

ПРАВО МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

УДК 347.965.825

БАКАЯНОВА Н. М.,

**кандидат юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»,
адвокат, секретар дисциплінарної палати
кваліфікаційно-дисциплінарної комісії Одеської області**

ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СВІТЛІ УКРАЇНСЬКОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Анотація. У статті досліджуються теоретичні та практичні проблеми фінансування адвокатського самоврядування. Зокрема, проаналізовано пропозиції змін до законодавства про адвокатуру й адвокатської діяльності щодо джерел фінансового забезпечення органів адвокатського самоврядування. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок про необхідність розширення переліку джерел фінансування. Так, до вже існуючих джерел фінансового забезпечення органів адвокатського самоврядування слід додатково включити фінансові стягнення за вчинення адвокатом дисциплінарного проступку. Слід також визнати, що основним джерелом фінансування органів адвокатського самоврядування є членські внески адвокатів. Досліджено фінансування адвокатського самоврядування в Україні у світлі досвіду іноземних держав: країн Східного партнерства, Австрії та Німеччини.

Ключові слова: адвокатура, адвокат, незалежність, фінансування, адвокатське самоврядування.

Постановка проблеми. Захист прав і свобод людини й громадянина є однією з найважливіших функцій кожної демократичної правової держави. Створення юридичного механізму забезпечення прав громадян та юридичних гарантій такого захисту передбачає діяльність адвокатури – незалежного професійного об'єднання адвокатів, яке регулюється ч. 2

ст. 59 Конституції України. Частина 4 ст. 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) встановлює, що з метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, забезпечення високого фахового рівня адвокатів і вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування. Адвокатське самоврядування забезпечується також шляхом особливого порядку фінансування адвокатури.

Сучасний етап реформування адвокатури передбачає пропозиції щодо змін до джерел фінансування адвокатури, адже на розгляд Верховної Ради України внесено два законопроекти, які містять новації щодо змісту ст. 58 «Фінансове забезпечення органів адвокатського самоврядування» Закону. Актуальність дослідження обумовлюється науковим значенням вивчення фінансування адвокатури в Україні та міжнародного досвіду забезпечення функціонування органів адвокатського самоврядування; недостатньою розробкою питань, що стосуються організаційних засад діяльності органів адвокатського самоврядування; необхідністю вироблення науково обґрунтованих пропозицій про внесення змін до законодавства про адвокатуру й адвокатську діяльність, які мають урегулювати проблеми фінансового забезпечення організації адвокатської корпорації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань організації адвокатури зверталися вітчизняні науковці й практики, зокрема Т.В. Варфоломієва, І.В. Головань, І.Ю. Гловацький, О.Д. Святоцький, Д.П. Фіолевський, С.Я. Фурса, О.Г. Яновська та інші. Публікації в юридичних виданнях у 2015 р. свідчать про увагу юридичної спільноти до фінансового забезпечення роботи органів адвокатського самоврядування [1]. Проте порядок і джерела фінансового забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування комплексно не висвітлювалися.

Метою статті є дослідження законодавчого врегулювання фінансування адвокатури в Україні, аналіз міжнародного досвіду забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування, обґрунтування джерел фінансування адвокатського самоврядування, які гарантують незалежність організації й діяльності адвокатури.

Виклад основного матеріалу. Незалежність як основоположний принцип організації й діяльності адвокатури допускає фінансування адвокатури винятково з джерел, які не впливають на самостійність, саморегулювання адвокатської спільноти, гарантують здійснення адвокатської діяльності без зовнішнього тиску, впливу або втручання. Згідно зі ст. 58 Закону утримання органів адвокатського самоврядування може здійснюватися за такий рахунок: 1) плати за складання кваліфікаційного іспиту; 2) щорічних внесків адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування; 3) відрахувань кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (далі – ВКДКА); 4) добровільних внесків адвокатів, адвокатських бюро, адвокатських

об'єднань; 5) добровільних внесків фізичних і юридичних осіб; 6) інших не заборонених законом джерел.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування органів адвокатського самоврядування)» від 19.01.2015 р. № 1794 пропонується виключити п. п. 1, 3 ч. 1 та ч. 2 ст. 58, відміняючи, таким чином, плату за складання кваліфікаційного іспиту як джерело фінансового забезпечення органів адвокатського самоврядування. Інший проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (щодо статусу і гарантій адвокатської діяльності та формування органів адвокатського самоврядування)» від 04.02.2015 р. № 1794-1 демонструє протилежний підхід до питання фінансування адвокатури. Так, ст. 58 в запропонованому законопроекті не лише залишає плату за складання кваліфікаційного іспиту джерелом фінансування, а й включає такий новий напрям забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування, як фінансові стягнення в порядку дисциплінарного провадження.

Зазначені пропозиції мають розглядатися на підставі реальних потреб адвокатського самоврядування в Україні, принципів організації й діяльності адвокатури та з огляду на міжнародний досвід функціонування адвокатської корпорації.

Плату за складання кваліфікаційного іспиту було впроваджено відповідно до Порядку складання кваліфікаційних іспитів у регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях адвокатури, затвердженого Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури при Кабінеті міністрів України протоколом № 6/2 від 01.10.1999 р. Проте Законом України «Про адвокатуру» 1992 р. вона не передбачалася. Плата за складання іспиту забезпечує діяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій, які створюють належні умови для реалізації порядку набуття статусу адвоката та притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності. Згідно із ч. 2 ст. 58 Закону розмір плати за складання кваліфікаційного іспиту визначається з огляду на необхідність покриття витрат на забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури, ВКДКА та не може перевищувати трьох мінімальних заробітних плат, установлених законом на день подання особою заяви про допуск до складання кваліфікаційного іспиту.

На виконання зазначених вимог Закону Радою адвокатів України (далі – РАУ) прийнято Рішення «Про встановлення плати за складання кваліфікаційного іспиту» від 17.12.2012 р. № 25, яким встановлено плату за складання кваліфікаційного іспиту в розмірі трьох мінімальних заробітних плат, установлених законом на день подання особою заяви про допуск до складання кваліфікаційного іспиту. Відповідно до п. 8 розділу 3 Порядку допуску до складання кваліфікаційного іспиту, порядку складання кваліфікаційного іспиту та методики оцінювання результатів складання кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, затвердженого Рішенням РАУ від 25.10.2014 р. № 179, особа, щодо якої при-

йнято рішення про допуск до складення кваліфікаційного іспиту, у строк не пізніше дня, що передує даті складення кваліфікаційного іспиту, зобов'язана внести на банківський рахунок комісії плату за складення кваліфікаційного іспиту. Інакше особа до складення кваліфікаційного іспиту у визначену кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури дату не допускається. Рішення про допуск такої особи до складення кваліфікаційного іспиту кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури скасовується.

Слід визнати таким, що відповідає принципам організації й діяльності адвокатури, встановлення плати за складення кваліфікаційного іспиту та направлення цих коштів на фінансування адвокатури. При цьому адвокатська спільнота реалізує право на самостійне визначення шляхів вирішення потреб адвокатури, не порушуючи права й свободи інших осіб, зокрема тих, хто виявив намір вступити в адвокатську корпорацію.

Щодо питання впровадження фінансових стягнень у порядку дисциплінарного провадження, очевидно, немає причин заперечувати проти запропонованих змін. Звертаючись до міжнародного досвіду, можна констатувати ефективність застосування зазначеного дисциплінарного стягнення. Грошовий штраф передбачено параграфом 114 Федерального положення Німеччини про адвокатів [2], параграфом 16 розділу 2 Федерального закону Австрії «Про дисциплінарний закон адвокатів та стажистів адвокатів» (Дисциплінарний статут для адвокатів і майбутніх адвокатів) [3, с. 29]. У Спільному висновку щодо проекту Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 18.10.2011 р. Венеціанська комісія також пропонувала включити штраф до видів дисциплінарних стягнень. Позицію щодо впровадження штрафу як санкції в межах дисциплінарного провадження висловлює також В.В. Заборовський, який наполягає на розширенні наявного переліку дисциплінарних санкцій [4, с. 103]. З точки зору саморегулювання фінансові стягнення щодо адвокатів слід розглядати як перспективний напрям фінансування роботи органів адвокатського самоврядування.

Аналіз практики фінансового забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування свідчить про певні проблеми й з іншими джерелами фінансування, наприклад добровільними внесками адвокатів, адвокатських бюро, адвокатських об'єднань. Коментуючи ситуацію навколо добровільного внеску Адвокатського бюро Гречківського на забезпечення роботи ВКДКА, голова ВКДКА В.М. Загарія підкреслив, що існуюча система функціонування ВКДКА не створює в зазначеному випадку погрози незалежності під час прийняття рішень комісією, адже обов'язки щодо забезпечення роботи секретаріату ВКДКА та організації проведення засідань згідно з регламентом ВКДКА покладено на голову ВКДКА, який може заявити самовідвід, якщо надійде скарга щодо дій адвокатів з Адвокатського бюро Гречківського [1]. Проте не можна залишити поза увагою, що оплата витрат на проїзд і проживання членів ВКДКА, які приїжджають із регіонів, здійснюється за рахунок ВКДКА. Таким чином, члени комісії не можуть діяти абсолютно неупереджено, розглядаючи дисциплінарну спра-

ву щодо адвоката П.М. Гречківського, який фактично забезпечив покриття їх витрат. Внесення адвокатами добровільних внесків має здійснюватися в порядку, що повинен визначатися рішенням РАУ відповідно до принципів організації й діяльності адвокатури, адже це питання також потребує окремої уваги з боку адвокатської спільноти.

Найбільшим вагомим джерелом фінансування адвокатського самоврядування є щорічні внески адвокатів. Розмір щорічних внесків адвокатів є однаковим для всіх адвокатів та визначається з огляду на необхідність покриття витрат на забезпечення діяльності рад адвокатів регіонів, РАУ, Вищої ревізійної комісії адвокатури та ведення Єдиного реєстру адвокатів України. Адвокати, право на заняття адвокатською діяльністю яких зупинено, звільняються від сплати щорічних внесків адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування на період зупинення такого права.

На підставі абз. 2 п. 8 ч. 7 ст. 54 Закону Установчим з'їздом адвокатів України було встановлено щорічні внески адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування та рекомендовано розмір такого внеску не більше однієї мінімальної заробітної плати на рік станом на 1 січня поточного року, у якому такий внесок сплачується. А відповідно до рішення Ради адвокатів України від 17.12.2012 р. № 24 розмір щорічного внеску на рівні однієї мінімальної заробітної плати на рік було закріплено.

Положенням про внески на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування, затвердженим рішенням Ради адвокатів України від 16.02.2013 р. № 72 (з подальшими змінами й доповненнями), встановлено, що адвокати сплачують щорічні внески до 31 січня поточного року та двома одночасними платежами згідно з таким розподілом: 1) шляхом перерахування 70% від встановленого розміру щорічного внеску (однієї мінімальної заробітної плати на 1 січня поточного року) на поточний рахунок відповідної ради адвокатів регіону; 2) шляхом перерахування 30% від встановленого розміру щорічного внеску (однієї мінімальної заробітної плати на 1 січня поточного року) на поточний рахунок Національної асоціації адвокатів України.

Нормативні документи адвокатської корпорації вирішують питання сплати внесків іноземними адвокатами, які практикують в Україні. Згідно з Рішенням «Про встановлення для адвокатів іноземних держав розміру одноразового внеску на організаційно-технічне забезпечення» від 01.06.2013 р. № 156 для адвокатів іноземних держав одноразовий внесок на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування в частині організаційно-технічного забезпечення кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури регіонів та ВКДКА в розмірі 10 мінімальних заробітних плат, що сплачується на рахунок кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури регіону (з розподілом 10% на рахунок ВКДКА та 90% на рахунок кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури регіону).

Порядок відрахувань кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури на забезпечення діяльності ВКДКА визначається відповідно до п. 2 Рішення РАУ «Про деякі питання обліку розрахунків між органами адво-

катського самоврядування» від 28.02.2014 р. № 8: 10% суми сплати кваліфікаційного іспиту на банківський рахунок ВКДКА наступного банківського дня після дня отримання коштів кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури.

Практика реалізації зазначених положень Закону свідчить про недосконалість такого способу розподілу коштів. Наприкінці лютого 2015 р. в провідних юридичних виданнях було повідомлено про фінансові проблеми проведення засідань ВКДКА, яка прийняла протокольне рішення щодо звернення до рад адвокатів регіонів надати фінансову допомогу ВКДКА [1]. За 2014 р. кваліфікаційно-дисциплінарні комісії Житомирської, Волинської, Сумської, Донецької, Луганської області не направили жодних відрахувань до ВКДКА в порядку, встановленому законом. Коштів, які перерахували інші кваліфікаційно-дисциплінарні комісії, виявилось недостатньо для забезпечення роботи ВКДКА [5]. Вирішенням проблеми, яка склалася, має бути закріплення в ст. 58 Закону як джерела фінансування ВКДКА щомісячних відрахувань Ради адвокатів України на забезпечення організації діяльності ВКДКА.

Міжнародний досвід свідчить про дотримання принципу незалежності у фінансуванні органів адвокатського самоврядування й адвокатських організацій. Так, грошові кошти Федеральної палати адвокатів Німеччини утворюються шляхом відрахувань територіальних колегій. Розмір цих відрахувань вирішується адвокатською спільнотою, зокрема, конференцією адвокатів [2].

Доповідь «Професія адвоката», яку було підготовлено в межах програми «Сприяння правовій реформі у державах Східного партнерства», дозволяє також дійти висновку, що основним джерелом фінансування органів адвокатського самоврядування в Азербайджані, Грузії, Вірменії, Молдові, Україні та Білорусі є членські внески адвокатів [6]. Таким чином, питання розміру, порядку внесення, відповідальності адвокатів за несплату членських внесків потребують подальшого ретельного вивчення й наукового обґрунтування.

Висновки. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок про необхідність розширення переліку джерел фінансового забезпечення органів адвокатського самоврядування. Так, до вже існуючих джерел фінансування слід додатково включити фінансові стягнення за вчинення адвокатами дисциплінарних проступків. Таке джерело фінансування, як плата за складення кваліфікаційного іспиту, відповідає принципам організації й діяльності адвокатури. Відрахування кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури та добровільні внески адвокатів, адвокатських бюро, адвокатських об'єднань характеризуються як джерела, що потребують удосконалення, адже мають практичні проблеми щодо реалізації. У зв'язку із цим запропоновано закріпити в ст. 58 Закону як джерела фінансування ВКДКА щомісячні відрахування Ради адвокатів України на забезпечення організації діяльності ВКДКА. Питання сплати адвокатами добровільних внесків на фінансове забезпечення органів адвокатського самоврядування потребує при-

йняття відповідного рішення РАУ, яке має встановити такий порядок сплати, що гарантуватимете об'єктивність і неупередженість під час розгляду дисциплінарних справ. Слід також визнати, що основним джерелом фінансування органів адвокатського самоврядування залишаються членські внески адвокатів, що підтверджується також міжнародним досвідом – законодавством країн Східного партнерства, Австрії та Німеччини.

Література:

1. Слободян І.С. Индульгенций адвокатам комиссия не продает / И.С. Слободян // Закон и бизнес. – 2015. – № 14(1208). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua> ; Адвокатское бюро поделилось деньгами с ВКДКА // Закон и бизнес. – 2015. – 27 марта. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua>.
2. Bundesrechtsanwaltsordnung aus 01.08.1959 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bravo/index.html>.
3. Пронин А.В. Институт адвокатуры в Австрийской Республике / А.В. Пронин // Евразийская адвокатура. – 2013. – № 2(3). – С. 28–30.
4. Заборовський В.В. Дисциплінарна відповідальність адвоката: поняття та види / В.В. Заборовський // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 4. – С. 101–104.
5. Окремі КДКА не виконали свій обов'язок щодо відрахувань на забезпечення діяльності ВКДКА [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkdka.org>.
6. Доклад «Профессия адвоката» в рамках совместной программы Европейского союза и Совета Европы «Содействие правовой реформе в странах Восточного партнерства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/judic_reform/RU%20Profession%20of%20Lawyers_Russian_Final%20version.pdf.

Бакаянова Н. М. Финансирование органов адвокатского самоуправления в свете украинского и международного опыта

Аннотация. В статье исследуются теоретические и практические проблемы финансирования адвокатского самоуправления. В частности, проанализированы предложения по внесению изменений в законодательство об адвокатуре и адвокатской деятельности в части источников финансового обеспечения органов адвокатского самоуправления. На основе проведенного анализа сделан вывод о необходимости расширения перечня источников финансирования. Так, к уже имеющимся источникам финансового обеспечения органов адвокатского самоуправления следует дополнительно отнести финансовое взыскание за совершение адвокатом дисциплинарного проступка. Следует также признать, что основным источником финансирования органов адвокатского самоуправления являются членские взносы адвокатов. Исследуется финансирование адвокатского самоуправления в Украине в свете опыта иностранных государств: стран Восточного партнерства, Австрии и Германии.

Ключевые слова: адвокатура, адвокат, независимость, финансирование, адвокатское самоуправление.

Bakaianova N. Advocacy self-management authority financing in light of Ukrainian and international experience

Summary. In this article theoretical and practical matters of the advocacy self-management financing are investigating. In particular, the author analyzes the proposals of amendments to the Law “On Advocacy and Advocacy activity” concerning the financial security sources of the advocacy self-management authority. The author does not support the exclusion of charges for the qualification exam from the sources of advocacy finance. Basing on the analysis there was concluded that it is necessary to expand the list of funding sources. So, it is necessary to include in addition to the existing sources of financial security of advocacy self-management Authority the financial penalties for breach of discipline by a Lawyer. It should also be recognized that the main funding source of advocacy self-management authority is the membership fees of lawyers. The author investigates the advocacy self-management authority financing in view of experience of foreign countries: the Eastern Partnership countries, Austria and Germany. The independence is a fundamental principle of advocacy and advocacy activity. An important element of independence is the advocacy self-management authority financing. The article contains generalizations and conclusions significant for the legal regulation of advocacy self-management. It possesses high scientific value and has the practical importance as is one of the first attempts to consider the reform of the legislation carried out in Ukraine about advocacy self-management authority financing.

Key words: advocacy, lawyer, independence, financing, advocacy self-management.