|  |
| --- |
| **Отчет****О НУЖДАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ АДВОКАТОВ УКРАИНЫ**  «Консолидация реформы в сфере юстиции в Украине» |
|  |
| Эксперты Совета ЕвропыРытис ЙокубаускасРанко Пелицарич |

**Ноябрь 2017**

Содержание

[**Аналитическая записка** 3](#_Toc499300570)

[**Вводные замечания** 5](#_Toc499300571)

[**ОБЗОР ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ** 6](#_Toc499300572)

[Закон «Об адвокатуре и адвокатской практике» 6](#_Toc499300573)

[Организационная структура самоуправления 6](#_Toc499300574)

[*Квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов* 7](#_Toc499300575)

[*Система региональных органов* 9](#_Toc499300576)

[*Комитеты* 10](#_Toc499300577)

[*Дискуссия относительно дальнейшего развития* 11](#_Toc499300578)

[Профессиональная этика и дисциплинарное производство 12](#_Toc499300579)

[Бюджет и финансовая устойчивость 14](#_Toc499300580)

[Управление 15](#_Toc499300581)

[*Руководитель штата* 16](#_Toc499300582)

[*Штат* 16](#_Toc499300583)

[Непрерывное обучение в сфере права 18](#_Toc499300584)

[Доступ к профессии 19](#_Toc499300585)

[Единый реестр адвокатов 21](#_Toc499300586)

[Защита профессиональных прав адвокатов 22](#_Toc499300587)

[**РЕКОМЕНДАЦИИ** 24](#_Toc499300588)

# **Аналитическая записка**

1. Совет Европы поручил г-ну Рытису Йокубаускасу и г-ну Ранко Пеликаричу составить доклад, предоставляющий оценку нужд Национальной ассоциации адвокатов Украины. Этот доклад базируется на анализе законодательства Украины, регулирующего вопросы относительно Национальной ассоциации адвокатов, и встречах с различными заинтересованными сторонами в ходе ознакомительных миссий.
2. В частности, экспертам было поручено провести анализ действующей на данный момент правовой и институциональной базы в Украине в отношении мандата и функционирования Национальной ассоциации адвокатов Украины в соответствии с европейскими стандартами, в том числе организации, методов деятельности и работы, обучения и профессионального развития, отношений с другими субъектами.
3. 11-13 сентября и 9-11 октября 2017 г. Совет Европы организовал встречи с заинтересованными сторонами в ходе ознакомительных миссий в Киев и Львов относительно нужд Национальной ассоциации адвокатов Украины. Результаты этих встреч отображены в настоящем экспертном заключении.
4. Доклад состоит из двух частей: обзор правовой и институциональной базы (с подразделением на отдельные подтемы) и рекомендации.
5. Обзор правовой и институциональной базы поделен на две части: Общие замечания, закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», организационная структура самоуправления, профессиональная этика и дисциплинарное производство, бюджет и финансовая устойчивость, управление, непрерывное обучение в сфере права, доступ к профессии, Единый реестр адвокатов, защита профессиональных прав адвокатов.
6. Некоторые подтемы не вызывают вопросов, другие же более сложные и требуют больше информации. Уровень анализа, таким образом, может отличаться в зависимости от изучаемого вопроса.
7. Ключевые рекомендации включают оценку нового проекта закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», подготовленного рабочей группой в рамках Совета судебной реформы.
8. Доклад подготовлен в рамках проекта Совета Европы «Консолидация разработки реформы в сфере юстиции».

# **Вводные замечания**

1. Национальная ассоциация адвокатов Украины (НААУ) была основана лишь в 2012 году. Это относительно новая и достаточно численная (более 30 тыс. членов) организация. Ее потребности обширны, а ресурсы – очень ограничены. При оценке потребностей НААУ необходимо принимать во внимание некоторые аспекты.
2. Во-первых, отсутствие традиций. Адвокаты в Украине привыкли не состоять в какой бы то ни было организации. Поэтому их подход к самоуправлению очень осторожный.
3. Во-вторых, НААУ до сих пор находится на стадии формирования структуры ее органов. Квалификационно-дисциплинарные комиссии – две совершенно разные функции в одном органе – в переходном положении, которое в последующем нуждается в доработке.
4. В-третьих, перед юридической профессией стоят две основные проблемы: (a) введение монополии адвокатов в апелляционных судах начиная с января 2018 года и в первой инстанции с января 2019 года, и (б) массовые нарушения профессиональных прав адвокатов.
5. В данном докладе речь идет, прежде всего, о тех сферах, реформирование которых необходимо или возможно. Поэтому должным образом функционирующие сферы или же сферы без значимых недостатков могут быть упущены или оставлены без комментариев.
6. В данном докладе термины «юрист», «представитель» и «адвокат» используются в качестве синонимов и все означают профессию, осуществление которой регулируется законом «Об адвокатуре и адвокатской деятельности».

# **ОБЗОР ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ**

## Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»

1. Совету Европы известно, что новый проект закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» (Закон об адвокатуре) находится на рассмотрении рабочей группы в рамках Совета судебной реформы и Администрации Президента.
2. В конце 2014 года Совет Европы издал доклад по результатам оценки поправок к закону «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», подготовленных Министерством юстиции. Эти поправки были взяты рабочей группой за основу. Новый проект закона не ограничивается поправками 2014 года. Окончательный текст проекта закона еще не готов. Совет Европы также проведет оценку нового проекта закона.
3. Некоторые из вопросов, обсуждаемых в настоящем докладе, могут быть охвачены новым проектом закона, другие – нет. Поэтому рекомендуется дополнить доклад после принятия нового проекта закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности».
4. Новый Закон об адвокатуре серьезно повлияет на Устав НААУ, Правила адвокатской этики и многие решения НААУ. После принятия нового Закона об адвокатуре указанные выше документы необходимо будет пересматривать и менять. В то же время могут быть устранены недостатки этих документов, например, многие положения Устава НААУ просто повторяют текст Закона об адвокатуре – необходимо прекратить применение подобных нежелательных практик правотворчества.

## Организационная структура самоуправления

1. Организационная структура самоуправления адвокатов чрезвычайно важна. Какие бы то ни было системные недостатки могут вылиться в неспособность организации функционировать эффективно. Однако анализ организационной структуры может быть продуктивным, только если сделать шаг назад – Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» предусматривает очень узкое толкование функций НААУ (статья 45). Все они касаются или контроля деятельности, или представительства адвокатов.
2. *Рекомендация* Совета Европы *Rec(2000)21 о свободе осуществления профессии адвоката* предусматривает, что ассоциации адвокатов или другие профессиональные ассоциации юристов должны получать поддержку в развитии и поддержании правосудия без опасения, поощрении и поддержке правовой реформы и обсуждении действующих и предлагаемых законодательных актов. НААУ была основана лишь в 2012 г. Очертания роли НААУ только формируются, в том числе поддержка верховенства права в функционировании НААУ способствовала бы самоидентификации НААУ и пониманию ее роли в системе правосудия.
3. В 2012 году приоритетным было создание ассоциации адвокатов. Теперь, когда ассоциация адвокатов действует, пришло время для развития ее структур.
4. Статья 46 Закона об адвокатуре предусматривает следующие органы самоуправления: конференции адвокатов региона, совет адвокатов региона, квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов регионов, Высшая квалификационно-дисциплинарная комиссия адвокатуры, ревизионные комиссии адвокатов регионов, Высшая ревизионная комиссия адвокатуры, Совет адвокатов Украины и Съезд адвокатов Украины.
5. В отношении организационной структуры существует два основных вопроса: квалификационно-дисциплинарные комиссии в качестве отдельных образований и взаимоотношения между национальным и региональным уровнями НААУ.

*Квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов*

1. Квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов на национальном и региональном уровнях являются отдельными юридическими лицами. Они функционируют посредством двух палат – квалификационной и дисциплинарной. Комиссия и каждая из палат возглавляются председателем. Квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов наделены двумя основными функциями, которые сильно отличны по своему характеру и практически не взаимосвязаны между собой, поэтому сохранять эти органы в существующем виде не представляется рациональным.
2. Это создает в свою очередь ряд других проблем. Во-первых, неясны функции председателей квалификационных и дисциплинарных комиссий адвокатов, за исключением административных (составление отчета). С одной стороны, в квалификационных и дисциплинарных палатах комиссий есть председатели, отвечающие за организацию текущей работы палат. С другой стороны, есть председатели НААУ и региональных Советов, отвечающие за лидерство в профессии.
3. Во-вторых, усложняется финансирование. Квалификационная функция осуществляется на основании принципа самодостаточности (взносы за квалификационный экзамен покрывают затраты на его организацию). Однако дисциплинарная функция не генерирует доход. Таким образом, работа дисциплинарных палат финансируется либо посредством финансовых ресурсов, полученных квалификационной палатой, либо за счет членских взносов. Оба варианты проблематичны: или лица, сдающие квалификационный экзамен оплачивают дисциплинарную функцию (что также вызывает вопросы, не ограничивается ли в силу непропорционально высокого экзаменационного взноса доступ к профессии), или средства необходимо переводить со счета другого юридического лица (НААУ или совета адвокатов региона). Однако ключевой остается неопределенность вопроса финансирования дисциплинарной функции.
4. В-третьих, несмотря на то, что органы самоуправления функционируют в рамках единой системы, наличие двух юридических лиц вызывает проблемы с необходимостью ведения двух бухгалтерских счетов и отчетности. На административном уровне это приводит к достаточно дорогим и бюрократизированным повторяющимся должностям в секретариате, начиная от секретарей, бухгалтеров и заканчивая специалистами в других сферах, напр., по связям с общественностью (в какой-то момент в НААУ и в Высшей квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатов за связи с общественностью отвечали разные сотрудники). В каждом юридическом лице свой набор штата, что усложняет возможности перераспределения рабочей нагрузки между сотрудниками.
5. В большинстве европейских стран дисциплинарная функция возложена на ассоциацию адвокатов (отдельный дисциплинарный орган ассоциации адвокатов). В некоторых европейских странах дисциплинарная функция возложена на ассоциацию адвокатов (отдельный дисциплинарный орган), в других выведена в отдельный орган, обычно межведомственный и не всегда в форме юридического лица. Однако квалификационная и дисциплинарная функции не совмещаются в одном и том же юридическом лице вне ассоциации адвокатов.
6. Квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов были учреждены в качестве отдельных юридических лиц в виду исторических причин, поскольку были единственными органами самоуправления и исполняли функции самоуправления до учреждения НААУ в 2012 г. Сегодня, когда НААУ и советы адвокатов регионов уже функционируют, несмотря на наличествующие недостатки, они работают, и второй конкурс для набора штата был уже проведен, было бы своевременно прекратить работу квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатов в качестве отдельных юридических лиц, включив обе палаты в качестве отдельных органов в системе адвокатского самоуправления.

*Система региональных органов*

1. Другой важный вопрос организационной структуры представляют собой взаимоотношения между национальным и региональным уровнями НААУ. Необходимость пересмотра функций, взаимоотношений и роли органов и уровней ассоциации адвокатов вполне в порядке вещей на этой ранней стадии развития НААУ.
2. С одной стороны, наблюдается недостаточный уровень развития региональных органов. На данный момент советы адвокатов регионов являются юридическими лицами, однако в реальности они представляют собой лишь один из видов региональных органов самоуправления (ст.48 Закона об адвокатуре). Конференция адвокатов региона, квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов также являются региональными органами самоуправления (ст.47, 50 Закона об адвокатуре). Хотя региональные органы ближе всего к адвокатам, региональных ассоциаций адвокатов не предусмотрено, соответственно, нет и регионального членства.
3. В больших европейских странах (Польша, Германия, Румыния и т.д.) действуют региональные ассоциации адвокатов. Региональные ассоциации адвокатов оснащены собственными региональными органами принятия решений, дисциплинарными и другими органами. Как правило, органы как таковые не являются юридическими лицами.
4. Появление региональных ассоциаций адвокатов в Украине внесло бы больше ясности в систему. Региональные ассоциации адвокатов функционировали бы через региональные органы самоуправления. Адвокаты также считались бы членами региональных ассоциаций адвокатов (двойное членство: в региональной ассоциации адвокатов и в НААУ). Таким образом, укрепились бы взаимоотношения региональных ассоциаций адвокатов с адвокатами и улучшилась коммуникация между членами.
5. С другой стороны, существует ряд вопросов, в которых региональным органам необходимо своего рода утверждение на национальном уровне, напр. Совет адвокатов Украины утверждает квоту представительства, процедуру выдвижения и избрания делегатов конференции региона. Совет адвокатов Украины собирается в среднем один раз в месяц, а его повестка дня переполнена. Таким образом, создается излишнее бюрократическое давление на региональный уровень, однако условия для более оперативного принятия решений не предусмотрены (в том числе в отношении формирования региональных органов). В виду переполненности повестки дня на национальном уровне Совета адвокатов Украины такого рода формальными решениями остается недостаточно времени для формирования точек зрения относительно актов законодательства и других важных решений в отношении политики.

*Комитеты*

1. НААУ организовывает некоторые виды своей деятельности через работу комитетов, что представляет собой обычную практику европейских ассоциаций адвокатов. Существует около 10 постоянных комитетов. Однако у экспертов сложилось впечатление, что не все комитеты функционируют должным образом и необходимо совершенствовать систему комитетов.
2. Комитеты должны формироваться не по типу деятельности, а в зависимости от сферы. Поэтому нецелесообразно учреждать Комитет законодательных инициатив по вопросам адвокатской деятельности, однако было бы логично создать Комитет по вопросам гражданского права и Комитет по вопросам уголовного права. Более высокому качеству работы комитетов способствовала также большая степень ясности в отношении их компетенций и мандата.

*Дискуссия относительно дальнейшего развития*

1. В заключение, остается вопрос эффективности действующей в данный момент системы Съезд-Совет-Председатель. Такая система органов управления очень характерна для более мелких ассоциаций адвокатов с меньшим количеством членов. Однако есть сомнения относительно оптимальности этой системы для такой большой организации как НААУ.
2. Совет состоит из равного количества представителей от каждого региона (ст.55 Закона об адвокатуре). Пропорциональное представительство предусмотрено для Съезда, однако он собирается один раз в три года (Ст.54 Закона об адвокатуре). Поэтому регионы, крупнее в 5 или 10 раз, могут ощущать недостаток представительства с их стороны. Эта проблема может быть решена несколькими способами, например, путем предоставления большего количества мест в Совете более крупным регионам или учреждение другого органа с пропорциональным представительством и более частой регулярностью заседаний, чем Съезд.
3. Еще одним проблематичным аспектом системы Съезд-Совет-Председатель является то, что Совет состоит из 30 членов – достаточно значительное количество, когда речь идет об оперативном принятии решений. Вместе с тем, Председатель в какой-то мере предоставлен сам себе для решения вопросов между заседаниями Совета. Это большая нагрузка для единоличного органа и высокая степень зависимости организации от одного лица. Оба вопроса могут быть решены путем учреждения Совета председателей – органа с меньшим числом членов и способностью быстро принимать коллегиальные решения.
4. Упомянутые выше идеи не представляют собой конкретных рекомендаций для изменения существующей системы Съезд-Совет-Председатель. В особенности, когда более насущные изменения (квалификационно-дисциплинарные комиссии адвокатов и региональные ассоциации адвокатов) намного более актуальны.

Профессиональная этика и дисциплинарное производство

1. Разработка Кодекса этики для адвокатов является ключевым элементом повышения профессиональных стандартов адвокатов. *Рекомендация Rec(2000)21 о свободе осуществления профессии адвоката* однозначно отсылает к необходимости разработки обязательных этических норм, предусматривая, что «Ассоциации адвокатов и другие профессиональные ассоциации юристов должны выступать с проектами профессиональных стандартов и кодексов поведения». Общий кодекс правил для адвокатов стран европейского сообщества, принятый Советом адвокатов и юридических ассоциаций Европы, представляет собой руководство в сфере европейских стандартов профессиональной этики. *Рекомендация Rec(2000)21*  также предусматривает, что «Когда адвокаты не действуют в соответствии со своими профессиональными стандартами, изложенными в кодексах поведения, составленных ассоциациями адвокатов или другими ассоциациями юристов или законодательно, необходимо принять соответствующие меры, включая дисциплинарные процедуры».
2. Съезд утверждает правила адвокатской этики (Ст. 54 Закона об адвокатуре). Необходимо проанализировать правила адвокатской этики на предмет соответствия европейским стандартам.
3. Нарушение адвокатом правил этики должно составлять основание для дисциплинарной ответственности адвоката. Дисциплинарными взысканиями являются предупреждение, приостановление деятельности сроком до одного года и лишение права на занятие адвокатской деятельностью (ст.35 Закона об адвокатуре). В дисциплинарном производстве есть место усовершенствованиям.
4. Во-первых, перечень взысканий сводится к 3 вариантам: предупреждение, приостановление деятельности сроком до одного года и лишение права на занятие адвокатской деятельностью. Этот перечень оставляет не так много места для маневров, т.к. два из этих взысканий связаны с правом осуществления практики. Соответственно, это может вызвать мнение общественности о слишком мягкой позиции дисциплинарных комиссий. Или слишком жесткой. Штраф в качестве дисциплинарного взыскания становится все более распространенным в странах Европы. Есть и другие варианты, к примеру, обязательство пройти дополнительное обучение, обязательные часы бесплатной практики и пр.
5. Во-вторых, дисциплинарное производство очень детально регулируется Законом об адвокатуре. В виду сложности включения в закон всех аспектов, некоторые из них упущены, что создает основания для дополнительных споров. Например, не ясен срок действия взыскания. Возможно, есть смысл предусмотреть основные принципы дисциплинарного производства в законе, а множество процессуальных деталей – в подзаконных актах.
6. В-третьих, проверка ведомостей, содержащихся в жалобах, осуществляется сотрудником (ст. 38 Закона об адвокатуре). Такой сотрудник обладает достаточно серьезным авторитетом. В некоторых европейских странах в ассоциации адвокатов предусмотрена должность дисциплинарного прокурора. Бывает так, что этот служащий ассоциации избирается из числа адвокатов. Эксперты поддерживают обсуждение возможностей усиления этой должности.
7. В-четвертых, хотя НААУ во многом повысила уровень знаний ее членов в отношении этических стандартов, остается широкое поле для усовершенствований. В виду того, что число членов НААУ значительно возрастет в связи с монополией адвокатов в судах, это становится еще более важно.
8. Стали проводиться тренинги на тему профессиональной этики, что представляет собой положительную практику, которую необходимо продолжать. Наряду с этим могут использоваться и другие формы коммуникации на тему профессиональной этики с членами. Распространенной практикой европейских ассоциаций адвокатов, в том числе СААЮОЕ, является подготовка комментариев к Кодексу поведения. Возможен также анализ решений ВКДКА с дальнейшей публикацией в Вестнике НААУ. С целью информирования большего числа адвокатов относительно положений Правил адвокатской этики и их применения могут быть подготовлены короткие справки с изложением основных принципов, организованы конференции на тему адвокатской этики, приняты меры с целью поощрения университетов уделять этой теме больше внимания, распространен Устав основных принципов СААЮОЕ.
9. В-пятых, экспертам стало известно о решении Совета ассоциации ввести взносы за подачу жалоб на адвокатов. Такое решение нельзя обойти критикой. Взнос за подачу жалобы снижает уровень доступа клиентов к правосудию. Однако отрицательный эффект на качество работы адвокатов может быть еще больше. Взнос за подачу жалобы представляется взносом за услугу, и даже если адвокат привлекается к дисциплинарной ответственности, клиенту средства не возвращаются. Это полностью противоречит европейским стандартам. Очевидно, что НААУ ищет источники финансирования работы дисциплинарных органов, однако взимание взноса за подачу жалобы представляет собой один из наименее оптимальных вариантов решения.
10. И в заключение, в Украине по сравнению с другими европейскими странами дисциплинарная ответственность членов органов адвокатского самоуправления намного больше распространена, в особенности, когда речь идет о приостановлении или запрете осуществления адвокатской деятельности. Очень важно избежать злоупотреблений в контексте дисциплинарного производства и его использования в целях борьбы за власть в рамках НААУ. Причина может крыться в недостаточно долгой традиции и нахождении организации на ранней стадии развития. Возможно, проблема заключается в принятии неверных решений при выборе адвокатов, возможно, необходимо проведение дополнительных тренингов для органов самоуправления по вопросам профессиональной этики. В любом случае, настоящее положение дел вызывает вопросы и угрожает доверию к ассоциации адвокатов. Поэтому НААУ следует принять меры для решения этого чувствительного вопроса.

## Бюджет и финансовая устойчивость

1. Пункт 7 Статьи 54 Закона об адвокатуре предусматривает утверждение бюджета Совета и ВКДКА Съездом.
2. Несмотря на потребность в увеличении финансирования, НААУ представляется финансово устойчивой. Доход НААУ позволяет финансировать большинство основных функций НААУ. Однако необходимо принимать во внимание, что некоторые виды деятельности НААУ финансируются международными донорами. НААУ необходимо усовершенствовать бюджетное планирование и быть готовой взять на себя полное финансирование своей деятельности. Финансовая устойчивость чрезвычайно важна, однако речь идет не только о более высоких доходах – но также о прозрачном, разумном и ответственном бюджетном планировании.
3. Основной источник дохода – членские взносы адвокатов. НААУ также взимает плату за свои основные услуги: включение в Единый реестр, выдача свидетельств и т.д. В данном контексте также необходимо учитывать взнос за квалификационный экзамен. Взносы за подобные услуги должны быть обоснованными. Плата за услуги, которые не могут предоставляться другими организациями или учреждениями (напр., квалификационный экзамен), должны определяться на основании принципа самодостаточности. Ассоциации адвокатов не должны осуществлять деятельность с целью получения прибыли за счет предоставления услуг, в которых они являются монополистом. Это позволяет сохранять взносы в разумных для плательщиков рамках.
4. Бюджетное планирование НААУ необходимо координировать с другими видами планирования, к примеру, предусмотрено более 30 позиций в секретариате, однако в штате только 25 человек и для заполнения оставшихся позиций нет средств.
5. НААУ следует с осторожностью относиться к затратам, в особенности в отношении долгосрочных обязательств. Заработная плата сотрудников составляет значительную часть расходов НААУ. Такая же ситуация в большинстве европейских ассоциаций адвокатов. Поэтому финансовая устойчивость тесно связана с организацией секретариата. С одной стороны ассоциация адвокатов не может функционировать без должного секретариата, исполняющего необходимые функции, часто не слишком заметные при взгляде со стороны. Но с другой стороны каждая должность в секретариате должна быть продуманной и вводиться лишь после внимательного рассмотрения потребности в ней и имеющихся финансовых ресурсов.

## Управление

### *Руководитель штата*

1. У экспертов сложилось впечатление, что Председатель (и Совет) НАУ обладает широкими полномочиями по управлению НААУ. Должность Председателя выборная, и основная сфера его ответственности должна касаться политических вопросов. Если же на Председателя возложено слишком много управленческих функций, у него/нее не остается времени на решение задач, для которых он/она был(а) избран(а), что в свою очередь наносит существенный удар надлежащей работе организации.
2. Ежедневные управленческие функции должны быть возложены на руководителя секретариата. Поэтому необходимо пересмотреть функции Председателя и руководителя секретариата для обеспечения возложения большинства функций управления на руководителя секретариата. Он должен отвечать за секретариат и располагать соответствующими для этого инструментами: прием на работу и увольнение сотрудников должны быть в ведении руководителя секретариата. Председателю и Совету может быть отведена роль в процессе приема на работу (напр., утверждение трудовых договоров на период более 3 месяцев), однако ответственность должен нести руководитель секретариата. Она также должен иметь полномочия применять дисциплинарные взыскания в отношении сотрудников, которые в свою очередь должны быть ответственны перед ним.

*Штат*

1. Необходимо провести аудит функций всего штата во избежание их дублирования. (см. комментарии к разделу *Организационная структура самоуправления*) и обоснования должностей. Для штата численностью лишь 25 человек предусмотрено слишком много департаментов и отделов, практически любой сотрудник является руководителем департамента или отдела. Цель состоит не в сокращении штата, а в повышении его эффективности и более реалистичном планировании. Поэтому, возможно, придется отказаться от некоторых позиций и создать новые, некоторые функции могут быть упразднены, некоторые – отданы на аутсорсинг, а другие – добавлены.
2. Существует три аспекта реорганизации штата: оценка имеющихся должностей, выполнение большего количества задач с меньшим количеством ресурсов и приоритеты для новых должностей.
3. Оценка имеющихся должностей: рабочая нагрузка и функции штата необходимо регулярно пересматривать. В описание некоторых должностей могут быть добавлены функции, которые на данный момент осуществляются другими сотрудниками, отдаются на аутсорсинг или же не осуществляются вовсе. Еще один важный аспект – оценка потенциально более низких затрат на аутсорсинг некоторых функций по сравнению с их выполнением сотрудниками. Это в частности касается технических, неюридических должностей. При проведении анализа в отношении аутсорсинга НААУ необходимо также принимать во внимание различия между наймом сотрудника и аутсорсингом услуг: как в НААУ решаются ситуации в связи с отпуском или болезнью сотрудника.
4. В целом: многие ассоциации адвокатов сталкиваются с сокращением штата. В ближайшем будущем перед НААУ, скорее всего, встанет проблема недостатка ресурсов. Поэтому НААУ необходимо искать пути выполнения большего количества задач с менее численным штатом. Приобретение услуг по более низкой стоимости, чем трудоустройство штата представляет собой один из вариантов, который, однако, ограничивается очень небольшим числом технических должностей. Привлечение стажеров представляется еще одним примером, хотя и с некоторыми ограничениями – для выполнения трудных задач стажерам не достает знаний и навыков. Их ответственность также ограничена, текучка – достаточно высокая, что соответственно требует от сотрудников уделять время для наставничества стажеров, объяснения задач и мониторинга их работы. Регулярные инвестиции в обучение персонала могут помочь сэкономить средства в виду возрастающей эффективности сотрудников. Еще одним способом выполнения большего количества задач с меньшим количеством ресурсов является упрощение рабочих процессов и использование электронных средств.

## Непрерывное обучение в сфере права

1. Непрерывное обучение в сфере права обеспечивает высокий уровень профессионализма, лежащий в основе юридической профессии, как это предусмотрено Уставом ключевых принципов СААЮОЕ, Рекомендацией и Основными принципами ООН, касающимися роли юристов. Юристы не могут эффективно консультировать или представлять клиента, если они в своем обучении не шагают в ногу с постоянными изменениями в законодательстве и практике.
2. Статья 21 Закона об адвокатуре предусматривает, что при осуществлении адвокатской деятельности адвокат обязан повышать свой профессиональный уровень. НААУ организовывает для адвокатов большое количество семинаров. Часть учебной программы все еще во многом зависит от международных доноров, финансирующих семинары. В некоторых семинарах НААУ принимают участие несколько сотен участников – возможности для интерактивной дискуссии со спикером это не предоставляет, позволяя лишь получить формальное преимущество посещения семинара. НААУ планирует запустить новый формат семинаров для менее численных групп.
3. Потребность в НОСП значительная, а возможности проведения семинаров – ограниченные. Существенных изменений в системе обучения не требуется, однако необходимо развивать настоящую систему.
4. Необходимо провести оценку потребностей в обучении и отобразить их в учебной программе. Темы семинаров, как и формы НОСП, необходимо диверсифицировать, например, НААУ могла бы ввести вебинары и онлайн-курсы. Более четкое разделение функций между национальным и региональным уровнями самоуправления позволит лучше планировать НОСП.
5. Семинары бесплатны для адвокатов. Важно, чтобы участники семинаров в рамках НОСП делали взносы за участие, пусть и символические и недостаточные для покрытия всех затрат по семинару.
6. НААУ также следует быть очень либеральной в вопросах аккредитации курсов НОСП, организованных другими учреждениями, и рассмотреть возможность включения каких либо других вариантов в перечень возможностей для повышения профессиональной квалификации.

## Доступ к профессии

1. В соответствии со статьей 6 Закона об адвокатуре адвокатом может быть физическое лицо, которое имеет полное юридическое образование, владеет государственным языком, имеет стаж работы в сфере права не менее двух лет, сдало квалификационный экзамен, прошло стажировку, кроме случаев, предусмотренных этим Законом, приняло присягу адвоката Украины и получило свидетельство о праве осуществления адвокатской деятельности.
2. Процесс сдачи квалификационного экзамена, методы оценки и программа утверждаются Советом адвокатов Украины. Цель квалификационного экзамена состоит в оценке уровня теоретических знаний в сфере права и истории адвокатуры, адвокатской этики и уровня владения практическими навыками и умениями в применении закона (ст.9 Закона об адвокатуре). Основным недостатком квалификационного экзамена НААУ или других заинтересованных лиц – длительный процесс ожидания перед сдачей экзамена.
3. Основная проблема, взгляд на которую очень сильно отличается у различных заинтересованных сторон, состоит в возможном существенном возрастании количества лиц, которые хотят сдать квалификационный экзамен в связи с монополией адвокатов на представительство в апелляционных судах начиная с 1 января 2018 г.
4. Лицо, успешно сдавшее квалификационный экзамен, должно пройти стажировку, целью которой является проверка готовности лица, получившего свидетельство о сдаче квалификационного экзамена, осуществлять адвокатскую деятельность. Стажировка проходит на протяжении шести месяцев под руководством адвоката по направлению совета адвокатов региона. (Ст. 10 Закона об адвокатуре). Стажировка оплачивается, однако стажеры как правило не получают дохода. Это не должно представлять собой препятствие финансового характера для доступа к профессии. Размер взноса на прохождение стажировки должен быть разумным, а лица, не располагающие средствами для финансирования стажировки, не должны испытывать затруднений в доступе к профессии, к примеру, откладывая срок оплаты за стажировку.
5. На определенную критику заслуживает взнос на прохождение стажировки, однако проблемы намного глубже, а именно в цели стажировки. Квалификационный экзамен должен быть направлен на проверку практических навыков будущего адвоката. Однако лица, сдающие экзамен, не имеют возможности такие навыки приобрести. Стажировка или практика могли бы предоставлять будущим адвокатам возможность обучиться практическим навыкам. Однако это целесообразно лишь в том случае, если стажировка (практика) проходит до, а не после квалификационного экзамена. Поэтому и вся концепция стажировки требует изменений, с перемещением стажировки до сдачи экзамена и соответствующими изменениями в регулирующих стажировку положениях.
6. В европейских странах срок стажировки (до экзамена) варьирует от 1 до 5 лет, при этом в большинстве стран предусмотрена трехлетняя стажировка (Бельгия – 3 года, Кипр – 1 год, Чехия – 3, Франция – 1,5, Латвия – 5, Литва – 2, Польша – 3,5, Словакия – 3, Словения – 1, Швеция – 3, Швейцария – 1). Все вопросы относительно отчета о стажировке и т.п должны решаться ассоциацией адвокатов. Закон может устанавливать основные требования к руководителю стажировки (куратору). Во многих странах Европы это требование сводится к наличию 5 лет адвокатской практики. Остальные требование должны определяться ассоциацией адвокатов, к примеру, отсутствие дисциплинарных взысканий. Что же касается финансовой стороны вопроса, во многих европейских странах юристы-стажеры (которые проходят практику перед сдачей адвокатского экзамена), оплачивают взнос за прохождение стажировки.

Единый реестр адвокатов

1. Статья 17 Закона об адвокатуре предусматривает, что Совет адвокатов Украины обеспечивает ведение Единого реестра адвокатов Украины (ЕРАУ) с целью сбора, хранения, учета и предоставления достоверной информации о численности и персональном составе адвокатов Украины.
2. Различные стороны комментируют функционирование ЕРАУ очень по-разному. НААУ утверждает об удовлетворительном функционировании (хотя и признает наличие некоторых проблем в прошлом), в то время, как некоторые адвокаты говорят о ненадлежащей работе ЕРАУ, когда из него пропадают данные об адвокатах, в том числе о недавних делах. Любые сбои в работе, будь то умышленные или нет, подрывают доверие к ЕРАУ. В связи с этим представляется важным предусмотреть гарантии, которые не только обеспечат должное функционирование ЕРАУ, но и вернут доверие.
3. НААУ работает над развитием ЕРАУ, однако нуждается в финансовых ресурсах. ЕРАУ должен представлять собой растущую базу данных, в которой все время добавляется новый функционал. Во-первых, НААУ следует проанализировать, какие еще данные об адвокатах могут быть включены в ЕРАУ, которые не должны ограничиваться информацией о НОСП и оплате членских взносов.
4. Во-вторых, можно было бы предусмотреть возможность для адвокатов, которые уже состоят в ЕРАУ, обновлять свои данные, напр., номер телефона. Адвокатам также должны быть предоставлены инструменты для загрузки данных, требующих утверждения регионального совета адвокатов, к примеру, изменение имени, адреса. Загрузка подтверждающих НОСП документов может совершаться с помощью ЕРАУ, как и принятие решения о зачислении НОСП.
5. В-третьих, НААУ следует проводить мониторинг развития электронной базы решений и других IT-систем в государственных учреждениях, особенно в судах. Необходимо обеспечить совместимость ЕРАУ с этими системами, при этом должна быть предусмотрена возможность передачи перечня адвокатов в другие базы данных.

Защита профессиональных прав адвокатов

1. В Украине часто нарушаются права адвокатов. В рамках проекта «Поддержка реформ в сфере юстиции» при поддержке Европейского Союза в июне 2016 года был подготовлен доклад «Защита прав адвокатов и гарантий адвокатской деятельности. Выводы и рекомендации». Эксперты находят эти выводы и рекомендации актуальными и на момент составления данного доклада.
2. Наиболее частые нарушения профессиональных прав адвокатов можно разделить на семь следующих категорий:

1. Отказ адвокатам в доступе к их клиентам

2. Нарушение прав на конфиденциальность общения между адвокатом и клиентом

3. Отказ с доступе, усложнение или задержка доступа адвоката к информации, материалам дела, доказательствам и свидетелям (фактически препятствующие подготовке защиты)

4. Ненадлежащее проведение обысков помещений и материалов адвокатов (в попытке сформировать дело посредством адвоката без независимого расследования)

5. Злоупотребление статусом адвоката в уголовном процессе

6. Злоупотребление процедурой дисциплинарного и уголовного производства против адвокатов

7. Использование неюридических методов против адвокатов (в том числе, запугивания, угроз, словесные оскорбления, уничтожение имущества, физическое нападение и убийство)

1. Ниже приведены основные рекомендации по борьбе с нарушениями профессиональных прав адвокатов:

1. Учредить эффективную, действующую систему предотвращения нарушений профессиональных прав адвокатов.

2. Учредить комплексную, оперативную, простую, открытую, прозрачную, документируемую, действенную и эффективную систему отслеживания и реакции на нарушения профессиональных прав адвокатов.

3. Обеспечить осведомленность всех адвокатов о порядке действий и контактных лицах в случае нарушения их профессиональных прав.

4. Обеспечить сбор, обработку, хранение, защиту и обмен со всеми ключевыми сторонами, обладающими легальным на то интересом, полной и точной информацией и статистикой в отношении нарушений профессиональных прав адвокатов.

5. Мобилизовать союзников в гражданском обществе, СМИ и среди международных организаций; способствовать прозрачности и доступу к информации; систематически коммуницировать проблему и проводить общественные информационные кампании.

1. НААУ является главное организацией, представляющей и защищающей права адвокатов, в виду чего ей следуют взять на себя выполнение этих рекомендаций.

# **РЕКОМЕНДАЦИИ**

**Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»**

1. Необходимо проанализировать новый проект закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» на предмет соответствия европейским стандартам.
2. Необходимо пересмотреть Устав НААУ, Правила адвокатской этики и многие решения НААУ и внести в них изменения в соответствии с новым Законом об адвокатуре.

**Организационная структура самоуправления**

1. Продвижение верховенства права как функции НААУ способствовало бы самоидентификации НААУ и пониманию собственной роли в системе правосудия.
2. Следует прекратить работу квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатов в качестве отдельных лиц – обе палаты необходимо включить в качестве отдельных органов в систему самоуправления.
3. Органы самоуправления на региональном уровне следует реорганизовать в региональные ассоциации адвокатов с наличием региональных органов.
4. Следует упразднить излишне формальные требования к прохождению процедур на национальном уровне НААУ (напр., установление представительской квоты) для предоставления возможностей принятия решения на региональном уровне.
5. Обсуждение дальнейшего развития структуры НААУ, в особенности системы органов оси Съезд-Совет-Председатель.

**Профессиональная этика и дисциплинарное производство**

1. Необходимо проанализировать анализ Правил адвокатской этики на предмет их соответствия европейским стандартам.
2. Следует увеличить количество дисциплинарных санкций.
3. В законе должны быть прописаны лишь основные принципы дисциплинарного производства, а множество процессуальных деталей – в подзаконных актах.

**Бюджет и финансовая устойчивость**

1. Бюджетное планирование должно быть более прозрачным, обоснованным и ответственным.
2. При определении размера взносов за услуги, на которые НААУ обладает монополией, необходимо принимать во внимание принцип самодостаточности.

**Управление**

1. Для предоставления Председателю возможности выполнения задач, для которых он/она был(а) избран(а), следует освободить его от решения текущих управленческих вопросов.
2. Необходимо провести аудит функций всех сотрудников и реорганизацию штата.

**Непрерывное обучение в сфере права**

1. Необходимо определить цели обучения и обновить программу.
2. Систему обучения следует развивать путем изменения формата семинаров, разделения функций между национальным и региональным уровнями самоуправления в сфере НОСП, ввести новые формы НОСП и оплату за курсы НОСП.

**Доступ к профессии**

1. НААУ следует подготовиться к вероятному возрастанию количества желающих сдать квалификационный экзамен в связи с монополией на представительство в судах начиная с 1 января 2018 г.
2. Взнос на прохождение стажировки должен быть обоснованным, а лица, не обладающими достаточными ресурсами для финансирования стажировки, не должны быть лишены доступа к профессии.
3. Необходимо пересмотреть всю концепцию стажировки, предусмотрев ее прохождение до сдачи квалификационного экзамена и соответственно изменив требования.

**Единый реестр адвокатов**

1. Необходимо принять меры в ЕРАУ не только для обеспечения надлежащего функционирования ЕРАУ, но и для восстановления доверия.
2. НААУ следует проанализировать, какие еще данные об адвокатах она может включить в ЕРАУ.
3. Следует предусмотреть возможность для адвокатов, которые уже состоят в ЕРАУ, обновлять свои данные.
4. ЕРАУ должен быть совместим с другими базами данных, особенно судебными, а также предоставлять возможность передачи перечня адвокатов таким базам данных.

**Защита профессиональных прав адвокатов**

1. НААУ следует взять инициативу в реализации следующих рекомендаций:
	1. Учредить эффективную, действующую систему предотвращения нарушений профессиональных прав адвокатов.
	2. Учредить комплексную, оперативную, простую, открытую, прозрачную, документируемую, действенную и эффективную систему отслеживания и реакции на нарушения профессиональных прав адвокатов.
	3. Обеспечить осведомленность всех адвокатов о порядке действий и контактных лицах в случае нарушения их профессиональных прав.
	4. Обеспечить сбор, обработку, хранение, защиту и обмен со всеми ключевыми сторонами, обладающими легальным на то интересом, полной и точной информацией и статистикой в отношении нарушений профессиональных прав адвокатов.
	5. Мобилизовать союзников в гражданском обществе, СМИ и среди международных организаций; способствовать прозрачности и доступу к информации; систематически коммуницировать проблему и проводить общественные информационные кампании.

Рытис Йокубаускас

Ранко Пелицарич

Ноябрь 2017 г.