

5. Hoekman B., Mavroidis P. Dumping, Antidumping and Antitrust *Journal of World Trade*. 1996. Vol. 30. No. 1. P. 28 (дата звернення: 12.02.2019).
6. Договір про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 12.02.2019).
7. *Ufex and Other v. Commission* Official Journal C 200/4, 23.08.2003. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2003.200.01.0003.01.ENG&toc=OJ:C:2003:200:TOC (дата звернення: 12.02.2019).
8. *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade.* – Cameron May, 2006. P. 29.
9. Комплексне порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України законодавству ЄС у сфері державної допомоги, що надається на дослідження, розробки та інновації. URL: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=217567&cat_id=45722&ctime=1340791197960 (дата звернення: 12.02.2019).
10. Рішення Європейської комісії від 20 грудня 2011 року «Про застосування частини 2 статті 106 Договору про функціонування Європейського Союзу до державної допомоги у вигляді компенсації за обслуговування населення, що надається певним суб'єктам господарювання, які несуть відповідальність за надання послуг загального економічного значення». URL: https://minjust.gov.ua/m/str_45873 (дата звернення: 12.02.2019).
11. Державна допомога в окремих «чутливих» галузях економіки України. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/state-support-in-certain-sensitive-sectors-of-ukraines-economy.html> (дата звернення: 12.02.2019).

Bezuh O. State aid and economic competition: aspects of interaction

The author's approach to the state aid institute as an institution of competition law and its defects in comparison with the EU practice is reflected in the article.

Keywords: state aid, economic competition, economic relations.

САМОРЕГУЛІВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМАТИКА ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ, НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ

<https://doi.org/10.32849/2409-9201.2019.19.33>

Гончаренко О. М.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу правового забезпечення ринкової економіки НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті висвітлено актуальні питання нагляду та контролю за саморегульованими організаціями в Україні. Зроблено висновок, що у разі отримання СРО делегованих повноважень до предмета нагляду та контролю за СРО включаються повноваження органів публічної влади щодо належного здійснення СРО делегованих повноважень. Стверджено, що рівень державного нагляду та контролю залежить від моделі саморегулювання, прийнятого на ринку: чим більше передано повноважень до СРО (делеговане саморегулювання), тим вищий рівень нагляду та контролю за організацією буде здійснено.

Ключові слова: саморегульовані організації, саморегулювання, делеговані повноваження, нагляд та контроль за саморегулювальною організацією, моделі саморегулювання, делеговане саморегулювання, органи публічної влади.

Невідворотний процес побудови системи інституційного саморегулювання в Україні є відповіддю на глобалізаційні процеси, які відбуваються в європейському регіоні. Швидкі технологічні зміни, нові альтернативи постають як виклики, що потребують таких самих адекватних реакцій з боку суспільства задля забезпечення сталості його розвитку. Лібералізація та конвергенція є підставами для посилення ролі саморегульованих інституцій, для розвитку внутрішніх його структур, для зміни парадигми взаємодії та співпраці з державою та загалом до трансформації державності. Трансформації, перш за все, набувають регуляторна та контрольна функції держави. Важливо дослідити у зв'язку з посиленням ролі саморегулювання та співрегулювання, трансформацію та модернізацію контрольної функції держави щодо СРО.

Державний нагляд та контроль за діяльністю саморегульованих організацій здійснюються за загальним правилом органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики, а також моніторинг та контроль у відповідній сфері господарської та/або професійної діяльності.

Метою статті є визначення проблемних питань здійснення органами державної влади нагляду та контролю за функціонуванням саморегульвних організацій в Україні та у зв'язку з цим виокремлення особливості нагляду та контролю за саморегульвними організаціями, яким делегуються повноваження.

Розглядаючи питання нагляду та контролю за діяльністю саморегульвних організацій, перш за усе, слід виходити з таких засад.

Саморегульвні організації є незалежними у своїй діяльності, тому не допускається втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у роботу цих організацій. Стаття 19 Основного закону України чітко та однозначно вказує на межі діяльності публічних органів влади «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тому повноваження публічних органів влади та їх посадових осіб щодо нагляду та контролю за СРО мають бути чітко визначені на рівні закону, а не підзаконного акта. На основі аналізу чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо нагляду та контролю за СРО доходимо висновку, що саме низкою підзаконних нормативно-правових актів визначено такі повноваження, а не на рівні закону, що є грубим порушенням норм Конституції України.

Водночас саморегульвні організації не мають втручатися у діяльність органів публічної влади та їх посадових осіб. Взаємодія публічних органів державної влади та саморегульвних організацій має відбуватися на основі, у формах та спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Зокрема, саморегульвні організації запрошуються, а в більшості випадків обов'язково залучаються до процесу формування державної політики на певному ринку, у сфері, галузі, виді господарської діяльності шляхом розроблення проектів нормативно-правових актів. Органи публічної влади проводять консультації з питань здійснення господарської або професійної діяльності, утворюють консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, у роботі яких беруть участь представники саморегульвних організацій. Саморегульвні організації залучаються до вирішення питань місцевого значення на рівні органів місцевого самоврядування. Отже, співпраця, здійснення нагляду та контролю зі сторони органів публічної влади щодо саморегульвних організацій має бути відкритою та прозорою.

Оскільки саморегульвні організації є певним майданчиком для формування, усвідомлення та реалізації інтересів усіх зацікавлених осіб у регулюванні певного ринку, сфери, галузі, виду господарської або професійної діяльності, то залучення цих організацій до розробки законопроектів, проведення консультацій з ними з питання створення, компетенції СРО, нагляду та контролю за їх діяльністю, розподілу функцій з нагляду та контролю між органами публічної влади та СРО є обов'язковим. Отже, взаємодія та співпраця із саморегульвними організаціями на основі визначених законом норм є запорукою продуктивного та ефективного регулювання з дотриманням принципів відкритості та прозорості.

Важливим моментом з питання здійснення нагляду та контролю за СРО є проблематика надання інформації СРО щодо її функціонування та діяльності її членів. Адже, перш за все, органи державної влади здійснюють перевірку інформації, яка надається СРО. Тому визначення питань щодо інформації, яка має бути надана СРО, включаючи проблематику комерційної таємниці та дотримання законодавства з питань запобігання корупційним діям, усунення конфлікту інтересів, фінансування протиправних діянь (тероризму), залишається актуальним.

Ще одним концептуальним зауваженням буде таке. У науці визначено різні моделі саморегулювання у державах: договірне, делегована та змішане. Тому можна дійти висновку, що рівень державного нагляду та контролю буде також залежати від моделі саморегулювання, прийнятого на ринку. Чим більше передано повноважень до СРО (делеговане саморегулювання), тим вищий рівень нагляду та контролю за організацією буде здійснено. Водночас при добровільному саморегулюванні, де СРО створюються за зразком громадських організацій, рівень державного нагляду та контролю за організацією як за СРО буде мінімальним. У разі якщо СРО є неофіційною (безстатусною) [1, с. 108–113], то і нагляд, і контроль буде відповідно здійснено у загальному порядку як до громадського об'єднання або ж господарської асоціації, або у визначеному законом порядку до відповідної організації: палати, торгово-промислової палати, біржі тощо¹.

Повноваження з контролю діяльності власних членів, які здійснює СРО з делегованими повноваженнями, відрізняються від цих самих функцій, які здійснюються СРО без делегованих повноважень. Адже у першому випадку держава делегує виконання певних публічних функцій органу державної влади до СРО, у другому – СРО моніторить дотримання та виконання власних внутрішніх правил членами СРО.

Ю. Остапенко, проводячи аналіз законодавства щодо делегування повноважень СРО, слушно пропонує дії щодо: «...1) перегляду системи правового регулювання в цілому із чітким розмежуванням регулюючого впливу держави і саморегулювання, функцій і повноважень, які є виключно державними, і

¹ При аналізі законодавства України доходимо висновку про можливість визначення таких видів СРО, які офіційно визнані саморегульвними організаціями (офіційні, статусні) та які здійснюють функції, притаманні СРО, однак не визнані на рівні державних органів (неофіційні, безстатусні).

тих, що хоча б теоретично можуть бути делеговані СРО; 2) встановлення порядку і способів делегування повноважень держави; 3) конкретизація на нормативно-правовому рівні відповідальності самої СРО і її посадових осіб за невиконання або неналежне виконання функцій, делегованих державою; 4) нормативно-правове визначення порядку й способу контролю з боку відповідних державних виконавчих органів за реалізацією повноважень, делегованих державою; 5) удосконалення системи фінансування СРО з урахуванням обсягів делегованих повноважень» [2]. Підтримуємо вказаний підхід щодо визначення переліку делегованих повноважень. Чіткість встановлення порядку делегованих повноважень та тих, які потенційно можуть делегуватися та, відповідно, не підлягають делегуванню, має бути законодавчо визначений. Однак замало тільки визначитися із переліком відповідних повноважень, слід оцінити готовність самих суб'єктів до саморегулювання та, відповідно, створити належне інституційне середовище, яке б відповідало принципам демократичності, прозорості у діяльності та було б здатне ефективно здійснювати самоконтроль. Тільки у такому випадку делегування повноважень буде корисним та ефективним. Отже, потрібно провести аудит функцій, перспективних для делегування СРО. Відсутність такого аудиту та відповідних чітких законодавчих норм щодо делегування залишає СРО можливість функціонувати на рівні створення саморегулювних норм та контролю за їх дотриманням (так званої етичної моделі).

У результаті проведення аудиту виділяються дві групи функцій: 1) функції, що закріплюються за державним органом; 2) функції, які можливо передати в конкурентне середовище або ліквідувати [3]. Друга група функцій має бути оцінена та, відповідно, усвідомлена готовність ринку до їх отримання. З метою виділення функцій, делегування яких можлива СРО, пропонується провести аналіз регуляторного впливу другої групи функцій, тобто повноважень, які потенційно делегуються, на предмет ефективності такої передачі і наслідків для галузі відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 11.09.2003 року № 1160-IV [4].

Цікавий досвід делегування повноважень можна спостерігати на прикладі Казахстану. У межах реформи передбачалася передача доволі широкого спектра державних повноважень (не тільки в рамках системи ліцензування), при цьому сам механізм їх передачі, а також функціонування СРО було опрацьовано доволі детально. Ініціаторами ж впровадження саморегулювання виступили окремі державні органи. У Республіці Казахстан було підготовлено План нації «100 кроків по 5 інституціональних реформах» [5]. Крок 97 цього плану «Розширення можливості громадян брати участь у процесі прийняття рішень через розвиток саморегулювання і місцевого самоврядування. Передача не властивих державі функцій в конкурентне середовище і саморегульованим організаціям» передбачає, що такі дії будуть здійснюватися щорічно за допомогою проведення таких поетапних заходів: 1-й етап – інвентаризація функцій; 2-й етап – опублікування на сайті переліку функцій і громадське обговорення; 3-й етап – аналіз готовності ринку; 4-й етап – розгляд переліку функцій постійнодіючою комісією; 5-й етап – передача функцій до конкурентного середовища [6].

Наступний приклад щодо визначення проблематики делегування повноважень можна навести на досвіді Канади. Так, у провінції Онтаріо прийнято Акт про делеговані адміністративні органи (повноваження) у 2012 році, метою якого є забезпечення ефективного та дієвого делегування урядових програм та послуг незалежним неприбутковим корпораціям, що діють у рамках жорсткої системи підзвітності та управління [7]. У цьому акті детально визначені критерії делегування повноважень, взаємодія органів державної влади із адміністративними органами, яким делеговані повноваження, питання скасування та обмеження делегованих повноважень, вимоги до корпорацій, яким можуть делегуватися повноваження, поняття, порядок та вимоги щодо укладання та припинення адміністративних угод, які укладаються між органами державної влади і некомерційними корпораціями та іншими. Відповідно до цього акта компетентний Міністр може ухвалювати правила та Етичний кодекс. «Адміністративним органом, якому делегуються повноваження» («delegated administrative authority»), є корпорація, яку визначає губернатор-лейтенант в Раді, який шляхом впорядкування може: а) делегувати адміністрування положень закону; б) призначити корпорацію як адміністративний орган з делегованими повноваженнями. Також можливе відкликання делегування, що не призводить до скасування будь-якого положення, прийнятого радою адміністративного органу відповідно до делегованих повноважень до скасування делегування, та залишається чинним [8]. Важливим положенням закону є момент щодо обов'язковості укладення адміністративної угоди з приводу делегованих повноважень («delegated legislation»). Адміністративна угода повинна включати всі питання, які Міністр вважає необхідними для делегування адміністративному органу, включаючи, як мінімум, а) вимоги, що стосуються управління адміністративним органом; б) вимоги, яких повинні дотримуватися адміністративні органи у зв'язку з адмініструванням делегованих повноважень, включаючи вимогу щодо належного страхування відповідальності, та інші.

Ідеологічно саморегулювні організації є незалежними у своїй діяльності, однак нагляд і контроль за ними реалізується органами державної влади, органами суспільного нагляду як публічними

юридичними особами, тому потрібно забезпечити розумний баланс між виконанням державних функцій та незалежністю СРО.

Приклади здійснення державного нагляду (контролю) можна відшукати у роботі Міністерства юстиції України. Відповідно до Порядку здійснення контролю (нагляду) за діяльністю саморегульвних організацій арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 09.01.2013 року № 64/5 [9], Міністерство юстиції України як державний орган з питань банкрутства здійснює процедуру контролю (нагляду) за діяльністю саморегульвних організацій арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів). Предметом контролю (нагляду) державного органу з питань банкрутства є дотримання саморегульвною організацією арбітражних керуючих вимог цього Закону, інших нормативно-правових актів України [10]. У разі неподання саморегульвною організацією арбітражних керуючих щорічної інформації або невідповідності її вимогам, встановлених законом, така саморегульвна організація виключається з переліку саморегульвних організацій арбітражних керуючих, а отже, не може функціонувати як СРО [11]. Однак, виходячи з норм закону, може продовжувати здійснювати свою діяльність як всеукраїнська громадська організація.

Важливим моментом є законодавче встановлення повноважень державного органу з питань банкрутства, серед яких можна виділити такі, які можуть бути потенційно делеговані СРО, однак у цій сфері наразі не існує відповідного механізму. Отже, до таких повноважень, на нашу думку, можна віднести: організацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів); установлення вимог для отримання свідоцтва на право здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора); формування Єдиного реєстру арбітражних керуючих (розпорядників майном, керуючих санацією, ліквідаторів) України [10]. Слід зазначити, що у цій сфері може бути кілька СРО, тому формування Єдиного реєстру на рівні СРО буде не доцільним, однак у формуванні реєстру членів організації СРО є компетентною.

Ще однією проблемою при регулюванні діяльності СРО є відсутність розмежування контрольних функцій СРО та державного органу з питань банкрутства щодо діяльності арбітражних керуючих. Так, контроль можуть здійснювати і орган державної влади і СРО. Зокрема, у вказаному законі зазначено, що саморегульвна організація арбітражних керуючих здійснює такі функції та повноваження щодо громадського регулювання діяльності арбітражних керуючих: контроль за виконанням положень цього Закону та інших нормативно-правових актів у діяльності арбітражних керуючих – її членів.

Отже, фактично виходить подвійний контроль за діяльністю арбітражних керуючих. Наділяючи певними контрольними повноваженнями СРО, орган державної влади не позбавляється у цьому випадку цих повноважень. Тому виникає закономірне питання щодо усунення подвійного контролю за діяльністю членів СРО.

Важливими особливостями характеризується нагляд та контроль за СРО на ринку фінансових послуг. Відповідно до Принципів IOSCO у Блоці В щодо саморегулювання зазначається: «Якщо в регуляторній системі використовуються саморегульвні організації, які здійснюють окремі прямі повноваження з нагляду у їх відповідній сфері компетенції, такі СРО повинні підлягати нагляду регулятора та відповідати стандартам справедливості та конфіденційності при виконанні делегованих ним обов'язків» [12]. У Блоці В (Принцип 9) констатується: «Формально законодавство України передбачає делегування повноважень саморегульвним організаціям. Більш того, НКЦПФР зареєстровані асоціації, названі СРО. Однак фактично СРО з будь-якими регуляторними повноваженнями не існує. Якщо НКЦПФР бажає використовувати СРО, то слід гарантувати, що вони мають здатність розробляти належні правила поведінки та забезпечувати їх дотримання. Водночас Комісія повинна мати повноваження і спроможність забезпечувати незалежність і неупередженість в діяльності СРО, незважаючи на конфлікти їх інтересів» [12]. Отже, при аналізі указаних принципів доходимо висновку, що СРО, які мають делеговані повноваження, підлягають ретельнішому (інтенсивнішому) нагляду та контролю. Діяльність СРО має відповідати принципам справедливості, конфіденційності, незалежності та неупередженості. Водночас наділення делегованими повноваженнями СРО є гарантією з боку держави здатності розробки та дотримання законодавства, внутрішніх правил у діяльності членів цієї СРО. Орган державної влади має бути упевненим у спроможності активної діяльності СРО. Це фактично гарантія дієвості та ефективності СРО.

Перевірка достовірності інформації та у разі невідповідності, на думку державного органу, вимогам до набуття статусу СРО є найбільш поширеною у судовій практиці. Так, Окружний адміністративний суд міста Києва розглянув позов Професійної асоціації реєстраторів і депозитаріїв до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за участю третьої особи Асоціації «Українські фондові торговці» про визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити дії, обґрунтовуючи свої вимоги тим, що рішення, прийняте за наслідками розгляду поданих позивачем документів, яким відмовлено Професійній асоціації реєстраторів та депозитаріїв в наданні статусу та видачі свідоцтва

саморегульованої організації професійних учасників фондового ринку за видом професійної діяльності – діяльність з торгівлі цінними паперами, є протиправним, а окремі норми Положення, на підставі якого було прийняте рішення № 112, незаконні, протиправні та такі, що не відповідають вимогам правового акта. Судом було встановлено відсутність у відповідача – Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку – достовірної інформації щодо кількості професійних учасників фондового ринку за видом професійної діяльності, що, як наслідок, унеможливило визначення відсотка співвідношення між ними для прийняття рішення про реєстрацію ОПУ та видачу свідоцтва про реєстрацію ОПУ або про відмову в реєстрації ОПУ та видачі свідоцтва про реєстрацію ОПУ, тому рішення НКЦПФР було визнано протиправним та скасовано [13]. У даному прикладі НКЦПФР не змогла довести підставність свого висновку про невідповідність вимогам закону поданої інформації СРО.

Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати про відсутність єдиного механізму щодо припинення діяльності СРО. В одних законодавчих актах встановлюється можливість ліквідації СРО у судовому порядку, в інших – у разі звернення до компетентного органу, ще в інших – виключення з Реєстру СРО або ж анулювання свідоцтва СРО, а також передбачається можливість не продовження дії свідоцтва щодо реєстрації організації у статусі СРО, що не є підставою для припинення юридичної особи. Отже, фактично подвійний правовий статус СРО: як громадського об'єднання або ж господарської асоціації включає подвійний механізм правової охорони такої юридичної особи. З припиненням статусу СРО не припиняється її діяльність у визначених організаційно-правових формах. Тому створення нової організаційно-правової форми як саморегульованої організації може призвести до небажання суб'єктів господарювання об'єднуватися та набувати статусу у такій формі.

Отже, одним із головних обов'язків органів державної влади при здійсненні нагляду та контролю за СРО є визначення відповідності їх діяльності законодавству України.

На відміну від ринку цінних паперів нагляд і контроль у сільськогосподарській дорадчій діяльності не деталізований з огляду на нерозвиненість саморегульованих організацій у цій сфері. Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 09 грудня 2012 року № 5462-VI передбачає лише повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері сільського господарства, координацію діяльності саморегульованої організації.

Жодних положень щодо здійснення контролю та нагляду у цьому Законі не встановлено. Однак згідно з Порядком надання Всеукраїнській громадській професійній організації статусу саморегульованої організації від 18 листопада 2009 року № 1221 статус саморегульованої організації анулюється Мінагрополітики у разі: невідповідності саморегульованої організації вимогам, визначеним цим Порядком (вимоги щодо кількісного складу, охоплення території та освітньої функції); неподання або несвоєчасного подання документів; припинення або встановлення тимчасової заборони щодо провадження діяльності зазначеною організацією [14]. Також є вказівка щодо врегулювання спорів між Мінагрополітики та СРО щодо статусу саморегульованої організації у судовому порядку. Як бачимо, контроль здійснюється лише щодо вимог набуття статусу СРО, своєчасності подання документів. Незрозумілим для реалізації залишається пункт щодо припинення або встановлення тимчасової заборони щодо провадження діяльності зазначеною організацією (як СРО, як громадською організацією?). Вказане положення потребує ретельного та належного удосконалення з метою ефективної реалізації у практичній діяльності. Залишається відкритим питання нагляду та контролю Мінагрополітики за діяльністю СРО у разі невиконання вимог законодавства у діяльності СРО взятих повноважень тощо.

Певні особливості має нагляд та контроль у сфері оцінки майна, які здійснюються відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» 12 липня 2001 року № 2658-III [15]. Зокрема, відповідно до його положень основними напрямками державного регулювання оціночної діяльності є: визнання статусу саморегульованих організацій оцінювачів та контроль за додержанням ними правил громадського регулювання оцінки майна, забезпечення їх широкого залучення до регулювання оціночної діяльності. Питання нагляду та контролю набули закріплення у таких підзаконних актах: Порядку визнання Фондом державного майна України (ФДМУ) статусу саморегульованої організації оцінювачів від 13 грудня 2001 року № 1668 [16], Порядку перевірки документів громадської організації, що претендує на визнання статусу саморегульованої організації оцінювачів від 19.12.2001 року № 2357 [17], щодо перевірки ФДМУ саморегульованих організацій оцінювачів 29.07.2010 року № 1081 [18] (відповідно до цього наказу утворюється спеціальна Комісія з перевірки саморегульованих організацій з числа фахівців центрального апарату ФДМУ у складі не менше 7 осіб). Зауважимо, що на цьому ринку діє п'ять офіційно зареєстрованих СРО, тому створення спеціальної комісії у апараті ФДМУ є цілком обґрунтованим. Це такі СРО: Всеукраїнська громадська організація «Асоціація фахівців оцінки» [19], «Всеукраїнська спілка експертів оцінювачів» [20], Всеукраїнська громадська організація «Спілка оцінювачів землі» [21], Всеукраїнська громадська організація «Союз оцінювачів України» [22], Всеукраїнська громадська організація «Асоціація спеціалістів банківської оцінки України» [23]. Як бачимо, у цій сфері створено найбільше офіційних саморегульованих організацій в Україні. Отже, відповідно до Порядку визнання ФДМУ статусу саморегульованої організації

оцінювачів від 13 грудня 2001 р. № 1668 Фонд державного майна здійснює контроль за відповідністю саморегульвних організацій оцінювачів вимогам щодо набуття статусу СРО. Крім того, додатковими підставами анулювання статусу СРО у порівнянні з підставами, які визначаються до анулювання статусу саморегульвної організації у сфері сільськогосподарської дорадчої діяльності, є: невиконання саморегульвною організацією оцінювачів повноважень з громадського регулювання професійної оціночної діяльності, визначених ст. 28 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»; прийняття в порядку, визначеному статутними документами, рішення про припинення її повноважень з громадського регулювання оціночної діяльності. Отже, цим підзаконним нормативним актом закріплено підстави для анулювання статусу СРО як форми здійснення контролю та у розвиток базового Закону.

Відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, який є юридичною особою публічного права та не має на меті отримання прибутку, здійснює нагляд за виконанням Аудиторською палатою України делегованих їй повноважень [24]. Аналізуючи далі положення закону, слід резюмувати детальне визначення положень щодо здійснення нагляду та контролю за Аудиторською палатою, яка є, по суті, організацією співрегулювання у цій сфері, а також положень щодо здійснення спільного контролю за аудиторською діяльністю та розподіл контрольних функцій за аудиторською діяльністю членів організації між Органом суспільного нагляду за аудиторською діяльністю (який складається з Ради нагляду за аудиторською діяльністю та Інспекції із забезпечення якості) та Аудиторською палатою України.

На основі наведеного вище щодо нагляду та контролю за діяльністю СРО можна дійти **таких висновків та пропозицій**:

1. Предметом нагляду та контролю є дотримання положень законів та підзаконних нормативно-правових актів у діяльності СРО.

2. На рівні законів України не достатньо нормативно забезпечено здійснення нагляду та контролю за діяльністю СРО. Нечисленні підзаконні нормативно-правові акти, які прийнято у розвиток законів, лише фрагментарно передбачають проведення нагляду та контролю за діяльністю СРО і тільки у разі наявності офіційних СРО на певному ринку, сфері, галузі, виді господарської діяльності.

3. У переважній більшості проаналізованих нормативних положень виконання функції нагляду та контролю за СРО полягає у повноваженнях публічних органів влади здійснювати перевірку щодо відповідності вимог законодавства України щодо набуття та втрати статусу СРО. Перевірці підлягає, перш за все, достовірність наданої інформації та своєчасність її подання. У низці випадків до компетенції органів публічної влади входить контроль виконання повноважень з регулювання СРО господарської діяльності на ринку, сфері, галузі, виді господарської діяльності.

4. У разі реєстрації кількох офіційних СРО на ринку та надання їм делегованих повноважень законодавство досить детально може врегульовувати питання нагляду та контролю, зокрема шляхом втручання у роботу органів управління СРО (порушувати питання перед загальними зборами членів СРО про звільнення з посад керівників СРО), а також врегульовувати питання дисциплінарних стягнень (розглядати скарги членів СРО щодо заходів дисциплінарного впливу, застосованих до них СРО) тощо.

5. Кожна СРО зобов'язана вести свій реєстр членів, тому предметом контролю з боку органів державної влади виступає достовірність відомостей, які торкаються членів СРО.

6. У разі отримання СРО делегованих повноважень до предмета нагляду та контролю за СРО включаються повноваження органів публічної влади щодо належного здійснення СРО делегованих повноважень, відповідність їх здійснення вимогам законодавства України, належного контролю з боку СРО за діяльністю її членів.

7. У результаті здійснення контрольних функцій публічний орган влади може приймати такі негативні для СРО рішення: повідомляти про невідповідність вимогам законодавства; надавати СРО обов'язкові для виконання розпорядження про усунення порушень законодавства; анулювати свідоцтва про реєстрацію СРО, про виключення з переліку чи реєстру СРО. Позитивні наслідки виконання контрольної функції для СРО: повідомлення про відповідність вимогам; видача свідоцтва СРО, включення до реєстру СРО на відповідному ринку.

8. Формальність закріплення на рівні закону положення про можливість інституалізації діяльності на певному ринку, у галузі, виді господарської діяльності без фактичного реального функціонування СРО призводить до відсутності або ж низького розвитку підзаконного регулювання. Тому з метою позитивного вирішення питання щодо створення СРО у майбутньому (у галузях, де вони не створені) та усунення законодавчих бар'єрів пропонуємо розробити Типове положення про надання та позбавлення статусу СРО залежно від галузі господарської діяльності.

9. Уповноважені органи виконавчої влади ведуть реєстр СРО на відповідному ринку, у сфері, галузі, виді діяльності. Вимоги до порядку їх ведення не мають однозначної законодавчої уніфікації,

тому слід прийняти єдиний нормативний акт, який би визначив єдині вимоги та процедури ведення таких реєстрів.

10. Важливою прогалиною законодавства України є відсутність механізмів підтримки діяльності СРО, тому з метою реального впровадження саморегулювання на першому етапі потрібно створити нормативне забезпечення їх діяльності, де передбачити низку таких заходів.

11. Потребою удосконалення законодавства залишається прийняття положень щодо прозорого та відкритого механізму проведення нагляду та контролю органами публічної влади. Загальний механізм нагляду та контролю за діяльністю СРО може бути передбачений в окремому Законі України «Про саморегулівні організації» та, відповідно, врахована його специфіка на рівні відповідних спеціальних законів.

12. На рівні законів України передбачена можливість здійснення нагляду та контролю за СРО лише органами державної влади. Тому слід розробити та узаконити здійснення громадського контролю за діяльністю СРО.

13. Прогалиною у законодавстві України є відсутність розподілу функцій контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які є членами СРО, між органами державної влади та СРО, за поодинокими винятками. Тому негативною ознакою сучасного законодавства є подвійний контроль за діяльністю суб'єктів господарювання. Шляхом вирішення цієї проблеми є встановлення на рівні закону окремих повноважень СРО та органів державної влади щодо контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. За органами державної влади залишається повноваження щодо нагляду і контролю за діяльністю СРО з питання здійснення належного контролю за діяльністю членів організації.

14. Відповідно до законодавства України врегулювати спір між СРО та органами державної влади пропонується: в одних нормативно-правових актах – у судовому порядку, у інших – відповідно до законодавства. Маємо прогалину щодо врегулювання спорів між СРО та органами державної влади за допомогою альтернативних методів врегулювання спорів, зокрема посередництва.

15. Рівень державного нагляду та контролю буде також залежати від моделі саморегулювання, прийнятої на ринку. Чим більше передано повноважень до СРО (делеговане саморегулювання), тим вищий рівень нагляду та контролю за організацією буде здійснено. Водночас при добровільному саморегулюванні, де СРО створюються за зразком громадських організацій, рівень державного нагляду та контролю за організацією як за СРО буде мінімальним. У разі якщо СРО є неофіційною, то і нагляд і контроль буде відповідно здійснено у загальному порядку як до громадського об'єднання або ж господарської асоціації, або у визначеному законом порядку до відповідної організації: палати, торгово-промислової палати, біржі тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гончаренко О. Види саморегулівних організацій у господарської діяльності. Право і суспільство. 2018. № 4. С. 108–113.
2. Остапенко Ю. І. Саморегулювання діяльності суб'єктів господарювання: модернізація законодавства. Науково-практична Інтернет-конференція від 06.12.2018. № 4. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1930%3A19112018-15&catid=231%3A4-122018&Itemid=285&lang (дата звернення: 12.12.2018).
3. Беляєв Н. Мордосевич Е. Саморегулирование бизнеса в Беларуси на примере рекламной деятельности: от декларации к реализации. Исследование «Либерального клуба». URL: <http://liberalclub.biz/wp-content/issledovanija/26-10-2017.pdf> (дата звернення: 12.12.2018).
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 22.12.2018).
5. План нации – 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/pages/plan-nacii-100-konkretnyh-shagov> (дата звернення: 10.12.2018).
6. 97 шаг. Расширение возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного самоуправления. Передача не свойственных государству функций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям. URL: <http://itogigoda2016.strategy2050.kz/steps> (дата звернення: 05.12.2018).
7. Delegated Administrative Authorities Act, 2012. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/12d08#BK1> (дата звернення: 12.12.2018 року).
8. Motor Vehicle Dealers Act, 2002, S.O. 2002, с. 30, Sched. B. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/02m30#BK1> (дата звернення: 12.12.2018 року).
9. Порядок здійснення контролю (нагляду) за діяльністю саморегулівних організацій арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів): затверджений наказом Міністерства юстиції України від 09.01.2013 року № 64/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0105-13> (дата звернення: 12.12.2018 року).

10. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом від 14.05.1992 року № 2343-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12?find=1&text=%F1%E0%EC%EE%F0%E5%E3%F3%EB> (дата звернення: 12.12.2018).

11. Порядок здійснення контролю (нагляду) за діяльністю саморегулювальних організацій арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів): затверджений наказом Міністерства юстиції України від 09.01.2013 року № 64/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0105-13> (дата звернення: 12.12.2018).

12. Оцінка імплементації Принципів IOSCO. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/Assessment-Implementation-of-IOSCO-Principles-1.pdf> (дата звернення: 04.12.2018).

13. Окружний адміністративний суд міста Києва від 25 вересня 2014 року, рішення № 826/5761/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40950616> (дата звернення: 12.12.2018).

14. Порядок надання всеукраїнській громадській професійній організації статусу саморегулювальної організації: постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2009 року № 1221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221-2009-%D0%BF/conv> (дата звернення: 12.12.2018).

15. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14/find?text=%F1%E0%EC%EE%F0%E5%E3%F3%EB> (дата звернення: 12.12.2018).

16. Порядок визнання Фондом державного майна статусу саморегулювальної організації оцінювачів: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 року № 1668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1668-2001-п/conv> (дата звернення: 12.12.2018).

17. Порядок перевірки документів громадської організації, що претендує на визнання статусу саморегулювальної організації оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 2001 року № 2357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0025-02> (дата звернення: 16.09.2018).

18. Щодо перевірки ФДМУ саморегулювальних організацій оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 29.07.2010 року № 1081. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1081224-10> (дата звернення: 12.12.2018).

19. Про визнання статусу саморегулювальної організації оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 2006 року № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0058224-06> (дата звернення: 12.12.2018).

20. Про визнання статусу саморегулювальної організації оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 24.07.2006 року № 1154. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1154224-06> (дата звернення: 12.12.2018).

21. Про визнання статусу саморегулювальної організації оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 27.10.2008 року № 1251. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1251224-08> (дата звернення: 12.12.2018).

22. Про визнання статусу саморегулювальної організації оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 15.05.2012 року № 668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0668224-12>. (дата звернення: 12.12.2018).

23. Про визнання статусу саморегулювальної організації оцінювачів: наказ Фонду державного майна України від 15.05.2012 року № 669. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0669224-12> (дата звернення: 12.12.2018).

24. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> (дата звернення: 12.12.2018).

Honcharenko O. Self-regulatory organizations: problems of delegation of authorities, supervision and control

The article covers topical issues of supervision and control over self-regulatory organizations in Ukraine. It is concluded that in the case of obtaining delegated powers of the SRO to the SRO supervisory and control subject, the authorities of the public authorities shall be included in the proper exercise of the delegated powers of the SRO. It is argued that the level of public oversight and control depends on the self-regulation model adopted in the market: the more power transferred to the SRO (delegated self-regulation), the higher the level of supervision and control over the organization will be implemented.

Keywords: self-regulatory organizations, self-regulation, delegated powers, supervision and control over self-regulatory organization, models of self-regulation, delegated self-regulation, public authorities.