

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

ВИЛКОВ Сергій Валентинович - кандидат юридичних наук (Науково-дослідний інститут публічного права, м. Київ)

УДК 342.9: 347.965

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2021.3.33>

У статті визначено, що контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні – це системна та нормативно врегульована діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямована на забезпечення законності, прозорості та ефективності функціонування органів адвокатського самоврядування, що здійснюється у формі моніторингу, аналізу, перевірки, аудиту та оцінки до відповідності рішень та дій цих органів правовим стандартам, дотримання принципів незалежності адвокатури та захисту прав адвокатів, а також з метою запобігання зловживанням повноваженнями органами адвокатського самоврядування.

Розкрито ознаки контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні: – законодавча обмеженість; – спеціалізованість; – незалежність та неупередженість суб'єктів здійснення контролю; – об'єктивність; – інтегрованість державного контролю з професійним самоконтролем та іншими видами контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування; – різноманітність форм контролю (моніторингу, аналізу, перевірки, аудиту та оцінки), що поєднуються в єдиний контролюючий вплив; – прозорість та публічна звітність про результати контрольної діяльності; – обов'язковість гарантій захисту прав суб'єктів контролю (в тому числі, право на оскарження).

Встановлено, що адміністративно-правова природа контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні визначається через інтеграцію державного

контролю з механізмами саморегулювання, що дозволяє поєднувати професійний самоконтроль з державним наглядом, зберігаючи незалежність адвокатури.

Розкрито, що контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування здійснюється у різних формах, включаючи правову перевірку (зокрема правил адвокатської етики, норм професійної компетентності та конфіденційності), аналіз і моніторинг практик (систематичний збір, узагальнення інформації про діяльність адвокатів, аналіз дисциплінарної практики тощо), аудит адміністративної діяльності (перевірка відповідності рішень, дій або бездіяльності органів адвокатського самоврядування чинному законодавству та вимогам професійної етики).

Ключові слова: адвокат, адвокатура, адміністративні інструменти, адміністративні правовідносини, гарантії, етика, компетенція, контроль, самоврядування.

Актуальність теми

Закріплений у законодавстві принцип незалежності адвокатури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб не виключає можливості здійснення контролю за роботою адвокатів, адвокатських бюро та адвокатських об'єднань. З огляду на особливості адвокатської діяльності мають особливості предмет, межі, адміністративні форми та процедури здійснення такого контролю. Більшість управлінських функцій делеговано системі адвокатського

самоврядування; держава здійснює контроль лише щодо окремих аспектів адвокатської діяльності (надання безкоштовної юридичної допомоги в кримінальному процесі, здійснення фінансового моніторингу клієнтів тощо) [1, с. 43-50].

Одним із проявів управлінських функцій є контроль, в тому числі, за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні. Контроль є важливою складовою забезпечення верховенства права, прозорості та підзвітності адвокатури. У сучасних умовах реформування правової системи України актуальність цього питання зростає, оскільки від ефективності контролю залежить якість надання правової допомоги, дотримання етичних стандартів адвокатами та захист прав громадян. Водночас, нормативно-правова база, що регулює контрольні механізми у сфері адвокатського самоврядування, є недостатньо систематизованою, що створює правову невизначеність і можливості для зловживань. Відповідні питання вимагають ґрунтовного наукового аналізу для ефективності контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні.

Огляд останніх досліджень

Питання діяльності органів адвокатського самоврядування, як предмету адміністративного права, аналізувалися в наукових роботах таких вчених, як: М. Аракелян, Н. Бакаянова, У. Бек, Н. Бочуляк, А. Бірюкова, Л. Бурчак, Т. Варфоломєєва, Т. Вільчик, В. Войцешук, С. Іваницький, Г. Колесник, С. Ковтун, М. Погорецький, К. Северин, О. Святоцький, С. Фурса, Є. Фурса, О. Яновська та інші.

Однак, розвиток суспільних правовідносин впливає і на сферу регулювання адвокатури, у якій важливе місце відіграють органи адвокатського самоврядування. Гарантії та інструментарій їх діяльності врегульовується, в більшій мірі, нормами адміністративного права, що обумовлює актуальність наукових викликів у цій площині.

Мета статті полягає у тому, щоб здійснити адміністративно-правову характеристику державного контролю за діяль-

ність органів адвокатського самоврядування в Україні.

Виклад основних положень

Комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування є контроль як вид діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [2, с. 254–255]. Державний контроль, з позиції В. Шестак, це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [3, с. 119]. І. Павлик вважає, що контрольна функція державного управління в Україні повинна охоплювати два найважливіші напрями – контроль і нагляд. Ці напрями мають бути відображені у повноваженнях інституційно відокремлених організаційно-правових форм на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління. Контроль повинен сприяти підвищенню якості здійснення державної влади та втілюватись в організаційно-правових формах державної контрольної діяльності: парламентський контроль, президентський контроль, внутрішній контроль органів виконавчої влади; судовий контроль [4].

На наш погляд, контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні – це системна та нормативно врегульована діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямована на забезпечення законності, прозорості та ефективності функціонування органів адвокатського самоврядування, що здійснюється у формі моніторингу, аналізу, перевірки, аудиту та оцінки до відповідності рішень та дій цих органів правовим стандартам, дотримання принципів незалежності адвокатури та захисту прав адвокатів, а також з метою запобігання зловживанням повноваженнями органами адвокатського

самоврядування. Контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування має бути спрямований на забезпечення балансу між державним наглядом та незалежністю адвокатури, уникаючи надмірного втручання в її самоврядну діяльність, але водночас гарантуючи дотримання правових та етичних стандартів адвокатської професії.

Які ж ознаки має контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування? Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є таке: мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного адміністрування визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів; органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України; у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [2, с. 254–255].

При цьому, якщо аналізувати спеціалізовано, Н. Галабурда визначає, що завданнями контролю за адвокатською діяльністю є: 1) аналіз отриманої інформації про порушення адвокатами вимог етики поведінки, принципів незалежності, ефективності, законності, своєчасності, достатності надання правової допомоги; 2) забезпечення високих стандартів якості та професіоналізму при захисті (представництві) юридичних та фізичних осіб; 3) запобігання розголошенню адвокатської таємниці; 4) протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; 5) вирішення питання відповідальності адвокатів; 6) встановлення причин та умов, що сприяють порушенню законності та дисципліни в роботі адвоката, розроблення рекомендації стосовно заходів щодо усунення цих факторів, мінімізації їх негативного

впливу; 7) перевірка додержання адвокатами зобов'язань, що випливають з чинного законодавства України, присяги адвоката України, правил адвокатської етики, інших актів [1, с. 43-50].

Найбільш наочно сутність публічного контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в певній досить вузькій, але важливій сфері діяльності [2, с. 254–255]. Як форми контролю за адвокатською діяльністю виділяється перевірка (в ході якої можуть встановлюватися юридичні факти як порушень, так і відсутності порушень під час надання юридичної допомоги фізичним та юридичним особам), аналіз (оцінювання певних обставин та фактів), моніторинг (спостереження) (постійне отримання та узагальнення інформації про адвокатську діяльність в частині якості, повноти, доступності та належності правової допомоги, дотримання вимог законодавства при її наданні; узагальнення дисциплінарної практики; надання різноманітних роз'яснень, тощо) та аудит адміністративної діяльності (з'ясування відповідності вимогам закону та фактичним обставинам справи прийнятих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, які наділені управлінською компетенцією у сфері адвокатури) [1, с. 43-50; 5, с. 114-128].

Отже, формуючи адміністративно-правову характеристику контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні, слід визначити наступні ознаки такого виду контролю:

– законодавча обмеженість (здійснюється виключно на підставі законодавчих актів України для запобігання надмірному впливу державних органів);

– спеціалізованість (вплив контролюючих правовідносин здійснюється лише для перевірки дотримання законності, правових та етичних норм діяльності органів адвокатського самоврядування);

– незалежність та неупередженість суб'єктів здійснення контролю;

– об'єктивність;

– інтегрованість державного контролю з професійним самоконтролем та іншими видами контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування;

– різноманітність форм контролю (моніторингу, аналізу, перевірки, аудиту та оцінки), що поєднуються в єдиний контролюючий вплив;

– прозорість та публічна звітність про результати контрольної діяльності;

– обов'язковість гарантій захисту прав суб'єктів контролю (в тому числі, право на оскарження).

Окремо слід вказати, що законодавством України, зокрема, Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [6] не визначено види державного контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування, однак, це не означає, що він не здійснюється. Така діяльність, в більшій мірі, реалізується Міністерством юстиції України, Національним агентством з питань запобігання корупції, Державною службою фінансового моніторингу України, Службою безпеки України, органами поліції, Державним бюро розслідувань тощо.

Висновки

Контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні є невід'ємною складовою системи публічного адміністрування, спрямованою на забезпечення законності, етичності та ефективності надання правової допомоги. Водночас, контроль здійснюється у рамках правової автономії адвокатури, що гарантує незалежність професійної діяльності адвокатів. Особливістю контролю є вузькоспеціалізований характер, обмеженість правового впливу та чітка регуляція законодавчими актами, що визначають виключні підстави та порядок здійснення контрольних заходів.

Адміністративно-правова природа контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні визначається через інтеграцію державного контролю з механізмами саморегулювання, що дозволяє поєднувати професійний самоконтроль з державним наглядом, зберігаючи незалежність адвокатури.

Контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування здійснюється у різних формах, включаючи правову перевірку (зокрема правил адвокатської етики, норм професійної компетентності та конфіденційності), аналіз і моніторинг практик (систематичний збір, узагальнення інформації про діяльність адвокатів, аналіз дисциплінарної практики тощо), аудит адміністративної діяльності (перевірка відповідності рішень, дій або бездіяльності органів адвокатського самоврядування чинному законодавству та вимогам професійної етики). Однією з ключових ознак контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування є принцип прозорості, який передбачає публічну звітність контролюючих органів, забезпечуючи відкритість результатів перевірок для громадськості, що сприяє підвищенню довіри до адвокатури та зміцненню її авторитету в суспільстві.

Література

1. Галабурда Н. А. Особливості контролю як одного зі способів забезпечення законності адвокатській діяльності в Україні. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2017. Вип. 4. С. 43-50.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галунька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
3. Шестак В. С. Поняття державного контролю та його основні види. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2001. Вип. 16. С. 119-122.
4. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. Демократичне врядування. 2017. Вип. 20.
5. Гловацький І. Ю. Адвокатура зарубіжних країн (Англія. Німеччина. Франція). Київ: Атіка, 2007. 588 с.
6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.

**CONTROL OVER THE ACTIVITIES
OF BAR SELF-GOVERNMENT BODIES
IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND
LEGAL CHARACTERISTICS**

The article defines that control over the activities of bar self-government bodies in Ukraine is a systematic and normatively regulated activity of authorized subjects of public power, aimed at ensuring the legality, transparency and efficiency of the functioning of bar self-government bodies, which is carried out in the form of monitoring, analysis, verification, audit and evaluation of the compliance of decisions and actions of these bodies with legal standards, compliance with the principles of independence of the bar and protection of the rights of lawyers, as well as in order to prevent abuse of authority by bar self-government bodies.

The features of control over the activities of bar self-government bodies in Ukraine are revealed: – legislative limitations; – specialization; – independence and impartiality of the subjects of control; – objectivity; – integration of state control with professional self-control and other types of control over the activities of bar self-government bodies; – variety of forms of control (monitoring, analysis, verification, audit and evaluation), which are combined into a single controlling influence; – transpar-

ency and public reporting on the results of control activities; – mandatory guarantees for the protection of the rights of subjects of control (including the right to appeal).

It has been established that the administrative and legal nature of control over the activities of bar self-government bodies in Ukraine is determined by the integration of state control with self-regulation mechanisms, which allows combining professional self-control with state supervision, while maintaining the independence of the bar.

It has been revealed that control over the activities of bar self-government bodies is carried out in various forms, including legal verification (in particular, the rules of bar ethics, standards of professional competence and confidentiality), analysis and monitoring of practices (systematic collection, generalization of information on the activities of lawyers, analysis of disciplinary practice, etc.), audit of administrative activities (verification of the compliance of decisions, actions or inaction of bar self-government bodies with current legislation and the requirements of professional ethics).

Key words: lawyer, bar, administrative instruments, administrative legal relations, guarantees, ethics, competence, control, self-government.