



## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ АДВОКАТСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

**Нана БАКАЯНОВА,**

кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой организации судебных и правоохранительных органов Национального Университета «Одесская юридическая академия», адвокат, секретарь дисциплинарной палаты квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатуры Одесской области

### SUMMARY

In this article theoretical and practical matters of the system of Advocacy Self-management are investigating. In particular, the author analyzes the existing problems of Advocacy Self-management in Ukraine and proposals of amendments to the Law “On Advocacy and Advocacy activity” concerning the powers of the Advocacy Self-management Authority. Basing on the analysis there was concluded that it is necessary to choose the way of decentralization of the system of Advocacy Self-management. So, it is necessary to transfer the powers of the Bar Council of Ukraine to regional Bar councils. It should also be recognized that the decentralization of Advocacy Self-management Authority is the most effective way of realization of the professional rights of lawyers in the system of Advocacy Self-management. Advocacy Self-management – the right of lawyers guaranteed by the state to independently resolve the issues of the organization and operation of the bar of Ukraine per the procedure provided for by this Law. The author investigates the possibility to expand the powers of regional conference of lawyers. The article contains generalizations and conclusions significant for the legal regulation of Advocacy Self-management.

**Key words:** Advocacy, the system of Advocacy Self-management, Professional rights of lawyers, decentralization, Advocacy Self-management

\* \* \*

В статье исследуются теоретические и практические проблемы системы органов адвокатского самоуправления. Анализируются существующие проблемы органов адвокатского самоуправления и предложения о внесении изменений к законодательству об адвокатуре и адвокатской деятельности в части полномочий органов адвокатского самоуправления. На основе проведенного анализа сделан вывод о необходимости децентрализации системы адвокатского самоуправления. Так, следует передать ряд полномочий Совета адвокатов Украины советам адвокатов регионов. Предлагается включить в систему органов адвокатского самоуправления сборы адвокатов регионов и определить в законе их полномочия. Статья содержит обобщения и выводы, касающиеся законодательного регулирования адвокатского самоуправления.

**Ключевые слова:** адвокатура, система органов адвокатского самоуправления, права адвоката, децентрализация, адвокатское самоуправление.

**Постановка проблемы.** Реформирование адвокатуры на современном этапе судебно-правовой реформы направлено на эффективность адвокатской деятельности, повышение качества правовой помощи, предоставляемой адвокатами, обеспечение независимости адвокатуры. Независимость адвокатуры и повышение ее роли в обществе обуславливает необходимость законодательного регулирования и формирования новых подходов к самоорганизации адвокатского сообщества,

которые позволят предоставлять правовую помощь на высоком профессиональном уровне, наладит оптимальный механизм взаимодействия адвокатуры с государством, действительно объединит адвокатов Украины. Реализация поставленных задач может быть достигнута при условии создания и функционирования системы органов адвокатского самоуправления в соответствии с международными стандартами.

**Актуальность темы.** Соз-

дание единого адвокатского сообщества, вместо разрозненных адвокатских образований, является наиболее важным результатом введения в действие нового Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» от 05.07.2012 г. № 5076-VI (далее – Закон). Законом определена система органов адвокатского самоуправления, призванных решать все вопросы организации и деятельности украинской адвокатуры. Тем не менее, три года действия указанного Закона позволяют выявить недостатки



теоретического и практического характера, связанные с реализацией задач адвокатского самоуправления, осуществлением полномочий органами адвокатского самоуправления. Проекты Закона о внесении изменений к Закону Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» (о статусе и гарантиях адвокатской деятельности и формировании органов адвокатского самоуправления) от 19.01.2015 г. № 1794 и Закона о внесении изменений к Закону Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» и некоторым иным законодательным актам Украины (о статусе и гарантиях адвокатской деятельности и формировании и работе органов адвокатского самоуправления) от 04.02.2015 г. № 1794-1 актуализируют вопросы совершенствования системы органов адвокатского самоуправления.

Теоретической базой исследования стали труды В.М. Ануфриева, М.Ю. Барщевского, А.Д. Бойкова, Т.В. Варфоломеевой, С.А. Деханова, А.П. Галоганова, И.Ю. Гловацкого, С.В. Гончаренко, Л.Ю. Грудциной, А.Г. Кучерены, Н.В. Лазаревой-Пацкой, Г.Б. Мирзоева, А.Д. Святоцкого, О.Г. Яновской, И.С. Яртых и других ученых. В целом организации института адвокатуры посвящены многочисленные общетеоретические исследования. Однако вопросы распределения полномочий органов адвокатского самоуправления, взаимодействия между

ними, функционирования системы данных органов мало изучены и комплексно не рассматривались.

**Целью** статьи является выявление, постановка и решение фундаментальных теоретических и практических проблем функционирования системы органов адвокатского самоуправления.

**Изложение основного материала исследования.** Национальная ассоциация адвокатов Украины (далее – НААУ) объединила адвокатов на началах обязательного членства (ст. 45 Закона). Согласно п. 2.1 Устава НААУ, ее основной целью является объединение украинских адвокатов для содействия развитию и укреплению института адвокатуры в Украине, повышения уровня правовой помощи, которая предоставляется адвокатами, повышения роли и авторитета адвокатуры в обществе, обеспечение реализации задач адвокатского самоуправления, защиты прав и законных интересов адвокатов.

НААУ организывает, координирует и обеспечивает деятельность органов адвокатского самоуправления. Пункт 3 ч. 1 ст. 1 Закона определяет адвокатское самоуправление как гарантированное государством право адвокатов самостоятельно решать вопросы организации и деятельности адвокатуры в порядке, установленном Законом. Законодательные определения понятий «органы адвокатского само-

управления», «система органов адвокатского самоуправления» отсутствуют. Эти термины понимаются исходя из понятия «адвокатское самоуправление», его организационных форм, а также принципов адвокатского самоуправления.

А.В. Иванцова под органами адвокатского самоуправления понимает органы саморегулирующегося сообщества адвокатов, которые создаются этим сообществом для выражения их интересов и осуществляют возложенные на них законом, иными нормами права, полномочия по внутреннему управлению адвокатами с целью обеспечения их независимости [1, с. 2]. Однако предложенное определение не в полной мере отражает правовую природу и предназначение органов адвокатского самоуправления.

Как следует из ст. 44 Закона, среди задач адвокатского самоуправления есть как внутренние, так и внешние. К внутренним задачам относятся повышение высокого профессионального уровня адвокатов; создание и деятельность квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатуры; обеспечение ведения Единого реестра адвокатов Украины; создание благоприятных условий для осуществления адвокатской деятельности. Внешние задачи заключаются в обеспечении независимости адвокатов, защиты от вмешательства в адвокатскую деятельность; обеспечении открытости



информации об адвокатуре и адвокатской деятельности; участии в формировании Высшего совета юстиции. В связи с этим, органы адвокатского самоуправления осуществляют полномочия не только по внутреннему управлению адвокатами, но и по взаимодействию адвокатуры с государством, государственными органами, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

В свою очередь, определение понятия системы органов адвокатского самоуправления может быть предложено, исходя из характерных признаков и принципов такой системы. Признаками системы органов адвокатского самоуправления являются профессиональная общность, самостоятельность, самодостаточность, устойчивость, целостность, иерархичность, структурная и функциональная организованность. Под системой органов адвокатского самоуправления следует понимать систему негосударственных субъектов правоотношений, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе реализации задач адвокатского самоуправления.

Положения Устава НААУ предусматривают следующее: 1) органы адвокатского самоуправления взаимодействуют между собой для реализации целей, задач и выполнения функций, определенных действующим законодательством (п. 6.5); 2) деятельность органов адвокатского

самоуправления по реализации своих целей и задач является их основной деятельностью, некоммерческой и не предполагающей получение прибыли (п. 6.7); 3) в целях реализации задач и функций НААУ могут создаваться и иные структуры НААУ, а также аппараты органов адвокатского самоуправления, в частности Секретариат, печатные органы, комиссии, комитеты по разным вопросам адвокатского самоуправления, научно-консультативные советы (п. 6.8); 4) указанный перечень органов и иных структур НААУ не является исчерпывающим. Решениями Совета адвокатов Украины могут быть созданы иные органы и структуры НААУ, которые обеспечивают ее уставную деятельность (п. 6.9).

Указанные положения Устава НААУ обращают на себя внимание ввиду ряда несоответствий с положениями действующего Закона. Так, Закон в ст. 46 четко устанавливает организационные формы адвокатского самоуправления. Согласно ст. 46 Закона, п.п. 6.2–6.4 Устава НААУ, систему органов адвокатского самоуправления составляют региональные и национальные органы адвокатского самоуправления. В региональных отделениях НААУ действуют региональные органы адвокатского самоуправления: конференции адвокатов регионов, советы адвокатов регионов, квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов регионов, ревизи-

онные комиссии адвокатов регионов. К национальным органам адвокатского самоуправления относятся съезд адвокатов Украины, Совет адвокатов Украины (далее – САУ), Высшая квалификационно-дисциплинарная комиссия адвокатуры, Высшая ревизионная комиссия адвокатуры. Таким образом, Закон не предусматривает деятельность каких-либо иных органов адвокатского самоуправления, а создание и функционирование таких органов, согласно п. 6.9 Устава НААУ, будет противоречить Закону. Учреждение комитетов, комиссий и иных органов возможно только в структуре определенных Законом органов адвокатского самоуправления. При этом такие структурные элементы должны быть предусмотрены нормативными актами адвокатского сообщества, регулирующими деятельность соответствующих органов адвокатского самоуправления.

Так, например, возможность создания советами адвокатов регионов комиссий по оценке качества, полноты и своевременности предоставления адвокатами бесплатной правовой помощи соответствует п. 10 ч. 4 ст. 48 Закона, п. 2 Положения о комиссии по оцениванию качества, полноты и своевременности предоставления адвокатами бесплатной правовой помощи, утвержденного Решением САУ от 17.12.2012 г. № 35. Однако Закону противоречит состав этих



комиссий, в которые входят адвокаты, не являющиеся членами советов адвокатов регионов. На основании п. 5 указанного Положения члены комиссии, фактически, назначаются советами адвокатов регионов из числа адвокатов, стаж адвокатской деятельности которых составляет не менее 10 лет и адрес рабочего места которых находится в соответствующем регионе, чем нарушается принцип выборности, установленный ч. 1 ст. 43 Закона. Следует поддержать включение в работу органов адвокатского самоуправления как можно большего количества адвокатов, но любая деятельность в данном направлении должна быть законодательно урегулирована. Действующее законодательство возможность назначения в органы адвокатского самоуправления не предусматривает: полномочиями в сфере адвокатского самоуправления наделены только адвокаты, избранные в соответствующий орган конференцией адвокатов региона либо съездом адвокатов Украины.

На практике наблюдаются и иные проблемы функционирования органов адвокатского самоуправления. Адвокатское сообщество критически рассматривает данную иерархию органов адвокатского самоуправления, которая характеризуется излишней концентрацией полномочий у САУ и ограниченными полномочиями советов адвокатов регионов [2]. Как от-

мечалось, вектор формирования и осуществления власти в адвокатуре не должен быть направлен сверху вниз [3].

Анализ законодательства об адвокатуре и адвокатской деятельности позволяет прийти к выводу о закреплении за САУ функций, которые целесообразно было бы передать региональным органам адвокатского самоуправления. В частности, в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 55 Закона, п. 1.2 Положения о Совете адвокатов Украины, утвержденного съездом адвокатов Украины 17.11.2012 г., САУ определяет квоту представительства, порядок выдвижения и избрания делегатов конференции адвокатов региона, съезда адвокатов Украины. Полномочия САУ по определению порядка делегирования адвокатов на съезд адвокатов Украины является обоснованным, поскольку съезд адвокатов – высший орган адвокатского самоуправления в Украине. Однако определение квоты представительства, порядка выдвижения и избрания делегатов на конференцию адвокатов региона должно решаться непосредственно в регионах – советами адвокатов регионов.

Нарушение баланса в распределении полномочий в системе органов адвокатского самоуправления проявляется и в некоторых других вопросах. В частности, полномочия САУ по утверждению регламента конференции адвокатов региона, положения о совете адвокатов региона, по-

ложения о квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатов региона, положения о ревизионной комиссии адвокатов региона и ее регламента (п. 5 ч. 2 ст. 55, п. 1.4 Положения о Совете адвокатов Украины) также являются свидетельством излишней централизации. Данные полномочия демократичнее было бы закрепить за конференциями адвокатов регионов – высшими органами адвокатского самоуправления в регионах.

В качестве аргумента в поддержку этой позиции можно привести положения ч. 1 ст. 43 Закона, провозгласивший принцип обязанности исполнения адвокатами решений органов адвокатского самоуправления как принцип адвокатского самоуправления. Часть 2 ст. 57 Закона раскрывает содержание указанного принципа, устанавливая, что решения конференций и советов адвокатов регионов является обязательным для исполнения адвокатами, адрес рабочего места которых находится в соответствующем регионе и сведения о которых включены в Единый реестр адвокатов Украины.

Таким образом, полномочия САУ должны иметь отношение к общим вопросам организации и деятельности всех адвокатов Украины. Реализация адвокатского самоуправления в регионах должна осуществляться силами региональных органов – конференций адвокатов, советов адвокатов регионов, квалификационно-





дисциплинарных и ревизионных комиссий адвокатов регионов. Свои полномочия в отношении региональных органов национальные органы адвокатуры могут осуществлять: САУ – путем координации, методического и информационного обеспечения советов адвокатов регионов; Высшая ревизионная комиссия адвокатуры – путем осуществления контроля финансово-хозяйственной деятельности советов адвокатов регионов, квалификационно-дисциплинарных комиссий, ревизионных комиссий адвокатов регионов; Высшая квалификационно-дисциплинарная комиссия адвокатуры – путем рассмотрения жалоб на решения, действия или бездействие квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатуры.

Усовершенствование системы органов адвокатского самоуправления предполагает теоретическое обоснование и законодательное урегулирование статуса сборов адвокатов региона. Согласно проекту Закона о внесении изменений к Закону Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» (о статусе и гарантиях адвокатской деятельности и формировании органов адвокатского самоуправления) от 19.01.2015 г. № 1794, предлагается ввести название «сборы адвокатов региона» для конференций тех регионов, в которых число адвокатов не превышает одной тысячи лиц. Сборы адвокатов более одной тысячи лиц предлагается называть конфе-

ренцией адвокатов региона, как и в действующей редакции Закона. Однако такое предложение выглядит нецелесообразным, поскольку объем полномочий, порядок созыва, процедура проведения сборов и конференций являются идентичными.

Тем не менее, идею введения термина «сборы адвокатов региона» следует поддержать по иным основаниям. На практике сборы адвокатов предшествуют конференции адвокатов региона. Именно на сборах в районах (районах городов) адвокаты избирают делегатов на конференцию адвокатов региона. Законом эти вопросы не урегулированы, хотя, вне всяких сомнений, сборы адвокатов являются первичной формой адвокатского самоуправления.

Таким образом, ч. 1 ст. 47 Закона следует изложить в таком виде: «Высшим органом адвокатского самоуправления в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе является конференция адвокатов региона, адрес рабочего места которых находится, соответственно, в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе и ведомости о которых внесены в Единый реестр адвокатов Украины».

Выдвижение и избрание делегатов на конференцию адвокатов региона осуществляется на сборах адвокатов региона в районах (районах в городах), согласно квоте представительства,

порядку выдвижения и избрания делегатов, утвержденных советом адвокатов региона».

Проектом закона о внесении изменений к Закону Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» и некоторым иным законодательным актам Украины (о статусе и гарантиях адвокатской деятельности и формировании и работе органов адвокатского самоуправления) от 04.02.2015 г. № 1794-1 также затронуты вопросы полномочий органов адвокатского самоуправления. Авторы указанного законопроекта предлагают расширить полномочия конференций адвокатов регионов, наделив их полномочием об отмене решений советов адвокатов регионов. В этой части реформаторов следует поддержать: принцип подотчетности в адвокатском самоуправлении (ч. 1 ст. 43 Закона) предполагает, что совет адвокатов региона исполняет функции адвокатского самоуправления в период между конференциями, подконтролен и подотчетен конференции как высшему органу адвокатского самоуправления в регионе (ч. 1 ст. 48 Закона).

Однако, согласно проекту, САУ сохраняет аналогичное полномочие по отмене решений советов адвокатов регионов (п. 11 ч. 4 ст. 55 Закона), а, кроме того, вправе отменять и решения конференций адвокатов. Дублирование функций органов адвокатского самоуправления представляется нецелесообраз-



ным, а изменения к Закону о возможности отмены решений высших органов адвокатского самоуправления в регионах САУ является недопустимым, так как делает невозможным реализацию задач адвокатского самоуправления.

**Выводы.** Под системой органов адвокатского самоуправления следует понимать систему негосударственных субъектов правоотношений, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе реализации задач адвокатского самоуправления. Данной системе свойственна профессиональная общность, самостоятельность, самодостаточность, устойчивость, целостность, иерархичность, структурная и функциональная организованность. Совершенствование системы органов адвокатского самоуправления предполагает следующее: 1) включение в работу органов адвокатского самоуправления как можно большего количества адвокатов, но любая деятельность в данном направлении должна быть законодательно урегулирована; деятельность каких-либо иных органов, создание и функционирование которых не предусмотрено ст. 46 Закона, не допускается; 2) перераспределение полномочий между органами адвокатского самоуправления путем передачи функций САУ по определению квоты представительства, порядка выдвижения и избрания делегатов на конференцию

адвокатов региона – советам адвокатов регионов, по утверждению регламента конференции адвокатов региона, положения о совете адвокатов региона, положения о квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатов региона, положения о ревизионной комиссии адвокатов региона и ее регламента, а также по отмене решений советов адвокатов регионов – конференциям адвокатов регионов; 3) законодательное закрепление понятия «сборы адвокатов региона». Выдвижение и избрание делегатов на конференцию адвокатов региона осуществляется на сборах адвокатов региона в районах (районах в городах) согласно квоте представительства, порядку выдвижения и избрания делегатов, утвержденных советом адвокатом региона.

Дальнейшие исследования данного вопроса будут способствовать усилению независимости адвокатуры, реализации задач адвокатского самоуправления и эффективному осуществлению адвокатской деятельности.

#### Литература:

1. Иванцова А.В. Ознаки та загальні риси адвокатського самоврядування / А.В. Иванцова // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 4 (9). – С. 1–4.
2. Тісногуз В. Батогом чи пряником? / В. Тісногуз // За-

кон і бізнес. – 10.04.2014. – № 14 (1156). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua>.

3. Кухнюк Д. Самоуправление vs. юрлицо с обязательным членством / Д. Кухнюк // Юридическая практика. – 24.06.08. – № 26 (548). – [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.ua>.