

УДК 342.951:347.965 (477)
DOI <https://doi.org/10.32782/392279>

Коваль О. А.,
*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА АДВОКАТУРИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF INTERACTION PUBLIC AUTHORITIES AND ADVOCACY

У статті розглянуто сутність та особливості адміністративно-правових засад взаємодії органів публічної влади та адвокатури.

Охарактеризовано сучасний стан взаємовідносин між органами публічної влади та адвокатурою. Визначено негативні тенденції співпраці органів публічної влади та адвокатури, до яких віднесено: втручання органів публічної влади у діяльність адвокатури, не обговорення органами публічної влади з представниками Національної асоціації адвокатів України проектів змін до законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність, порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності з боку представників правоохоронних органів та суду. Звернуто увагу на послаблення впливу адвокатури у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Наголошено, що відносини між органами публічної влади та адвокатурою мають бути партнерськими, яким властивий рівноправний характер.

Запропоновано під взаємодією органів публічної влади та адвокатури розуміти узгоджену та скоординовану діяльність щодо спільного вирішення завдань у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Виділено напрями взаємодії органів публічної влади та адвокатури, до яких віднесено: 1) участь у обговоренні проектів законів у сфері адвокатури та адвокатської діяльності та захисту прав, свобод і законних інтересів людини; 2) співпраця у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини в залежності від компетенції конкретного органу публічної влади; 3) участь у попередженні порушення прав, свобод і законних інтересів людини.

Констатовано, що для ефективної реалізації цих напрямів взаємодії необхідно на законодавчому рівні регламентувати взаємовідносини органів публічної влади та адвокатури шляхом встановлення особливостей та гарантій співробітництва, а також наділення їх відповідними правами та обов'язками.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, взаємодія, адвокатура, органи публічної влади, співпраця, правозахисна діяльність.

The article considers the essence and features of administrative and legal bases of interaction between public authorities and the bar.

The current state of relations between public authorities and the bar is described. Negative tendencies of cooperation between public authorities and advocacy were identified, including: interference of public authorities in advocacy, failure of public authorities to discuss with representatives of the National Bar Association of Ukraine draft amendments to the legislation on advocacy and advocacy, violation of lawyers' rights and guarantees of advocacy by representatives of law enforcement agencies and the court. Attention is drawn to the weakening of the influence of the bar in the field of protection of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. It is emphasized that the relationship between public authorities and the bar should be a partnership, which is inherently equal.

It is suggested that the interaction of public authorities and the bar be understood as coordinated and coordinated activities for the joint solution of tasks in the field of ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. The directions of interaction between public authorities and the bar are singled out, which include: 1) participation in the discussion of draft laws in the field of bar and advocacy and protection of human rights, freedoms and legitimate interests; 2) cooperation in the field of protection of human rights, freedoms and legitimate interests, depending on the competence of a particular public authority; 3) participation in the prevention of violations of human rights, freedoms and legitimate interests.

It was stated that in order to effectively implement these areas of cooperation, it is necessary to regulate the relationship between public authorities and the bar at the legislative level by establishing the features and guarantees of cooperation, as well as giving them the appropriate rights and responsibilities.

Key words: administrative and legal principles, interaction, advocacy, public authorities, cooperation, human rights activities.

Постановка проблеми. Головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1], а забезпечення здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги особі є основним завданням адвокатури [2]. Реалізація цих законодавчих положень неможлива без тісної співпраці органів публічної влади та адвокатури. Спільна діяльність даних суб'єктів у правозахисній сфері є запорукою та фактичною вимогою для можливості ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Тому визначення адміністративно-правових засад взаємодії органів публічної влади та адвокатури сприятиме пошуку механізму щодо вдосконалення їхньої діяльності у напрямку правозахисної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання діяльності адвокатури аналізувалась у працях таких учених, як М.Р. Аракелян, Н.М. Бакаянова, Т.В. Варфоломєєва, Т.Б. Вільчик, М.В. Завальний, С.С. Калинюк, П.В. Кучеревський, О.Д. Святоцький, І.Я. Семенюк, Л.В. Тацій, Є.Ф. Шкрєбець, О.Г. Яновська та ін. Однак адміністративно-правові засади взаємодії органів публічної влади та адвокатури до цього часу не є досконало вивченими, що й зумовлює актуальність тематики дослідження.

Метою статті є визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад взаємодії органів публічної влади та адвокатури та формування пропозицій щодо вдосконалення їх взаємовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. «Взаємодія» як філософська категорія відображає особливий тип відносин між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до зміни, водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану. Її фундаментальне значення зумовлено тим, що вся людська діяльність у реальному світі, практика, а саме – наше існування і відчуття його реальності – ґрунтуються на різноманітних взаємодіях, які людина здійснює і використовує як засіб пізнання, знаряддя дії, спосіб організації буття [3]. У літературі серед ознак взаємодії виділяють такі: взаємодія – це

діяльність; обов'язкова наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; погодженість заходів за спільною метою, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; становище, яке посідають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи; зміст завдань, які виконуються суб'єктами взаємодії; спільна діяльність [4, с. 132].

Адміністративно-правові засади взаємодії органів публічної влади та адвокатури визначено у ст. 5 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Так, у ч. 1 ст. 5 встановлено, що адвокатура є незалежною від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а у ч. 2 ст. 5 передбачено, що держава створює належні умови для діяльності адвокатури та забезпечує дотримання гарантій адвокатської діяльності [2].

Сучасний стан взаємовідносин між органами публічної влади та адвокатурою характеризується негативними тенденціями і послабленням впливу адвокатури у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Так, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» було внесено низку змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо затвердження граничних розмірів внеску на проходження стажування та плати за складання кваліфікаційного іспиту [5]. Таким чином, фактично було доволно обмежено право органів адвокатського самоврядування в аспекті фінансування власної діяльності [6]. Втручання Верховної Ради України у фінансове забезпечення органів адвокатського самоврядування суперечить ст. 131² Конституції України, згідно якої гарантується незалежність адвокатури [7], а також Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», оскільки адвокатура самостійно вирішує питання своєї діяльності. Необхідно також відмітити, що згідно Основних положень про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року, держава може впливати на адвокатуру лише у кон-

тексті сприяння і забезпечення доступу до професії та дотримання її гарантій [8].

Мають місце випадки не обговорення з представниками Національної асоціації адвокатів України проектів змін до законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність. Наприклад, проект Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 6 вересня 2018 року № 9055 тривалий час не надавався адвокатській спільноті для обговорення [9].

Варто зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» Національна асоціація адвокатів України представляє адвокатуру України у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадськими об'єднаннями та міжнародними організаціями, делегує представників до органів державної влади [2]. В складі Національної асоціації адвокатів України функціонує Комітет законотворчих ініціатив з питань адвокатської діяльності, який виступає від імені Національної асоціації адвокатів України для участі у вдосконаленні законодавства України про адвокатуру та адвокатську діяльність та суміжних нормативно-правових актів, створення сприятливих умов для розвитку правової діяльності, вдосконалення діючої і формованої нормативно-правової бази, що має сприяти адекватному впливу законодавства на відносини в адвокатурі України та державі в цілому [10].

Однак проект Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 9055 [9] було розроблено не представництвом адвокатури України, а Адміністрацією Президента України у закритому від Національній асоціації адвокатів України форматі. При цьому, як відмічає адвокатська спільнота, аргумент про включення до робочої групи окремих адвокатів не витримує ніякої критики, враховуючи положення ст. 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [11]. З цього приводу голова Національної асоціації адвокатів України Л.П. Ізовітова відмічає, що краще, ніж адвокати, ніхто не знає про існуючі прогалини у законодавстві про адвокатуру, про необхідність запровадження інструментів як захисту громадян, так і власного захисту [12].

У цьому контексті варто відмітити, що згідно Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 21 від 25 жовтня 2000 року про свободу професійної діяльності адвокатів до принципів формування адвокатури віднесено право на свободу переконань і можливість впливу на законотворчу діяльність, тобто саме адвокатура повинна ініціювати свій профільний закон, а не влада: у діяльності адвокатури держава лише забезпечує ефективний доступ до правосуддя і доступ усіх верств суспільства до ефективної правової допомоги, яку можуть надати адвокати, у тому числі і доступ до прозорості законотворчої сфери [13].

Слід також зазначити, що адвокатура як інститут захисту прав людини у більшості країн світу наділена пріоритетом у законотворчій сфері захисту прав людини, і у будь-якому випадку думки цього інституту слід враховувати, якщо йдеться про формування профільного законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність. Консолідація зусиль адвокатури і держави неможлива також без закріплення на законодавчому рівні обов'язку законодавця направляти адвокатурі на перевірку (експертизу) проекти законів, що стосуються діяльності адвокатури та/або додержання прав людини. Наприклад, одним з найважливіших завдань Федеральної Палати адвокатів Німеччини є активна участь в законодавчому процесі з метою формування правової бази діяльності адвокатів [14, с. 128].

У зв'язку з цим доцільно підтримати науковців, які пропонують на законодавчому рівні закріпити право адвокатури приймати участь у обговоренні проектів законів, що стосуються її організації та діяльності. Серед функцій адвокатури повинна бути закріплена функція законотворчої ініціативи, яка полягає у підготовці проектів законодавчих актів, висновків з питань ефективності законопроектів та чинних законів і перш за все, з питань, що стосуються організації та діяльності інституту адвокатури [14, с. 128-129].

Ще однією негативною тенденцією у напрямку співробітництва органів публічної влади та адвокатури є порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності з боку представників правоохоронних органів та суду (необґрунтовані кримінальні пересліду-

вання, незаконні обшуки, порушення адвокатської таємниці, фізичне насильство, вбивства) [15, 16, 17]. Адвокатура є суміжним правовим інститутом, що функціонує у системі судової влади поряд з іншими правовими інститутами [18], а також «монополістом» у питанні представництва осіб у судах та захисту від кримінального обвинувачення [1]. Тому правоохоронним органам та судам необхідно змістовно переорієнтувати свою діяльність у напрямку утвердження і забезпечення належних умов щодо прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності. Адвокатура, правоохоронні та судові органи повинні співпрацювати задля досягнення спільної мети – захисту прав, свобод і законних інтересів людини як основної цінності правової держави.

Важливим напрямком взаємодії органів публічної влади та адвокатури є конструктивна співпраця в залежності від компетенції конкретного державного органу. З деякими державними органами Національною асоціацією адвокатів України укладено меморандуми про співпрацю (наприклад, Меморандум про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги [19], Меморандум про співробітництво між Міністерством закордонних справ України та Національною асоціацією адвокатів України [20], Меморандум про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Департаментом з питань виконання кримінальних покарань при Міністерстві юстиції України [21]). Такий напрямок співпраці потрібно продовжити в майбутньому. На нашу думку, відносини між органами публічної влади та адвокатурою мають бути партнерськими, яким властивий рівноправний характер.

Доцільно звернути увагу на те, що згідно Загального кодексу правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства адвокат має діяти в інтересах права в цілому, точно так само, як і в інтересах тих, чії права і свободи йому довірено захищати [22]. У Хартії основних принципів європейської адвокатської професії встановлено, що адвокат не тільки вірно служить інтересам свого клієнта і захищає його права, а також виконує функцію правозахисника в суспільстві, яка полягає в попередженні та

запобіганні конфліктів, подальшому розвитку права та захисту громадських свобод, утвердженні справедливості та верховенства права [23]. Звідси слідує, що адвокатура має бути наділена повноваженнями у напрямку контролю за забезпеченням органами публічної влади прав, свобод і законних інтересів людини.

У цьому контексті Т.Б. Вільчик зазначає, що визнання державою адвокатури незалежним самоврядним правозахисним інститутом накладає на неї обов'язок із забезпечення законності у всьому суспільстві, у тому числі з боку самої держави в особі її органів влади. На сьогодні у суспільстві немає інституту, який міг би ефективно контролювати, як всією системою органів влади додержуються конституційні права і свободи людини і суспільства. Суспільство не може уповноважити якусь окрему організацію контролювати правозастосовну діяльність влади, але може делегувати це право інституту, здатному здійснювати ефективний контроль за забезпеченням конституційних прав і свобод людини через те, що його члени є професійними юристами [24, с. 364-365].

З огляду на це адвокатуру доцільно наділити повноваженнями щодо здійснення контролю за органами публічної влади у напрямку правового забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

Висновки. Під взаємодією органів публічної влади та адвокатури слід розуміти узгоджену та скоординовану діяльність щодо спільного вирішення завдань у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Напрямами взаємодії органів публічної влади та адвокатури є: 1) участь у обговоренні проектів законів у сфері адвокатури та адвокатської діяльності та захисту прав, свобод і законних інтересів людини; 2) співпраця у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини в залежності від компетенції конкретного органу публічної влади; 3) участь у попередженні порушення прав, свобод і законних інтересів людини. Для ефективної реалізації цих напрямів взаємодії необхідно на законодавчому рівні регламентувати взаємовідносини органів публічної влади та адвокатури шляхом встановлення особливостей та гарантій співробітництва, а також наділення їх відповідними правами та обов'язками.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.06.2022).
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 27.06.2022).
3. Кожушко С. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. Український науковий журнал. Освіта регіону. URL: <http://social-science.com.ua/article/1221> (дата звернення: 27.06.2022).
4. Маліков В.В. Організаційно-правові основи забезпечення громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2013. 196 с.
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році: Закон України від 20 грудня 2016 року № 1791-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1791-19#n390> (дата звернення: 27.06.2022).
6. Дроздов О. Гарантії адвокатської діяльності в контексті міжнародних стандартів або «больові точки» сьогодні Адвокатури України. Тези доповіді на міжнародній конференції: «Адвокатура – інститут збереження демократії і гарантія прав людини», яка відбулася у м. Києві 30 серпня 2018 року. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/publikacii/Dopovid_Droz dov_30082018.pdf (дата звернення: 27.06.2022).
7. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 27.06.2022).
8. Основні положення про роль адвокатів. Прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_835#Text (дата звернення: 27.06.2022).
9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Проект Закону України від 6 вересня 2018 року № 9055. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64557 (дата звернення: 27.06.2022).
10. Положення про Комітет законотворчих ініціатив з питань адвокатської діяльності: рішення Ради адвокатів України від 26 лютого 2016 року № 71. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pologennya/2017-11-15-polozhennya-241_5a39123dc1b42.pdf (дата звернення: 27.06.2022).
11. Боряк Г.Порушення професійних прав адвокатів. Як захиститись? URL: <https://unba.org.ua/publications/3847-porushennya-profesijnih-prav-advokativ-yak-zahistitis.html> (дата звернення: 27.06.2022).
12. Изовитова Л. Риски сведены к минимуму. Комментарий к статье «Одни на всех. Нужно ли передавать право оказания всех правовых услуг одним лишь адвокатам?». URL: <https://pravo.ua/articles/odni-na-vseh> (дата звернення: 27.06.2022).
13. Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_2000_21_2000_10_25.pdf (дата звернення: 27.06.2022).
14. Демчина Т.Ю. Організаційно-правові засади реалізації принципу незалежності адвокатури: дис. ... докт. філос. за спеціальністю 081 «Право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2020. 270 с.
15. Звіт про порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності в Україні (2013-2018 рр). URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/news/novosti/UNBA_Zahyst_Adv_2018_UKR_WEB\(1\).pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/news/novosti/UNBA_Zahyst_Adv_2018_UKR_WEB(1).pdf) (дата звернення: 27.06.2022).
16. Найбільше порушень прав адвокатів в 2020 році сталося у Києві та області. URL: <https://unba.org.ua/news/6258-najbil-she-porushen-prav-advokativ-v-2020-roci-stalosya-u-kiyvi-ta-oblasti.html> (дата звернення: 27.06.2022).
17. Аналіз порушень прав та гарантій адвокатської діяльності правоохоронними органами та судом. Аналітичні матеріали членів Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності Національної асоціації адвокатів України. 2021. URL: <https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvityi/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%86%D0%97%20%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%A3%D0%A8%D0%95%D0%9D%D0%AC%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%20%D0%A2%D0%90%20%D0%93%D0%90%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%A2%D0%86%D0%99%20%D0%90%D0%94%D0%92%D0%9E%D0%9A%D0%90%D0%A2%D0%A1%D0%AC%D0%9A%D0%9E%D0%87%20%D0%94%D0%86%D0%AF%D0%9B%D0%AC-%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%86.pdf> (дата звернення: 27.06.2022).
18. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 27.06.2022).
19. Меморандум про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги від 19 листопада 2013 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0021323-13#Text> (дата звернення: 27.06.2022).

20. Меморандум про співробітництво між Міністерством закордонних справ України та Національною асоціацією адвокатів України від 29 листопада 2018 року. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/e3be800aec4f34f3b59a_file.pdf (дата звернення: 27.06.2022).

21. Меморандум про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Департаментом з питань виконання кримінальних покарань при Міністерстві юстиції України від 9 лютого 2022 року. URL: <https://unba.org.ua/news/7272-naau-ta-departament-z-pitan-vikonannya-kriminal-nih-pokaran-pidpisali-memorandum-pro-spivpracyu.html> (дата звернення: 27.06.2022).

22. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства від 1 жовтня 1998 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_343 (дата звернення: 27.06.2022).

23. Хартія основних принципів європейської адвокатської професії від 25 листопада 2006 року. URL: http://zib.com.ua/files/hartia_brenduvannia.pdf (дата звернення: 27.06.2022).

24. Вільчик Т.Б. Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європейського Союзу та України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2016. 490 с.