ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сергій Валентинович ВИЛКОВ,

кандидат юридичних наук,
Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ

Досліджуючи значимість правового статусу в юридичній науці та практиці, вчені звертають увагу, що феномен даної правової категорії щонайменше дозволяє підвищити рівень правової визначеності: 1) виникнення, перебігу (враховуючи також й їх призупинення) та припинення суспільних відносин; 2) гармонійному функціонуванню правової системи, реалізації правовідносин та процесів у межах цієї системи та поза нею. Відтак, саме шляхом порівняння правових статусів (в абстрактному контексті – статуси різних суб'єктів права, зокрема, в межах певних правовідносин; в безпосередньому контексті – абстрактну конструкцію становища суб'єкта з його реальним становищем) уможливлюється дослідження гармонії правового упорядкування суспільних відносин та процес досягнення цієї гармонії [1, с. 31].

Отже «правовий статус» є однією із ключових теоретико-правових категорій, що являє собою інтегральну абстрактну конструкцію, яка, тим не менш, має нормативну фіксацію, що: характеризує правовий потенціал та функціональне призначення суб'єкта права у системному полі правових зв'язків; окреслює та обумовлює характер та вектори його взаємодії з іншими взаємопов'язаними суб'єктами; визначає якісні унікальні параметри суб'єкта права; моделює не лише можливу, але й належну правову поведінку.

Досліджуючи публічно-правовий статус органів адвокатського самоврядування, слід виходити з того, що такий статус є галузевим, тобто відображає особливості функціонування органів адвокатського самоврядування в контексті сфери публічно-правових відносин, а тому в першу чергу слід більш детально зупинитися на їх сутності та особливостях.

Говорячи про публічність правовідносин слід констатувати, що це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер [2, с. 7]. Тому основною ознакою публічно-правових відносин є домінування у них публічного інтересу [3, с. 204]. Зміст публічного інтересу також відображено у постанові Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17 як сукупності приватних інтересів, тобто важливої для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, яка, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечується суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є ні чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів [4]. Водночас, як слушно наголошують Мельник Р., Бевзенко В., публічні інтереси не є простою сукупністю

© Вилков С. В., 2020

індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою важливі для кожного члена суспільства [5, с. 36].

Що стосується безпосередньо органів адвокатського самоврядування, слід погодитися з Іваницьким С., що у правовому регулюванні статусу органів адвокатського самоврядування за українським правом простежується тісне переплетення публічних та приватних засад [6, с. 31], водночас прецедентна практика Європейського суду з прав людини безумовно визначає, що публічно-правовий статус «регулюючих органів так званих вільних професій» (в тому числі безпосередньо й органів адвокатського самоврядування) обумовлений забезпеченням ними публічного інтересу, зокрема: 1) у рішенні по справі «Casado Coca v. Spain» вказано, що метою діяльності професійних організацій адвокатів є «служіння публічним інтересам шляхом сприяння наданню належної правової допомоги у поєднанні з суспільним контролем за здійсненням адвокатської практики й дотриманням норм професійної етики» [7]; 2) у рішенні по справі «A. and others v. Spain» зазначається про публічно-правовий статус Асоціації адвокатів, діяльність якої «має на меті загальний інтерес, а саме – сприяння незалежній і компетентній правовій допомозі, а отже просуванню самої справедливості» [8].

Ще однією із основоположних ознак публічно-правових відносин науковці нерідко визначають обов'язкову участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями [9; 10; 11], що в першу чергу випливає зокрема зі змісту положень Кодексу адміністративного судочинства України, в якому термін «публічно-правові відносини» вживається в контексті окреслення завдань адміністративного судочинства.

Як слушно відзначає Черненко З., що особливостями функціонування самоврядних організацій є сфера поширення їхніх повноважень і порядок формування, зокрема створення відповідно до закону, а не за добровільним волевиявленням громадян. Така практика поширена в європейських державах ще з початку XX ст., а у Великобританії таку організацію створено законом ще у 1858 р. Самоврядні організації є квазі-державними органами (організаціями публічного права), оскільки вони не належать до державних органів, але виконують за дорученням держави функції з регулювання діяльності, що стосується певної професії. Такі організації наділяються державою правом приймати та застосовувати зобов'язуючі, імперативні норми для представників професії. Це своєрідний процес децентралізації, однак не в регіональному, а функціональному вимірі [12, с. 20]. Наведене безпосередньо стосується й органів адвокатського самоврядування, система яких створена не за приватним волевиявленням членів адвокатської спільноти, а згідно прямої вказівки Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», тобто «право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури» (п. 3 ч. 1 ст. Закону) делеговано безпосередньо державою шляхом наділення органів адвокатського самоврядування відповідно до Закону рядом публічних повноважень щодо управління професійною

© Вилков С. В., 2020

діяльністю адвокатів із правом видання владних приписів, обов'язкових до виконання всіма адвокатами.

Що стосується діяльності органів адвокатського самоврядування, відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатське самоврядування – це гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом (п. 3 ч. 1 ст. 1). Водночас п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що засади організації та діяльності адвокатури визначаються виключно законами України. Такі ж положення продубльовано і в преамбулі Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», якою визначено, що Закон «визначає правові засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні», а відтак самостійне вирішення питань організації та діяльності адвокатури має здійснюватися не лише в порядку, але й в межах, встановлених спеціальним Законом. Власне й завдання адвокатського самоврядування, повноваження, порядок формування та діяльності органів адвокатського самоврядування також чітко визначені в першу чергу саме нормами Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а деталізовані уже на рівні відповідних положень і регламентів, затверджених рішеннями органів адвокатського самоврядування.

Наведене корелюється із висновками Якимчук Н., що теорія правового статусу публічного суб'єкта зобов'язує державу максимально скрупульозно виписувати в законодавстві всі його аспекти як щодо прав і обов'язків, принципів і меж здійснення повноважень та реалізації публічного інтересу, засад відповідальності тощо, так і щодо тих завдань і функцій, які на нього покладаються [13].

В межах дослідження проблематики публічно-правового статусу органів адвокатського самоврядування слід звернутися й до питання про непослідовність законодавця стосовно визначення «організаційних форм адвокатського самоврядування» та «органів адвокатського самоврядування» в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», про що неодноразово наголошувалося в науковій літературі [6; 14].

Так, відповідно до ч. 1 ст. 46 Закону організаційними формами адвокатського самоврядування визначено конференцію адвокатів регіону (Автономної Республіки Крим, області, міста Києва, міста Севастополя), раду адвокатів регіону (Автономної Республіки Крим, області, міста Києва, міста Севастополя), Раду адвокатів України, з'їзд адвокатів України. Тобто ч. 1 ст. 46 до організаційних форм віднесено лише представницькі органи адвокатського самоврядування. Водночас ч. 2 ст. 46 визначено, що адвокатське самоврядування окрім наведених у ч. 1 ст. 46 організаційних форм адвокатського самоврядування здійснюється також через діяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури (Автономної Республіки Крим, області, міста Києва, міста Севастополя), Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, ревізійних комісій адвокатів регіонів (Автономної Республіки Крим, області, міста Києва, міста Севастополя), Вищої ревізійної комісії адвокатури. Логіка законодавця щодо такої

© Вилков С. В., 2020

побудови ст. 46 є непослідовною та спірною, водночас сама назва статті 46 визначена як «Організаційні форми адвокатського самоврядування». При цьому у Законі разом із поняттям «організаційні форми адвокатського самоврядування» у ст.ст. 21, 31, 32, 34, 43, 47, 48, 52, 54, 55, 57, 58 використовується поняття «органу адвокатського самоврядування». Слід також уточнити, що відповідно до Закону Національна асоціація адвокатів України, утворена з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування (ч. 1 ст. 45) діє саме через організаційні форми адвокатського самоврядування (ч. 3 ст. 45).

Загалом, виходячи з аналізу Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», можна погодитися із Бакаяновою Н., що терміни «організаційні форми адвокатського самоврядування» та «органи адвокатського самоврядування» вживаються в Законі як синонімічні [14, с. 298]. Як синонімічні вони вживаються й у Статуті Національної асоціації адвокатів України, відповідно до якого вона організовує, координує та забезпечує діяльність органів адвокатського самоврядування, систему яких складають загальнодержавні (З'їзд адвокатів України, Рада адвокатів України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури, Вища ревізійна комісія адвокатури) та регіональні (конференції адвокатів, ради адвокатів, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури, ревізійні комісії адвокатів) організаційні форми адвокатського самоврядування, на які покладається виконання функцій органів Національної асоціації адвокатів України відповідно на загальнодержавному та регіональному рівнях [15]. Отже за забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування відповідальна саме Національна асоціація адвокатів України, яка виступає в якості «координаційного центру» інтегральної системи адвокатського самоврядування, в рамках якої загальнодержавні та регіональні органи адвокатського самоврядування, які організаційно функціонують в рамках Національної асоціації адвокатів України, відповідальні за безпосередню реалізацію завдань адвокатського самоврядування, визначених Законом. Тобто Національна асоціація адвокатів України, як слушно відзначає Іваницький С., виступає «правовою оболонкою» [6, с. 34] органів адвокатського самоврядування.

Отже, в кінцевому підсумку, функціонування органів адвокатського самоврядування в контексті сфери публічно-правових суспільних відносин обумовлено одночасно як функціональним призначенням безпосередньо адвокатського самоврядування, так і функціональним призначенням інституту адвокатури загалом. У свою чергу, публічно-правовий характер їх діяльності виражається у спрямованості на забезпечення публічного інтересу шляхом сприяння наданню належної кваліфікованої правової допомоги у поєднанні з контролем за здійсненням незалежної професійної діяльності адвоката й дотриманням норм професійної етики задля належного виконання покладених на інститут адвокатури завдань, а відтак – забезпечується реалізація інтересів невизначеного кола осіб. Органи адвокатського самоврядування створюються не за приватним волевиявленням членів адвокатської спільноти, а згідно прямої вказівки Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», відповідно

© Вилков С. В., 2020

право вирішення питань внутрішньої організації та діяльності в порядку й межах, встановлених Законом делеговано адвокатам безпосередньо державою шляхом наділення органів адвокатського самоврядування низкою публічних повноважень (окремі з яких мають характер дискреційних) щодо управління професійною діяльністю адвокатів із правом видання владних приписів, обов'язкових до виконання всіма адвокатами.

Список використаних джерел:

1. Гладкий В. Значення та значимість правового статусу в юридичній науці та практиці. *Теорія та практика сучасної юриспруденції:* матеріали XX Всеукраїнської наукової конференції (Харків, 30 трав. 2019 р.). Харків: Вид-во Нац. ун-ту ім. Ярослава Мудрого. 2019. Т.1. С. 30–33.

2. Бевзенко В. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. *Право і Безпека.* 2009. № 1. С. 6–12.

3. Осятинський С. До питання про поняття і сутність публічно-правових спорів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2012. № 4 (2). С. 202-208.

4. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398.

5. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

6. Іваницький С. Теоретичні основи організації адвокатури в Україні: принципи та система: монографія. Київ: Інтерсервіс, 2017. 800 с.

7. Case of Casado Coca v. Spain (Application no. 15450/89). 24 February 1994, Strasbourg: The European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57866%22]}

8. Case of A. and others v. Spain (Application no. 6528/11). 22 april 2014: The European Court of Human Rights. URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/AFFAIRE%20A.C.%20ET%20AUTRES%20c.%20ESPAGNE.pdf

9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. Куйбіди, В. Шишкіна. К.: Старий світ, 2006. 576 с.

10. Бортнікова А. Систематизація наукових поглядів щодо сутності поняття публічно-правових відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2015. № 14. Т.1. С.97–99.

11. Харитонова О. Поняття і ознаки публічних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України.* 2002. № 1 (28). С. 36-46.

12. Черненко З. Запровадження професійного лікарського самоврядування. *Юридична газета.* 2018. № 6(608). С. 20–21. URL: https://www.integrites.com/uploads/integrites-n6.pdf

13. Якимчук Н. Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2010. № 1. С. 54–63.

14. Бакаянова Н. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. … доктора юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 487 с.

15. Статут недержавної некомерційної професійної організації «Національна асоціація адвокатів України». URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/statut_naau.pdf.

© Вилков С. В., 2020