

relevant to the Law of Ukraine «On Municipal Service». Such an analysis from the constitutional point of view is a new one.

Keywords: municipal service, service in the local government bodies, Constitutional Court of Ukraine.

УДК 347.965.3

М. В. Дмитрова

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНИХ КОМІСІЙ АДВОКАТУРИ

На сьогоднішній день тривають дискусії щодо подальшого реформування адвокатури. З тим, що таке реформування є вкрай необхідним, погоджуються і теоретики, і практики адвокатури, і зарубіжна юридична громадськість. А от у визначенні напрямку і шляхів реформування такої одностайності не спостерігається.

Одним із найбільш важливих та суперечливих питань стало реформування органів адвокатського самоврядування, зокрема кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури (далі — КДКА), нинішня діяльність яких викликає багато зауважень. Одним із проблемних питань залишається визначення складу та порядку формування і діяльності КДКА.

Метою даної статті є удосконалення чинного законодавства, яке стосується формування і діяльності КДКА, виходячи із важливості покладених на них функцій як на органи адвокатського самоврядування.

Цій проблематиці присвячені роботи деяких українських науковців і практиків, зокрема Т. В. Варфоломеевої, В. В. Долежана, С. Гончаренка, О. Л. Жуківської, Ю. Мірошниченка та ін.

Проте, незважаючи на широке обговорення даної проблеми і серед практикуючих адвокатів, і в наукових колах, адвокатському співтовариству України так і не удалося дійти єдиної точки зору. Тому питання правового врегулювання діяльності КДКА було і залишається актуальним.

Виходячи з усього вищезазначеного, можна визначити такі завдання цієї статті:

- аналіз положень чинного законодавства, які регулюють визначення складу та порядку формування КДКА;
- формулювання пропозицій стосовно вдосконалення законодавства та покращення їх діяльності.

Правовий статус кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури у законодавстві не отримав чіткого визначення у законодавстві, але, виходячи із повноважень КДКА та порядку їх формування (із певними застереженнями), можна дійти висновку, що кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури створюються як органи адвокатського самоврядування. Цієї ж точки зору дотримуються і автори Меморандуму про концептуальні положення щодо рефор-

мування законодавства про адвокатуру, погоджені Спілкою адвокатів України та Асоціацією правників України від 29 лютого 2008 року (далі — Меморандум) [1], зазначаючи, що кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури і Вища кваліфікаційна комісія адвокатури є органами адвокатського самоврядування кваліфікаційно-дисциплінарного профілю, на відміну від виконавчих органів адвокатського самоврядування. Разом з тим на сьогоднішній день регіональні КДКА і Вища кваліфікаційна комісія адвокатури, створені для формування складу адвокатури (надання статусу адвоката) і контролю за якістю надання правової допомоги, не є повною мірою органами адвокатського самоврядування через свій склад, порядок формування, звітність, організаційне забезпечення діяльності [2, 8].

І у законодавчому врегулюванні, і у практичній діяльності КДКА на сьогоднішній день можна знайти забагато білих плям, неточностей та суперечностей. Водночас більшість учасників дискусії з цих проблем вважають за необхідне подальше існування вищезазначених структур, проте — у реформованому вигляді. Так, згідно з положеннями зазначеного Меморандуму, пропонується зберегти в Законі КДКА і Вищу кваліфікаційну комісію адвокатури (ВККА), однак з внесенням суттєвих змін щодо їх особового складу та чіткого відмежування їх повноважень від органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

На сьогоднішній день Закон України «Про адвокатуру» [3] та Положення про кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури [4] визначають, що формування КДКА та організаційне забезпечення їх діяльності покладається на Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Київську і Севастопольську міські ради. Таке положення не може не викликати заперечень, оскільки, по-перше, не зрозуміло, яким чином взагалі ці органи впливають на формування КДКА (окрім призначення по одному представнику до кожної з палат), а по-друге, дивним є те, що участь у формуванні важливих органів адвокатського самоврядування покладено на органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, які жодного відношення до адвокатури не мають.

У ст. 12 Закону України «Про адвокатуру» передбачено, що атестаційна палата КДКА утворюється у складі одинадцяти членів. До неї входять чотири адвокати, чотири судді та по одному представнику від Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад, управління юстиції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації, відділення Спілки адвокатів України. Дисциплінарна палата утворюється у складі дев'яти членів, до неї входять п'ять адвокатів, два судді, по одному представнику від управління юстиції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації, відділення Спілки адвокатів України.

Таким чином, із двадцяти членів КДКА лише одинадцять є адвокатами, причому у складі атестаційної палати адвокати навіть не мають більшості голосів — там усього п'ять адвокатів, враховуючи і представника Спілки адво-

катів України. Відповідно, досить спірним є те, що орган, який майже наполовину складається із осіб, які не є адвокатами, може правомірно називатися органом адвокатського самоврядування.

По-перше, такий стан речей є порушенням принципу незалежності адвокатури, оскільки створюються вагомий важелі впливу на адвокатів з боку державних органів та органів місцевого самоврядування. Відомі випадки, коли навіть посаду голови КДКА у 2011 році обіймав не адвокат, а представник місцевої влади — заступник Харківського міського голови [5]. Про яку незалежність і самоврядність адвокатури у такій ситуації може йти мова?

По-друге, є певні сумніви стосовно правильності рішень, що приймаються кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями, оскільки значна кількість їх членів є не досить обізнаними у характері і специфіці адвокатської діяльності, тому їх позиція в конкретному випадку може не бути повністю об'єктивною та адекватною. Більш того, деякі члени КДКА (представники місцевих рад та місцевих державних адміністрацій) можуть взагалі не мати юридичної освіти, оскільки така вимога до них не ставиться. Відповідно, такі особи навряд чи можуть висловити кваліфіковану думку щодо питань, винесених на розгляд палат КДКА.

Виходячи з наведеного, варто було б внести відповідні зміни щодо умов членства у КДКА, а саме: передбачити, щоб вказані органи адвокатського самоврядування склалися повністю або переважно лише з адвокатів. До речі, саме останній варіант сьогодні пропонують численні законопроекти, які стосуються адвокатури та адвокатської діяльності, у тому числі проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру» № 4353-1 [6], проект Закону України «Про адвокатуру» № 1430 [7] тощо.

Так, ст. 66 проекту № 1430 передбачає, що атестаційна палата КДКА має діяти у складі одинадцяти членів: шістьох адвокатів регіону, чотирьох суддів, одного представника територіального органу юстиції, дисциплінарна палата діє у складі дев'яти членів: шістьох адвокатів, двох суддів, одного представника територіального органу юстиції. Певні сумніви викликає кількість неадвокатів у складі атестаційної палати, адже за згаданою нормою професійні адвокати матимуть перевагу лише в один голос, тому варто було б збільшити чисельну кількість саме адвокатів у даній палаті. Цілком виправдано пропонується виключити зі складу палат КДКА представників органів місцевого самоврядування, оскільки це положення чинного Закону є пережитком радянських часів, коли місцеві Ради народних депутатів брали досить активну участь у керівництві тогочасною адвокатурою. Крім того, цілком правильно, що у проекті відсутні згадки і про членство у КДКА представників від Спілки адвокатів України, тому що спілка в сучасному вигляді є лише громадською організацією адвокатів, до того ж не єдиною, тому відсутні підстави для надання їй особливого статусу і переваг перед іншими організаціями і об'єднаннями.

Досить схожими є вимоги щодо складу КДКА, запропоновані проектом № 4353-1 (ст. 62), однак вказаний проект передбачає участь у КДКА лише адвокатів та суддів, без представників органів юстиції.

Висуваються також пропозиції щодо закріплення виключного членства у КДК лише адвокатів із можливістю участі у засіданнях інших юристів (суддів, науковців тощо) із правом дорадчого голосу.

Зі свого боку, схилиємось до підтримки пропозицій щодо членства у КДКА лише адвокатів і суддів, причому адвокати у них мають складати не менше двох третин. Варто відзначити, що у складі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України адвокатів взагалі немає.

Заслуговує на увагу також пропозиція щодо встановлення певного цензу для осіб, що бажають бути обраними до складу КДКА — у даному випадку, це семирічний стаж адвокатської діяльності (ч. 2 ст. 66 проекту № 1430). Враховуючи важливість функцій КДКА, вважаємо, що запровадження такого порядку дозволить забезпечити наявність певного досіду адвокатської діяльності членів КДКА, а відтак і їх високий професійний рівень.

Крім того, варто було б передбачити певні обмеження стосовно кількості строків членства у КДКА, наприклад, що особа не може бути членом КДКА більш ніж два строки підряд. Така умова дозволить уникнути концентрації влади у руках нечисленної «верхівки» і запобігти ситуаціям, коли багато років поспіль у складі КДКА засідають одні й ті ж самі особи.

Ще одним проблемним моментом у діяльності КДКА і ВККА є питання організаційно-технічного та фінансового забезпечення діяльності цих органів. Щодо КДКА у п. 5 відповідного Положення встановлено, що організаційне забезпечення їх діяльності здійснюють відповідно Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міська рада, а стосовно Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури у п. 26 Положення про Вищу кваліфікаційну комісію адвокатури (ВККА) зазначається наступне: організаційно-технічне забезпечення діяльності ВККА здійснюється Кабінетом Міністрів України [8].

Вважаємо, що в майбутньому було б доцільно встановити, що основним джерелом фінансування діяльності КДКА і ВККА мають бути кошти адвокатського співтовариства, які вносяться у вигляді фіксованих членських внесків, плати за складання кваліфікаційних іспитів тощо. Обов'язково повинен бути передбачений і порядок щорічного звітування органів самоврядування перед адвокатами стосовно розпорядження отриманими коштами.

У той же час, незалежність органів адвокатського самоврядування від держави не виключає можливості співпраці з органами влади, отримання певних пільг, зокрема, у фінансовій сфері, оскільки саме адвокатура виконує конституційну функцію надання правової допомоги, обов'язок гарантування якої покладений на державу.

Нарешті, доцільно було б визначити форми відповідальності членів КДКА в разі порушення ними своїх обов'язків. Згаданий вище проект № 1430 пропонує встановити, що дострокове припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури або кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури можливе за рішенням органу, яким їх було обрано, з підстав грубого порушення ними законодавства України та Правил адвокат-

ської етики, якщо за таке рішення проголосує не менш як дві третини присутніх на з'їзді адвокатів України або зборах (конференції) адвокатів (ч. 4 ст. 68). Проте, варто було б передбачити відповідні міри відповідальності і за вчинення інших проступків, зокрема, у разі неналежного виконання обов'язків членом КДКА, систематичних пропусків засідань КДК без поважної причини. За вчинення подібних проступків потрібно передбачити відповідальність у вигляді припинення членства у кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури. Крім того, вважаємо, що запропонований у ст. 68 проекту № 1430 механізм притягнення до такої відповідальності занадто складний і нежиттєздатний, оскільки на практиці забезпечити дві третини голосів учасників з'їзду (конференції) адвокатів може бути досить важко. Достатньою була б вимога простої більшості голосів делегатів.

Отже, для забезпечення формування зазначених органів адвокатського самоврядування та ефективного здійснення покладених на них повноважень потрібно передбачити внесення таких змін до законодавства про адвокатуру:

1) для забезпечення реальної незалежності КДКА передбачити в законі кваліфіковану більшість у них адвокатів та обмеження членства представників державних органів та органів місцевого самоврядування;

2) проводити обрання до КДКА та обрання представників регіонів у ВККА, а також вибори голови КДКА прямим таємним голосуванням на альтернативній основі на загальних зборах адвокатів області з попереднім повідомленням всіх адвокатів про проведення таких зборів;

3) унеможливити обрання адвоката до складу одного й того ж самого органу адвокатського самоврядування більш ніж на два строки поспіль та обіймання виборних посад в декількох органах адвокатського самоврядування одночасно;

4) здійснювати фінансування КДКА і ВККА за рахунок плати за складання кваліфікаційних іспитів, щорічних внесків адвокатів та інших незалежних від держави джерел;

5) встановити у законодавстві основи правового статусу членів КДКА (вимоги, права, обов'язки та відповідальність).

Література

1. Меморандум про концептуальні положення щодо реформування законодавства про адвокатуру: погоджені Спілкою адвокатів України та Асоціацією правників України від 29 лют. 2008 р. // Юридическая практика. — 2008 р. — № 20, 13 трав.
2. Гончаренко С. Професійні права адвоката й адвокатське самоврядування // Адвокат. — 2007. — № 10. — С. 8–15.
3. Про адвокатуру: Закон України від 19 груд. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 9. Ст. 62.
4. Положення про кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури: затв. Указом Президента України від 5 трав. 1993 р. № 155/93 // Голос України. — 1993. — 13 трав.
5. Адвокатов Харькова теперь будет утверждать заместитель городского головы [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://atn.ua/newsread.php?id=67916>.
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру», внесений народними депутатами Портновим А. В., Олійником С. В., Пилипенком В. П. 6 травня 2009 р. № 4353-1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511-35165.

7. Про адвокатську діяльність : проект Закону України, внесененого народним депутатом України Мірошниченком Ю. Р. 24 січ. 2008 р. № 1430 [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/wcbproc4_1?id=&pf3511=31490.
8. Положення про Вищу кваліфікаційну комісію адвокатури : затв. Указом Президента України від 5 трав. 1993 р. № 155/93 // *Голос України*. — 1993. — 13 трав.

Анотація

Димитрова М. В. Проблеми формування кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури. — Стаття.

У статті розглядаються основні засади формування кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури, аналізуються положення чинного законодавства, висвітлюються недоліки та вносяться пропозиції щодо реформування кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури.

Ключові слова: адвокатура, органи адвокатського самоврядування, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури.

Аннотация

Димитрова М. В. Проблемы формирования квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатуры. — Статья.

В статье рассматриваются основы формирования квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатуры, анализируются положения действующего законодательства, подчеркиваются их недостатки и вносятся предложения по реформированию квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатуры.

Ключевые слова: адвокатура, органы адвокатского самоуправления, квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатуры.

Summary

Dymytrova M. V. Problems of the establishment of qualification-disciplinary commissions of advocacy. — Article.

The author analyses main problems of the establishment and activity of qualification-disciplinary commissions of advocacy in Ukraine.

Keywords: advocacy, qualification-disciplinary commissions of advocacy, professional association, self-government.

УДК 340.12

Л. І. Заморська

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДУХОВНИХ ЦІННОСТЕЙ

Одне з головних завдань соціально-економічних і політично-правових перетворень соціально орієнтованої, демократичної правової держави, пов'язане, зрозуміло, з тим, наскільки успішно буде підвищуватися роль ціннісно-нормативної регуляції суспільних відносин. Число цінностей, на які орієнтується окрема людина, величезне. Але у типовій для людей того чи іншого суспільства структурі свідомості можна виділити одну загальну цілеспрямованість їхньої поведінки. У феодальному суспільстві — це орієнтація на високий становий статус, на досягнення гідного місця у станово-корпоративній ієрархії. У ранньому буржуазному суспільстві — орієнтація на збагачення як вищу