

УДК 342.97

ПУБЛІЧНО-ВЛАДНІ УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ САМОРЕГУЛІВНИХ ПРОФЕСІЙ

Олена ЛЕВЧИШИНА,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті визначено, що таке публічно-владні управлінські функції. Наведено визначення поняття організацій саморегульованих професій і їх належності до суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано необхідність функціонування та актуальність діяльності організацій саморегульованих професій в Україні. Проаналізовані приклади публічно-владних управлінських функцій, які здійснюють організації саморегульованих професій. Визначено, які владно-управлінські функції як саморегульована організація здійснює Аудиторська палата України та Національна асоціація адвокатів України.

Ключові слова: публічно-владні управлінські функції, організації саморегульованих професій, Аудиторська палата України, Національна асоціація адвокатів України.

GOVERNMENTAL, PUBLIC AND ADMINISTRATIVE FUNCTIONS THAT ARE PERFORMED BY THE ORGANIZATIONS OF SELF-REGULATED PROFESSIONS

Olena Levchyshyna,
Postgraduate Student at the Department of Administrative Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The meaning of governmental, public and administrative functions is clarified in the article. The definition of the meaning of the organizations of self-regulated professions and their affiliation to the authority is given. The necessity of the functioning of the organizations of self-regulated professions in Ukraine is proved. Examples of governmental, public and administrative functions that are performed by the organizations of self-regulated professions are analyzed in the research. It is determined which authoritative and administrative functions are performed by the Chamber of Auditors of Ukraine and National Association of Lawyers of Ukraine.

Key words: governmental, public and administrative functions, self-regulated professions, the Chamber of Auditors of Ukraine, National Association of Lawyers of Ukraine.

REZUMAT

Articolul definește funcțiile de gestionare a puterii publice. Sunt date definițiile conceptului de organizare a profesiilor auto-reglabile și apartenența lor la subiecții puterii. Necesitatea funcționării și actualității activității organizațiilor de profesii auto-reglementate din Ucraina este fundamentată. Într-un studiu științific, sunt analizate exemple de funcții manageriale public-autoritare care efectuează organizarea de profesii autoreglabile. Se stabilește că funcțiile de putere și management ca organizație care se autoreglează sunt realizate de Camera de Audit a Ucrainei și de Asociația Avocaților din Ucraina.

Cuvinte cheie: funcții administrative publice, organizații de profesii auto-reglementate, Camera de Audit a Ucrainei, Asociația Națională a Barourilor din Ucraina.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена розвитком професійного об'єднання, функціонуванням організацій саморегульованих професій і виконанням публічно-владних управлінських функцій такими організаціями. У науці адміністративного права поняття публічно-владних управлінських функцій, які здійснюють такі професійні об'єднання, є недостатньо дослідженим, проте в практичній діяльності організації саморегульованих професій реалізують владні управлінські функції та виконують делеговані повноваження.

Стан дослідження. Вивчали цю сферу такі науковці: Н.Ю. Філатова, Т.А. Остапенко, В.М. Бевзенко, Е.С. Герасименко та інші.

Мета й завдання статті полягають у тому, щоб визначити, що таке публічно-владні управлінські функції, які здійснюють організації саморегульованих професій, навести приклади реалізації таких владних функцій, обґрунтувати актуальність вивчення та необхідність подальшого аналізу публічно-владних управлінських функцій, які здійснюють

організації саморегульованих професій у царині наукової доктрини.

Виклад основного матеріалу. У науці адміністративного права виділяють організації саморегульованих професій (далі – ОСП), які функціонують у публічній і в приватній сферах. Ми розглянемо випадок, коли ОСП функціонують у публічній сфері та коли держава делегує їм публічно-владні управлінські функції.

Правова природа ОСП досліджена не в повному обсязі в сучасній науці адміністративного права. У зв'язку з розвитком суспільних відносин виникають нові правовідносини, нові правові конструкції, правові явища, які потребують свого дослідження. Організації саморегульованих професій – порівняно новий феномен у сучасній правовій науці, тому вони потребують свого вивчення й аналізу.

На основі попередніх досліджень ми дійшли висновку, що ОСП – це професійні об'єднання, які основані на членстві представників професій, що надають публічні послуги, які встановлюють професійні правила, здійснюють

контроль за внутрішньою діяльністю таких організацій і контроль за дотриманням професійних правил представниками визначених професій.

Варто зазначити, що ОСП є суб'єктами владних повноважень у тому випадку, коли вони здійснюють публічно-владні управлінські функції. Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг [1]. Із цього визначення можна зробити висновок, що необхідною умовою зарахування ОСП до суб'єктів владних повноважень є здійснення публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Ми вважаємо, що важливим кроком у дослідженні, які саме публічно-владні управлінські функції здійснюють ОСП, є визначення поняття «публічно-владні управлінські функції».

Чинний КАСУ в ст. 4 «Визначення термінів» не надає визначення дефініції «публічно-владні управлінські функції», хоча з визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» можна зрозуміти, що саме суб'єкти владних повноважень надають публічно-владні управлінські функції. Також законодавець у трактуванні терміна «публічно-правовий спір» визначає, що це спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

Звертаємо увагу, що для уникнення розбіжностей у трактуванні визначення поняття «публічно-владні управлінські функції» доцільно було б закріпити в ст. 4 КАСУ термін «публічно-владні управлінські функції». Проте будемо виходити з аналізу наукових праць і позицій науковців для визначення публічно-владних управлінських функцій.

Коментар до КАСУ, який виданий до законодавчих змін КАСУ, що набрали чинності 15.12.2017, зазначає, що під владними управлінськими функціями, які здійснюються на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень, варто розуміти будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Можна виділити, зокрема, такі групи владних управлінських функцій:

- 1) вироблення (формулювання) політики;
- 2) правове регулювання;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) нагляд і контроль [2, ст. 6].

Отже, автори цього визначення зараховують до владних управлінських функцій широкий спектр функцій. Згідно з п. 3 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8, діяльність усіх суб'єктів владних повноважень щодо виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань необхідно вважати владною управлінською функцією. Владною управлінською функцією може вважатися не лише прийняття рішення органом влади, а і його дії та бездіяльність [3].

Варто зазначити, що термін «публічно-» означає, що такі функції суб'єкта у випадку діяльності ОСП спрямовані на задоволення публічного інтересу, тобто інтересу громадян і держави України, «владні» означає, що в такого суб'єкта наявні владні повноваження, тобто держава наділила, уповноважила такого суб'єкта застосовувати владу,

впливати на розвиток правовідносин, «управлінські функції» – це основні напрями діяльності такого суб'єкта, які спрямовані на здійснення управління підлеглим суб'єктом задля його правомірної, справедливої, законної діяльності.

На основі визначення поняття «публічно-владні управлінські функції» ми можемо проаналізувати публічно-владні управлінські функції, які здійснюють ОСП.

Варто зазначити, що необхідною умовою для здійснення публічно-владних управлінських функцій ОСП є надання публічних послуг представниками визначених професій, тому що в іншому випадку ОСП здійснюють свою діяльність у приватній сфері й не виконують публічно-владні управлінські функції.

У ст. 365-3 розділу XVII Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» зазначено, що до представників професій, які надають публічні послуги, належать аудитори, нотаріуси, оцінювачі, уповноважені особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, експерти, арбітражні керуючі, приватні виконавці, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді (під час виконання цих функцій), приватні виконавці, а також інші особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг. Законодавець передбачив види представників професій, які надають публічні послуги, і ми розглядаємо варіант, коли представники цих професій об'єднуються, створюють організацію та здійснюють публічно-владні управлінські функції [4].

Наприклад, Аудиторська палата України (далі – АПУ) як організація саморегулювальної професії, згідно із Законом України «Про аудиторську діяльність», реалізує такі публічно-владні управлінські функції: здійснює сертифікацію осіб, які мають намір займатися аудиторською діяльністю; затверджує стандарти аудиту; веде Реєстр аудиторських фірм та аудиторів; здійснює контроль за дотриманням аудиторськими фірмами й аудиторами вимог Закону України «Про аудиторську діяльність», стандартів аудиту, норм професійної етики аудиторів; здійснює заходи із забезпечення незалежності аудиторів під час проведення ними аудиторських перевірок та організації контролю за якістю аудиторських послуг [5].

Також, відповідно до п. 3.2 Порядку за неналежне виконання професійних обов'язків, до аудиторів (аудиторських фірм) АПУ можуть бути застосовані стягнення у вигляді попередження, зупинення терміну чинності сертифіката на строк до одного року, анулювання сертифіката або виключення з Реєстру аудиторських фірм та аудиторів.

Згідно з пунктом 3.3 Порядку, під час застосування до аудитора (аудиторської фірми) стягнення враховується суттєвість порушення професійних обов'язків, їх наслідки, ступінь вини аудитора (аудиторської фірми) та інші обставини, що впливають на обрання заходу відповідальності. Суттєвість порушення визначає Дисциплінарна комісія АПУ під час розгляду матеріалів дисциплінарного провадження.

Ці положення свідчать про те, що ОСП, у цьому випадку Аудиторська палата України, здійснює публічно-владні управлінські функції, тому що анулювання сертифіката або виключення з Реєстру аудиторських фірм та аудиторів є суттєвою ознакою прояву влади, здійснення управління у сфері аудиторської діяльності.

Варто зазначити, що держава уповноважила АПУ представляти інтереси аудиторів як представників професії, які надають публічні послуги. Надання публічних послуг притаманне державі в особі уповноважених органів, а в цьому випадку ми спостерігаємо передачу управлінських

функцій від держави організаціям, які не є представниками держави, але виконують публічно-владні управлінські функції.

Ми вважаємо, що такий розвиток правовідносин зумовлений дерегуляцією, запозиченням міжнародного досвіду, який активно функціонує у сфері професійного саморегулювання та виконання публічно-владних управлінських функцій такими професійними організаціями.

Ще одним аргументом на користь того, що АПУ здійснює публічно-владні управлінські функції, є те, що публічно-правові спори за участю АПУ розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Приклад із судової практики свідчить, що позивач звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Аудиторської палати України, в якому просив визнати протиправним і скасувати рішення Аудиторської палати України «Про застосування стягнення» від 26.15.2015 № 317/8.2. Окружний адміністративний суд визнав протиправним і скасував рішення Аудиторської палати України «Про застосування стягнення» від 26.15.2015 № 317/8.2 [6].

Ми вважаємо, що до ОСП, які здійснюють публічно-владні управлінські функції, належить також Національна асоціація адвокатів України, яка функціонує для реалізації завдання адвокатського самоврядування. Стаття 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначає, що Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об'єднує всіх адвокатів України й утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування [7]. Аналіз положень ст. ст. 9, 41, 43, 50, 52 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» свідчить, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури виконує значну кількість функцій, які є управлінськими та публічно-адміністративними (організація і проведення кваліфікаційного іспиту, вирішення питань про допуск до професійної діяльності, вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, які є обов'язковими для виконання адвокатами, тощо), а саме: організаційна, кадрова, контрольна, владного впливу тощо, що дає можливість сформулювати висновок, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури здійснює владні управлінські функції на основі спеціального законодавства [8, ст. 94].

Організаційні форми НААУ виконують владні управлінські функції, адже вирішення питань про допуск до професійної діяльності, припинення чи зупинення такого дозволу, вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності є публічно-владними управлінськими функціями, тому що адвокати за своєю природою здійснюють професійну правничу допомогу, яку, згідно з Конституцією України, гарантує держава [9], у випадках, передбачених законом, надає таку правову допомогу безкоштовно.

Висновки. Україна перебуває на етапі розвитку функціонування організацій саморегулюваних професій. ОСП мають усі ознаки суб'єктів владних повноважень тоді, коли держава делегувала їм публічно-владні управлінські функції. Здатність до реалізації публічно-владних управлінських функцій характеризує ОСП як суб'єктів владних повноважень. У статті проаналізовані деякі з прикладів здійснення ОСП таких функцій. Важливо зазначити, що той випадок, коли представники професій, які надають публічні послуги, об'єднуються і створюють професійну організацію, може свідчити про те, що така організація буде здійснювати публічно-владні управлінські функції, на власний розсуд вирішувати питання внутрішнього та зовнішнього характеру, виконувати організаційну, кадрову, контрольну функцію, на-

давати, анулювати, припиняти право на зайняття професійною діяльністю й вирішувати низку інших важливих питань. Від рішень ОСП буде залежати, якої якості, ким і коли можуть надатися публічні послуги, які за своєю сутністю є прерогативою органів державної влади. Це явище свідчить про реалізацію принципу дерегуляції, коли держава делегує державні функції та повноваження, також про вплив міжнародного досвіду у сфері функціонування ОСП, урегулювання нових суспільних відносин, які виникають між такими організаціями та іншими суб'єктами, і реалізацію публічно-владних управлінських функцій такими організаціями.

Публічно-владні управлінські функції, які здійснюють ОСП, – це основні напрями діяльності таких організацій, що спрямовані на задоволення публічного інтересу, тобто інтересу громадян і держави України, де реалізуються владні державні повноваження, проявляється вплив таких організацій з метою правомірної, справедливої, законної діяльності зацікавлених суб'єктів.

Ми вважаємо, що в Україні існує потреба в дослідженні та вивченні ОСП, публічно-владних управлінських функцій, які здійснюють такі організації, вивченні особливостей здійснення таких функцій порівняно з іншими суб'єктами, які здійснюють публічно-владні управлінські функції, а саме: органами державної влади, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
3. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993 № 3125-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 23. Ст. 243.
6. Рішення окружного адміністративного суду міста Києва від 18 грудня 2017 року № 826/14672/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71211599>.
7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-IV. Урядовий кур'єр. 05.09.2012. № 159.
8. Левчишина О.Л. Визначення юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів за участю організацій саморегулюваних професій. Судова та слідча практика в Україні. 2017. № 5. Ст. 93–98.
9. Конституція України: Прийнята 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Левчишина Олена Леонідівна – аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Levchyshyna Olena Leonidivna – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

lenalevchyshyna@gmail.com