

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.3.48>

СТРОКИ РОЗГЛЯДУ СКАРГИ В ДИСЦИПЛІНАРНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОКРЕМИХ РІШЕНЬ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ АДВОКАТУРИ

Вовнюк В.І.,

*здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
кафедри кримінально-правових
та адміністративно-правових дисциплін
Приватного вищого навчального закладу
«Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука»
e-mail: vip-vov@ukr.net*

Вовнюк В.І. Строки розгляду скарги в дисциплінарному провадженні через призму окремих рішень Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

У статті проаналізовано деякі аспекти розгляду заяв (скарг) на неналежну поведінку адвоката, що може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, в розрізі дотримання строків розгляду таких заяв (скарг), передбачених діючим законодавством.

На сьогоднішній день законодавством встановлено, що будь-яка особа може подати скаргу на адвоката щодо притягнення останнього до дисциплінарної відповідальності. Ця можливість, в першу чергу, передбачена для захисту прав людей від протиправних та незаконних дій адвоката. Захист прав передбачає, в тому числі, і невідворотне настання конкретної дисциплінарної відповідальності адвоката.

Автором проаналізовано рішення, які приймалися Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури за результатами перегляду рішень кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури щодо дотримання строків дисциплінарного провадження в процесі розгляду заяв (скарг) відносно поведінки адвокатів. Через призму прийнятих рішень ВКДКА встановлено орієнтовні строки дисциплінарного провадження, в рамках якого і розглядаються заяви (скарги).

В даному дослідженні до уваги брались рішення ВКДКА, що приймалися цим органом адвокатського самоврядування в 2023 році. Дані рішення стосувалися бездіяльності КДКА щодо неотримання в строки рішень за результатом розгляду заяв (скарг) поданих на адвокатів, безпідставного зупинення дисциплінарного провадження відносно адвоката, тривалої бездіяльності КДКА щодо невчинення будь-яких дій для розгляду зави (скарги).

Аналіз зазначених рішень дав можливість виокремити проблеми, які прямо впливають на законність остаточно прийнятого рішення КДКА. В той же час, такий аналіз дав можливість оцінити системність даної проблеми та визначити її причини.

За результатом дослідження Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1], автором зроблено висновок щодо відсутності в ньому статті, яка б передбачала відповідальність осіб, які беруть участь у прийнятті рішень КДКА, що сприяє порушенню принципу розумності строків розгляду справ. В свою чергу, аналіз практики рішень ВКДКА надав можливість підтвердити факт того, що строки розгляду справ є занадто тривалими, виходять за межі і розумних строків, і строків, визначених у підзаконних нормативно-правових актах, і нерідко призводять до уникнення відповідальності адвокатом.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність адвоката, дисциплінарна справа, стадії дисциплінарного провадження, стадії розгляду, розумні строки розгляду.

Vovniuk V. Terms of consideration of claims in disciplinary proceedings through the prism of individual decisions of the Higher Qualification and Disciplinary Bar Commission.

The article analyzes some aspects of consideration of claims (complaints) for improper behavior of an advocate, which may result in his disciplinary responsibility, in terms of compliance with the terms of consideration of such claims (complaints) provided for by the current legislation.

To date, the legislation provides for any person to file a complaint against an advocate regarding the disciplinary action of the latter. This opportunity is primarily intended to protect people's rights from unlawful and illegal actions of an advocate. The protection of rights includes, among other things, the inevitable onset of specific disciplinary responsibility of the advocate.

The author analyzed the decisions made by the Higher Qualification and Disciplinary Bar Commission based on the results of the review of the decisions of the Qualification and Disciplinary Bar Commissions regarding compliance with the terms of disciplinary proceedings in the process of considering claims (complaints) regarding the behavior of advocates. Through the prism of the decisions of the HQDBC, the approximate terms of the disciplinary proceedings have been established, within which claims (complaints) are considered.

This study took into account the decisions of the HQDBC, made by this self-governing body of the bar in 2023. These decisions related to the QDBC's inaction regarding failure to make timely decisions based on the results of the claim (complaint) submitted to advocates, groundless suspension of disciplinary proceedings against the advocates, long-term inaction of the QDBC regarding failure to take any actions to consider the claim (complaint).

The analysis of these decisions made it possible to distinguish problems that directly affect the legality of the final decision of the QDBC. At the same time, such an analysis made it possible to assess the systemic nature of this problem and determine its causes.

According to the results of the study of the Law of Ukraine "On the Bar and Practice of Law" [1], the author concluded that there is no article in it that would provide for the responsibility of persons participating in the decision-making of the QDBC, which contributes to the violation of the principle of reasonable time of the hearing. In turn, the analysis of the practice of the decisions of the HQDBC provided an opportunity to confirm the fact that the terms of consideration of cases are too long, exceed the limits of both reasonable time of the hearing and the terms specified in sub-legal normative acts, and often lead advocates to avoid responsibility.

Key words: disciplinary responsibility of an advocate, disciplinary proceedings, stages of disciplinary proceedings, stages of consideration, reasonable time of the hearing.

Постановка проблеми. Відповідно до частини 2 статті 35 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1] адвокат може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності протягом року з дня вчинення дисциплінарного проступку, що зумовлено необхідністю додержання розумних строків розгляду справи. Разом із цим, практика роботи кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури (далі – КДКА) та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (далі – ВКДКА або комісія) свідчить про те, що адвокати, які вчинили дисциплінарний проступок, що в установленому порядку було доведено в рамках дисциплінарного провадження, часто уникають відповідальності через спливу строку. Це, у свою чергу, характеризує наявність вад у встановленій процедурі на різних стадіях провадження. Подібні перепони, зважаючи на загальну тенденцію спрощення процедур, потребують вивчення та усунення за умови дотримання вимоги законності.

Стан опрацювання проблематики. Певною мірою вивчення різних проблемних аспектів, що стосуються дисциплінарної відповідальності адвокатів, знайшло своє відображення в наукових роботах Асадчева Ю.І., Заборовського В.В., Бакаянова Н.М., Гончаренка В.С., Вільчик Т.Б., Фляжнікової Я., Овчаренко О.М. та Ковальової Я.О. Однак, питання впливу строків розгляду скарг в дисциплінарному провадженні на сьогоднішній день залишається недослідженим в повному обсязі.

Метою статті є вироблення оптимальної (з огляду на забезпечення дотримання принципу законності) процедури розгляду КДКА заяв (скарг) щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, дослідження рішень КДКА регіону щодо строків розгляду заяв (скарг), поданих на адвокатів, з виокремленням стадій дисциплінарного провадження. В тому числі, дослідження впливу строків розгляду заяв (скарг) щодо уникнення дисциплінарної відповідальності адвокатом. Також під час аналізу виявити прогалини, які впливають на дотримання критерію «справедливого суду», закріпленого у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2].

Виклад основного матеріалу. Одним із елементів реалізації права людини на справедливий суд є розумні строки розгляду справи. Оскільки кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокату-

ри (далі – КДКА) вважаються квазісудовими органами, питання забезпечення ними додержання строків під час розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката набуває принципового значення.

Притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності здійснюється в рамках дисциплінарного провадження, правила якого визначені розділом VI Закону України від 05 липня 2012 р. № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) [1]. Дисциплінарне провадження - це процедура розгляду письмової скарги, яка містить відомості про наявність у діяч адвоката ознак дисциплінарного проступку.

Право на звернення до КДКА із заявою (скаргою) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, має кожен, кому відомі факти такої поведінки.

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

Кожна із стадій передбачає свої правила, що визначаються необхідністю дотримання прав та законних інтересів сторін, які беруть участь у провадженні. Водночас, строки регламентовані недостатньо чітко.

Так, згідно із частиною 1 статті 40 Закону [1], дисциплінарна справа стосовно адвоката розглядається дисциплінарною палатою кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури протягом тридцяти днів з дня її порушення, тобто строк розгляду дисциплінарної справи починає обраховуватися лише після її порушення. Фактично строки застосовуються для третьої та четвертої стадії й інших норм закон не містить.

Водночас, для забезпечення розумності строків розгляду скарг окремі процедурні норми визначені в актах Ради адвокатів України, яка за Законом виконує функції адвокатського самоврядування. Так, наприклад, згідно з Положенням про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, затвердженим рішенням РАУ від 30.08.2014 № 120 (далі – Положення) [3] заява, яка відповідає встановленим вимогам, реєструється КДКА та не пізніше трьох днів з дня її надходження передається до дисциплінарної палати для перевірки відомостей про дисциплінарний проступок адвоката. Голова дисциплінарної палати КДКА не пізніше трьох днів з дня надходження заяви доручає одному із членів дисциплінарної палати провести її перевірку. Не пізніше тридцяти днів з дня початку перевірки заява (скарга) про дисциплінарний проступок адвоката, довідка та всі матеріали перевірки подаються на розгляд дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури. Таким чином, в Положенні фактично передбачено строк першої стадії дисциплінарного провадження (проведення перевірки відомостей про дисциплінарний проступок адвоката), який не може перевищувати тридцяти шести днів.

Надалі дисциплінарна палата КДКА не пізніше тридцяти днів з дня отримання матеріалів перевірки більшістю голосів членів палати, які беруть участь у її засіданні, вирішує питання про порушення або відмову в порушенні дисциплінарної справи стосовно адвоката. Отже, друга стадія дисциплінарного провадження може закінчитися в сукупності через 66 днів з моменту надходження скарги на адвоката.

Якщо згадати строк, визначений частиною 1 статті 40 Закону [1] (тридцять днів), і врахувати його в сукупності всіх чотирьох стадій дисциплінарного провадження, то вийде, що загальний строк розгляду скарги після її надходження до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури регіону може становити дев'яносто шість днів.

Водночас, КДКА не завжди дотримуються цих строків, про що свідчить практика розгляду ВКДКА скарг на рішення, дії та бездіяльність КДКА.

У 2023 році ВКДКА, яка фактично виконує функції апеляції у дисциплінарних органах адвокатури, розглянула одинадцять скарг на бездіяльність КДКА регіону. Ці скарги переважно стосувалися таких питань, як:

- неотримання в строки рішення КДКА регіону за результатом розгляду скарги;
- повернення скарги на адвоката;
- затягування строків розгляду скарги чи тривалий розгляд скарги;
- безпідставне зупинення розгляду скарги.

Розглянемо деякі з рішень ВКДКА, що стосувалися строків розгляду скарг на неналежну поведінку адвоката.

У рішенні № V-016/2023 від 26.05.2023 [4] ВКДКА зауважила, що КДКА Київської області всупереч строкам, встановленим Положенням, безпідставно та затягуючи час, не вчиняла передбачених законодавством дій для розгляду скарги. Скаржник звернувся до КДКА 14 вересня 2022 року і протягом наступних семи місяців матеріали (скарга про дисциплінарний проступок адвоката, довідка та матеріали перевірки) так і не були подані на розгляд дисциплінарної палати, що і стало підставою для оскарження бездіяльності КДКА. До того ж, ВКДКА звернула увагу на важливість своєчасного розгляду дисциплінарних скарг та дотримання відповідних строків на кожній стадії дисциплінарного провадження, з урахуванням положень ч. 2 ст. 35 Закону [1], згідно з якою адвокат може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності протягом року з дня вчинення дисциплінарного проступку.

В іншому рішенні ВКДКА № VII-003/2023 від 27.07.2023 [5] зазначено, що скаржник при поданні скарги на бездіяльність КДКА наголошував, що неприйняття жодного з рішень по його заяві протягом більш як трьох місяців свідчить про навмисне затягування КДКА часу для подальшого закриття дисциплінарної справи у зв'язку з закінченням строку притягнення адвоката до відповідальності.

Як вбачалося з матеріалів провадження, попередній розгляд скарги тривав 132 дні (від моменту, коли скарга надійшла до КДКА, до дня, коли дисциплінарною палатою було ухвалено рішення про порушення справи). Це пояснювалося тим, що перевірка матеріалів проводилася членом палати 90 днів, після чого було складено відповідну довідку. Питання перевищення строку підготовки довідки та її передачі на розгляд дисциплінарної палати розглядалося на засіданні палати, коли було ухвалено рішення про продовження строків перевірки за скаргою.

У ВКДКА при прийнятті цього рішення виходили з того, що продовження строків перевірки є дискреційним повноваженням КДКА. Водночас, це не означає, що така дискреція є безмежною, оскільки розгляд дисциплінарного провадження має бути завершений у розумний строк. З урахуванням цього, члени Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури дійшли висновку, що продовження строку проведення перевірки з 30 до 90 днів не може вважатися обґрунтованим, а тому доводи про протиправну бездіяльність КДКА підтвердилися.

В рішенні ВКДКА від 28 грудня 2023 р. № XII-002/2023 [6] зазначається, що скаржниця просила оцінити бездіяльність КДКА Дніпропетровської області, зобов'язати комісію розглянути заяву та повідомити про результати. Було встановлено, що в порушення вимог статті 26 Положення [3] адвокат отримав копію скарги лише через 63 дні після її надходження до КДКА. Хоча остання мала б отримати усі матеріали через 30 днів після початку перевірки відомостей. При цьому, в КДКА призначили розгляд матеріалів лише через 86 днів після отримання письмових пояснень адвоката по суті скарги. І в порушення вимог ч. 2 ст. 39 Закону [1] та ст. 33 Положення [3] копію рішення про відмову у порушенні дисциплінарної справи відносно адвоката було направлено скаржниці лише через 26 днів після його ухвалення.

В зазначеному рішенні ВКДКА установила факт порушення строків, але заяву скаржниці задовольнила частково, оскільки та просила ініціювати дисциплінарне провадження відносно керівництва КДКА, а це питання не належить до повноважень ВКДКА.

Аналогічні порушення були встановлені комісією та відображені в рішенні ВКДКА від 28.12.2023 № XII-004/2023 [7] за наслідками перевірки скарги у справі, яку розглядала КДКА Рівненської області. Як установила ВКДКА, засідання дисциплінарної палати з питання розгляду дисциплінарної справи було проведено на 61-ий день, а матеріали справи до ВКДКА були надіслані на 82-ий день з дня порушення ВКДКА дисциплінарної справи. Тож, зважаючи на вимоги ст. 40 Закону [1], було констатовано наявність протиправної бездіяльності дисциплінарної палати КДКА.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити певні висновки.

По-перше, строк розгляду скарги на адвоката навіть з урахуванням чинних процесуальних строків є дуже тривалим. До того ж існують випадки, коли наявних процесуальних строків не дотримуються КДКА. Наявність у законодавстві чотирьох стадій дисциплінарного провадження розгляду скарги сприяє довгому розгляду скарги, оскільки КДКА регіону необхідно забезпечити проходження всіх стадій.

По-друге, в ситуаціях, коли скарга розглядається більше місяця з моменту її надходження до КДКА, це безпосередньо впливає на можливість в подальшому застосувати до адвоката дисциплінарне стягнення, оскільки законодавством передбачено строк притягнення адвоката до дис-

циплінарної відповідальності у один рік з моменту вчинення дисциплінарного проступку, а не з моменту його виявлення.

По-третє, відсутність реальної відповідальності за порушення строків розгляду скарги членами дисциплінарної палати, сприяє порушенню принципу розумності строків розгляду справ. Наразі ВКДКА, не має жодних повноважень впливу чи застосування інструментальних механізмів відповідальності до КДКА чи до членів дисциплінарної палати, які допускають порушення строків розгляду справи.

Враховуючи зазначене, мають місце випадки, коли скаржник звертається зі скаргою на адвоката для відновлення свого порушеного права в межах строку притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності, однак в процесі дуже тривалих строків розгляду справи строки притягнення адвоката до відповідальності спливають, а дисциплінарна справа закривається. Відповідно, такі рішення не можна назвати справедливими з огляду на критерії «справедливого суду», закріплені у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 р. № 5076-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 14.05.2024).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 14.05.2024).
3. Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність : Рішення Ради адвокатів України від 30 серпня 2014 р. № 120 (зі змінами та доповненнями). URL: <https://vkdka.org/wp-content/uploads/2022/04/Pologennja-120.pdf> (дата звернення: 20.05.2024).
4. Рішення Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури від 26 травня 2023 р. № V-016/2023. URL: <https://vkdka.org/rishennya-vkdka-v-016-2023-vid-26-05-2023-roku-zaskargoyu-na-diji-kvalifikatsijno-distsiplinarnoji-komisijiadvokaturi-kijivskoj-oblasti-za-rezultatami-rozglyadu-jogo-skargi-vid-14-09-2022-roku-vi/> (дата звернення: 29.05.2024).
5. Рішення Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури від 27 липня 2023 р. № VII-003/2023. URL: <https://vkdka.org/rishennya-vkdka-vii-003-2023-vid-27-07-2023-roku-zaskargoyu-na-bezdiyalnist-kvalifikatsijno-distsiplinarnoji-komisijiadvokaturi-kijivskoj-oblasti-schodo-nerozglyadu-jogo-skargi-vidnosno-avokata/> (дата звернення: 29.05.2024).
6. Рішення Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури від 28 грудня 2023 р. № XII-002/2023. URL: <https://vkdka.org/rishennya-vkdka-hii-002-2023-vid-28-12-2023-roku-zaskargami-na-bezdiyalnist-kvalifikatsijno-distsiplinarnoji-komisijiadvokaturidnipropetrovskoj-oblasti-schodo-nerozglyadu-skargi-vid-12-04-2023-r/> (дата звернення: 03.06.2024).
7. Рішення Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури від 28 грудня 2023 р. № XII-004/2023. URL: <https://vkdka.org/rishennya-vkdka-hii-004-2023-vid-28-12-2023-roku-zaskargoyu-vid-02-11-2023-roku-na-bezdiyalnistkvalifikatsijno-distsiplinarnoji-komisijiadvokaturi-rivnenskoji-oblasti-schodo-nerozglyadu-skargi-vi/> (дата звернення: 03.06.2024).