

**Паренте Л.М.,**

аспірант

Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: 0000-0001-8293-2781

## ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ САМОРЕГУЛЬОВАНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

### REGARDING THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS

У статті досліджено проблемні питання адміністративної відповідальності саморегульованих організацій (далі – СРО). На підставі проведеного аналізу розроблено пропозиції щодо внесення змін та доповнень у чинне законодавство стосовно такої відповідальності.

Запропоновано уніфікувати підстави та порядок застосування санкції у вигляді позбавлення статусу СРО на рівні закону щодо всіх СРО, які мають делеговані повноваження. Аргументована доцільність включення у спеціальний закон про СРО окремої статті, в якій варто зазначити підстави та порядок позбавлення статусу СРО з делегованими повноваженнями. В окремих законах, якими закріплено можливість делегування повноважень СРО, запропоновано закріпити перелік порушень, які є безумовною підставою для позбавлення статусу СРО. Аргументована доцільність розробки нових підзаконних нормативно-правових актів щодо порядку делегування повноважень органами державної влади СРО та унормування порядку ведення Реєстру СРО. Зазначено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, вже не має повноважень на ведення Реєстру СРО. З метою забезпечення належного виконання СРО делегованих повноважень запропоновано внести доповнення у чинний КУпАП у частині відповідальності за незаконну відмову або ухилення від внесення відомостей у реєстр членів СРО з обов'язковим членством або внесення недостовірних відомостей у такий реєстр, невиконання обов'язку з контролю за здійсненням членами СРО професійної діяльності.

До прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення суб'єктом відповідальності за такі правопорушення запропоновано визначити спеціального суб'єкта – посадову особу СРО (директор, генеральний директор, голова за статутними документами), а надалі у процесі прийняття нового Адміністративного кодексу визначити суб'єктом відповідальності як посадову особу СРО, так і саму СРО.

**Ключові слова:** саморегульована організація, адміністративна відповідальність, делеговані повноваження, санкція, позбавлення статусу, реєстр, обов'язкове членство, суб'єкт відповідальності.

The article examines the problematic issues of administrative liability of self-regulatory organizations (hereinafter – SRO). On the basis of the conducted analysis the offers on modification and additions in the current legislation concerning such responsibility are developed.

It is proposed to unify the grounds and procedure for applying the sanction in the form of deprivation of SRO status at the level of law for all SROs that have delegated powers. The expediency of including in the special law on SROs a separate article in which to indicate the grounds and procedure for deprivation of the status of SRO with delegated powers is argued. Some laws, which provide for the possibility of delegating the powers of SRO, propose to establish a list of violations that are an unconditional ground for deprivation of SRO status. The expediency of elaboration of new by-laws on the procedure of delegation of powers by public authorities of SRO and standardization of the procedure of maintaining the Register of SRO is argued. It is noted that the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets no longer has the authority to maintain the SRO Register. In order to ensure proper implementation of SRO delegated powers, it is proposed to make additions to the current Code of Administrative Offenses in terms of liability for illegal refusal or evasion of entering information into the register of SRO members with mandatory membership or entering inaccurate information in such register; failure to monitor the professional activities of SRO members.

Prior to the adoption of the new Code of Administrative Offenses, the subject of liability for such offenses is proposed to designate a special entity official SRO (director, CEO, chairman of the statutory documents). In the future, when adopting the new Administrative Code, to determine as the subject of responsibility both the official of the SRO and the SRO itself.

**Key words:** self-regulatory organization, administrative responsibility, delegated powers, sanction, deprivation of status, register, mandatory membership, subject of responsibility.

**Актуальність.** У національному законодавстві питання адміністративної відповідальності саморегульованих організацій (далі – СРО) не урегульовано. Держава, передаючи СРО окремі публічні повноваження та здійснюючи контроль за їх належним виконанням, повинна мати дієвий механізм притягнення СРО до відповідальності у разі невиконання або неналежного виконання таких повноважень. Зазначена проблема містить два складники: відсутність у національному законодавстві норм щодо відповідальності СРО та неможливість притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності за чинним КУпАП.

**Стан наукової розробки теми.** Питання відповідальності учасників СРО досліджувалися В.В. Кочиним [1]. Окремі питання застосування СРО санкцій до порушників правил, стандартів та/або положень законодавства вивчала Н.Ю. Філатова [2]. Проте питання адміністративної відповідальності СРО в науковій літературі не досліджувалися. Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб розглядали вчені-адміністративісти: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Зуй, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янець тощо.

Викладене вказує на доцільність вирішення такої мети: розробка пропозицій щодо внесення змін та доповнень у законодавство в частині адміністративної відповідальності СРО.

**Виклад основного матеріалу.** Відсутність у чинному законодавстві норм щодо адміністративної відповідальності СРО зумовлена безсистемним правовим регулюванням у такій сфері. В Україні відсутній окремий спеціальний закон про статус СРО. Норми КУпАП також є застарілими та не враховують зміни, які відбуваються у сфері професійної діяльності та економіки. Варто вказати, що не всі СРО, яким делеговано публічні повноваження, зарекомендували себе як ефективні професійні регулятори діяльності членів професійних об'єднань.

Зокрема, законодавством передбачено делегування повноважень в архітектурній діяльності, професійній діяльності на ринку цінних паперів, адмініструванні недержавних пенсійних фондів, діяльності арбітражних керуючих, діяльності кредитних спілок, страховій діяльності. В окремих спеціальних законах, якими передбачено делегування повноважень, не визначено підстави та форми відповідальності СРО. Ст. 161 Закону України «Про архітектурну діяльність» визначено публічні повноваження СРО у сфері архітектурної діяльності: їм делеговано повноваження щодо професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, залучення до ліцензування господарської діяльності членів СРО [3]. Проте Закон містить тільки декларативну норму щодо контролю за діяльністю СРО з боку централь-

ного органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури. Розділом VII Закону «Відповідальність за порушення законодавства про архітектурну діяльність» також закріплено відсильну норму загального характеру: порушення законодавства про архітектурну діяльність тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законами України. Така редакція статті не забезпечує можливість притягнення СРО за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Відповідно до ст. 47 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» регулювання фондового ринку здійснює держава та СРО. СРО професійних учасників фондового ринку – це неприбуткове об'єднання учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, крім депозитаріїв, утворене відповідно до критеріїв та вимог, встановлених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» [4]). Ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» передбачено делегування повноважень СРО шляхом прийняття відповідного рішення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку [4]. Ч. 4 ст. 49 Закону передбачено, що СРО несе відповідальність за невиконання чи неналежне виконання покладених на неї повноважень у встановленому законодавством порядку. Проте норми чинного законодавства не містять підстави, форми та порядок притягнення до такої відповідальності.

Положенням про делегування СРО адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень передбачено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, приймає рішення про повноваження, що можуть бути делеговані СРО, та встановлює умови делегування окремих повноважень [5]. Варто вказати, що зазначене Положення не узгоджене з останньою редакцією Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [6]. За Законом, державний контроль та нагляд у сфері недержавного пенсійного забезпечення здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про кредитні спілки» за рішенням Уповноваженого органу однієї із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок може бути надано статус СРО кредитних спілок-членів асоціації [7]. Ст. 27 Закону містить відсильну норму: у разі порушення вимог Закону України «Про кредитні спілки» застосовуються санкції відповідно до законів України.

Законом України «Про страхування» передбачено створення об'єднань страховиків (ст. 13)

[8], проте не передбачено будь-яких мір відповідальності.

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що єдиною санкцією за порушення порядку виконання делегованих повноважень є позбавлення статусу СРО органом державної влади, який делегував публічні повноваження. Така санкція прописана на підзаконному рівні розпорядженнями, наказами відповідних органів державної влади. При цьому відсутня єдина термінологія щодо позбавлення статусу СРО.

Положенням про реєстр СРО фінансових установ передбачено виключення інформації про СРО з Реєстру та анулювання Свідоцтва [9]. Підставою для анулювання Свідоцтва є припинення діяльності СРО або рішення Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Тобто у зазначеному підзаконному акті чітко не визначено підстави та порядок анулювання Свідоцтва саме як санкції за порушення СРО порядку реалізації делегованих повноважень.

Положенням про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок передбачено право Комісії припиняти або відкликати частину або всі повноваження, що були делеговані СРО, в разі її невідповідності умовам, встановленим Комісією, невиконання СРО обов'язків, установлених Положенням, порушення або недотримання СРО вимог законодавства, статуту, вимог внутрішніх положень, які регламентують її діяльність у частині делегованих повноважень [10].

Положенням про об'єднання професійних учасників фондового ринку передбачено позбавлення статусу СРО за рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за невиконання СРО рішень Комісії, постанов уповноважених осіб Комісії, встановлення Комісією факту невідповідності вимогам, встановленим для СРО [11].

Наведені положення вказують на відсутність єдиного підходу законодавця щодо підстав та порядку застосування такої санкції, як позбавлення статусу СРО. Окрім цього, більшість зазначених підзаконних актів є застарілими та не відповідають положенням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг». Відповідно до п. 7 Перехідних положень Закону Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку з 1 липня 2020 року є правонаступниками Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, повноважень та виконання функцій із державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг у межах повноважень, встановлених

Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Процедури реєстрації, внесення відомостей до реєстрів та баз даних і виключення відомостей із реєстрів, ліцензування діяльності фінансових установ здійснюються Національним банком України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку в межах повноважень, встановлених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [12].

З огляду на те, що низкою підзаконних актів прописано повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, у частині позбавлення статусу СРО, нині такі санкції неможливо реалізувати внаслідок припинення повноважень цим органом.

Видається доцільним уніфікувати підстави та порядок застосування такої санкції на рівні закону щодо всіх СРО, які мають делеговані повноваження. Таким способом може бути включення у спеціальний закон про СРО окремої статті, в якій варто зазначити підстави та порядок позбавлення статусу СРО з делегованими повноваженнями. В окремих законах, якими закріплено можливість делегування повноважень СРО, доцільно закріпити перелік порушень, які є безумовною підставою для позбавлення статусу СРО. Окрім цього, потрібно розробити нові підзаконні нормативно-правові акти щодо порядку делегування повноважень органами державної влади СРО та унормувати порядок ведення Реєстру СРО. Адже Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, вже не має повноважень на ведення Реєстру СРО. Наявність у спеціальному законі про СРО окремої норми про порядок позбавлення статусу СРО з делегованими повноваженнями дасть змогу вирішити проблему контролю з боку держави за належним виконанням СРО делегованих повноважень.

Залишається не урегульованим на рівні закону питання відповідальності СРО, побудованих на принципі обов'язкового членства. Для низки осіб внесення у реєстр членів СРО є умовою здійснення певного виду діяльності. Неналежне виконання СРО обов'язків з ведення такого реєстру, у тому числі включення осіб, які не відповідають нормативним вимогам, створює загрозу завдання шкоди споживачам певних видів товарів, робіт, послуг. Тому доцільно доповнити КУпАП статтею «Порушення СРО обов'язку з ведення реєстру членів СРО». У диспозиції статті доцільно передбачити відповідальність за незаконну відмову або ухилення від внесення відомостей у реєстр членів СРО з обов'язковим членством або внесення недостовірних відомостей у такий реєстр. Одним із найважливіших повноважень СРО з обов'язковим членством



є здійснення контролю за додержанням членами норм та правил саморегулювання, а також вимог законодавства у відповідній сфері. Від належного виконання таких повноважень також залежить якість товарів, робіт та послуг. Практична діяльність СРО вказує на те, що вони формально підходять до виконання таких повноважень у більшості професійних сфер. Певні СРО мають лояльний підхід до своїх членів внаслідок небажання їх втратити. Зазначене вказує на доцільність закріплення в КУпАП норми щодо відповідальності СРО за невиконання обов'язку з контролю за здійсненням членами СРО професійної діяльності.

До прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення суб'єктом відповідальності за такі правопорушення є спеціальний суб'єкт – посадова особа СРО (директор, генеральний директор, голова за статутними документами). Надалі в процесі прийняття нового Адміністративного кодексу доцільно визначити суб'єктом відповідальності як посадову особу СРО, так і саму СРО.

Таким чином, проведений аналіз вказує на доцільність удосконалення законодавства

у сфері адміністративної відповідальності СРО. Видається доцільним уніфікувати підстави та порядок застосування санкції у вигляді позбавлення статусу СРО з делегованими повноваженнями на рівні закону шляхом включення у спеціальний закон про СРО окремої статті, в якій зазначити підстави та порядок позбавлення такого статусу. В окремих законах, якими закріплено можливість делегування повноважень СРО, доцільно закріпити перелік порушень, які є безумовною підставою для позбавлення статусу СРО. Окрім цього, варто розробити нові підзаконні нормативно-правові акти щодо порядку делегування повноважень органами державної влади СРО та унормувати порядок ведення Реєстру СРО. З метою забезпечення належного виконання СРО делегованих повноважень доцільно внести доповнення в чинний КУпАП у частині відповідальності за незаконну відмову або ухилення від внесення відомостей у реєстр членів СРО з обов'язковим членством або внесення недостовірних відомостей у такий реєстр, невиконання обов'язку з контролю за здійсненням членами СРО професійної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Кочин В.В. Цивільно-правові відносини участі суб'єктів підприємництва у саморегулювальних організаціях : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2015. 128 с.
2. Філатова Н.Ю. Саморегульовані організації як суб'єкти цивільного права : монографія. Харків : Право, 2016. 240 с.
3. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#n333>.
4. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
5. Про затвердження Положення про делегування саморегулювальної організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 12.04.2007 р. № 7153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0609-07#Text>.
6. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#n1226>.
7. Про кредитні спілки : Закон України від 20.12.2001 р. № 2908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2908-14#Text>.
8. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80#n256>.
9. Положення про реєстр саморегулювальних організацій фінансових установ : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 26.07.2005 р. № 4380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-05#Text>.
10. Положення про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України 03.10.2006 р. № 6280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1186-06#Text>.
11. Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2012 р. № 1925.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.09.2019 р. № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20#Text>.