на тому, що концептуальні засади саморегульованої діяльності в Україні в своїх самих основних аспектах і досі не визначено. Саме це і гальмує прийняття базового закону про саморегульовані організації яким би було врегульовано таку діяльність в цілому, а не тільки фрагментарно в контексті окремих її специфічно-галузевих аспектів, як це має місце сьогодні в різних за змістом законодавчих актах. Різними організаціями та окремими народними депутатами України розробляються проекти відповідного закону України, однак законотворчий процес може рухатись далі або на базі попередньої визначеності з критичною кількістю необхідних для законотворення правових позицій, або мати сурогатний характер.

Які питання слід визначити, як такі, без вирішення яких законопроект не може бути ефективним?

По-перше, слід виходити з різниці у правових формах та засобах регулювання діяльності саморегульованих організацій для підприємств (юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності) та для фахівців (фізичних осіб), що уособлюють собою професійну діяльність. Ця різниця полягатиме в першу чергу у особливостях організаційно-правових форм таких саморегульованих організацій.

По-друге, слід розподілити статус таких організацій на три види: самоврядні організації, саморегульовані організації, саморегульовані організації з делегованими державою повноваженнями. Різниця полягає у обсязі повноважень якими наділяється така організація і зокрема її органи. Відповідно такий обсяг якісно зростає, від самоврядної до саморегульованої з делегованими повноваженнями

організації, яку умовно можна назвати публічною саморегульованою. Важливу правову позицію зокрема в останньому випадку формує зміст ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Саморегульована організація якій державою у визначеному законом порядку делеговано такі повноваження має розглядатися за змістом та характером своєї діяльності як квазідержавна. Це дозволяє стверджувати, що у частині делегованих повноважень діяльність такої саморегульованої організації має бути детально врегульована на рівні Закону України. Тобто правовий статус саморегульованої організації з публічними повноваженнями набуває названих особливостей і це необхідно враховувати.

Слід зазначити, що законодавством України в цілому ряді випадків, наприклад у сфері державного регулювання ринку цінних паперів, передбачені процедурні особливості такого делегування та їх правові наслідки. Разом з тим, концептуально слід визначити, що процес делегування повноважень в сфері саморегульованих організацій має подвійний характер. Мова йде не тільки про делегування «згори донизу», коли владні повноваження державного органу передаються саморегульованій організації, але і «знизу догори», коли такі повноваження, що мають організаційно-господарський характер, добровільно, в процесі вільного волевиявлення в межах функціонування органів саморегульованої організації передаються її членами – суб'єктами підприємницької або професійної діяльності. Остання форма делегування може бути представлена як прояв економічної демократії, і вимагає від законодавця дуже ґрунтовного підходу до формування правових процедур аби не скомпрометувати ідею на практиці. Уявляється дуже важливим відзначити системно-структурний зв'язок між названими видами делегування, адже делегування повноважень суб'єктами створення саморегульованої організації до останньої та їх ефективне застосування у позитивно-публічному напрямку є однією з найважливіших передумов виникнення питання про можливість делегування певних повноважень державою, що мають публічно-правове значення та породжують юридичні права та обов'язки. В цьому сенсі саморегульовані організації в яких має місце делегування окремих правомочностей, що притаманні правосуб'єктності їх засновників та учасників, можна умовно визначити, як приватно-саморегульовані а такі які отримали можливість реалізації окремих повноважень органів державної влади – публічно-саморегульованих.

Необхідно підкреслити, що таке розмежування має не лише концептуальний характер, а свідчить про суттєві відмінності в усьому господарсько-правовому забезпеченні їх діяльності. Можна привести хоча б таку особливість, як необхідність для публічно-саморегульованої організації виконання умови стовідсоткового членства в ній усіх суб'єктів господарювання у визначеній сфері або галузі. Адже органи такої саморегульованої організації мають розповсюджувати владні повноваження на усе коло відповідних суб'єктів. Зрозуміло при цьому, що у такому випадку саморегульована організація у даній сфері може бути тільки одна. Слід погодитись із тим, що для правового забезпечення діяльності публічних саморегульованих організацій, які як вже зазначалося мають на сто відсотків охоплювати суб'єктів професійної або підприємницької діяльності відповідного виду, сфери або спрямування, необхідно встановити на рівні правохоронного законодавства відповідні заборони щодо здійснення такої діяльності

по за членством у відповідній саморегульованій організації з встановленням санкцій. Таким чином, в цьому випадку слід вважати названу професійну або підприємницьку діяльність незаконною і такою, що складає собою правопорушення<sup>1</sup>. В той же час для приватно-саморегульованих організацій такі вимоги не обов'язкові, навіть шкідливі для їх нормативного гармонійного розвитку. Для таких організацій актуально дещо інше функціональне навантаження – це боротьба за високу ділову репутацію в очах споживачів, зокрема через створення і додержання високих стандартів якості професійної та підприємницької діяльності. Якщо в галузі існує декілька приватно – саморегульованих організацій, то це може створювати додатковий фактор загострення економічної конкуренції, що в цілому є позитивним явищем.

Що ж стосується організаційно-правових форм саморегульованих організацій, які вже певний час обговорюються у науковій літературі<sup>2</sup> вважаємо, що для професійних фахових органічною є форма громадської організації із вирішенням спеціальних питань, а для підприємницьких організацій слід реанімувати таку форму, як асоціація, яка хоча і передбачена чинним господарським кодексом України у ч. 2 ст. 120, але для інтенсивного використання потребує деталізації врегулювання і як база, і як спеціальна організаційно-правова форма юридичної особи.

Окремо хотілося б наголосити на тому, що законодавче забезпечення діяльності саморегульованих організацій має свої специфічні властивості у порівнянні з врегулюванням основних питань в базових організаційно – правових формах відповідних юридичних осіб. До таких особливостей слід віднести, по-перше, посилену юридичну акцентуацію на визначенні правового положення органів саморегульованої організації. (У випадку з публічно-саморегульованою – це ще більше очевидно). Маються на увазі питання їх формування, форм роботи, інструментальне забезпечення необхідним обсягом організаційно-господарських повноважень, деталізація механізму реалізації цих повноважень, тощо.

По-третє, природа саморегульованих організацій, проблема неприпустимості їх бюрократичного створення вимагають створення більш тісного зв'язку між волевиявленням членів саморегульованої організації та діями її органів. Важливим аспектом в цьому сенсі може бути чітко визначений перелік питань, що потребують прийняття рішень кваліфікованою більшістю. Особливо це стосується функціонування спеціальних грошових фондів, порядку їх формування та використання. Вважаю доцільним зупинитись також і на проблемі правових наслідків припинення діяльності саморегульованої організації чи в судовому порядку, або в результаті прийняття рішення про саморозпуск. В будь-якому випадку просте припинення діяльності саморегульованої організації створює на ринку певний інституційний вакуум щонайменше тимчасово. Особливо гостро це питання стоїть до публічно-саморегульованих організацій. В цьому сенсі важливо властивістю функціонування саморегульованих організацій є необхідність законодавця передбачити певний трансформаційний період, пов'язаний зокрема з тимчасовим наділенням правом застосування владних повноважень або органи саморегульованої організації в межах спеціально передбаченого періоду ліквідації такої юридичної особи.

В цьому контексті необхідно враховувати і проблеми правової урегульованості саморозпуску саморегульованої організації з публічними повноваженнями. Адже, якщо такий саморозпуск можливий без перехідного періоду, в системі

організаційно-господарського забезпечення відповідного виду підприємницької діяльності може утворитися вакуум, що вкрай небажано і небезпечно.

По-четверте, доцільно вирішити питання про необхідні попередні умови створення саморегульованих організацій. Частина таких умов є досить складними для юридичної формалізації, але необхідно усвідомлювати, що одна і та ж правова форма може бути дуже ефективною за одних умов і надзвичайно шкідливою за інших. Так, чітко має бути визначено сферу діяльності в якій працюють суб'єкти, що об'єднуються в саморегульовану організацію, а також ступень конкурентного середовища в названій сфері, галузі. Адже саморегульовані організація може успішно існувати тільки за умови високої вимогливості її членів не тільки до себе, але і у певному розумінні до інших членів, які є безпосередніми конкурентами. Саме така атмосфера взаємоконтролю і може призвести до високого рівня реалізації тих високих стандартів професійної та підприємницької діяльності, за ради яких зокрема і створюються такі організації, що вже знайшло певну актуалізацію у науковій літературі<sup>3</sup>.

Важливо акцентувати увагу також і на проблемі системного впливу перспективного закону про саморегульовані організації в контексті визначальності його правових постанов для механізмів функціонування саморегульованих організацій різних типів та у різних сферах діяльності. Слід зазначити, що наприклад російський закон про саморегульовані організації не розповсюджується на організації професійних учасників ринку цінних паперів, акціонерних інвестиційних фондів, компаній по управлінню активами, пайових інвестиційних фондів, недержавних пенсійних фондів, житлових накопичувальних кооперативів, тощо.

Таким чином, необхідно запобігти ситуації, коли вітчизняний відповідний закон буде відігравати формальну роль і мати дію тільки в тих сферах, які мало перспективні для саморегульованої діяльності, в той же час фактично покладаючись на відповідне галузеве законодавство, що визначатиме правові засади саморегульованої діяльності, зокрема в сфері професійної діяльності на ринку цінних паперів, діяльності інститутів спільного інвестування, тощо. Зрозуміло, що відповідні галузеві чи підгалузеві закони створюються в різний період, різними фахівцями і у такому випадку законодавство про саморегульовані організації буде позбавлено системного характеру, уніфікованості у найважливіших аспектах саморегульованої діяльності. Слід погодитись із думкою, що норми, правила, стандарти зокрема професійної діяльності на відповідних ринках, або правила надання тих чи інших послуг в межах підприємницької діяльності, які створюються в процесі статутної діяльності саморегульованими організаціями, є одними із способів уніфікації звичаїв ділового обороту та ділових звичаїв, що створюються в процесі відповідної діяльності. Дійсно в цьому випадку відбувається певне узагальнення існуючих звичаїв та ділових звичаїв, формалізація їх у вигляді норм і правил відповідної організації, як локальних норм<sup>4</sup>. Однак необхідно зауважити, що масштаб використання таких норм може бути достатньо широким, що за сферою свого застосування та колом суб'єктів наблизитиметься до норм, що зазвичай створюються галузевими органами державної виконавчої влади. Але більш суттєвим є те, що у разі коли закон про саморегульовані організації буде містити в собі таку низку виключень, як це має місце з відповідним російським законом, забезпечити єдину правову політику щодо підприємницької або професійної діяльності буде практично неможливо. Тому як уявляється необхідно наголосити,

що перспективний Закон України «Про саморегульовані організації» повинен містити в собі абсолютно уніфіковані положення, щодо статусу саморегульованих організацій, порядку їх створення, організаційно-правових форм, органів, функцій, порядку діяльності, тощо. З метою врахування основних специфічних аспектів саморегульованої діяльності на окремих ринках товарів та послуг, в межах окремих видів професійної діяльності, в такий закон структурно можна закласти «особливу частину», в якій такі особливості мають бути враховані. Однак у такому випадку одному закону буде підпорядковано цілий вид діяльності – саморегульованої. Це особливо важливо враховуючи попередню зазначену нормотворчу активність таких організацій, а також, і те, що такими нормами здійснюється регулювання не тільки поведінки самих учасників саморегульованих організацій, але і споживачів.

Для ґрунтовного законодавчого забезпечення саморегульованої діяльності доцільно розподілити статус таких організацій на три види: самоврядні організації, саморегульовані організації, саморегульовані організації з делегованими державою повноваженнями. Різнця полягає у обсязі повноважень якими наділяється така організація і зокрема її органи.

Саморегульовані організації в яких має місце делегування окремих правомочностей, що притаманні правосуб'єктності їх засновників та учасників, можна умовно визначити, як приватно-саморегульовані, а такі які отримали можливість реалізації окремих повноважень органів державної влади – публічно-саморегульованих.

Слід погодитись із тим, що для правового забезпечення діяльності публічних саморегульованих організацій, які як вже зазначалося мають на сто відсотків охоплювати суб'єктів професійної або підприємницької діяльності відповідного виду, сфери або спрямування, необхідно встановити на рівні правоохоронного законодавства відповідні заборони щодо здійснення такої діяльності по за членством у відповідній саморегульованій організації з встановленням санкцій.

Важливою властивістю функціонування саморегульованих організацій є необхідність законодавця передбачити певний трансформаційний період, пов'язаний зокрема з тимчасовим наділенням правом застосування владних повноважень або органи саморегульованої організації в межах спеціально передбаченого періоду ліквідації такої юридичної особи.

Доцільно вирішити питання про необхідні попередні умови створення саморегульованих організацій. Частина таких умов є досить складними для юридичної формалізації, але необхідно усвідомлювати, що одна і таж правова форма може бути дуже ефективною за одних умов і надзвичайно шкідливою за інших. Так, чітко має бути визначено сферу діяльності в якій працюють суб'єкти, що об'єднуються в саморегульовану організацію, а також ступень конкурентного середовища в названій сфері, галузі.

Перспективний Закон України «Про саморегульовані організації» повинен містити в собі абсолютно уніфіковані положення, щодо статусу саморегульованих організацій, порядку їх створення, організаційно-правових форм, органів, функцій, порядку діяльності, тощо. З метою врахування основних специфічних аспектів саморегульованої діяльності на окремих ринках товарів та послуг, в межах окремих видів професійної діяльності, в такий закон структурно можна закласти «особливу частину», в якій такі особливості мають бути враховані. Однак у такому випадку одному закону буде підпорядковано цілий вид діяльності

– саморегульованої.

1. *Басова Г.В.* Саморегульівні організації як суб'єкти підприємницького права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 10-11. 2. *Суслова В.В.* Саморегульовані організації за законодавством України: актуалізація проблематики // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2007. – Вип. 38. – С. 466. 3. *Суслова В.В.* Саморегульовані організації: питання удосконалення законодавчого регулювання // Підприємництво, господарство і право: Науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2008. – № 2. – С. 37. 4. *Грачов Д.О.* Правовий статус саморегульівних організацій: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 8.