

Професійне самоврядування як специфічна ознака вільних професій

Автор: Ігор Коліушко, Дмитро Український . Опубліковано: 20.10.04 .
Джерело: Центр політико-правових реформ

В останні роки в Україні поступово зростає увага до формування специфічної науково-практичної категорії - інституту вільних професій. Дана ситуація обумовлена, як об'єктивним розвитком суспільних відносин у державі, так і змінами в свідомості науковців, нормотворців і самих представників вільних професій в частині переоцінки значення вільних професій у сучасному суспільстві.

Слід зазначити, що історичні передумови, які сформували сучасне ставлення до вільних професій і визначили особливості їх взаємовідносин з іншими суб'єктами у розвинутих країнах світу, існували і в дорядянській Україні. Проте в країні "всезагальної рівності", де навіть інтелігенція (до якої належали і представники вільних професій) була віднесена до "прошарку", будь-який лібералізм сприймали як сваволю. Утиску зазнавали не лише традиції, а й носії традицій – представники професій. Держава фактично не визнавала специфіки статусу тієї чи іншої професії (за поодинокими винятками мистецьких професій), якщо дана специфіка не була безпосередньо обумовлена конкретною діяльністю, яка виконувалась представниками професії.

Але особливість статусу вільних професій визначається не особливостями "виробничих процесів", а, насамперед, роллю, яку вони відіграють у житті суспільства. Функції, які виконують представники даних професійних груп, мають велике значення для нормального існування, як населення (в тому числі і окремих громадян), так і представників бізнесу або владних інституцій. Через це дана група, з одного боку, має привілеї у своєму правовому статусі в порівнянні з тими ж підприємцями, а з іншого, несе додаткову відповідальність перед своєю клієнтурою, представниками своєї професії та суспільством взагалі.

Для подальшого розкриття специфіки статусу вільних професій необхідно дати загальне визначення цього поняття. Отже, **вільні професії – це сукупність видів діяльності, які забезпечують специфічні потреби суспільства у сфері гуманітарних та соціально-економічних відносин шляхом надання кваліфікованих та суспільно-важливих послуг населенню, підприємцям, неприбутковим організаціям, а також органам влади та місцевого самоврядування на засадах організаційної та економічної незалежності. Представники вільних професій знаходяться у відносинах довіри зі своїми клієнтами і тому несуть особливу персональну відповідальність за результати своєї діяльності перед клієнтами, представниками своєї професії та державою. Закритий перелік таких професій у тій чи іншій формі міститься в чинному законодавстві.**

Світова практика дозволяє стверджувати, що вільним професіям у більшій чи меншій мірі притаманні спільні ознаки (критерії), наявність яких і виступає, як підстава для віднесення професії до вільної:

Елемент публічності та суспільної необхідності.

Підвищені вимоги до рівня освіти і кваліфікації.

Організаційна та економічна незалежність.

Особливий режим оподаткування.

Особливий режим відповідальності за виконання професійних обов'язків.

Наявність особливих органів професійного самоврядування.

Ми вже давали загальну характеристику кожній з цих ознак [i], тому зараз хотілося б більш докладно зупинитись на професійному самоврядуванні – ознаці, без якої нормальне функціонування вільних професій стає неможливим, і яка викликає найбільшу кількість зауважень та непорозумінь в сьогоднішній Україні.

Реалізація права на професійне самоврядування відбувається через специфічні органи професійного самоврядування, яким держава делегує частину своїх владних повноважень. Професор Юрій Панейко виділяє їх в окрему групу, яка займає провідне місце серед інституцій так званого нетериторіального самоврядування [ii]. Дані органи можуть мати різні назви (палата, колегія, орден і т.п.), спільним для них є право офіційного представництва інтересів професії у відносинах з іншими суб'єктами та здійснення владних повноважень у відповідному професійному секторі. Федеральна Асоціація вільних професій ФРН у своєму визначенні вільних професій, зокрема, зазначає, що, як правило, їх праця є об'єктом регулювання спеціальних професійних правил та урядового законодавства. Також в одному ключі з законодавством професійні відносини можуть бути врегульовані незалежними органами, які представляють професію і діють з метою розвитку професійних підходів та зміцнення стосунків з клієнтами. [iii]

В залежності від ролі конкретної професії у житті суспільства безпосередня участь у таких утвореннях може бути обов'язковою чи добровільною, але, незалежно від участі в органах професійного самоврядування, їх рішення є обов'язковими для всіх представників даної професії. Як правило, орган професійного самоврядування також є єдиною організацією, яка у відносинах з іншими суб'єктами може виступати від імені всіх представників професії одночасно.

На відміну від країн колишнього соцтабору, де членство в спілці художників, письменників, композиторів і т.п. (а згадані організації мають чимало спільних рис з органами професійного самоврядування) було фактично обов'язковою умовою нормальної роботи митця, в світі це, здебільшого, вирішується по іншому. Для професій мистецького характеру роль органів професійного самоврядування переважно виконує цілий ряд організацій суто творчого характеру, що пояснюється специфікою праці митця, великою роллю натхнення, творчого елемента взагалі, а також вкрай низькою роллю для процесу творчості елемента публічності в правовому значенні цього слова.

Як показала практика обговорення законопроектів щодо функціонування вільних професій в Україні і серед фахівців, і у Верховній Раді, в українському суспільстві не існує чіткого уявлення, як в розвинутих країнах, про статус, роль та місце професійного самоврядування. Переважним чином органи профсамоврядування порівнюються з об'єднаннями громадян, відповідно проводиться асоціація про неконституційність обов'язковості входження до складу органів професійного самоврядування.

Така асоціація є абсолютно некоректною, оскільки в частині четвертій статті 36 Конституції говориться, що “ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке **об'єднання громадян**”, а органи професійного самоврядування є специфічними владними структурами, які здійснюють управління в сфері особливих професійних відносин. Особи не примушуються до вступу органів професійного самоврядування, а входять до їх складу з початку зайняття професійною діяльністю і відповідно перестають належати до цих органів після припинення такої діяльності. Тобто, у випадку професійного самоврядування набагато коректніше проводити аналогію з місцевим самоврядуванням, оскільки, як місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [iv], а територіальна громада - це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста [v], так і професійне самоврядування повинно здійснюватись професійною громадою, яка складається з осіб, які об'єднані заняттям відповідною діяльністю. При цьому, якщо в питанні місцевого самоврядування законодавець формально не відносить територіальну громаду до первісного органу самоврядування, який і створює потім свої представницькі органи (хоча може, в принципі, і не створювати, а реалізовувати безпосередньо своє право на самоврядування), то в питанні професійного самоврядування, ми, як і автори низки проектів законів, якими передбачається створення органів профсамоврядування (наприклад, “Про нотаріат”, “Про адвокатську діяльність і адвокатуру в Україні”, “Про ріелторську діяльність” та деякі ін.), схильні розглядати в якості головного органу професійного самоврядування саме професійну спільноту в формі відповідних палат, орденів тощо.

З місцевим самоврядуванням професійне самоврядування поєднує ще ряд ознак, окрім належності до громади всіх осіб, які відповідають вимогам осілості чи професійності, це:

Визначення статусу та функцій органів самоврядування в законі.

Право самостійно вирішувати в рамках, встановлених законами, питання внутрішнього життя без втручання держави.

Обов'язковість рішень органів самоврядування для всіх представників громади.

Можливість здійснення делегованих державою повноважень.

Обов'язок держави погоджувати важливі рішення, що стосуються громади, з органами самоврядування.

Право членів громади особисто чи опосередковано приймати участь у роботі представницьких органів самоврядування.

Обов'язок сплати спеціальних податків чи обов'язкових платежів.

Підвищений рівень відповідальності посадових осіб органів самоврядування.

Неможливість особи відмовитись від виконання обов'язків, які випливають з належності до громади, без зміни свого статусу (зміни місця проживання для територіальної та зміна виду діяльності для професійної громади).

Якщо ж проводити порівняння з третім сектором, то тут спільним в органів професійного самоврядування та деяких об'єднань громадян буде лише одне – об'єднання за професійною ознакою. Як ми бачимо з вищевикладеного, ні добровільності участі, ні вільного вибору напрямків діяльності організації, як в третьому секторі немає, проте наявні особливий статус у відносинах з державою, обов'язковість рішень для всіх членів професійної громади, підвищені права та гарантії з одного боку та обов'язки з іншого у відносинах між особами та органами професійного самоврядування або органами державної влади.

Як ми вже говорили, основним органом професійного самоврядування є професійна громада, якщо говорити про конкретні види представницьких органів самоврядування, то можна виділити чотири основних, загальні повноваження, функції та порядок яких повинні бути закріплені на рівні законів:

З'їзд (конференція) – найвищий орган, який складається або зі всіх представників професії у випадку їх невеликої кількості, або з делегатів, які обираються від певної кількості представників професії чи від регіонального органу.

Рада – виконавчий орган, який втілює в життя рішення з'їзду та має право приймати власні загальнообов'язкові розпорядження в рамках, встановлених законом та/або рішеннями з'їзду.

Голова (президент і т. ін.) – керівник органу професійного самоврядування, який головує на з'їздах, засіданнях ради, представляє інтереси професії у зовнішніх зносинах і т. ін.

Орган нагляду та контролю – орган, який обирається з'їздом, підзвітний та підконтрольний лише йому, і який здійснює нагляд та контроль за діяльністю всіх інших органів та підрозділів професійного самоврядування, дотриманням ними норм законодавства, вищих органів самоврядування, фінансової дисципліни тощо.

Перелічені органи існують як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, щоправда, на регіональному рівні обов'язки ради можуть виконуватись одноособово головою. Співвідношення повноважень регіональних і центральних органів профсамоврядування та рівень підзвітності регіонів центру залежить, як від форми адміністративно-територіального устрою держави – аналогічно до співвідношення

повноважень регіонів і центру у федеративних та унітарних державах, так і від специфіки конкретної професії, коли це співвідношення залежить від жорсткості правил та рамок професійної діяльності.

Також хотілося б зазначити, що в функціонуванні вільних професій дуже велику роль відіграє не лише момент делегування державою владних повноважень органам професійного самоврядування, а й деонтологічний (етичний) елемент. Окрім того, що більшість з вільних професій має свій кодекс професійної етики, який є загальнообов'язковим і затверджується органом професійного самоврядування, зазначені правила професійної етики в деяких ситуаціях виконуються жорсткіше ніж норми актів законодавства внаслідок того, що здебільшого вони носять характер звичаїв, які були випробувані багаторічним досвідом. Відповідно і професійна спільнота часто більше уваги приділяє реагуванню саме на порушення деонтологічних приписів, що майже не має значення для публічної влади, ніж на порушення нормативних актів, за дотриманням яких слідує держава.

Окремо хотілося б додати, що підвищена увага саме до внутрішньо професійних питань пояснюється не стільки короткою історією функціонування органів професійного самоврядування (адже гільдійні владні інституції, які є предтечею професійного самоврядування в сучасному розумінні, існують починаючи з 9 століття), скільки історично невеликим терміном закріплення та обмеженістю їх публічних повноважень в законодавстві держав нового часу. Ще донедавна держава переважно визнавала за органами професійного самоврядування лише права в галузі стягнення обов'язкових платежів зі своїх членів, консультаційні права у відносинах з органами держави та повноваження в галузі громадської діяльності в межах професійного стану^[vi].

Повертаючись до сьогоденної ситуації в Україні, необхідно зазначити, що хоча у нас і існують спеціальні закони, які регулюють функціонування окремих професій ("Про нотаріат", "Про адвокатуру", "Про аудиторську діяльність" і т. д.), говорити про те, що дані професії фактично мають статус вільних, в сучасному розумінні, зарано. Немає єдності в нормативному регулюванні, майже відсутні спеціальні податкові норми, дуже низький рівень гарантій професійної діяльності. Таке явище, як органи професійного самоврядування, в Україні на сьогодні фактично взагалі не відомі. Ми можемо говорити лише про особливий статус деяких об'єднань громадян, створених за професійною ознакою.

^[i] Див., наприклад, ... (зсилка на статті).

^[ii] Юрій Панейко. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. С. 167-169.

^[iii] The liberal professions In Germany by Annegret Sorge. Basis-info in-press 31 - 2000 / Economy.

^[iv] Див. ч. 3 ст. 140 Конституції України.

^[v] Див. абз.2 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування".

^[vi] Юрій Панейко. Зазначена робота. С. 168.