

ПРОВЕРКА КАК ФОРМА КОНТРОЛЯ ЗА АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

**Файнгольд Ирэна Давыдовна - аспирант Межрегиональной Академии
управления персоналом**

УДК 342.9

Исследуются формы реализации управленческих полномочий субъектами контроля в сфере адвокатуры. Основное внимание в статье сконцентрировано на исследовании такой формы контроля как проверка, в частности анализируется соответствующая компетенция квалификационно-дисциплинарных комиссий адвокатуры, комиссий по оценке качества, полноты и своевременности оказания адвокатами юридической помощи, органов системы юстиции (Госфинмониторинга). По результатам исследования автором выделены отдельные административные процедуры проверки как формы контроля.

Ключевые слова: адвокатская деятельность, адвокатура, проверка, контроль, процедура.

The forms of realization of administrative powers by subjects of control in the field of advocacy are being investigated. The article focuses on the study of such a form of control as verification, in particular, the relevant competence of the qualification and disciplinary commissions of the bar, the quality assessment commissions, the completeness and timeliness of legal aid by lawyers, the bodies of the justice system (Gosfinmonitoring). According to the results of the research, the author singled out separate administrative verification procedures as a form of control.

Keywords: advocacy, advocacy, verification, control, procedure.

Se efectuează cercetări asupra formelor de implementare a împuternicirilor manageriale de către subiecții de control în domeniul de advocacy. Accentul articolului este axat pe studiul acestei forme de control ca o verificare, în special, se analizează competența relevantă a comisiei de advocacy calificativ-disciplinară, Comisia pentru evaluarea calității, integralitatea și actualitatea furnizării de asistență juridică de către avocați, funcționarii justiției (SCFM). Potrivit autorului studiului, au fost evidențiate unele proceduri administrative de verificare ca formă de control. Cuvinte cheie: activitate de advocacy, advocacy, validare, monitorizare, proceduri.

Постановка проблемы. Осуществление контроля за адвокатской деятельностью в Украине предусматривает реализацию административной компетенции через специфические формы, процедуры деятельности субъектов управления. Формализация управленческого воздействия является объективным выражением контрольно-надзорной деятельности; от правильного выбора

той или иной формы организационно-распорядительного воздействия уполномоченных субъектов на поведение участников общественных отношений в значительной степени зависят его результативность и эффективность, перспектива достижения положительного общественно-желаемого эффекта от осуществления управленческой деятельности.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельные вопросы, связанные с исследованием форм контроля за адвокатской деятельностью рассматривались в работах таких ученых как М. Ю. Барщевский, А.Ф. Молдаван, А. Д. Святоцкий, И.Я. Семенюк, Л. В. Таций, Д.П. Фиолевский, С. Я. Фурса, В.К. Шкарупа, О. Г. Яновская и др. В то же время, формы, процедуры контроля в основном рассматривались в контексте деятельности конкретного субъекта управления. В той время к системному выделению форм контроля, в частности проверки, административных процедур ее осуществления уделялось минимальное внимание, что обуславливает актуальность данной статьи.

Цель статьи – исследование проверки как формы контроля за адвокатской деятельностью в Украине с выделением отдельных административных процедур ее осуществления.

Изложение основного материала. Форма контроля является многофункциональным инструментом исследования определенных явлений, объектов, процессов, внутреннее содержание которого определяется совокупностью примененных методов и приемов исследования [1, с. 120]. Именно совокупность этих приемов и способов управленческого воздействия, выбор оптимального их сочетания при осуществлении контроля в значительной степени определяет его эффективность и действенность, возможность проведения независимой проверки, формирования объективных выводов, предоставление обоснованных рекомендаций, формирование отчетов по результатам мониторинга, наблюдения за работой поднадзорных объектов. Таким образом, форма контроля как внешнее проявление юридически значимых процедур управленческой деятельности именно в своем разнообразии предназначена достигать целей и задач контрольно-надзорной деятельности.

Учитывая разнообразие субъектов публичного администрирования, сфер применения ими собственной административной компетенции, значительно различается и перечень конкретных форм контроля, которые могут иметь место в той или иной ситуации. О.Ф. Андрийко к основным формам контроля предлагается относить проверки, ревизии,

анализ информационных материалов, ознакомление с отчетами, сообщениями [2, с. 223]. Е. В. Шорина выделяет ревизию, проверку, инспектирование, обследование, наблюдение, наблюдения, обзор, рейды и т.д., которые отличаются между собой средствами государственного или общественного воздействия на подконтрольные органы, а также перечнем лиц, не соблюдающих государственную и общественную дисциплину [3, с. 15]. В. Н. Гарашук подчеркивает, что контроль в основном осуществляется в форме проверок (обследование и изучение отдельных направлений финансово хозяйственной деятельности, по результатам которых составляется справка или докладная записка), ревизий (документальный контроль финансово-хозяйственной деятельности, по результатам которой составляется акт) проведение рейдов, осмотров, истребование отчетов и т.д. [4, с. 197]. И. К. Залюбовская к формам государственного контроля, относит проверки, ревизии, экспертизы, координацию деятельности подконтрольных, рассмотрение жалоб, заявлений и т.п. [5, с. 13]. Присутствуют предложения выделения также других форм контроля в трудах различных ученых – аудита, оценки, мониторинга и т.д. Несмотря на разнообразие форм контроля, наиболее распространенным их видом является именно проверка, – механизм которой позволяет в наиболее эффективном формате выяснить соответствие деятельности поднадзорного субъекта установленным законодательным требованиям и нормативам.

Реализуя собственные административные полномочия, субъекты управления рассматривают, проверяют, анализируют, изучают адвокатскую деятельность с целью выяснения правильности ее осуществления, корректности, полноты предоставления правовой помощи, выполнения требований законов, других актов нормативной и локальной правотворчества. Так, проверка сведений о дисциплинарном проступке адвоката заключается в детальной проверке региональной контрольно-дисциплинарной комиссией адвокатуры информации, изложенной в заявлении любого лица, которому известны данные о противоправном поведении адвоката.

Так как заявление (жалоба) на действия адвоката является юридически значимым документом, основанием инициирования вопроса дисциплинарной ответственности, к ней установлены определенные формальные требования (способ оформления, указания определенных данных, требований заявителя и т.д. [6]). Невыполнение этих требований к оформлению и содержанию заявления, а так же ее представления по истечении срока давности (один год после совершения дисциплинарного проступка) является основанием возвращения заявления жалобщику. К контрольно-дисциплинарным комиссиям адвокатуры может поступить в течение непродолжительного времени и несколько жалоб (заявлений) относительно одного и того же адвоката. В этом случае, как показывает правоприменительная практика комиссий, они принимают протокольные решения о том, чтобы рассмотрение указанных жалоб (заявлений) было объединено в одно производство. Например, такое положение вещей прослеживается в решениях Высшей квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатуры от 19 апреля 2013г. – IV-002/2013, от 21 июня 2013г. – V-018/2013, от 16 декабря 2013. – X-001/2013 [7, с. 174]. Наряду с этим, подача жалобы по одному и тому вопросу, если первая жалоба решена по сути, делает невозможным рассмотрение – она возвращается заявителю.

Непосредственное осуществление проверки сведений, содержащихся в жалобе, относится к функциям дисциплинарной палаты. Таким образом, субъектом управления, уполномоченным осуществлять такой элемент контроля как проверку информации о возможном совершении адвокатом дисциплинарного проступка, является член дисциплинарной палаты региональной квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатуры. Документальным конечным результатом проверки является справка. Содержание данного процессуального документа содержит изложение обстоятельств, выявленных при проверке, с указанием в резолютивной части выводов о наличии или отсутствии факта противоправных действий. Проверка не может продолжаться более тридцати дней со дня начала – это предельный

срок, в течение которого должна быть подготовлена справка, и вместе с заявлением о дисциплинарном проступке и всеми материалами проверки представлена дисциплинарной палате квалификационно-дисциплинарной комиссии адвокатуры для рассмотрения вопроса нарушения дисциплинарного дела.

Законодательство Украины в качестве конституционной гарантии предусматривает предоставление в отдельных случаях бесплатной правовой помощи; соответственно государство заинтересовано в создании механизма контроля и оценки ее качества, полноты и своевременности. В соответствии со статьей 25 закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», оценка качества, полноты и своевременности оказания адвокатами бесплатной первичной правовой помощи осуществляется по обращению органов местного самоуправления, а бесплатной вторичной правовой помощи – по обращению органа (учреждения), уполномоченного законом на предоставление бесплатной правовой помощи, комиссиями, образованными для этой цели советами адвокатов регионов [8]. Таким образом, установлен исчерпывающий перечень субъектов обращения в комиссию – другие лица по данному поводу обращаться не имеют право.

В то же время, в отдельных случаях субъекты обращения формируют представление в комиссии на основании информации от третьих лиц о возможных недостатках осуществления профессиональной защиты клиента. Так, центры по предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи обращаются в комиссию не только в случае наличия собственного обоснованного предположения относительно факта некачественного, неполного или несвоевременного предоставления правовой помощи адвокатом по поручению центра, но также по поручению Координационного центра по предоставлению правовой помощи; получения жалобы на действия адвоката, в которой лицо отмечает недостатки проведенной адвокатом защиты. Обращение должно касаться только завершенных адвокатом дел (выполненных поручений) [9]. То есть третьи лица (в частности, клиенты адвоката) косвенно

но также могут реализовать право обращения к указанному выше контролирующему органу.

Комиссия по оценке качества, полноты и своевременности оказания адвокатами юридической помощи осуществляет свою работу в форме закрытых заседаний, которые проводятся по необходимости, но не реже одного раза в месяц. Для реализации своих полномочий комиссия вправе обращаться к любым физическим и юридическим лицам относительно получения необходимой информации (материалов), опрашивать лиц на заседание, получать объяснения от адвоката, деятельность которого оценивается и т.д.

В порядке очередности председатель комиссии поручает одному из членов после получения обращения знакомиться с материалами дела, проверить факты, изложенные в жалобе и доложить по существу проводимой проверки на заседании комиссии. Комиссия принимает решение большинством голосов своих членов, присутствующих на конкретном заседании – отвечала или не отвечала предоставленная клиенту правовая помощь стандартам ее оказания.

При проверке выполнения адвокатом своих обязательств как субъекта первичного финансового мониторинга, соответствующие управленческие функции делегированы Министерству юстиции Украины и его территориальным подразделениям, следовательно именно они являются субъектами управления в данной сфере. Таким образом, по общему правилу проверку осуществляют работники центрального аппарата Минюста и работники территориальных управлений юстиции; при этом, по согласованию с Минюстом, участие в проверке могут принимать также работники Государственной службы финансового мониторинга Украины.

Административная компетенция органов юстиции может включать в себя проведение плановых и внеплановых проверок, основания проведения которых значительно различаются. Так, основанием проведения плановой проверки является включение адвоката, адвокатского бюро, адвокатского объединения в план проведения проверок на соответствующий квартал; такое включение должно прово-

диться не реже одного раза в три года. Относительно внеплановой проверки, необходимость ее проведения обусловлена не плановыми мероприятиями, а наступлением определенных юридических фактов (например, выявление по результатам невыездной проверки фактов нарушения требований финансового мониторинга, обращения Госфинмониторинга в случае непосредственного обнаружения им признаков правонарушения, и т.д. [10]. Внеплановая проверка может проводиться за определенный календарный период или по отдельным вопросам; предварительное уведомление субъекта, деятельность которого проверяется, не требуется.

По результатам проверки деятельности адвоката по вопросам предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, финансированию распространения оружия массового уничтожения формируются выводы по предмету проверки, документируются в соответствующем акте. Если во время проведения проверки было установлено нарушение адвокатом требований финансового мониторинга, руководитель рабочей группы указывает в акте предположения по их устранению.

Выводы. Проанализированы нами отдельные аспекты проверки как формы контроля за адвокатской деятельностью показали, что данная форма отражает фактически первичное взаимодействие между адвокатами и контролирующими органами, в ходе которого могут устанавливаться юридические факты как нарушений, так и отсутствия нарушений при предоставлении юридической помощи физическим и юридическим лицам. В рамках этой формы выделяем следующие административные процедуры: 1) проверка сведений о дисциплинарном проступке адвоката; 2) оценка качества, полноты и своевременности оказания адвокатами юридической помощи на соответствие стандартам ее предоставления; 3) проверка соответствия деятельности адвоката, адвокатского бюро, адвокатского объединения требованиям законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных пре-

ступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Литература

1. Слободяник Ю. Б. Державний аудит : навч. посіб. / Ю. Б. Слободяник; Одес. нац. екон. ун-т. – Суми : Наталуха А.С., 2015. – 340 с. – Бібліогр.: с. 313-329 – укр.

2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.

3. Шорина Е. В. Контроль и проверка исполнения — важные средства укрепления государственной дисциплины / Е. В. Шорина. — М. : Знание, 1978. — 37 с.

4. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.

5. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посіб. / І. К. Залюбовська. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 104 с.

6. Об утверждении Положения о порядке принятия и рассмотрения жалоб относительно ненадлежащего поведения адвоката, которая может привести его дисциплинарной ответственности: Решение Совета адвокатов Украины от 30.08.2014г. № 120 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vkdk.org/wp-content/uploads/2015/10/%D0%A0%D1%96](http://vkdk.org/wp-content/uploads/2015/10/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A0%D0%90%D0%A3-%E2%84%96120-%D0%B2%D1%96%D0%B4-30.08.2014.pdf)

[%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A0%D0%90%D0%A3-%E2%84%96120-%D0%B2%D1%96%D0%B4-30.08.2014.pdf](http://vkdk.org/wp-content/uploads/2015/10/%D0%A0%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A0%D0%90%D0%A3-%E2%84%96120-%D0%B2%D1%96%D0%B4-30.08.2014.pdf)

7. Заборовський В. В. Перевірка відомостей про дисциплінарний проступок адвоката як початкова стадія дисциплінарного провадження щодо адвоката / В. В. Заборовський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2015. – Вип. 30(2). – С. 173-178. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_30\(2\)_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_30(2)_46).

8. Об адвокатуре и адвокатской деятельности: Закон Украины от 05.07.2012г. N 5076-VI // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

9. Об утверждении Порядка обращения центров по предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи в комиссии по оценке качества, полноты и своевременности оказания адвокатами юридической помощи: Приказ Координационного центра по предоставлению правовой помощи Министерства юстиции Украины от 06.04.2015г. N 135 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.parus.ua/?doc=09J8P55017>

10. Об утверждении Порядка проведения проверок Министерством юстиции Украины и его территориальными органами субъектов первичного финансового мониторинга: Приказ Министерства юстиции Украины от 13.05.2015г. N 673/5 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0528-15>