

УДК 351 : 352/354 (477)

Долгий О. О., к.ю.н., с.н.с., провідний науковий співробітник НДІ Національної академії прокуратури України;
Устименко В. В., с.н.с. НДІ Національної академії прокуратури України

Організаційно-правове забезпечення професійного самоврядування в Україні: теоретичні та прикладні аспекти

У статті здійснено спробу висвітлити теоретичні та прикладні аспекти організаційно-правового забезпечення професійного самоврядування в Україні. Для вирішення вказаного завдання автори аналізують теорію та практику функціонування інституту професійного самоврядування у сфері юридичної практичної діяльності, звертають увагу на обов'язковість всебічного розуміння організаційно-правових засад розвитку інституту професійного самоврядування в Україні.

Ключові слова: професійне самоврядування, професійна діяльність, юридична практична діяльність, організаційно-правове забезпечення.

В статье предпринята попытка осветить теоретические и прикладные аспекты организационно-правового обеспечения профессионального самоуправления в Украине. Для решения указанного задания авторы анализируют теорию и практику функционирования института профессионального самоуправления в сфере юридической практической деятельности, обращают внимание на обязательность всестороннего понимания организационно-правовых основ развития института профессионального самоуправления в Украине.

Ключевые слова: профессиональное самоуправление, профессиональная деятельность, юридическая практическая деятельность, организационно-правовое обеспечение.

In the article attempt to highlight the theoretical and practical aspects of organizational and legal support professional self-government in Ukraine. To solve the given task the authors analyze the theory and practice of professional functioning of government in the area of legal practice, pay attention to the compulsory comprehensive understanding of the institutional and legal framework of functioning and development of the professional self-government in Ukraine.

Keywords: professional self-government, professional practice, legal, practical activity, organizational and legal support.

Постановка проблеми. Сьогоднішні процеси, пов'язані з реформуванням системи державного управління в країні, обумовлюють докорінне переосмислення принципів функціонування державно-владних органів. Указане не можна зводити лише до розробки та реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Удосконалюючи правове забезпечення діяльності органів державної влади, законодавець не залишає поза увагою питання функціонування інституту професійного самоврядування в Україні. Поступовий, хоча і складний, шлях становлення вказаного інституту вимагає виважених підходів в оцінці організаційно-правового забезпечення професійного самоврядування, що й обумовлює **актуальність** дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемні аспекти, пов'язані з організаційно-правовим забезпеченням професійного самоврядування, досліджували у своїх працях О. Білова,

М. Димитрова, А. Іванцова, О. Коротун, Д. Фіолевський та інші. Разом із тим, складність вказаних питань та, одночасно, необхідність їх прискореного і якісного вирішення потребують наукового супроводження державних заходів з удосконалення організаційно-правового забезпечення професійного самоврядування в Україні, висвітлення окремих організаційних і правових аспектів якого визначено нами в якості **завдання** роботи.

Виклад основного матеріалу. Колективи або організації, в практичній діяльності яких втілюється самоврядування, йменуються одиницями самоврядування. Залежно від виду одиниць самоврядування, виділяють такі його форми [1]:

1) самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільних творчих прагнень тощо;

2) самоврядування територіальних колективів, об'єднаних системою зв'язків і відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах однієї території, та які перебувають у перманентному розвитку.

Основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії є прагнення бути консолідованим „голосом” усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях урядування всередині свого „цеху”, а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та за її межами [2]. Щодо цілей та завдань діяльності організацій професійного самоврядування, то, виходячи з оцінки досвіду європейських країн, відомо, що воно, переважно, спрямовується на [2]:

1) сприяння організації професійної діяльності, зокрема, через участь організацій професійного самоврядування в процедурах допуску до професії (ліцензування) та виключення з професії (дискваліфікації);

2) підвищення професійного рівня членів професії, а також сприяння підготовці осіб, котрі претендують на право займатися такою діяльністю;

3) представництво інтересів професії та надання інформації про діяльність організацій професійного самоврядування;

4) підвищення рівня матеріальної відповідальності членів професії перед суспільством і конкретними споживачами (створення фонду відшкодування);

5) розвиток міжнародних зв'язків та обмін досвідом з іноземними організаціями професійного самоврядування.

Реалізація мети та завдань професійного самоврядування вимагає визначення сфери конкретних однорідних суспільних відносин, що регулюються правовими нормами.

Для прикладу звернемося до сфери юридичної практичної діяльності. Вибір для дослідження вказаної сфери діяльності ми, в першу чергу, обумовлюємо:

1) високим ступенем відповідальності суб'єктів такої діяльності, адже її мета, серед іншого, пов'язана із упорядкуванням, перетворенням та охороною правовідносин;

2) її результатами, що є юридично значущими, а тому її суб'єкти зобов'язані діяти виключно на підставі й у відповідності до норм права.

В теорії [3, 482] під юридичною практичною діяльністю розуміють системи свідомовольових конкретних дій та операцій з охорони і захисту прав, свобод та законних інтересів особи, що здійснюються юристами на професійній основі у межах права і мають юридичні наслідки. Виділяють наступні види юридичної практичної діяльності, які класифікують за її спеціалізацією (або за суб'єктами здійснення) [3, 484]: судова,

слідча, прокурорська, оперативно-розшукова, адвокатська, нотаріальна тощо.

На сьогоднішній день, в нашій державі правові засади професійного самоврядування у сфері юридичної практичної діяльності визначаються, наприклад, такими законами України, як „Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 р. № 2453-VI, „Про адвокатуру та адвокатську діяльність” від 05.07.2012 р. № 5076-VI, „Про нотаріат” від 02.09.1993 р. № 3425-XII.

Так, статтею 113 Закону України „Про судоустрій і статус суддів” передбачено, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування — самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями. У вказаній статті також зазначається, що суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів.

У статті 44 Закону України „Про адвокатуру та адвокатську діяльність” закріплено, що завданнями адвокатського самоврядування є забезпечення незалежності адвокатів, захист від втручання у здійснення адвокатської діяльності, підтримання високого професійного рівня адвокатів, створення сприятливих умов для здійснення адвокатської діяльності та ін.

Питанням професійного самоврядування нотаріусів присвячена стаття 16 Закону України „Про нотаріат” від 02.09.1993 р. № 3425-XII. Зокрема, законодавцем визначено, що метою професійного самоврядування нотаріусів є об’єднання на професійній основі зусиль нотаріусів для виконання покладених на них цим Законом обов’язків і забезпечення їхніх прав, представництво професійних інтересів нотаріусів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, захист професійних інтересів та соціальних прав нотаріусів, сприяння підвищенню професійного рівня нотаріусів та надання їм методичної допомоги, захисту інтересів фізичних і юридичних осіб при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса.

Зазначимо, що законодавець, визначаючи правові засади професійного самоврядування, зобов’язує виокремлювати питання, що можуть при цьому розглядатися, вирішуватися та стосовно яких приймаються відповідні управлінські рішення. Необхідно враховувати, що ці питання стосуються виключно внутрішньої діяльності, а їх перелік є вичерпним. Їх вирішення у практичній площині безпосередньо пов’язано з метою професійної діяльності.

У теорії розглядається ще категорія „нетериторіальне самоврядування”, що має зосереджувати в собі продуктивні сили суспільних груп з метою самостійної участі у фаховообмеженій ділянці державної адміністрації [4, 175]. Останнє, зокрема, зумовлює необхідність розкриття питання делегування повноважень, тим більше, якщо це стосується професійного самоврядування у сфері юридичної практичної діяльності.

Зрештою, необхідно погодитися із висловленою думкою про те, що право на професійне самоврядування — це значна довіра до професії з боку держави [5]. Адже, розглядаючи можливість існування та функціонування професійного самоврядування, мова, в першу чергу, йде про реалізацію повноважень, делегованих державою.

Узагальнено, під терміном „делегат” розуміється особа, якій для реалізації визначених функцій передано повноваження (тобто – її уповноважено) від іншої особи чи осіб. Зауважимо, що не всі повноваження можуть бути делеговані. А делеговані повноваження обмежуються колом питань, які уповноважена особа може розглядати, вирішувати та приймати стосовно них відповідні управлінські рішення. Однією з ключових особливостей професійного самоврядування є те, що воно реалізується визначеним законом органом (організацією), якому держава делегує частину своїх владних повноважень. Разом із тим, такий орган не є державно-владним, а професійне самоврядування функціонує у відповідності до законодавчих вимог.

Досліджуючи проблему делегування в системі державного управління, вітчизняні фахівці акцентують увагу на тому, що в практиці постійно спостерігається підміна власне делегування повноважень розподілом функцій за ієрархією управління. Останнє пов'язане з централізацією і децентралізацією управління, тоді як делегування полягає в передачі підлеглим, з волі керівника, частини формально закріплених за ним повноважень (напрямів роботи) і співрозмірної їм відповідальності [6], і тому ні в якому разі не може бути рівнозначним розподілу функцій між суб'єктами управління.

Окремо слід окреслити причини необхідності здійснення делегування повноважень. Зокрема, розглядаючи це питання у відповідності до потреб управлінської практики у форматі „керівник – підлеглий працівник”, до таких причин відносять [7]:

1) ефективне делегування дає можливість керівникам приділяти більше часу екстраординарним випадкам і особливим завданням;

2) при правильному делегуванні, завдання виконуються працівниками, які добре знають цей вид діяльності;

3) передача підлеглим повноважень і відповідальності стимулює їх до професійного зростання;

4) делегування повноважень дозволяє домогтися більш простої організаційної структури шляхом скорочення „дорогих” управлінських ланок, особливо – серед керівників середнього рівня й апарата допоміжних підрозділів.

Вітчизняними фахівцями звертається увага на те, що необхідність розвитку інституту професійного самоврядування стимулюватиме парламентарів до нових законодавчих ініціатив, що мають будуватися у відповідності до європейської моделі. Відповідно до цієї моделі, в одній професії існує тільки одна організація професійного самоврядування, що створюватиметься у формі юридичної особи публічного права, а всі носії такої професії є її членами. Імплементацию вказаної моделі у законодавство України пропонується здійснювати наступними шляхами [2]:

1) ухвалення загального Закону. Наприклад, „Про професійне самоврядування” або „Про організації професійного самоврядування в Україні”, та подальше визначення у спеціальних законах особливостей організацій професійного самоврядування;

2) відмова від спроби написати загальний закон про професійне самоврядування. Замість цього необхідно ухвалити спеціальні закони або передбачити розділи у складі законів, якими створюватимуться організації професійного самоврядування у тій чи іншій професії.

Отже, при розгляді можливості запровадження моделі „професія – організація професійного самоврядування”, її автори акцентують увагу на тому, що йдеться виключно про юридичних осіб публічного права. Але, ведучи мову про останніх, на

наш погляд, необхідно враховувати ще й положення вітчизняного законодавства з питань регулювання діяльності юридичних осіб.

Відповідно до статті 81 Цивільного кодексу України, юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 Цивільного кодексу України. Також вона може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом. У свою чергу, юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Крім зазначеного, у статті 81 Цивільного кодексу України передбачено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

У контексті досліджуваного нами питання потребує уваги й розмежування особливостей правового регулювання функціональної діяльності органів професійного самоврядування та громадських об'єднань. Це, ми вважаємо, сприятиме всебічному розумінню організаційно-правових засад функціонування та розвитку інституту професійного самоврядування в Україні.

Так, Законом України „Про громадські об'єднання” від 22.03.2012 р. № 4572-VI визначено правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. У статті 1 Закону України „Про громадські об'єднання” наголошується, що громадське об'єднання — це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема, економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Цією ж статтею визначається, в якій саме організаційно-правовій формі може утворюватися громадське об'єднання — громадська організація або громадська спілка. Вказаним Законом передбачено, що громадська організація — це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. У свою чергу, громадська спілка — це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

І головне. Слід урахувати, що, відповідно до статті 2 Закону України „Про громадські об'єднання”, його дія не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування.

Висновки:

1. Проведене дослідження дозволяє зазначити, що в загальному розумінні професійне самоврядування спрямовується на:

- гарантування дотримання професійних прав;
- забезпечення належних умов професійної діяльності;
- захист професійних прав та інтересів;
- недопущення втручання у професійну діяльність;
- підвищення професійного рівня.

2. На законодавчому рівні відображаються спеціальні завдання професійного

самоврядування, що різняться між собою в залежності від виду професійної діяльності та особливостей її організаційно-правового забезпечення. Наприклад, до основних з таких завдань, зокрема, відносяться:

- підвищення рівня роботи з кадрами (суддівське самоврядування);
- надання методичної допомоги (професійне самоврядування нотаріусів);
- захист інтересів фізичних і юридичних осіб при заповідянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (професійне самоврядування нотаріусів).

3. Подальший розвиток професійного самоврядування вимагає врахування розглянутих особливостей його організаційного забезпечення. При цьому слід ураховувати, що, так би мовити, шаблонний підхід тут буде малоефективним. Кожна конкретна сфера професійної діяльності має свої специфічні особливості, які впливають на визначення:

- мети та завдань професійного самоврядування у тій чи іншій сфері практичної діяльності;
- переліку питань, які вирішуються організаціями професійного самоврядування;
- обсягу повноважень, що можуть бути надані для цього тощо.

4. Дослідження правових аспектів професійного самоврядування у сфері юридичної практичної діяльності надало підстави звернути увагу на сучасний стан законодавчого забезпечення професійного самоврядування в Україні, яке має розвиватися з урахуванням як спільних, так і спеціальних ознак різних видів юридичної практичної діяльності, що можуть змінюватися під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Це потребує подальших теоретичних узагальнень та їх ґрунтовної практичної апробації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тищенко К.М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / К. М. Тищенко // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/12.pdf>
2. Слюсаревський М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? [Електронний ресурс] / М. Слюсаревський // Дзеркало тижня. Україна. – 2010. – № 36. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyvannya_chi_profesiyne_samovryaduvannya.html
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / Скакун О. Ф. – 3-тє видання. – К. : Алерта, 2012. – 524 с.
4. Панейко Юрій. Теоретичні основи самоврядування / Юрій Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
5. Штунюк А. Професійне самоврядування нотаріусів – яким йому бути? / А. Штунюк // Юридичний вісник України. – 2013. – № 11.
6. Дармограй О.О. Делегування повноважень – важлива складова розвитку стилю державно-управлінської діяльності [Електронний ресурс] / О.О. Дармограй // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12DOODUD.pdf>
7. Петряєв О.О. Аналіз процесів делегування повноважень керівником [Електронний ресурс] / О.О. Петряєв // Научно-технический сборник „Коммунальное хозяйство городов”. Серия: Экономические науки. – 2007. – Выпуск 78. – С. 334-340. – Режим доступу : http://eprints.kname.edu.ua/599/1/334-340_Петряев.pdf