



РІШЕННЯ № 161

Про звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення норм чинного законодавства та Конституції України

«13» червня 2016 року

м. Одеса

Рада адвокатів України, обговоривши за пропозицією Голови Ради адвокатів України питання про існування неоднозначної судової практики щодо застосування положень Конституції України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України при вирішенні справ з приводу оскаржень рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм, вважає, що дане питання потребує чіткого врегулювання та вироблення єдиної позиції в судовому правозастосуванні, оскільки така невизначеність правил розгляду зазначених спорів, серед іншого, породжує звернення з однорідними позовами одних і тих же осіб/адвокатів з одного і того ж предмету спору в різні суди загальної юрисдикції.

У зв'язку з наведеним, Рада адвокатів України прийшла до висновку про необхідність звернення до Конституційного Суду України щодо надання офіційного тлумачення положень статей 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України (в контексті положень частини першої статті 55 Конституції України) в частині судової юрисдикції розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм.

Обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень частин першої статті 55 Конституції України у взаємозв'язку із статтями 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі за текстом

– КАС України) та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України (далі за текстом – ЦПК України) полягає у наступному.

Згідно з практикою Конституційного Суду України під неоднозначним застосуванням положень Конституції України або законів України слід розуміти різне застосування одних і тих же норм цих правових актів судами України, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин (Ухвала Конституційного Суду України від 12 травня 2010 року № 31-у/2010). З аналізу судових рішень, на думку Ради адвокатів України, вбачається неоднозначне застосування положень частини першої статті 17 КАС України щодо поширення юрисдикції адміністративних судів на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням організаційними формами адвокатського самоврядування владних управлінських функцій.

Підтвердженням неоднозначності є те, що спори між адвокатами та органами адвокатського самоврядування у справах №№ 825/2670/14, 809/2722/14, 2а-12752/12/2670, 2а-5162/11/2670 (27/73), 821/4644/13-а були вирішені судами першої, апеляційної та касаційної інстанції за правилами адміністративного судочинства (відкрита для загального доступу база даних судових рішень за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/>).

Натомість, у справах №№ 815/6770/13-а, 825/1440/14, К/9991/57169/11-С, 826/5226/14 Вищий адміністративний суд України скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій і закриття провадження у справі з тих підстав, що спори з органами адвокатського самоврядування не підсудні судам адміністративної юрисдикції та повинні вирішуватися в порядку ЦПК України (відкрита для загального доступу база даних судових рішень за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/>).

У рішеннях Верховного Суду України також викладена неоднакова правова позиція, зокрема, у постановках Верховного Суду України від 30 червня 2015 року у справі № 21-183а15, від 27 січня 2016 року у справі № 6-2750цс15, та від 02 лютого 2016 року у справі № 21-2032-а15 визначено, що спори зазначеної категорії підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства.

Разом з тим, у постановках Верховного Суду України від 08 вересня 2015 року у справі № 21-1767а15, та від 17 лютого 2016 року у справі № 6-2873цс15 резюмовано, що такі спори не є публічно-правовими і повинні розглядатися за правилами ЦПК України.

Отже, наразі склалась судова практика неоднакового застосування судами положень КАС України та ЦПК України під час вирішення питання щодо юрисдикції спорів між адвокатами та органами адвокатського самоврядування, єдиний критерій для розмежування адміністративної та цивільної підсудності справ даної категорії не визначений, що у сукупності ускладнює реалізацію громадянами їх права на доступ до правосуддя, регламентованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та конституційного права на судовий захист, передбаченого статтею 55 Конституції України.

Крім того, незрозумілим та потребує роз'яснення визнання або не визнання Національної асоціації адвокатів України, яка є юридичною особою та діє через організаційні форми адвокатського самоврядування, та даних організаційних форм адвокатського самоврядування суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції та, у зв'язку з цим, чи поширюється на них юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.

З огляду на викладене та із врахуванням пропозицій, зауважень та доповнень членів Ради адвокатів України до запропонованого проекту конституційного звернення, керуючись статтею 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Положенням про Раду адвокатів України, Рада адвокатів України **вирішила:**

1. Звернутися до Конституційного Суду України з проханням надати офіційне тлумачення положень статей 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України (у контексті положень частини першої статті 55 Конституції України) в частині судової юрисдикції розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм.
2. Прийняти в цілому запропонований проект конституційного звернення, доручивши Голові Ради адвокатів України у випадку необхідності внести редакційні правки (додається).
3. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити ради адвокатів та кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури регіонів, а також адвокатів, шляхом оприлюднення цього рішення на офіційному веб-сайті Національної асоціації адвокатів України.

Голова Ради адвокатів України

[підпис]

Л.П. Ізовітова

Секретар Ради адвокатів України

[підпис]

П.М. Гречківський

Додаток 1

до рішення РАУ від 13.06.2016
№ 161

До Конституційного Суду України
вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033

Заявник: Національна асоціація адвокатів України
вул. Ярославська, 6, пов. 5, м. Київ, 04071
електрона адреса: www.unba.org.ua
тел. 044-392-73-71

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

щодо офіційного тлумачення положень статей 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України у контексті положень частини першої статті 55 Конституції України в частині судової юрисдикції розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм

Статтею 59 Основного Закону України визначено, що кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Правові засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05 липня 2012 року № 5076-VI».

Відповідно до положень Закону № 5076-VI, адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку чинного Закону.

Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність.

З метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів та вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування.

Відповідно до статті 1 Закону № 5076-VI, адвокатське самоврядування – гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури в порядку, встановленому Законом.

В свою чергу, Національна асоціація адвокатів України, яка є недержавною некомерційною професійною організацією, що об'єднує всіх адвокатів України та утворена з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування реалізуючи своє конституційне право, надане відповідно до частини другої статті 150 Конституції України, пунктом 1, 2 частини другої статті 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та статтею 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» вимушена звернутися із конституційним зверненням до Конституційного Суду України для офіційного тлумачення Конституції України, Закону № 5076-VI», Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV та Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV.

Відповідно до положень статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» під поняттям конституційного звернення слід розуміти клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи.

Слід також наголосити, що відповідно до Закону України "Про Конституційний Суд України" у конституційному зверненні зазначаються статті (окремі положення) закону України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України, та обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень законів України; підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (пункти 3, 4 частини другої статті 42, стаття 94). Таким чином, суб'єкт права на конституційне звернення повинен зазначити конкретні положення законів України, щодо офіційного тлумачення яких він звертається до Конституційного Суду України, вказавши, що саме в них потребує роз'яснення.

Суб'єктами права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом України у випадку, передбаченому пунктом 4 статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», є громадянин України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

Обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень частин першої статті 55 Конституції України у взаємозв'язку із статтями 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі за текстом – КАС України) та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України (далі за текстом – ЦПК України) полягає у тому, що наразі існує неоднозначна судова практика щодо застосування статті 17 КАС України та статті 15 ЦПК України при вирішенні справ з приводу оскаржень

рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм, що, на думку Національної асоціації адвокатів України, обумовлює необхідність чіткого врегулювання даного питання та вироблення єдиної позиції в судовому правозастосуванні.

Більше того, така невизначеність правил розгляду зазначених спорів, породжує можливі звернення з однорідними позовами одних і тих же осіб/адвокатів з одного і того ж предмету спору в різні суди загальної юрисдикції.

Згідно з практикою Конституційного Суду України під неоднозначним застосуванням положень Конституції України або законів України слід розуміти різне застосування одних і тих же норм цих правових актів судами України, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин (Ухвала Конституційного Суду України від 12 травня 2010 року № 31-у/2010). З аналізу судових рішень, копії яких долучено до конституційного звернення, на нашу думку, вбачається неоднозначне застосування положень частини першої статті 17 КАС України щодо поширення юрисдикції адміністративних судів на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням організаційними формами адвокатського самоврядування владних управлінських функцій.

Підтвердженням неоднозначності є те, що спори між адвокатами та органами адвокатського самоврядування у справах №№ 825/2670/14, 809/2722/14, 2а-12752/12/2670, 2а-5162/11/2670 (27/73), 821/4644/13-а були вирішені судами першої, апеляційної та касаційної інстанції за правилами адміністративного судочинства (відкрита для загального доступу база даних судових рішень за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/>).

Натомість, у справах №№ 815/6770/13-а, 825/1440/14, К/9991/57169/11-С, 826/5226/14 Вищий адміністративний суд України скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій і закриття провадження у справі з тих підстав, що спори з органами адвокатського самоврядування не підсудні судам адміністративної юрисдикції та повинні вирішуватися в порядку ЦПК України (відкрита для загального доступу база даних судових рішень за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/>).

У рішеннях Верховного Суду України також викладена неоднакова правова позиція, зокрема, у постановках Верховного Суду України від 30 червня 2015 року у справі № 21-183а15, від 27 січня 2016 року у справі № 6-2750цс15, та від 02 лютого 2016 року у справі № 21-2032-а15 визначено, що спори зазначеної категорії підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства.

Разом з тим, у постановках Верховного Суду України від 08 вересня 2015 року у справі № 21-1767а15, та від 17 лютого 2016 року у справі № 6-2873цс15 резюмовано, що такі спори не є публічно-правовими і повинні розглядатися за правилами ЦПК України.

Отже, на теперішній час склалась судова практика неоднакового застосування судами положень КАС України та ЦПК України під час вирішення питання щодо юрисдикції спорів між адвокатами та органами адвокатського самоврядування, єдиний критерій для розмежування адміністративної та цивільної підсудності справ даної категорії не визначений, що у сукупності ускладнює реалізацію громадянами їх права

на доступ до правосуддя, регламентованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та конституційного права на судовий захист, передбаченого статтею 55 Конституції України.

Таким чином, як вже зазначалося, згідно з правовою позицією Конституційного Суду України під неоднозначним застосуванням положень Конституції України або законів України слід розуміти різне застосування одних і тих же норм цих правових актів судами України, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин (Ухвала Конституційного Суду України від 12 травня 2010 року № 31-у/2010). Аналіз наведених судових рішень, копії яких долучено до конституційного звернення, дає підстави стверджувати, що відмінності у цих судових рішеннях пов'язані з різним розумінням змісту словосполучення "здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій", що міститься у частині першій статті 17 КАС України, яке по суті є нечітким та неоднозначним і незрозумілим за однакових юридично значимих фактичних обставинах у наведених справах.

Разом з тим, суб'єкт права на конституційне звернення повинен зазначити конкретні положення законів України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України, вказавши, що в них є незрозумілим та потребує роз'яснення, а також обґрунтувати необхідність в офіційному тлумаченні цих положень, навівши факти їх неоднозначного застосування органами державної влади (Ухвала Конституційного Суду України від 5 жовтня 2015 року № 45-у/2015).

Таким чином, є незрозумілим та потребує роз'яснення визнання або не визнання Національної асоціації адвокатів України, яка є юридичною особою та діє через організаційні форми адвокатського самоврядування, та даних організаційних форм адвокатського самоврядування суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції та, у зв'язку з цим, чи поширюється на них юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.

Отже Національна асоціація адвокатів України вважає, що неоднозначне застосування положень частини першої статті 17 КАС України призвело до порушення її права на доступ до правосуддя, закріпленого частиною першою статті 55 Конституції України та пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Відповідно до положень статті 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції України, який забезпечує єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд України, зокрема здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Відповідно до частини 1 та пункту 5 частини 2 статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Пленум Верховного Суду

України є колегіальним органом, до складу якого входять усі судді Верховного Суду України.

Пленум Верховного Суду України приймає рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

30 травня 2016 року Пленум Верховного Суду України постановою № 11 відмовив у зверненні до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення вище вказаних положень та зазначив, що в даному випадку Верховний Суд України не є належним суб'єктом звернення до Конституційного Суду України.

Також згідно зі статтею 150 Основного Закону України та правовою позицією Конституційного Суду України юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на чинні нормативно-правові акти (їх окремі положення) (Рішення від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001, ухвали від 23 березня 2012 року № 8-у/2012, від 2 жовтня 2012 року № 25-у/2012). На час звернення до Конституційного Суду України положення частини першої статті 17 КАС України є чинними, а отже на них поширюється юрисдикція Конституційного Суду України

Разом з тим відповідно до ч. 3 ст. 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» Національна асоціація адвокатів України є юридичною особою та діє через організаційні форми адвокатського самоврядування, передбачені цим Законом. З цією метою, Національна асоціація адвокатів України прагне отримати офіційну інтерпретацію норм, які були застосовані при розв'язанні спірних правовідносин, з метою забезпечення реалізації та захисту як своїх конституційних прав та свобод, так і її членів, яких представляє та захищає.

Враховуючи вище викладене, беручи до уваги те, що офіційне тлумачення положень статей 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України в контексті положень частини першої статті 55 Конституції України в частині судової юрисдикції розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм, є конституційною гарантією права юридичної особи на доступ до суду, зокрема права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, керуючись ст. ст. 2, 13, 38, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»,-

прошу Конституційний Суд України:

1. Відкрити конституційне провадження за даним зверненням.
2. Повідомити Національну асоціацію адвокатів України про день, час та місце розгляду конституційного звернення.
3. За результатами розгляду конституційного звернення надати офіційне тлумачення положень статей 45, 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 17 Кодексу адміністративного судочинства

України та статті 15 Цивільного процесуального кодексу України в контексті положень частини першої статті 55 Конституції України в частині судової юрисдикції розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів адвокатського самоврядування та/або організаційних форм.

4. Під час конституційного провадження надати офіційне тлумачення, з наступних проблемних питань:

- Спори між адвокатами та/або органами адвокатського самоврядування, організаційними формами адвокатського самоврядування є публічно-правовими;

- Національна асоціація адвокатів України, яка є юридичною особою та діє через організаційні форми адвокатського самоврядування (а також самі організаційні форми адвокатського самоврядування) є суб'єктом владних повноважень та/або іншим суб'єктом, які здійснюють владні управлінські функції;

- Національна асоціація адвокатів України, як юридична особа, відповідно до делегованих повноважень визначених в статті 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» має ознаки юридичної особи публічного права;

- Органи адвокатського самоврядування та/або організаційні форми, перелік яких визначено в статті 46 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» відповідно до наданих Законом повноважень, здійснюють владні управлінські функції.

Для участі у конституційному провадженні за цим зверненням відповідно до прийнятого рішення Ради адвокатів України № 161 від 13 червня 2016 року уповноважується Голова Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, Перший проректор Вищої школи адвокатури при Національній асоціації адвокатів України Дроздов Олександр Михайлович та член Ради адвокатів України Каденко Оксана Олегівна.

Додаток:

1. Конституційне звернення в 3-х примірниках;
2. Статут Національної асоціації адвокатів України, затверджений 17.11.2012 року рішенням Установчого з'їзду адвокатів України, зі змінами;
3. Постанова Верховного Суду України від 30 червня 2015 року у справі № 21-183а15;
4. Постанова Верховного Суду України від 27 січня 2016 року у справі № 6-2750цс15;
5. Постанова Верховного Суду України від 02 лютого 2016 року у справі № 21-2032-а15;
6. Постанова Верховного Суду України від 08 вересня 2015 року у справі № 21-1767а15;
7. Постанова Верховного Суду України від 17 лютого 2016 року у справі № 6-2873цс15;

8. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 11 від 30 травня 2016 року;
9. Рішення Ради адвокатів України № 161 від 13 червня 2016 року «Про звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення норм чинного законодавства та Конституції України».

Голова

**Національної асоціації адвокатів України,
Ради адвокатів України**

[підпис] Л.П. Ізовітова