ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФУНКЦІОНУВАННЯМ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

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

УДК 342.9: 347.965
DOI: https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2022.3.36

В науковій статті доведено, що 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. З'ясовано, 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). 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.

Ключові слова: контроль, державний контроль, моніторинг, нагляд, аналіз, органи адвокатського самоврядування, інститут адвокатури.

Постановка проблеми

Однією з основних форм контрольної діяльності є державний контроль. Він провадиться з метою організації виконання вимог нормативних правових актів, дотримання державної дисципліни, належного використання фінансових коштів і майна, яке належить до державної або комунальної власності, організації роботи з громадянами. Державний контроль – поширена форма діяльності державних органів і посадових осіб, як і в усіх сферах державного управління вищий державний орган завжди здійснює в якій-небудь формі контроль над підлеглими йому органами. До цього спричинює наявність у будь-якій державі універсальної контрольної функції, що випливає із сутності публічної, державної влади.

Огляд останніх досліджень

На важливість державного контролю діяльністю органів публічної адміністрації та органів адвокатського самоврядування звертали увагу вчені, а саме: І.А. Артеменко, М.Р. Аракелян, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Н.І. Бочуляк, В.А. Гвоздій, С.Ф. Денисюк, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, Г. В. Медвідчук, Г.М. Стахира, Є.Ю. Соболь, Л.В. Сорока, К.М. Куркова, С.О. Шатрава, Є. Ф.Шкребець та ін.

В той же час, постає питання з'ясування адміністративно-правової природи контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні через інтеграцію державного контролю з механізмами саморегулювання, що дозволяє поєднувати професійний самоконтроль з державним наглядом, зберігаючи незалежність адвокатури.

Виклад основного матеріалу

Контрольна функція притаманна загалом державі. Ґрунтуючись на принципі поділу влади, зазначена загальна контрольна функція делегується органам законодавчої, виконавчої і судової влади. Внаслідок чого однією з найважливіших форм державного контролю є парламентський контроль. Парламентський контроль – це діяльність законодавчого (представницького) органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності здійснення своїх повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами й іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності і можливого застосування заходів реагування [1, с. 159-171].

Наділення парламенту контрольними повноваженнями виступає однією зі складових механізму стримувань і противаг, що в свою чергу забезпечує ефективну реалізацію принципу поділу державної влади, створює гарантії запобігання її узурпації в руках одного державного органу. Визначення місця контрольної функції парламенту серед інших виконуваних ним функцій великою мірою залежить від форми державного правління, а також державно-правових традицій, що є характерними для тієї чи іншої держави [2, с. 9-16].

Парламентський контроль як окремий вид державного контролю, здійснюється відповідно до Конституції і законів України Парламентом України – Верховною Радою України для отримання відповідної інформації про діяльність інших органів влади та їх посадових осіб, та реагувати у випадках порушень з боку цих органів положень, законів та Конституції України для забезпечення та виконання принципу законності у всіх сферах державного управління. До основних форм можна віднести годину запитань до уряду, контроль за стратегічними актами, інтерпеляція та інші [3, с. 51-57].

Отже, Верховна Рада України, виступаючи представницьким органом народу та носієм верховної законодавчої влади, реалізує контрольну функцію у сфері діяльності органів адвокатури через механізми парламентського нагляду, інформаційних запитів, інтерпеляцій, заслуховування звітів та моніторингу виконання правових норм, що регламентують діяльність адвокатури. В основі контрольної діяльності парламенту перебувають принципи поділу влади, правової державності та публічної відповідальності, що є гарантіями запобігання зловживанням повноваженнями в адвокатському самоврядуванні й забезпеченням дотримання адвокатами та їх об'єднаннями високих стандартів професійної етики, захисту прав людини й основоположних свобод.

Міністерство юстиції України (Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Основними завданнями Мін'юсту є: здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги; запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (щодо адвокатських бюро, адвокатських об'єднань та адвокатів, які здійснюють адвокатську діяльність індивідуально; нотаріусів; суб'єктів господарювання, що надають юридичні послуги; осіб, які надають послуги щодо створення, забезпечення діяльності або управління юридичними особами, трастами та іншими утвореннями без статусу юридичної особи) [4]. Для реалізації відповідних завдань, Мінюст здійснює регулювання і нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу – адвокатських бюро, адвокатських об'єднань та адвокатів, які здійснюють адвокатську діяльність індивідуально. Також Мінюст інформує Держфінмоніторинг про дотримання суб'єктами первинного фінансового моніторингу – адвокатськими бюро, адвокатськими об'єднаннями та адвоката-

ми, які здійснюють адвокатську діяльність індивідуально [4].

Як суб'єкт управління правовою допомогою, Мінюст: взаємодіє з центральними органами виконавчої влади з питань реалізації Закону України "Про безоплатну правову допомогу"; затверджує нормативно-правові акти з питань функціонування системи надання безоплатної правової допомоги та надання такої допомоги відповідно до закону; відповідає за впровадження та функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги; приймає рішення про утворення територіальних відділень Координаційного центру з надання правової допомоги; забезпечує підвищення професійного рівня працівників центрів з надання безоплатної правової допомоги; встановлює порядок ведення Координаційним центром з надання правової допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [4].

Відповідно, Міністерство юстиції України є суб'єктом державного контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування, поєднуючи у своїй компетенції нормативно-правове регулювання, координацію та наглядову функцію. Здійснюючи контроль за суб'єктами первинного фінансового моніторингу, серед яких адвокатські об'єднання та індивідуальні адвокати, Міністерство юстиції України діє в межах визначених законодавством процедур оцінки ризиків, моніторингу та запровадження відповідних заходів впливу. З одного боку, Міністерство юстиції України як орган державного нагляду наділений широкими контрольними повноваженнями, що включають право на проведення перевірок, застосування заходів впливу та методичну підтримку органів адвокатського самоврядування. З іншого боку, реалізація цих функцій вимагає дотримання принципів верховенства права, поваги до незалежності адвокатури та недопущення втручання у здійснення адвокатської діяльності. Міністерство юстиції України, як центральний орган виконавчої влади, поєднує регулятивну та координуючу функції для партнерства з органами адвокатського самоврядування, що базується на взаємному обміні інформацією, узгодженні пріоритетів у запобіганні ризикам фінансових правопорушень, виробленні спільних стратегій наглядової діяльності та реалізації спільних заходів у сфері підвищення правової культури та професійної етики.

Наступним суб'єктом є Національне агентство з питань запобігання корупції. Правовою основою діяльності адвокатури України є Конституція України та законодавчі акти України [5; 6]. Запобігання корупції є однією з функцій держави, а забезпечення законності та прозорості діяльності всіх органів – складова принципу верховенства права. Органи адвокатського самоврядування, хоча й мають самостійність, діють у межах правового режиму України, а тому не є повністю ізольованими від державного контролю, особливо у питаннях доброчесності та запобігання корупції

Закон України «Про запобігання корупції» прямо не визначає органи адвокатського самоврядування суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону України «Про запобігання корупції». Однак, якщо проаналізувати Закон, можна впевнено визначити, що діяльність органів адвокатського самоврядування має бути здійснена відповідно до антикорупційного законодавства. Наприклад, під дію Закону України «Про запобігання корупції» підлягають особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією. Також, органи адвокатського самоврядування, як суб'єкти публічного права, підпадають під дію Закону України «Про запобігання корупції» [7].

Основним суб'єктом реалізації заходів із контролю у сфері запобігання корупції є Національне агентство з питань запобігання корупції. До повноважень Національного агентства належать, зокрема: здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведін-

ки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; контроль та моніторинг за дотриманням антикорупційної програми у діяльності юридичної особи, а також оцінки результатів здійснення передбачених нею заходів тощо [7].

Таким чином, Національне агентство з питань запобігання корупції є окремим суб'єктом державного контролю за дотриманням антикорупційних стандартів в органах адвокатського самоврядування, адже їх діяльність поширюється на площину публічного права з обов'язковим дотриманням засади підзвітності антикорупційній політиці держави. Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює антикорупційний контроль, превентивний нагляд через моніторинг етичної поведінки, контроль за врегулюванням конфлікту інтересів та застосуванням антикорупційних програм. При виявленні порушень Національне агентство з питань запобігання корупції має право ініціювати службові розслідування, видавати приписи та складати адміністративні протоколи.

Згідно Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" адвокатські бюро, адвокатські об'єднання та адвокати, які здійснюють адвокатську діяльність індивідуально є суб'єктами первинного фінансового моніторингу. При цьому, державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії здійснюються щодо адвокатських бюро, адвокатських об'єднань та адвокатів, які здійснюють адвокатську діяльність індивідуально здійснюється Міністерством юстиції України [8]. При цьому, у цій сфері Мінюст не діє відособлено, наприклад, Порядок надання юридичною особою пояснень та документів для підтвердження зазначених відомостей, а також порядок їх розгляду встановлюються Міністерством юстиції України за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [8].

І саме Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [9].

Загалом, Державна служба фінансового моніторингу України виконує роль координатора державного контролю за діяльність органів адвокатського самоврядування, що полягає не у прямому втручанні у самоврядну діяльність адвокатури, а в реалізації державної політики на наглядовому рівні через встановлення вимог до фінансового контролю, координацію процедур обміну інформацією та аналізу підозрілих фінансових операцій. У взаємодії з Міністерством юстиції України, Державна служба фінансового моніторингу України забезпечує виконання органами адвокатського самоврядування обов'язків фінансового моніторингу без порушення засад їхньої незалежності.

Окрему роль слід віднести і правоохоронним органам як суб'єктам державного контролю за діяльність органів адвокатського самоврядування. Одним із таких суб'єктів є Служба безпеки України, на яку покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства,

тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [10]. Іншим суб'єктом є Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [11].

Однак, із визначення статусу та завдань правоохоронних органів все ж не зрозуміло – як вони є суб'єктами саме державного контролю за діяльність органів адвокатського самоврядування? Контрольна функція правоохоронних органів як суб'єктів державного контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування не має характеру постійного чи системного характеру та реалізується винятково у випадках порушення законності, загрозу суспільним інтересам чи національній безпеці. Правоохоронні органи не втручаються в автономну діяльність адвокатури, що є основоположним принципом демократичної правової держави, однак мають право діяти у межах визначених законом процедур для запобігання кримінальним правопорушенням або іншим загрозам.

Висновки

Загалом, можна зробити наступні висновки стосовно державного контролю за діяльність органів адвокатського самоврядування:

– державний контроль за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні, в більшій мірі, реалізується Парламентом, органами виконавчої влади – Міністерством юстиції України, Національним агентством з питань запобігання корупції, Державною службою фінансового моніторингу України, правоохоронними органами (Службою безпеки України, органами поліції тощо);

– 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;

– 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. Бондаренко В. А. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 159-171.

2. Косінов С. А. Парламентський контроль як елемент принципу поділу влади. *Юрист України*. 2013. № 1. С. 9-16.

3. Козар Ю. Ю. Парламентський контроль у системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровсько-*

го державного університету внутрішніх справ. 2022. № 2. С. 51-57.

4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 54. Стор. 88. Стаття 1455.

5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.

6. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст.171.

9. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 62. Стор. 109. Ст. 2028.

10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст.382.

11. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41.

STATE CONTROL OVER THE FUNCTIONING OF BAR SELF-GOVERNMENT BODIES: TODAY'S ISSUES

The scientific article proves that control over the activities of the bodies of self-government of the bar in Ukraine is an integral part of the public administration system aimed at ensuring the legality, ethics and efficiency of the provision of legal aid. At the same time, control is carried out within the framework of the legal autonomy of the bar, which guarantees the independence of the professional activities of lawyers. A feature of control is its highly specialized nature, limited legal influence and clear regulation by legislative acts that determine the exceptional grounds and procedure for implementing control measures. It is found that control over the activities of the bodies of self-government of the bar 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 the bodies of self-government of the bar with current legislation and the requirements of professional ethics). One of the key features of control over the activities of bar self-government bodies is the principle of transparency, which provides for public reporting by controlling bodies, ensuring the openness of the results of inspections to the public, which contributes to increasing trust in the bar and strengthening its authority in society.

Key words: control, state control, monitoring, supervision, analysis, bar self-government bodies, institute of the bar.