



## КИЇВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

### РІШЕННЯ

### ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

13 вересня 2023 року № 320/9411/23

Київський окружний адміністративний суд у складі головуючого судді Дудіна С.О., розглянув у порядку письмового провадження за правилами загального позовного провадження адміністративну справу за позовом Хабібулліна Вадима Монеv'яровича до Недержавної некомерційної професійної організації «Національна асоціація адвокатів України» в особі Ради адвокатів України, за участі третьої особи, що не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору на стороні відповідача – Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, про визнання протиправним та нечинним рішення.

**Суть спору:** до Київського окружного адміністративного суду звернувся Хабібуллін Вадим Монеv'ярович з позовом до Недержавної некомерційної професійної організації «Національна асоціація адвокатів України» в особі Ради адвокатів України, у якому просить суд визнати протиправним та нечинним з моменту його прийняття рішення Ради адвокатів України №144 від 16-17.11/2022 «Про Реєстр дисциплінарних проваджень».

Позовні вимоги обґрунтовані протиправністю оскаржуваного рішення Ради адвокатів України №144 від 16-17.11/2022 «Про Реєстр дисциплінарних проваджень», яким встановлено та затверджено плату за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, а також плату за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень. Позивач стверджує, що оскільки судовими рішеннями в адміністративних справах №816/2353/17 та №640/28561/20 вже були визнані протиправними та нечинними з моменту їх прийняття аналогічні рішення Ради адвокатів України, оскаржуване у цій справі рішення так само має бути визнано протиправним та нечинним.

Ухвалою Київського окружного адміністративного суду від 25.05.2023 звільнено позивача від сплати судового збору за звернення до суду з позовною заявою. Відкрито провадження в адміністративній справі для її розгляду за правилами загального позовного провадження. Призначено підготовче засідання по справі.

Ухвалою Київського окружного адміністративного суду від 20.06.2023 залучено до участі у справі в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача, Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури.

Відповідач та третя особа проти задоволення позовних вимог заперечили з тих підстав, що діяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури як органів адвокатського самоврядування не фінансується за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів. Разом з тим, законодавець передбачив можливість утримання органів адвокатського самоврядування за рахунок інших не заборонених законом джерел (пункт 6 частина перша статті 58 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Крім того, метою прийняття рішення №144 від 16-17.11/2022 «Про Реєстр дисциплінарних проваджень» є створення єдиної системи та зберігання інформації про притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності.

Крім того, відповідач та третя особа стверджують про відсутність порушеного права позивача, що є окремою та достатньою підставою для відмови у задоволенні позову.

Ухвалою Київського окружного адміністративного суду від 08.08.2023 відмовлено у задоволенні клопотання Незвіського Дмитра Ярославовича про залучення його до участі у справі в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача. Відмовлено у задоволенні клопотання позивачу про залучення до участі у справі в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача, Національного агентства з питань запобігання корупції.

Усною ухвалою суду від 08.08.2023, постановленою без виходу до нарадчої кімнати, із занесенням до протоколу судового засідання, було закрито підготовче провадження та призначено судові засідання для розгляду справи по суті на 12.09.2023 о 15 год. 00 хв.

Усною ухвалою суду від 12.09.2023, постановленою без виходу до нарадчої кімнати, із занесенням до протоколу судового засідання, було залишено без розгляду заяву Гаражно-будівельного кооперативу «Сирена» про залучення до участі у справі в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача, у зв'язку з пропуском процесуального строку на її подання (подана після закриття підготовчого провадження).

У судові засідання 12.09.2023 позивач не з'явився, однак згідно раніше поданого клопотання просив здійснювати розгляд справи за його відсутністю.

Представник третьої особи у судові засідання 12.09.2023 також не з'явився, про причини неявки суду не повідомив, про дату та час

судового засідання був проінформований належним чином під розписку у минулому судовому засіданні.

У судовому засіданні 12.09.2023 представник відповідача проти задоволення позовних вимог заперечувала повністю та після надання пояснень по справі заявила клопотання про здійснення подальшого розгляду справи у порядку письмового провадження.

Відповідно до частини третьої статті 194 Кодексу адміністративного судочинства України учасник справи має право заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі учасники справи, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

Згідно з частиною дев'ятою статті 205 Кодексу адміністративного судочинства України якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, визначених цією статтею, але всі учасники справи не з'явилися у судовому засіданні, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу у письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта.

Враховуючи заявлені клопотання позивача та представника відповідача, а також приймаючи до уваги належне повідомлення третьої особи про розгляд справи, однак її неприбуття до суду, протокольною ухвалою суду від 12.09.2023, постановленою без виходу до нарадчої кімнати із занесенням до протоколу судового засідання, вирішено здійснювати подальший розгляд справи в порядку письмового провадження.

Розглянувши подані документи і матеріали, всебічно і повно з'ясувавши усі фактичні обставини справи, на яких ґрунтується позов, об'єктивно оцінивши докази, які мають юридичне значення для розгляду справи і вирішення спору по суті, суд

### **В С Т А Н О В И В:**

16-17 листопада 2022 року Радою адвокатів України було прийнято рішення №144 «Про Реєстр дисциплінарних проваджень», яким вирішено:

1. Створити Реєстр дисциплінарних проваджень та доручити його ведення Раді адвокатів України.
2. Раді адвокатів України забезпечити публікацію Реєстру дисциплінарних проваджень на офіційному веб-сайті Національної асоціації адвокатів України.
3. Встановити та затвердити плату за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень у розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання заяви (скарги) щодо поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність.

Плата здійснюється особою, яка подає заяву (скаргу) щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, шляхом її перерахування двома платежами згідно наступного розподілу:

- 90% від одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання заяви (скарги), - на рахунок відповідної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури регіону;

- 10% від одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання заяви (скарги), - на рахунок Національної асоціації адвокатів України.

4. Встановити та затвердити плату за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень у розмірі 30% від одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання скарги на рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

Плата здійснюється особою, яка подає скаргу на рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, шляхом її перерахування на рахунок Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

ВКДКА, з метою забезпечення ведення Реєстру дисциплінарних проваджень, перераховує 10% від одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання скарги, на рахунок Національної асоціації адвокатів України.

5. Встановити, що звільняються від плати за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури та Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень наступні категорії осіб:

- особи з інвалідністю внаслідок Другої світової війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи; особи з інвалідністю I та II груп, законні представники дітей з інвалідністю і недієздатних осіб з інвалідністю; громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; учасники бойових дій;

- органи адвокатського самоврядування, їх робочі групи (комітети, центри, комісії та ін.);

- суди, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, передбачений Законом України «Про прокуратуру», які звертаються із заявами (скаргами) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, в рамках наданих їм повноважень процесуальним законодавством України;

- особи, які перебувають у місцях позбавлення волі, місцях тимчасового тримання або під вартою, якщо заява (скарга) подається через установу, в якій перебуває особа.

Враховуючи майновий стан заявника (скаржника) Голова КДКА/Голова ВКДКА, відповідно, може зменшити розмір плати за внесення відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень або звільнити від її сплати.

Ради адвокатів регіонів при зверненні з поданням щодо несплати адвокатом щорічних внесків на забезпечення реалізації

адвокатського самоврядування сплачують плату за внесення відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень в розмірі 20% від прожиткового мінімуму, встановленого на день звернення.

6. Доручити Голові НААУ, РАУ затвердити Порядок ведення Реєстру дисциплінарних проваджень.

Секретаріату Національної асоціації адвокатів України довести до відома кваліфікаційно-дисциплінарним комісіям адвокатури та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури порядок (процедуру) внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень.

7. Внести зміни до Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, затвердженого рішенням Ради адвокатів України № 120 від 30 серпня 2014 року зі змінами:

- пункт 4 статті 14 Положення викласти в наступній редакції:

«До заяви (скарги) додається її копія та копії всіх документів, що приєднуються до неї, для вручення адвокату щодо поведінки якого подається заява (скарга), за винятком випадку коли заява (скарга) подається електронною поштою.

До заяви (скарги) також додається письмова згода на обробку персональних даних органами адвокатського самоврядування, в тому числі, збирання, зберігання, використання і поширення.

При поданні заяви (скарги) надається підтвердження здійснення плати за внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень.

При поданні заяв (скарг) суддями не у рамках наданих їм повноважень процесуальним законодавством України, надається підтвердження здійснення плати за внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень.»

- пункт 36.6. статті 36 Положення викласти в наступній редакції:

« 36.6. При поданні скарги на рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури надається підтвердження здійснення плати за внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень.»

- статтю 36 Положення доповнити пунктом 36.7. наступного змісту:

« 36.7. До скарги додається письмова згода на обробку персональних даних органами адвокатського самоврядування, в тому числі, збирання, зберігання, використання і поширення.»

8. Вказане рішення набирає чинності з 01 грудня 2022 року та підлягає опублікуванню на офіційному веб-сайті Національної асоціації адвокатів України.

9. З 01 грудня 2022 року втрачає чинність рішення Ради адвокатів України «Про встановлення плати за організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та до Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури» № 37 від 18 червня 2020 року зі змінами.

10. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури регіонів, Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури, а також оприлюднити його на офіційному веб-сайті Національної асоціації адвокатів України.

Вважаючи рішення №144 від 16-17.11.2022 протиправним та нечинним з моменту його прийняття, Хабібуллін Вадим Монеv'ярович звернувся до суду з позовом у цій справі, з приводу чого суд зазначає таке.

Правові засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначає Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI (далі - Закон № 5076-VI, в редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин).

За частинами першою, другою, третьою статті 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» 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, встановленому цим Законом. 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.

У пункті 3 частини першої статті 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатське самоврядування визначається як гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом.

Згідно зі статтею 3, частиною першою статті 4, пунктами 2, 1 частини першої статті 1 цього ж Закону правовою основою діяльності адвокатури України є Конституція України, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», інші законодавчі акти України.

Статтею 58 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» врегульовано фінансове забезпечення органів адвокатського самоврядування.

Згідно частин 1 вказаної статті, утримання органів адвокатського самоврядування може здійснюватися за рахунок: 1) плати за складання кваліфікаційного іспиту; 2) щорічних внесків адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування; 3) відрахувань кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури; 4) добровільних внесків адвокатів, адвокатських бюро, адвокатських об'єднань; 5) добровільних внесків фізичних

і юридичних осіб; 6) інших не заборонених законом джерел.

Приписами статті 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено процедуру ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність адвоката.

Так, статтею 36 вказаного Закону передбачено, що право на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, має кожен, кому відомі факти такої поведінки.

Не допускається зловживання правом на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, у тому числі ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність адвоката без достатніх підстав, і використання зазначеного права як засобу тиску на адвоката у зв'язку із здійсненням ним адвокатської діяльності.

Дисциплінарну справу стосовно адвоката не може бути порушено за заявою (скаргою), що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку адвоката, а також за анонімною заявою (скаргою).

Згідно статті 37 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», дисциплінарне провадження складається з таких стадій: 1) проведення перевірки відомостей про дисциплінарний проступок адвоката; 2) порушення дисциплінарної справи; 3) розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення у дисциплінарній справі.

Таким чином, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» гарантує кожному можливість звернутися до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) та відповідно встановлює процедуру дисциплінарного провадження.

Як вбачається з матеріалів справи, спірним рішенням встановлено та затверджено плату (а) за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень у розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання заяви (скарги) щодо поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність; (б) за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень у розмірі 30% від одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання скарги на рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

Вказане рішення містить притаманні нормативно-правовому акту ознаки, а саме: встановлює норми права (обов'язок осіб щодо внесення плати за ведення вказаного реєстру, особою, яка подає заяву (скаргу) щодо неналежної поведінки адвоката та плати на рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури), носить загальний характер (розрахований на необмежену кількість суб'єктів) та підлягає довгостроковому та неодноразовому застосуванню.

Нормативно-правовий характер актів Ради адвокатів України підтверджується і їх обов'язковістю, визначеною частиною першої статті 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та відповідно підпадає під розуміння пункту 18 частини першої статті 4 КАС України, яким визначено, що: нормативно-правовий акт - акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Таким чином, спірне рішення підлягає перевірці критеріям, визначеним частиною третьою статті 2 КАС України. Зокрема, чи прийнято таке рішення: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Суд зазначає, що Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не передбачає вимог щодо плати за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, а також за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень.

Також, приписами Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не передбачено право на запровадження та формування певних внесків (плати) на утримання органів адвокатського самоврядування для їх належного та самодостатнього існування, за умови легальності джерел походження таких внесків, що свідчить про те, що запровадивши таку плату, Рада адвокатів України діяла не у відповідності до вимог Закону.

Дані висновки узгоджуються з правовою позицією Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду, викладеною у постанові від 21 грудня 2020 року у справі №816/2353/17, предметом розгляду в якій також було рішення Ради адвокатів України про встановлення плати за організаційно-технічне забезпечення розгляду заяв (скарг) до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури регіону та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

У вказаній постанові Верховний Суд, зокрема, зазначив таке:

**«60.** Указане рішення прийнято, серед іншого, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», що регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

61. Приписи статті 21 Закону України «Про звернення громадян» передбачають безоплатність розгляду звернення. Органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

62. Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

63. Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

64. Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

65. Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

66. Згідно зі статтею 12 Закону України «Про звернення громадян» дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України "Про судоустрій і статус суддів" та "Про доступ до судових рішень", Кодексом адміністративного судочинства України", законами України "Про запобігання корупції", "Про виконавче провадження".

67. У вказаному переліку законодавства відсутній Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і цей перелік є вичерпним, оскільки встановлює інший порядок розгляду заяв і скарг громадян, на який дія цього Закону не поширюється. Тому доводи касаційної скарги про те, що положення Закону України «Про звернення громадян», зокрема, щодо подання скарги, не розповсюджуються на дії адвоката, Верховний Суд не бере до уваги.

68. Таким чином, Рада адвокатів України, приймаючи спірне рішення, яким встановила для фізичних і юридичних осіб (які не є адвокатами чи адвокатським об'єднаннями) обов'язок плати за організаційно-технічне забезпечення розгляду заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури регіону та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, вишла за межі повноважень, установлених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

69. Приписами Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не передбачено право на запровадження та формування певних внесків (плати) на утримання органів адвокатського самоврядування для їх належного та самодостатнього існування, за умови легальності джерел походження таких внесків, що свідчить про те, що запровадивши таку плату, Рада адвокатів України діяла не у відповідності до вимог Закону.

70. У зв'язку з цим, Верховний Суд погоджується з висновком суду апеляційної інстанції про те, що посилання відповідача на положення пункту 6 частини першої статті 58 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», який передбачає можливість утримання органів адвокатського самоврядування за рахунок інших не заборонених законом джерел, не свідчить про обґрунтованість та законність оскаржуваного рішення, адже наведена норма жодним чином не наділяє органи адвокатського самоврядування, у тому числі Раду адвокатів України, повноваженнями встановлювати на власний розсуд будь-які обов'язкові платежі, які не передбачені законодавством України, та в такий спосіб визначати інші джерела утримання органів адвокатського самоврядування».

У зв'язку з цим, суд зазначає, що посилання відповідача та третьої особи на положення пункту 6 частини першої статті 58 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», який передбачає можливість утримання органів адвокатського самоврядування за рахунок інших не заборонених законом джерел, не свідчить про обґрунтованість та законність оскаржуваного рішення, адже наведена норма жодним чином не наділяє органи адвокатського самоврядування, у тому числі Раду адвокатів України, повноваженнями встановлювати на власний розсуд будь-які обов'язкові платежі, які не передбачені законодавством України, та в такий спосіб визначати інші джерела утримання органів адвокатського самоврядування.

Вказані правові висновки також були викладені, окрім зазначеної вище постанови Верховного Суду від 21.12.2020 у справі №816/2353/17, також в постанові Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.02.2023 у справі №640/28561/20, якою було залишено без змін рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 24 січня 2022 року про визнання протиправним і нечинним з моменту його прийняття рішення Ради адвокатів України від 18.06.2020 року № 37 «Про встановлення плати за організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та до Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури».

Враховуючи незалежність адвокатського самоврядування (пункт 3 частини першої статті 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»), існування юридичної визначеності та легітимних очікувань особи щодо реалізації державою гарантій по відношенню до людини (стаття 3 Конституції України), а саме права на звернення зі скаргою до кваліфікаційно - дисциплінарної комісії адвокатури, як суб'єкта публічних відносин, (частина перша статті 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»), обумовлює в рамках Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» унормованої справедливої процедури ним самим.

Верховний Суд неодноразово висловлювався з приводу важливості принципу правової (справедливої) процедури (постанова від 16 квітня 2020 року у справі №495/5105/17, постанова від 13 березня 2020 року у справі №805/2340/17-а, постанова від 4 червня 2020 року №460/354/19), яка є невід'ємною частиною верховенства права. Вказаний принцип спрямований на забезпечення справедливого

ставлення до особи під час прийняття актів суб'єктом владних повноважень. Правова (справедлива) процедура встановлює стандарти у процесі прийняття актів суб'єктами владних повноважень, які відображені в рішеннях Європейського суду з прав людини, у яких здійснюється застосування статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі - Конвенція), яка передбачає дотримання процесуальних (процедурних) гарантій у судовому провадженні.

Втім указані гарантії поширюються і на адміністративні процедури за участі суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічних відносин). Згідно зі статтею 6 Конвенції має бути забезпечене право особи: бути поінформованим; мати час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту; захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника; ознайомитися з матеріалами справи; вона має можливість висловити свою думку перед оголошенням рішення; обґрунтувати органом влади прийняття несприятливих актів; визначити порядок їх оскарження, відшкодувати заподіяну шкоду.

Основна мета правової (справедливої) процедури - щоб суб'єкти владних повноважень (суб'єкта публічних відносин), діяли правомірно, тобто належно, згідно з визначеними нормами права, але такими нормами права, які відповідають критеріям природного права, моральності, розумності, справедливості, а також загальноправовим принципам, що встановлені органами правосуддя.

Оскільки публічна влада в Україні представлена розгалуженою системою суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічних відносин), або суб'єктів адміністрування, які різняться організаційно-правовою формою, обсягом повноважень та метою діяльності, які у розумінні КАС України можуть залучатися до адміністративного процесу як відповідач, відповідна вимога здійснення справедливої процедури органами адвокатського самоврядування під час прийняття владних рішень, особливо, коли йдеться про реалізацію процедурних гарантій «права особи на звернення», зокрема, до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (суб'єкта публічних відносин) із відповідною заявою (скаргою), має бути обов'язково дотримана.

Враховуючи наведене, суд зазначає, що встановлюючи плату за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, а також за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, Рада адвокатів України обмежила передбачене частиною першою статті 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» право громадян та юридичних осіб на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) у разі невиконання або неналежного виконання адвокатом своїх професійних обов'язків, розголошення адвокатської таємниці тощо, що безпосередньо пов'язано з правом осіб на професійну правничу допомогу, гарантовану Конституцією України.

Крім того, частиною п'ятою статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Однак, під час розгляду адміністративної справи судом встановлено, що Національною асоціацією адвокатів України Ради адвокатів України при прийнятті оскаржуваного рішення в частині встановлення плати за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, а також за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, не були враховані обов'язкові для відповідача висновки постанови Верховного Суду від 21.12.2020 у справі №816/2353/17, що є не виконанням останнім вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

З огляду на викладене, суд вважає протиправним рішення Ради адвокатів України №144 від 16-17 листопада 2022 року «Про Реєстр дисциплінарних проваджень» в частині **пунктів 3, 4, 5**.

Крім того, підлягає визнанню протиправним та нечинним пункт 7 спірного рішення **в частині внесення таких змін** до Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, затвердженого рішенням Ради адвокатів України № 120 від 30 серпня 2014 року:

- абзаца третього та четвертого зміненої редакції пункту 4 статті 14 Положення («*При поданні заяви (скарги) надається підтвердження здійснення плати за внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень. При поданні заяв (скарг) суддями не у рамках наданих їм повноважень процесуальним законодавством України, надається підтвердження здійснення плати за внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень*»);

- викладення пункту 36.6 статті 36 Положення в іншій редакції («*При поданні скарги на рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури надається підтвердження здійснення плати за внесення даних до Реєстру дисциплінарних проваджень*»).

Стосовно іншої частини спірного рішення №144 (щодо створення Реєстру дисциплінарних проваджень) суд враховує інформацію та мотиви, викладені в преамбулі цього акта:

*«Відповідно до ст. 50 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" (надалі - Закон) з метою визначення рівня фахової підготовленості осіб, які виявили намір отримати право на заняття адвокатською діяльністю, та вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності адвокатів утворюється кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури.*

*Розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури Закон відніс до повноважень Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (ст. 52 Закону).*

*Розділ VI Закону присвячений особливій процедурі притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження, а також порядку оскарження рішення у дисциплінарній справі.*

*Дисциплінарне провадження складається з таких стадій: 1) проведення перевірки відомостей про дисциплінарний проступок адвоката; 2) порушення дисциплінарної справи; 3) розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення у дисциплінарній справі (ст. 37 Закону).*

*Стаття 41 Закону, яка регламентує стадію прийняття рішення у дисциплінарній справі, передбачає, що рішення у дисциплінарній*

*справі має бути вмотивованим, під час обрання виду дисциплінарного стягнення враховуються, зокрема, особа адвоката та інші обставини.*

*Згідно частини 3 ст. 33 Закону дисциплінарне провадження стосовно адвоката здійснюється кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури за адресою робочого місця адвоката, зазначеною в Єдиному реєстрі адвокатів України.*

*Присутні на засіданні Ради адвокатів України представники регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури наголосили, що існує поширена практика, за якої адвокат переходить із регіону в регіон, тобто змінює своє робоче місце з метою обліку в іншій кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури, яка не матиме інформації про попередню історію дисциплінарних проваджень стосовно нього, зокрема, чи притягувався такий адвокат до дисциплінарної відповідальності.*

*Таким чином, наразі відсутня єдина система моніторингу та зберігання інформації про притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності.*

*Зазначена інформація необхідна кваліфікаційно-дисциплінарним комісіям адвокатури та Вищій кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури для прийняття остаточного рішення у дисциплінарній справі про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку і застосування до нього дисциплінарного стягнення або про закриття дисциплінарної справи, відповідно до вимог статті 41 Закону.*

*Разом з цим наявні непоодинокі випадки, коли адвокати використовують перехід із одного регіону в інший з метою уникнення дисциплінарної відповідальності, а також з метою обрання іншої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, яка в подальшому буде здійснювати дисциплінарне провадження стосовно адвоката, не маючи даних про всі його попередні дисциплінарні стягнення.*

*Також поширеною є практика скерування Головою Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури заяв (скарг) про дисциплінарний проступок адвоката до КДКА іншого регіону відповідно до підпунктів 2.3.17 та 2.3.18 Регламенту ВКДКА, затвердженого рішенням Ради адвокатів України № 78 від 4-5 липня 2014 року, із змінами, та ст. 66 Правил адвокатської етики, затверджених 09 червня 2017 року Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року, за якої кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури не мають повної інформації про попередню історію дисциплінарних проваджень стосовно адвоката та наявності у нього дисциплінарних стягнень.*

*Рада адвокатів України, з огляду на викладене, дійшла висновку про необхідність створення Реєстру дисциплінарних проваджень та розміщення його на офіційному вебсайті НААУ (п. 13ч. 4 ст. 55 Закону) задля моніторингу, збирання, обліку та зберігання інформації про притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності».*

*Суд зазначає, що у позовній заяві позивач фактично не оспорує правомірність створення Реєстру дисциплінарних проваджень, а його зауваження зводяться до тверджень про неправомірність встановлення та затвердження плати за наповнення Реєстру відповідною інформацією.*

*Враховуючи вищевикладене та беручи до уваги мету створення Реєстру дисциплінарних проваджень, суд приходить до висновку про відсутність підстав задоволення позовних вимог в іншій частині, яка не стосується встановлення та затвердження плати за внесення кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень, а також за внесення Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень.*

*При цьому суд зауважує, що створення та ведення вказаного реєстру не порушує вимог Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та навпаки сприяє створенню єдиної системи моніторингу та зберігання інформації про притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності.*

*Таким чином, суд приходить до висновку, що адміністративний позов Хабібулліна Вадима Монеv'яровича підлягає частковому задоволенню.*

*Також суд зауважує, що відповідно до частини другої статті 265 КАС України нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.*

*Отже, імперативними нормами КАС України чітко визначено момент втрати чинності нормативно-правового акта у разі його оскарження у судовому порядку та не передбачено право суду на відступ від таких положень.*

*До того ж, Верховним Судом у постанові від 23 березня 2023 року у справі № 640/6699/20 зазначено таке:*

*«...процесуальним законодавством регламентовано порядок втрати чинності нормативно-правового акту в разі визнання його протиправним, а саме: з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.*

*Зважаючи на такі приписи законодавства, нормативно-правовий акт втрачає чинність з моменту набрання законної сили судовим рішенням.*

*Отже, положення процесуального законодавства містять імперативне положення, яким по суті визначено повноваження суду при розгляді справи про визнання протиправним та скасування нормативно-правового акту та яке передбачає, що відповідний нормативно-правовий акт може бути визнаний нечинним відповідним рішенням суду лише з моменту набрання ним законної сили.*

*З огляду на вищевказане імперативне положення Кодексу адміністративного судочинства України суд не наділений повноваженням визнання нормативно-правового акту нечинним з моменту його прийняття, зокрема, й з огляду на те, що останнє може порушувати принцип правової визначеності...».*

*За таких обставин, вищевказані пункти спірного рішення підлягають визнанню протиправними та нечинними з моменту набрання законної сили рішенням суду, а не з моменту прийняття спірного рішення, як про це просить позивач.*

Щодо доводів відповідача та третьої особи про те, що права позивача оскаржуваним рішенням не порушені, слід зазначити таке.

За приписами ч.1 ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси.

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень врегульовано статтею 264 КАС України.

Пунктом 2 ч. 1 ст. 264 КАС України передбачено, що правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до ч. 2 ст. 264 КАС України право оскаржити нормативно-правовий акт мають *особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.*

Приймаючи до уваги те, що на час звернення позивача до суду з позовом у цій справі Хабібуллін Вадим Монеv'ярович мав статус адвоката, він є суб'єктом правовідносин у сфері застосування спірного рішення, що, згідно з ч. 2 ст. 264 КАС України, надає йому право на оскарження спірного нормативно-правового акта.

У зв'язку із тим, що ухвалою суду про відкриття провадження у цій справі позивача звільнено від сплати судового збору, судові витрати розподілу не підлягають.

На підставі викладеного, керуючись статтями 241-246, 255 Кодексу адміністративного судочинства України, суд

#### **в и р і ш и в:**

1. Адміністративний позов задовольнити частково.
2. Визнати протиправними та нечинними пункти 3, 4, 5 рішення Ради адвокатів України №144 від 16-17 листопада 2022 року «Про Реєстр дисциплінарних проваджень».
3. Визнати протиправним та нечинним пункт 7 рішення Ради адвокатів України №144 від 16-17 листопада 2022 року «Про Реєстр дисциплінарних проваджень» в частині внесення таких змін до Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, затвердженого рішенням Ради адвокатів України № 120 від 30 серпня 2014 року, а саме:
  - абзаца третього та четвертого нової редакції пункту 4 статті 14 Положення;
  - викладення пункту 36.6 статті 36 Положення в новій редакції.
4. В іншій частині в позові відмовити.
5. Зобов'язати Недержавну некомерційну професійну організацію «Національна асоціація адвокатів України» в особі Ради адвокатів України невідкладно після набрання рішенням суду законної сили опублікувати резолютивну частину рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним у виданні, в якому було офіційно оприлюднено нормативно-правовий акт.

Рішення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті апеляційного провадження чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду.

Апеляційна скарга на рішення суду подається до Шостого апеляційного адміністративного суду протягом тридцяти днів з дня його проголошення.

У разі оголошення судом лише вступної та резолютивної частини рішення, або розгляду справи в порядку письмового провадження, апеляційна скарга подається протягом тридцяти днів з дня складення повного тексту рішення.

Суддя

**Дудін С.О.**