

# Правове підґрунтя

## обов'язковості членства в професійних асоціаціях



### Д. Ю. Папарига

завідувач відділу підготовки конституційних подань Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Стаття присвячена аналізу законодавчого закріплення обов'язковості членства у професійних асоціаціях (об'єднаннях) у контексті вимог національного законодавства України та з огляду на позицію Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду Російської Федерації.

**Ключові слова:** свобода об'єднання, обов'язковість членства, прецедентна практика, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, Конституційний Суд.

Стаття посвячена аналізу обов'язкового членства в професійних асоціаціях (об'єднаннях) в контексті вимог національного законодавства України, практики Європейського суду по правам людини і Конституційного Суду Російської Федерації.

**Ключевые слова:** свобода объединения, прецедентная практика, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, Конституционный суд.

*Subject of the article is devoted to analysis the obligation of membership of association in the light of the domestic legislation and in compliance with the case-law of*

*the European Court of Human Rights and Constitutional Court of Russian Federation.*

**Keywords:** *freedom of association, case-law, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, Constitutional Court.*

У зв'язку з нещодавнім набранням чинності Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) [1] дедалі частіше лунають гучні заяви представників адвокатських кіл про порушення їхнього права на свободу об'єднання, гарантованого ст. 36 Конституції України [2].

Професійні правозахисники скаржаться на законодавчо запроваджену вимогу обов'язкового членства у Національній асоціації адвокатів України (ст. 45 Закону).

В обґрунтування своїх тверджень адвокати посилаються на приписи ст. 36 Конституції України та вимоги ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [3], якими визначаються гарантії права на свободу об'єднання.

Перш за все, слід зазначити, що необхідною умовою для встановлення обґрунтованості тверджень правників є визначення організаційного статусу Національної асоціації адвокатів України.

Так, у статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» обов'язковою ознакою поняття «громадське об'єднання» визначається принцип його добровільності.

Проте згідно з частинами першою та шостою ст. 45 Закону Національна асоціація адвокатів України є недержавною некомерційною професійною організацією, членами якої стають усі

особи, які мають свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю; інші особи стають членами Національної асоціації адвокатів України з моменту складення присяги адвоката України.

Відповідно, Національна асоціація адвокатів України не є організацією, що об'єднує адвокатів на основі добровільного принципу.

Варто додати, що дія Закону України «Про громадські об'єднання» поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань в Україні, але не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення, зокрема, саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування (ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Отже, правовідносини організації та функціонування Національної асоціації адвокатів України не підпадають під сферу дії Закону України «Про громадські об'єднання».

Відповідно, Національна асоціація адвокатів України є організацією професійного самоврядування адвокатів, а не добровільним об'єднанням громадян.

Вищевикладений висновок також підтверджується проведенням Конституційним Судом України аналізом положень Конституції України та оспорюваних норм розд. VIII «Третейське самоврядування» Закону України «Про третейські суди» [5].

Суб'єкт права на конституційне подання помилково вважав, що «унормування Законом України «Про третейські суди» самоврядування третейських судів фактично є спробою законодавчого врегулювання діяльності окремої громадської організації – Третейської палати України, що не належить до конституційних повноважень Вер-

ховної Ради України» і не відповідає положенням частини першої ст. 36, частини другої ст. 85, п. 11 частини першої ст. 92 Конституції України.

У цьому рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що третейське самоврядування є формою громадського самоврядування, тоді як громадські організації є формою добровільних громадських формувань. Відмінність цих правових інститутів обумовлена особливостями законодавчого закріплення порядку утворення, системи, повноважень тощо органів третейського самоврядування та громадських організацій. Стосовно Третейської палати України, то вона формується Всеукраїнським з'їздом третейських суддів шляхом виборів серед третейських суддів постійно діючих третейських судів, а тому не є громадською організацією і на неї не поширюються ні положення ст. 36 Конституції України, ні обмеження законодавця щодо врегулювання її назви, статусу та компетенції (підпункт 5.2 п. 5 Рішення № 1-рп/2008).

Отже, з огляду на позицію Конституційного Суду України у цій справі можна дійти висновку, що організація громадського самоврядування не є громадським добровільним об'єднанням, діяльність якого підпадає під регулювання ст. 36 Конституції.

Щодо аргументів адвокатів про порушення вимог ст. 11 Конвенції, слід розглянути таку аргументацію.

Положеннями статті 11 Конвенції передбачається:

«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом в інтересах на-

ціональної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві.»

Відповідно, у пункті 1 статті 11 Конвенції йдеться про гарантії права особи на «свободу об'єднання».

Незважаючи на позитивний аспект цієї статті, нею також охоплюється захист негативного права кожного на об'єднання, що передбачає заборону на обов'язкове приєднання до об'єднання [6, § 73; 7, § 103].

Для глибокого аналізу вимог ст. 11 Конвенції необхідно проаналізувати принципи, якими Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) керується, зокрема, при встановленні втручання у права, гарантовані статтею 11 Конвенції. Таке втручання має бути «передбачене законом» (тобто встановлена в законодавчому акті чітка і зрозуміла модель поведінки особи), переслідувати одну чи декілька законних цілей, які передбачені в п. 2 цієї статті, та бути «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цієї мети та цілей [8, § 38].

Керуючись цими трьома обов'язковими вимогами, Європейський суд приймає рішення щодо легітимності втручання у свободу об'єднання, яка захищається статтею 11 Конвенції.

Так, у справі «Chassagnou and Others v. France» на підставі норм закону заявників примушували до вступу в об'єднання мисливців, що передбачало обов'язкову передачу власних земель до загальнонаціональних мисливських угідь. Незважаючи на чітко визначену вимогу французького закону, Європейським судом було констатовано порушення «свободи об'єднання» у зв'язку з тим, що, з огляду на етичні переконання заявників, мета

не забезпечувала необхідності втручання у демократичному суспільстві.

Дещо схожими з вищерозглянутим рішенням є обставини справи «*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*», у якій заявника, який отримав ліцензію таксиста, було зобов'язано вступити до професійного об'єднання таксистів. Зазначене об'єднання таксистів було засноване на виконання норм національного законодавства. Мета діяльності цього об'єднання – захист професійних інтересів його членів та їхнє представництво у відносинах з державними органами. Однак, беручи до уваги законодавчо закріплений статус цього професійного об'єднання та його повноваження, Європейським судом було встановлено, що запроваджені законом примусові заходи щодо об'єднання таксистів були неспівмірними з поставленою метою. Отже, мало місце порушення статті 11 Конвенції.

Слід відмітити, що, окрім вищевикладених умов обґрунтованого втручання, якими Європейський суд керується при констатації порушень права на свободу об'єднання, першочергове значення при розгляді справ цієї категорії Європейський суд приділяє статусу організації, стосовно якої встановлено примусовий вступ [9].

Так, у «студентських» справах Європейською комісією з прав людини (теперішній Європейський суд) було винесено ухвали щодо неприйнятності заяв студентів, які скаржились на встановлений законодавством порядок обов'язкового членства в навчальних недержавних об'єднаннях (спілках). Зокрема, було встановлено, що, окрім того, що такі студентські об'єднання створені відповідно до законодавчих вимог, вони виконували адміністративні функції студентського самоврядування, а також були підконтрольні універ-

ситетам. Отже, такі об'єднання виступають частиною університету, на базі якого їх було започатковано. Відповідно, з огляду на статус таких організацій, вони не можуть вважатися об'єднаннями у сенсі ст. 11 Конвенції [10; 11; 12].

Аналогічних висновків дійшов Європейський суд у справах лікарів, які вважали себе жертвами порушення статті 11 Конвенції щодо обов'язкового членства в Ордені лікарів. Так, Європейський суд зазначив, що за своєю природою Орден лікарів – це інститут публічного права, який виконує адміністративні, законотворчі та дисциплінарні функції, веде реєстр лікарів та наділений для їх реалізації широкими повноваженнями. Таким чином, створений державою Орден лікарів не може вважатись добровільним об'єднанням за ст. 11 Конвенції [13, §§ 43, 44; 14, §§ 63-66].

Показовою у з'ясуванні позиції Європейського суду щодо статусу деяких неklasичних форм об'єднань є справа «*National Notary Chamber v. Albania*» [15]. Так, заявника у справі – Національну нотаріальну палату було утворено відповідно до закону Албанії про нотаріат для контролю за професійною діяльністю нотаріусів.

У цій справі Європейським судом було проаналізовано власну попередню прецедентну практику та встановлено, що, як правило, об'єктом таких асоціацій, утворених на підставі законодавчих норм, є врегулювання відносин у професійній діяльності її членів та просування їхніх професійних інтересів, що передбачає здійснення важливих державних функцій.

Відповідно, такі професійні об'єднання не можуть бути прирівняні до приватних асоціацій або профспілок, оскільки безпосередньо інтегровані до структури державної влади.

З урахуванням зазначеного скаргу Національної нотаріальної палати Албанії було визнано несумісною *ratione materiae* та відмовлено в її розгляді відповідно до пп. 3 та 4 ст. 35 Конвенції.

Окрім іншого, для визначення ролі членства у професійних об'єднаннях слід розглянути досвід Російської Федерації (далі – РФ).

Так, Постановою Конституційного Суду РФ від 19 травня 1998 року № 15-п було розглянуто, серед іншого, відповідність нормам Конституції РФ статей Основ законодавства РФ про нотаріат щодо примусового членства нотаріусів у нотаріальній палаті [16].

Конституційним Судом РФ було зазначено, що публічно-правове призначення нотаріальних палат полягає передусім у тому, що вони ведуть реєстр нотаріусів і здійснюють контроль за виконанням ними своїх професійних обов'язків, а також ініціюють процедуру позбавлення останніх права займатись професійною діяльністю.

Реалізація нотаріальною палатою такого роду повноважень не може не передбачати обов'язкового членства в ній нотаріусів.

Крім того, таке обов'язкове членство в нотаріальній палаті не позбавляє нотаріусів права вступати в інші об'єднання, засновані на добровільному принципі.

З урахуванням викладених обґрунтувань Конституційним Судом РФ було прийнято рішення про конституційність норм, які встановлюють обов'язкове членство нотаріусів у нотаріальній палаті.

Варто додати, що вищерозглянуту Постанову Конституційного Суду РФ від 19 травня 1998 року було проаналізовано в ухвалі Європейського суду «O.V.R. v. Russia» та встановлено відсутність порушення вимог ст. 11 Конвенції

стосовно обов'язку заявника на приєднання до нотаріальної палати [17].

На завершення розгляду цієї проблематики необхідно розглянути рішення Європейського суду, яке безпосередньо віддзеркалює позицію останнього у питанні обов'язковості об'єднання адвокатів.

Так, у справі «A. and others v. Spain» [18] Європейським судом було розглянуто скаргу адвокатів про порушення їхнього права на свободу об'єднання. Відповідно до обставин справи заявники, не погоджуючись із запровадженою законодавчою вимогою щодо обов'язкового вступу до Асоціації адвокатів, оскаржили її до Верховного Суду та Конституційного Суду Іспанії. Рішеннями зазначених національних судів заявникам було відмовлено у задоволенні їхніх вимог.

Європейський суд при розгляді цієї справи встановив, що Асоціація адвокатів є створеним відповідно до закону органом, який виконує публічні функції. З урахуванням статусу Асоціації адвокатів та з огляду на те, що заявників не було обмежено у створенні або приєднанні до інших добровільних об'єднань, не пов'язаних з діяльністю Асоціації адвокатів, Європейським судом було відмовлено у задоволенні скарги заявників щодо порушення права на добровільне об'єднання, гарантованого ст. 11 Конвенції.

Таким чином, можна зробити загальний висновок, що згідно із законодавством України, прецедентною практикою Європейського суду і практикою Конституційного Суду РФ вимога щодо обов'язкового членства в саморегульованих організаціях, які об'єднують осіб за професійною ознакою, в тому числі й у Національній асоціації адвокатів України, не становить втручання у право на свободу об'єднання.

## Список використаної літератури

1. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 17.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
4. Закон України «Про громадські об'єднання» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 30. – Ст. 26.
5. Рішення Конституційного Суду України від 10 січня 2008 р. № 1-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 145.
6. Рішення Європейського суду з прав людини від 30 червня 1993 р. у справі «Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland» (заява № 16130/90) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
7. Рішення Європейського суду з прав людини від 29 квітня 1999 р. у справі «Chassagnou and Others v. France» (заяви №№ 25088/94, 28331/95 та 28443/95) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
8. Рішення Європейського суду з прав людини від 21 вересня 2007 р. у справі «Zhechev v. Bulgaria» (заява № 57045/00) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
9. Ухвала щодо прийнятності від 1 березня 1991 р. у справі «Tage Östergrenando thers v. Sweden», заява № 13572/88) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
10. Ухвала Європейського суду з прав людини від 6 липня 1977 р. у справі «X. v. Sweden» (заява № 6094/73) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
11. Ухвала Європейського суду з прав людини від 14 січня 1998 р. у справі «M. A. v. Sweden» (заява № 32721/96) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
12. Ухвала Європейського суду з прав людини від 12 квітня 1991 р. у справі «Halfon v. The United Kingdom» (заява № 16501/90) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
13. Рішення Європейського суду з прав людини від 10 лютого 1983 р. у справі «Albertand Le Compte v. Belgium» (заяви №№ 7299/75, 7496/76) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
14. Рішення Європейського суду з прав людини від 23 червня 1981 р. у справі «Le Compte, Van Leuvenand De Meyere v. Belgium» (заяви №№ 6878/75, 7238/75) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
15. Ухвала щодо прийнятності Європейського суду з прав людини від 6 травня 2008 р. у справі «National Notary Chamber v. Albania» (заява № 17029/05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
16. Постанова Конституційного Суду РФ від 19 травня 1998 р. № 15-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru)
17. Ухвала Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2001 р. у справі «O.V.R. v. Russia» (заява № 44319/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
18. Ухвала Європейського суду з прав людини від 2 липня 1990 р. у справі «A. and others v. Spain» (заява № 13750/88) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)