



НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ  
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

# РЕФОРМА АДВОКАТУРИ:

ВИКЛИКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА  
ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ВИБОРУ



# Маніпуляції правом представництва адвокатури

## Жодний представник НААУ не включений до складу Ради з питань судової реформи при Президентіві України

Склад Ради з питань судової реформи з 2014 року не оновлювався. Окремі особи, уведені до складу РСР за посадою (генпрокурора, міністра фінансів, голови Верховного суду тощо), після звільнення продовжують номінально перебувати у складі Ради. Такий підхід може поставити під сумнів репрезентативність складу РСР, її незаангажованість у прийнятті рішень, легітимність та довіру до неї.

## Обмеження представництва адвокатури в Робочій групі з реформування законодавства про адвокатуру та безоплатну правову допомогу Ради з питань судової реформи

На старті роботи цієї групи у листопаді 2014 року до її складу входила лише Голова НААУ Лідія Ізвітова як представник 30-тисячної адвокатської спільноти. Водночас, громадська організація Асоціація правників України від 3 тисяч фахівців з права отримала більшу квоту.

Після активного тиску з боку адвокатської спільноти лише у березні 2015 року представництво НААУ було розширено до 5 адвокатів. 24 травня НААУ повторно звернулася до заступника Глави Адміністрації Президента, координатора Ради з питань судової реформи Олексія Філатова з пропозицією включити до складу робочої групи з реформи адвокатури представників органів адвокатського самоврядування.

## До складу Робочої групи входять адвокати, позбавлені права на зайняття адвокатською діяльністю за дисциплінарні порушення.

## Положення про Робочу групу, визначення її офіційного статусу, повноважень, способу прийняття рішень та склад офіційно не опубліковані.

# Формальна дискусія про зміни до закону в регіонах у режимі повного схвалення

Знаючи, що заперечення адвокатських спільнот ігноруються в ході регіональних круглих столів, НААУ 25 березня 2016 року скликала експертне обговорення реформи адвокатури за участі голів усіх органів адвокатського самоврядування та комітетів НААУ. Темі дискусії: Професійні права адвоката і гарантії адвокатської діяльності; адвокатське самоврядування; доступ до професії і дисциплінарна відповідальність.

30 березня НААУ передала до Робочої групи консолідовані пропозиції адвокатської спільноти, напрацьовані під час експертної дискусії та Резолюцію, де викладено принципові зауваження та застереження від адвокатської спільноти.



<https://goo.gl/Ypniji>

**В січні 2018 року до Ради з питань судової реформи звернулися голови рад адвокатів регіонів з приводу того, що регіональні спільноти не мали можливості брати участь у розробці законопроекту. Голови РАР закликали надати їм право присутності на засіданнях Робочої групи при обговоренні змін до закону “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”.**

**8 лютого 2018 року прийнята Резолюція спільної наради голів рад адвокатів регіонів та голів кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури регіонів за участі представників адвокатів регіонів у складі Ради адвокатів України**



<https://goo.gl/PizcbG>

Представники регіональних органів адвокатського самоврядування всієї України закликали проводити реформу на інституційній основі чинної моделі органів адвокатського самоврядування. На користь такого еволюційного підходу свідчить той факт, що чинний закон відповідає висновку Венеціанської комісії від жовтня 2011 року та зобов'язанням України перед ПАРЕ і чинним стандартам Європейського Союзу. Ухвалення цього закону було однією з умов для укладання Угоди про асоціацію з ЄС.

Представники регіональних органів адвокатського самоврядування, представники адвокатів регіонів у складі РАУ виступили проти запропонованої Робочою групою зміни процедури доступу до адвокатської професії.

За підсумками обговорення учасники наради вирішили відхилити запропоновану редакцію законопроекту Робочої групи в частині доступу до професії, органів адвокатського самоврядування, механізму реалізації положень Конституції щодо виключного права на представництво адвокатів в судах;

**9 лютого відбувся круглий стіл «Адвокатське самоврядування: шляхи вдосконалення», організований Радою з питань судової реформи та проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Участь у круглому столі взяли голови РАР, представники НААУ у Робочій групі. Голови КДКА та комітетів НААУ не змогли потрапити до списку запрошених.**

# Кулуарна підміна тексту законопроекту і загроза руйнування адвокатського самоврядування

15 грудня 2016 року робоча група ухвалила остаточну версію змін до закону про адвокатуру та адвокатську діяльність. Цей текст ніколи не опрацьовувався робочою групою та був одразу внесений та затверджений без участі представників НААУ на цьому засіданні.

16 грудня 2016 року Рада адвокатів України публічно назвала неприйнятним проект закону про зміни до закону “Про адвокатуру та адвокатську діяльність” як через його зміст, так і через спосіб його розгляду та схвалення робочою групою Ради з питань судової реформи. РАУ звернулася до Ради з питань судової реформи та Президента із закликом зупинити його передачу до парламенту.



<https://goo.gl/6LBbfq>

Адвокатура вказала на численні суперечності, неузгодженості з положеннями чинного законодавства, насамперед, з Указом Президента №276/2015 “Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки”. Указ прямо передбачає “зміцнення на інституційному рівні Національної асоціації адвокатів України для забезпечення належної професійної діяльності адвокатури, управління юридичними професіями та представництва колективних інтересів адвокатів”.

НААУ звернулася з приводу цієї ситуації до Ради адвокатських та правничих товариств Європи (CCBE).



<https://goo.gl/5YMphA>

## Впродовж 2016-2018 років Радою адвокатів України ухвалена низка рішень, якими засуджується недемократичний шлях спроб реформування інституту адвокатури і внесення змін до профільного законодавства у втаємничений спосіб

15 січня 2018 року РАУ у відкритому Зверненні заявила, що з грудня 2016 року процес реформи адвокатури так і не був організований владою у відповідності до міжнародних стандартів регулювання адвокатської професії, принципів демократичного урядування, публічності та відкритості дій влади. Право адвокатури, яку у відносинах з органами влади представляє Національна асоціація адвокатів України, на участь у напрацюванні змін до профільного закону не було дотримано, а офіційне представництво професії було підмінене у маніпулятивний спосіб шляхом залучення окремих громадських організацій та адвокатів.

Обговорення проекту змін до закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» відновлено 15 січня 2018 року.

У лютому 2018 року відбулося 4 засідання Ради з питань судової реформи за участю членів Робочої групи з метою фінальної підготовки законопроекту. НААУ надала численні пропозиції щодо захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності, доступу до професії та системи самоврядування, а також пропозиції змін до Кримінального процесуального кодексу <http://unba.org.ua/news/2985-naau-nadala-propozicii-zmin-do-kpk-v-hodi-reformi-advokaturi.html> та Податкового кодексу <http://unba.org.ua/news/2992-naau-proponue-radi-z-pitan-sudovoi-reformi-nadati-advokatom-pravo-pracuvati-za-sproshenoju-sistemoyu-opodatkuvannya.html>. Представники НААУ застерігали членів РСР щодо ризиків втрати незалежності адвокатури у разі руйнування стабільної системи адвокатського самоврядування. Такі наслідки стануть неминучими, якщо буде впроваджений поділ національного інституту адвокатури на 27 регіональних палат, змішування самоврядних повноважень за функціональним і територіальним принципом.

**16 лютого 2018 року відбулося завершальне засідання Ради з питань судової реформи у розширеному складі. В результаті серії обговорень проект закону зазнав мінімальних змін та ігнорує фактично весь масив пропозицій, офіційно внесених адвокатурою. Більшість присутніх членів РСР ставилися до дискусії формально, брали пасивну участь і не висловлювали компетентної думки щодо реформи адвокатури.**

**Встановити наявність кворуму під час цього та попередніх засідань РСР, визначити порядок проведення голосувань не видається можливим.**

**Процедурна невизначеність цих обговорень створила сприятливі умови для ігнорування найбільш принципових заперечень та маніпуляцій текстом законопроекту на його подальшому шляху до парламенту.**

**Наразі виникає ризик повторення ситуації 2016 року, коли схвалений Робочою групою текст законопроекту кардинально відрізнявся від того, який проходив обговорення.**

**Законопроект, який Рада судової реформи запропонує Президенту України, може виявитися таким, що суперечить Стратегії судової реформи; імплементованим у чинному законодавстві стандартам Ради Європи та ЄС, рекомендаціям ПАРЕ та іншим міжнародним зобов'язанням України. Однозначно можна стверджувати про те, що законопроект не відповідає реальним потребам адвокатської спільноти і цілям зміцнення незалежності і самоврядності інституту адвокатури в Україні.**

**Передаючи Президенту України законопроект такого змісту, Рада з питань судової реформи перекладає на Главу держави політичну відповідальність за підміну цілей судової реформи, відступ від принципів верховенства права і стандартів демократії.**



Рішень  
РАУ

6



Звернень до  
Президента  
України

4

23 грудня 2016 року ССВЕ у листі до Президента України закликала утриматися від запровадження будь-яких змін до профільного законодавства без консультацій з Національною асоціацією адвокатів України. Найбільша європейська організація адвокатів вказала на те, що незалежність адвокатської професії та її самоврядність визнаються як Рекомендаціями Ради Європи від 25 жовтня 2000 року, так і Основними принципами ООН щодо ролі адвокатів (14 грудня 1990 року). Також, ключові документи ССВЕ, як-от Хартія основних принципів європейської юридичної професії та Кодекс поведінки європейських адвокатів на рівні з іншими визнають незалежність професії та її самоврядність ключовими цінностями.

2 листопада 2017 року ССВЕ вдруге звернулася до Президента України із закликом утриматися від внесення змін до профільного закону без належної консультації з НААУ.



Інтервенційних  
листів ССВЕ

2

Було звернуто увагу Глави держави на те, що Адміністрація Президента не інформує НААУ щодо напрацювання таких змін і не надає можливості ознайомитися з текстом документа. ССВЕ зазначила, що “незалежність юридичної професії не може бути гарантована без незалежної професійної асоціації та саморегулювання професії, а все законодавство, яке стосується адвокатського самоврядування, не може змінюватися без попередження і консультацій і тим більше в таємний спосіб

## Маніпуляція європейськими стандартами

**Звіт по результатах оцінки потреб адвокатського самоврядування в Україні (проект Ради Європи «Консолідація реформи правосуддя в Україні) – презентований 14 грудня 2017 року.**

Опублікований із застереженням про те, що погляди авторів звіту не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи. Автори звіту – Ритіс Йокубаускас та Ранко Пеліцарич.

Звіт прямо суперечить міжнародно-правовим документам Ради Європи, Організації Об'єднаних націй, Європейського Суду з прав людини, рекомендаціям Венеціанської комісії, на основі яких ухвалено чинний закон «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та створено систему адвокатського самоврядування.

Експерти не досліджували офіційні документи діяльності адвокатського самоврядування (документи фінансової звітності, функціонування Єдиного реєстру адвокатів України, статистичні звіти про діяльність вищих органів адвокатського самоврядування, документація організації роботи кваліфікаційно-дисциплінарних комісій, управлінську документацію Секретаріату НААУ, документи методичного забезпечення діяльності регіональних рад адвокатів, внутрішній нормативний матеріал щодо забезпечення гарантій адвокатської діяльності та незалежності адвокатів та ін.).

• Поза увагою експертів Ради Європи залишилися реальні потреби органів адвокатського самоврядування.

• Звіт пропонує шлях до ліквідації єдиної професійної організації адвокатів, яка створена відповідно до рекомендацій ПАРЕ та оцінок Венеціанської комісії.

• Звіт містить численні пропозиції зарегулювання внутрішньо-управлінських процесів органів адвокатського самоврядування.

• В результаті реалізації пропозицій звіту відбудеться незаконне втручання держави в організаційні процеси функціонування адвокатської спільноти.

## **НААУ запропонувала не затверджувати звіт і створити нову експертну робочу групу з числа експертів Ради Європи і представників Національної асоціації адвокатів України (в тому числі регіональних органів адвокатського самоврядування)**

РАУ 15 грудня 2017 року прийняла Рішення № 265 від «Про звернення до Ради Європи, Парламентської асамблеї Ради Європи, Ради адвокатських та правничих товариств Європи (ССВЕ) з приводу Звіту експертів Ради Європи «По результатах оцінки потреб адвокатського самоврядування в Україні», а також їх професійності і незалежності.

22 грудня 2017 року НААУ направила лист Генеральному Секретарю Ради Європи Турбйорну Ягланду; Голові Міністрів Ради Європи Андерсу Самуельсену; Представнику Генерального Секретаря Ради Європи з питань координації співробітництва Ради Європи Мортену Енбергу щодо звіту «По результатах оцінки потреб адвокатського самоврядування в Україні».

## **Звіт щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та інших пов'язаних законодавчих актів України (проект Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні») – опублікований 21 грудня 2017 року. Автори звіту – Ритіс Йокубаускас та Вахе Грігорян.**

- Формат підготовки звіту став підставою для Резолюції РАУ з приводу неприйнятного процесу розробки та опрацювання змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» без участі та погодження його змісту з єдиною професійною організацією адвокатів України (прийнята 14 жовтня 2017 року).
- НААУ звернулася до Голови ПАРЄ Стелли Кіріакідес з проханням зробити усе можливе для направлення законопроекту до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) з метою надання висновку про відповідність європейським стандартам та цінностям ще до внесення до ВРУ.
- Звіт містить твердження про те, що надмірно детальне регулювання діяльності адвокатського самоврядування “може бути виправдане значними змінами в структурі самоврядування, але після перехідного періоду, потрібного для завершення реформи адвокатури, слід прагнути до дерегуляції самоврядування”. Той факт, що створена на підставі чинного закону система органів адвокатського самоврядування відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії, як власне і сам чинний закон “Про адвокатуру та адвокатську діяльність” у Звіті не згадується. Ігнорування цього факту ставить під серйозний сумнів повноцінність проведеної експертної оцінки та її об'єктивність.

При підготовці звіту експертами не було проаналізовано корупційні ризики, які містить законопроект. Можливості для корупційних зловживань відкривають численні суперечності між різними статтями законопроекту, термінологічна невизначеність та наявність оціночних суджень, особливо в частині регулювання доступу до професії та притягнення до дисциплінарної відповідальності, розподілу адвокатських внесків.

Схвалено положення законопроекту щодо можливості адвокатів на державній службі зберігати право на представництво в судах, хоча воно містить очевидну колізію з гарантіями адвокатської діяльності та обсягом професійних прав, принципом незалежності адвокатури.

## **Підхід авторів звіту, який виключив консультації з офіційним представником адвокатури, прямо суперечить європейським та міжнародним стандартам.**

# Міжнародні стандарти для інституту адвокатури. Виконані зобов'язання України і ризику відступу

Основні положення про роль адвокатів (ООН, вересень 1990 р.) Ст. 24 «адвокати мають право вступати в професійні об'єднання, які діють на засадах саморегулювання і представляють інтереси адвокатів, сприяють підвищенню їхньої кваліфікації та захищають добросовісність професії». Такі об'єднання «співпрацюють з властями для забезпечення ефективного та рівного доступу всіх і кожного до правових послуг, щоби адвокати могли, без неналежного втручання в їхні дії, радити і допомагати своїм клієнтам відповідно до закону, визнаних професійних стандартів і норм професійної етики». Виконавчі органи асоціацій повинні обиратися їх членами і здійснювати свої функції без втручання ззовні.

- 26 вересня 1995 року - Висновок ПАРЕ N 190 (1995) «Щодо заявки України на вступ до Ради Європи». Однією з умов прийняття України до Ради Європи прописувалося зобов'язання ухвалити спеціальний закон про захист правничої професії та засновувати професійну асоціацію адвокатів.
- 25 жовтня 2000 року - Рекомендації № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів. Комітет Міністрів звертає увагу органів влади європейських держав, що необхідно поважати діяльність адвокатських колегій та інших професійних об'єднань адвокатів в частині їх незалежності від неналежних обмежень або втручання.
- 05 жовтня 2005 року - Звіт «Про виконання Україною обов'язків і зобов'язань», Резолюція ПАРЕ № 1466 та Рекомендація ПАРЕ № 1 722. Україні пропонувалося виконати раніше взяті на себе зобов'язання, в тому числі зі створення незалежної єдиної професійної асоціації адвокатів як складової процесу реформування загальної системи правосуддя.

## Пояснювальний Меморандум чітко і вичерпно закріплює позицію Ради Європи щодо статусу адвокатської професії і професійної асоціації адвокатів України

### Пункт 146 Меморандуму.

У 1995 році Україна зобов'язалася захистити статус юридичної професії законом і створити професійну асоціацію адвокатів (Висновок №190 (1995), підпункт 11.іх.).

### Пункт 150 Меморандуму.

Професійна асоціація адвокатів має бути самоврядним органом, що представляє адвокатську спільноту країни, має бути заснована на підставі закону, брати участь у ліцензуванні адвокатів і позбавленні права на адвокатську діяльність, сприяти дотриманню адвокатами кодексу їхнього поведінки і професійної етики за допомогою повноваження зі здійснення дисциплінарного провадження тощо.

### Пункт 154 Меморандуму.

«Дорожня карта» щодо виконання Плану дій Україна-ЄС у 2005 році передбачає підтримку Міністерством юстиції прийняття змін до закону про адвокатуру, які стосуються створення професійної асоціації адвокатів. У квітні 2005 року Міністерство юстиції створило робочу групу для підготовки нової редакції закону про адвокатуру.

### • Резолюція ПАРЕ № 1466 (2005) «Про виконання зобов'язань і обов'язків України.

Україні для виконання прийнятих на себе зобов'язань по членству в Раді Європи пропонувалося утворити професійну асоціацію адвокатів шляхом прийняття нового закону про адвокатуру без подальшого зволікання, як це вимагається підпунктом 11.іх. Висновку ПАРЕ №190, та відповідно до принципів Ради Європи і практики Європейського Суду з прав людини.



Більше 20 років органи Ради Європи займали послідовну і однозначну позицію: створення єдиної професійної організації адвокатів України - обов'язкова умова євро інтеграційних прагнень нашої держави, критерій відповідності правового порядку і правосуддя України європейським стандартам. Потребу в створенні в Україні такого адвокатського утворення визнали як Рада Європи (у 1996 р., при наданні Україні членства в РЄ), так і інші міжнародні організації.

10 червня 2005 року - лист Ради адвокатських колегій і правничих об'єднань Європи (CCBE) від на ім'я Голови Верховної Ради України. Запропоновано підтримку зусиллям на створення загальнонаціонального незалежного саморегулюючого професійного об'єднання адвокатів. Рекомендовано дотримуватися Рекомендації Ради Європи Rec (2000) 21 про свободу професії адвоката (жовтень 2000 р), де зазначено, що «адвокатські колегії та інші професійні правничі об'єднання мають бути саморегулюючими утвореннями, незалежними від влади і від широкого загалу».

14-15 жовтня 2011 року - Спільний Висновок «Щодо проекту закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» Європейської комісії «До демократії через право» (Венеціанська Комісія) та Дирекції з питань правосуддя та людської гідності в складі Генеральної Дирекції з прав людини та верховенства права Ради Європи.

Даний документ остаточно закріпив в якості одного з базисних принципів побудови незалежної адвокатського самоврядування - створення єдиної, цілісної професійної асоціації адвокатів України. В 2012 році, цей заснований на європейських стандартах постулат і був реалізований в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Практика Європейського Суду з прав людини з приводу заборони втручання ззовні у внутрішню діяльність громадських об'єднань (в тому числі і професійних організацій) як з боку державних органів, так і господарюючих суб'єктів, і фізичних осіб.

**14 грудня 2017 року –Звіт «По результатах оцінки потреб адвокатського самоврядування в Україні», підготовлений в рамках проекту «Консолідація реформи в сфері юстиції в Україні». Автори звіту, експерти Ради Європи Ритіс Йокубаускас і Ранко Пеліцаріч запропонували шляхи втручання в механізми функціонування адвокатського самоврядування України ззовні.**

Містить рекомендації припинити роботу кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатів в якості окремих юридичних осіб; знизити склад Ради адвокатів України; перерозподілити повноваження між структурними підрозділами НААУ; позбавити керівників асоціації частини їх повноважень; відрегулювати кадрові питання секретаріату НААУ; втручатися в питання бюджетування і фінансового забезпечення роботи НААУ; потреби державного регулювання багатьох інших питань внутрішньогосподарської діяльності Національної асоціації адвокатів України.

**Щоб уникнути ситуації, коли нові законодавчі ініціативи щодо вдосконалення української адвокатури будуть вступати в протиріччя з чинним документами Ради Європи, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейського Суду з прав людини, Венеціанської Комісії, НААУ наполягає на отриманні експертного висновку в Європейську комісію «До демократії через право» (Венеціанська Комісія) перед розглядом таких законопроектів у парламенті.**

**НААУ закликала Раду Європи уважно стежити за ходом здійснення реформ у сфері правосуддя та якістю реалізації програм і проектів, щоб уникнути руйнування Національної асоціації адвокатів України - єдиної недержавної професійної організації адвокатів, створеної на реалізацію Висновку № 190 (1995) ПАРЕ щодо вступу України до Ради Європи від 26 вересня 1995 року і численних її резолюцій.**