

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ САМОВРЯДНИХ (САМОРЕГУЛІВНИХ) ОРГАНІЗАЦІЙ У НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Гвоздїй В. А.

У науковій статті висвітлено особливості методологічних засад дослідження правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій. Надано характеристику законопроектів, які мали на меті врегулювати правовий статус досліджуваних організацій. Сформульовано авторське визначення самоврядної організації як інституту публічного права, що створений на підставі закону, який виконує низку суспільно значущих функцій, пов'язаних з реалізацією публічного інтересу, у певній професійній сфері.

Ключові слова: адміністративне право, публічний інститут, публічний інтерес, самоврядна організація, саморегульована організація, правове регулювання.

В научной статье освещены особенности методологических основ исследования правового статуса самоуправляющихся (саморегулируемых) организаций. Охарактеризованы законопроекты, целью которых было урегулировать правовой статус исследуемых организаций. Сформулировано авторское определение самоуправляющейся организации как института публичного права, созданного на основании закона, который выполняет ряд общественно значимых функций, связанных с реализацией публичного интереса, в определенной профессиональной сфере.

Ключевые слова: административное право, публичный институт, публичный интерес, самоуправляемая организация, саморегулируемая организация, правовое регулирование.

In the scientific article the peculiarities of methodological bases of research of legal status of self-managing (self-regulating) organizations are covered. The bills are intended to regulate the legal status of the organizations under study.

The purpose of this article was to trace the development of methodological foundations for the study of the legal status of self-governing (self-regulating) organizations in the science of administrative law.

The author draws attention to the fact that studies of the legal status of self-governing organizations in modern legal science are just beginning. This has the result that, unfortunately, the generally accepted definition of the concept of these organizations and their classification has not yet been created.

The article analyzes the concept under study in international and national practice. The problem of defining and improving the legal status of self-governing (self-regulating) organizations requires the adoption of a legislative act.

The concept of self-governing organization can be defined as an institution of public law, created on the basis of the law, which performs a number of socially significant functions related to the realization of public interest in a particular professional field.

The author focuses on the differences between the concepts of self-governing organization and self-regulatory organization.

The objective of the science of administrative law should be, first of all, to justify the belonging of relations arising in the sphere of activity of self-governing (self-regulating) organizations to the subject of administrative law.

Prospects for further scientific research should include identifying the characteristics of self-governing organizations, their functions, forms of activity and the features of guarantees of their functioning in the system of public authority.

The article concludes with the definition of further perspectives for consideration of this issue.

Key words: administrative law, public institution, public interest, self-governing organization, self-regulatory organization, legal regulation.

Постановка проблеми та її актуальність. Проблеми діяльності та правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій набувають нині надзвичайної актуальності, оскільки їх ефективне функціонування зумовлює успішність судової реформи, відновлення довіри громадян до правоохоронних та правозахисних органів. Разом із тим у науці адміністративного права вказане питання розглядалося фрагментарно, в аспекті вирішення інших дослідницьких завдань. Відсутність наукового підґрунтя удосконалення правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій як інститутів публічного права гальмує їх розвиток та не дає змогу повною мірою вирішити наявні у законодавчих та підзаконних актах, а також у правозастосовній практиці проблеми та суперечності. Вказане зумовлює актуальність та новизну цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового статусу суб'єктів адміністративного права розглядали у своїх роботах В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та інші автори. Проблеми діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій висвітлювали у своїх працях Ю.В. Єльнікова, В.П. Левченко, Є.А. Поліщук, Н.Ю. Філатова, О.С. Яворська та інші науковці. Разом із тим питання, пов'язані з адміністративно-правовим статусом саморегульованих організацій як суб'єктів адміністративного права, ще не здобули достатнього висвітлення в адміністративно-правовій науці.

Мета статті полягала в тому, щоб простежити розвиток методологічних засад дослідження правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій у науці адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Слід сказати, що дослідження правового статусу самоврядних організацій у сучасній правовій науці лише розпочинаються, а загальноновизнаного визначення поняття вказаних організацій та їх класифікації, на жаль, ще не створено. Однак варто звернутися до міжнародного досвіду у цій сфері, зокрема, до рішення Європейського суду з прав

людини, де ще в 1981 році Європейський суд з прав людини в справі «ЛеКонт та інші проти Бельгії» констатував, що Орден лікарів Бельгії - це інститут публічного права. Будучи створеним законодавцем, а не приватними особами, він інтегрований до державних структур, має мету, в якій втілено суспільний інтерес (у цьому разі - охорону здоров'я людей, забезпечуючи відповідно до законодавства деякий публічний контроль за професійною діяльністю лікарів). Для здійснення завдань, які бельгійська держава поставила перед ним, Орден як інститут публічного права користується відповідно до закону дуже широкими правами, в тому числі адміністративними та дисциплінарними, і використовує в зв'язку з цим процедури, властиві публічній владі [1].

Необхідно зазначити, що спроби врегулювати правовий статус саморегулювальних організацій почали здійснюватися ще на початку 2000-х років. У 2009 році до Верховної Ради України було внесено проєкт Закону України «Про саморегулюючі організації» (на нашу думку, вказана назва була невдалою калькою з російського терміна). У пояснювальній записці до вказаного законопроекту зазначалося, що він спрямований на реалізацію єдиної державної політики із захисту інтересів суб'єктів підприємницької діяльності і зниження міри тиску держави на вільні ринкові підприємницькі і професійні стосунки, створення ефективної системи взаємодії держави і бізнесу. Шляхом розвитку «само-свідомості» підприємницьких організацій держава витіснятиметься зі сфери регулювання тих комерційних стосунків, присутність в яких державного елемента є зайвою і невинуватеною з точки зору основних функцій державного регулювання. Термін «саморегулювання» в буквальному розумінні означає добровільне накладення на себе яких-небудь обмежень. У застосуванні до економічної діяльності це поняття розвивається і розуміється як регулювання діяльності у визначеному секторі ринку без втручання держави. Держава встановлює загальні рамки діяльності суб'єктів певного сектору ринку, спрямовані на захист інтересів суспільства. Норми саморегулювання розвивають і доповнюють норми державного регулювання [2].

Указаний законопроект викликав критику Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке у своєму висновку звернуло увагу на те, що проєкт дублює Модельний закон про саморегульовані організації, прийнятий на двадцять дев'ятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-членів СНД (Постанова № 29-7 від 31 жовтня 2007 року). З цього приводу Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зауважило, що модельні закони, яким властивий методологічний характер, розробляються з метою допомоги державам у регулюванні відповідних суспільних відносин з урахуванням особливостей національної правової системи. Проте аналіз положень внесеного проєкту дає підстави дійти висновку, що вказаний Модельний закон відтворений у положеннях проєкту без жодних змін та адаптації до наявної в Україні системи нормативно-правових актів, що регулює суспільні відносини, які склалися в нашій державі. Крім того, зазначалося, що складається враження, що продубльований текст Модельного закону не був належним чином граматично та стилістично відредагований, а лише механічно і не завжди вдало перекладений з російської мови. Іноді

в ньому застосовуються терміни, зміст яких невідомий українському законодавству. Наприклад, згідно з частиною 2 ст. 12 проєкту, саморегулюючій організації заборонено «фундувати» господарські товариства. У п. 1 частини 3 цієї статті передбачено, що особа, яка здійснює функції одноособового «виконавського» органу, не має права набувати «коштовних паперів», емітентами яких або боржниками по яких є члени саморегулюючої організації. Згідно з п. 1 ст. 7 проєкту, саморегулююча організація зобов'язана розкривати за допомогою «вистави в електронно-цифровій формі... інформацію». У п. 5 частини 5 ст. 8 проєкту саморегулюючій організації надається право звертатися до відповідних державних органів з клопотанням про подання до суду заяви про дискваліфікацію своїх членів. У ст. 11 та 12 застосовується термін «компанії, що управляють». Вказане, на думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, значною мірою ускладнює роботу над законопроектом, адже здебільшого проблематично встановити справжній зміст запропонованих норм. До того ж у теоретичному відношенні викликав сумнів термін «саморегулююча організація», який запозичений із законодавства РФ і який без достатніх підстав використовується у проєкті. Справа у тому, що словосполучення «саморегулююча організація» генетично походить від терміна «саморегулювання», яке поряд із самоорганізацією, самоконтролем є одним з проявів процесу самоврядування (самоуправління, саморегулювання), що здійснюється у добровільних громадських організаціях. Тому Головне науково-експертне управління Верховної Ради України вважало, що у проєкті слід використати термін «самоврядна організація» [3]. Ми повністю погоджуємося з цього приводу з думкою експертів, справді, за наявності у науковому обігу власних українських термінів дивно було б штучно створювати кальку з іншої мови, яка ще й викривлено подає сутність досліджуваних організацій (що зумовлено як відмінностями у законодавстві, так і різноспрямованістю розуміння ролі недержавного сектору в українській та російській державно-правовій доктрині).

У цей же період до Верховної Ради України було подано проєкт Закону про фахові саморегулювальні і самоврядні об'єднання (як можна побачити, вказана назва подавала як автономні обидва терміни, що не могло ще більше не заплутати правокористувача). Автори законопроекту зазначали, що чинне правове поле не відповідає потребам і завданням сьогодення та не вирішує питання ефективного функціонування фахових об'єднань у ринкових умовах. Зокрема, не визначено їх правовий статус і, найголовніше, місце і роль фахових об'єднань у системі управління професіями, галузями чи сферами діяльності, а також порядок взаємодії з органами державної влади. Внаслідок відсутності конкретних повноважень фахові об'єднання неспроможні ефективно впливати на формування й реалізацію державної політики на сучасному етапі. Це породжує досить високий рівень корупції у відносинах між державними органами і фаховими об'єднаннями, гальмує економічний розвиток України, призводить до соціальної напруги у суспільстві. На відміну від України, як зазначали автори законопроекту, у більшості європейських держав з високим рівнем розвитку економіки, демократії й громадянського суспільства (наприклад,

Австрії, Великобританії, Голландії, Данії, Італії, Німеччини, Польщі, Франції) фахові саморегульвні і самоврядні об'єднання посіли належне їм місце та відіграють велике значення в регулюванні професійної діяльності, бізнес-середовища, створенні стандартів діяльності для відповідних професій, галузей чи сфер діяльності тощо. А їхня діяльність законодавчо врегульована, прозора й прогнозована. Певною мірою наша держава не зацікавлена, але суспільство змушує мати справи з фаховими об'єднаннями, а ті, своєю чергою, беруть на себе гарантії цивілізованої співпраці з усіма зацікавленими сторонами. У ринкових умовах фахові об'єднання вважаються одним з ефективних інструментів цивілізованого самоврядування й саморегулювання професій, галузей та сфер діяльності. Участь у таких організаціях забезпечує підвищення довіри споживачів до учасників об'єднання, до товарів (робіт, послуг), які вони виробляють (здійснюють, надають), до відповідних професій та професіоналів. Членство у фахових об'єднаннях передбачає та зумовлює дотримання високого професіоналізму, правил цивілізованої конкуренції, виконання правових вимог щодо вироблення та реалізації продукції (здійснення робіт, надання послуг), є символічним знаком якості як для споживачів продукції (робіт, послуг), так і певною мірою позитивною ознакою для контролюючих органів [4].

Вказаний законопроект також викликав низку зауважень Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Зокрема, зазначалося, що у ст. 1 законопроекту пропонується закріпити, що «фахове об'єднання» - це «вид громадського об'єднання, що створюється шляхом самоорганізації фізичних та/або юридичних осіб з метою реалізації суспільних інтересів, впровадження засад саморегулювання та/або професійного самоврядування у визначеній професії, сфері діяльності чи галузі відповідно до статуту об'єднання». Запропоноване визначення не повною мірою узгоджується з конституційними приписами, зокрема з положенням ч. 1 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Отже, якщо у цьому разі під фаховими об'єднаннями мається на увазі форма реалізації громадянами України права на свободу об'єднань, то варто зважити на те, що згідно з конституційними приписами об'єднання громадян можуть існувати у двох видах: політична партія та громадська організація. Такий підхід покладає в основу правового регулювання відповідних суспільних відносин чинним Законом України «Про об'єднання громадян», згідно зі ст. 3 якого громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. У зв'язку з наведеним використанням у проекті термін «громадське об'єднання» для визначення змісту поняття «фахові об'єднання» не є, на нашу думку, коректним. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України звертає увагу на

те, що сам термін «фахові» не точно визначає суть об'єднання, яке утворюватиметься за цим проектом, оскільки до складу галузевого об'єднання можуть входити особи, які мають різний фах. Крім того, не зовсім вдалим є використаний у визначенні змісту поняття «фахове об'єднання» термін «суспільні інтереси», який несе інше смислове навантаження: громадські, спільні, а не визначає напрями (сфери) суспільних відносин, у яких можуть бути реалізовані інтереси громадян. І, як і в іншому законопроекті, про який ми писали вище, у теоретичному відношенні викликав сумнів термін «саморегулююча організація», запозичений із законодавства РФ [5].

Але на цьому розвиток законотворчості не зупинився. Протягом 2010-2011 років до Верховної Ради України було подано проєкт Закон України «Про саморегульвальні організації», назва, а отже, основоположне поняття, предмет правового регулювання ніяк не узгоджувалися ні з правилами українського правопису, ні з національним законодавством. Заслугує на увагу думка Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке насамперед звернуло увагу на те, що саморегульвальні організації, діяльність яких пропонується регулювати, є (разом з благодійними, громадськими та деякими іншими відповідними організаціями) окремим видом непідприємницької (неприбуткової) організації. У зв'язку з цим, на думку експертів, з точки зору оптимального забезпечення комплексного регулювання відповідних суспільних відносин більш доцільним стало б прийняття загального закону про такі організації, а не законів про кожний вид непідприємницької (неприбуткової) організації, зокрема, про саморегульвальні організації, як це пропонується суб'єктами такої законодавчої ініціативи. Це пояснюється тим, що прийняття спеціального закону про кожний вид такої організації не лише невиправдано збільшує кількість законодавчих актів, але й ускладнює правозастосування, оскільки для окремого виду організації встановлюються умови створення та діяльності, відмінні від умов створення та діяльності іншої подібної організації, замість їх розумної уніфікації [6].

Не викликає подиву, що Постановою Верховної Ради України від 23 вересня 2010 року № 2570-VI вказані законопроекти було повернуто на доопрацювання, а згодом знято з розгляду. Разом із тим, як справедливо зазначає І.М. Гармаш, основною ідеєю появи таких законопроектів стало запровадження загальносвітових тенденцій із децентралізації влади за допомогою формування та функціонування різних механізмів регулювання діяльності представників певного професійного середовища [7, с. 62].

Новий поштовх проблема правового статусу самоврядних організацій отримала під час реалізації судової реформи. Закріплення у законодавстві правових засад діяльності низки самоврядних організацій, з одного боку, сприяло підвищенню ефективності діяльності судової та правоохоронної системи, але з іншого - внаслідок прогалин та суперечностей у законодавстві сприяло появі великої кількості судових позовів у досліджуваній сфері.

Висновки. Проблема визначення та вдосконалення правового статусу самоврядних (саморегульвних) організацій, безумовно, потребує прийняття законодавчого акта, яким поняття, ознаки, форми вказаних організа-

цій було б визначено з опорою не на досвід Співдружності Незалежних Держав, як у попередніх проєктах, а на досвід держав Європейського Союзу. На нашу думку, поняття самоврядної організацій можна визначити як: інститут публічного права, створений на підставі закону, який виконує низку суспільно значущих функцій, пов'язаних з реалізацією публічного інтересу, у певній професійній сфері. Відповідно, завданням науки адміністративного права має стати насамперед обґрунтування належності відносин, які виникають у сфері діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій, до предмета адміністративного права.

Перспективи подальших наукових розвідок мають включати визначення ознак самоврядних організацій, їхніх функцій, форм діяльності та особливостей гарантій їх функціонування у системі публічної влади.

Література

1. Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер против Бельгии / Практика Європейського суду з прав людини. URL: <https://precedent.in.ua/2015/12/16/le-kont-van-leven-y-de-mejer-protyv-bel/> (дата звернення: 11.08.2019 р.).

2. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про саморегулюючі організації» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).

3. Висновок на проєкт Закону України «Про саморегулюючі організації» (реєстр. № 4841 від 16.07.2009 р., внесений народними депутатами України А.К. Кінахом, М.В. Чечетовим, В.В. Януковичем, В.М. Гуре-

євим, М.С. Комаром). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).

4. Пояснювальна записка до проєкту Закону про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-1&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).

5. Висновок на проєкт Закону України «Про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання» (реєстр. № 4841-1 від 10.09.2009 р., внесений народними депутатами України К.М. Ляпіною, В.Г. Карпуком, В.В. Мойсицом та А.В. Шевченком). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-1&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).

6. Висновок на проєкт Закону України «Про саморегульовані організації» (реєстр. № 4841-д від 17.12.2010 року, внесений народними депутатами України Н.Ю. Королєвською, С.В. Власенком, А.К. Кінахом, К.М. Ляпіною, М.В. Чечетовим). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-%D0%B4&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).

7. Гармаш І.М. Основні етапи розвитку саморегульованої галузі на території сучасної України. *Право та інновації*. 2015. № 2 (10). С. 60-65.

Гвоздїй В. А.,
адвокат,

аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом