

НАПРЯМ 8. СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА. МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-39>

ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ У ЗВІТАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЗА 2023–2025 РОКИ У МЕЖАХ ПАКЕТА РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Заболотний Олег Миколайович

*аспірант кафедри адміністративного та конституційного права
Навчально-наукового інституту права, правоохоронної діяльності
та психології Пенітенціарної академії України,
м. Чернігів, Україна,
голова Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури
Чернігівської області*

Процес вступу України до Європейського Союзу (далі – ЄС) включає переговори про вступ. Під час переговорів, розділених по блоках і главах, країна готується до впровадження законів та стандартів ЄС.

Із лютого 2020 року діє оновлена методологія переговорів щодо вступу до ЄС. Тепер переговорні розділи розбиті на шість тематичних блоків: «Основи», «Внутрішній ринок», «Конкуренція та розвиток інклюзивності», «Озеленення, транспорт та енергетика», «Ресурси, сільське господарство і політика згуртованості», «Зовнішні відносини». Переговори щодо кожного блоку відкриваються після того, як країна досягне необхідних показників [1].

Блок «Основи» включає такі розділи як «23. Судова влада та фундаментальні права» і «24. Правосуддя, свобода й безпека». Особливістю блоку «Основи» є те, що переговори щодо нього відкриваються першими і закриваються останніми, а прогрес у цьому блоці визначає загальний темп переговорів [1].

У звіті Європейської Комісії (вищого органу виконавчої влади ЄС, далі – ЄК) від 08.11.2023 (далі – Звіт 2023 року) адвокатури України було виділено лише один абзац на 27 сторінці, у якому вказано наступне: *«Незалежна, професійна та підзвітна адвокатура є ключовою передумовою для доступу до правосуддя та функціонуючої ринкової економіки. Адвокатура в Україні потребує реформи. Закон про адвокатуру слід привести у відповідність до Конституції, чинних*

європейських стандартів та належної практики. Зокрема, систему самоврядування та управління ресурсами адвокатури слід удосконалити, зробити більш прозорою та підзвітною. Кваліфікаційні та дисциплінарні процедури для адвокатів потребують значних удосконалень як у законодавстві, так і на практиці. Процес допуску до професії залишається слабким та схильним до корупційних ризиків, що підриває довіру до професії та її незалежність.» [2, с. 27].

Слід зазначити, що вживання настільки лаконічних й абстрактних тверджень як «адвокатура ... потребує реформи», «закон ... слід привести у відповідність до ...», «систему ...слід удосконалити...», «процедури для адвокатів потребують значних удосконалень...», «процес допуску ... залишається слабким...» не дає можливості зрозуміти те, які ж саме недоліки наявні на даний час в адвокатурі та системі адвокатського самоврядування, а також чому нинішнє українське законодавство про адвокатуру слід змінити.

Зі змісту Звіту 2023 року не зрозуміло, чому нинішній Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) не відповідає Конституції України, бо не вказано жодного критерію такої невідповідності, а також не зазначено, які саме положення Закону не відповідають Конституції України, адже логічно, що в цілому весь Закон не може не відповідати Основному Закону, оскільки останній прийнято в 1996 році, а Закон прийнято у 2012 році із урахуванням базових положень про діяльність адвокатури, які закріплені в Конституції.

До того ж, у Конституції України засади функціонування адвокатури наводяться лише у ст. 59, п. 14 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 131, ст. 131², п. 16¹ Перехідних положень, але у Звіті 2023 року не вказано, яким саме приписам Конституції не відповідає Закон, а тому така критика Закону є по-суті необґрунтованою й голосливою.

Також у Звіті 2023 року відсутня деталізація щодо того, яким саме чином слід удосконалити систему адвокатського самоврядування, а також незрозуміло, що саме у цьому Звіті розуміли під «resource management of the Bar» – виключно питання фінансування органів адвокатського самоврядування й розпорядження коштами цих органів чи щось інше.

Окрім того, не вказано у Звіті 2023 року й те, при досягненні яких саме критеріїв система органів адвокатського самоврядування й управління ресурсами стане прозорою, і що взагалі слід розуміти під «прозорістю» адвокатури та органів адвокатського самоврядування.

Немає у Звіті 2023 року й чітких формулювань стосовно напрямків (шляхів) удосконалення кваліфікаційних і дисциплінарних процедур (тобто, процедур складення кваліфікаційного іспиту та здійснення

дисциплінарного провадження стосовно адвокатів). Оскільки у Звіті 2023 року вказано, що ці процедури потребують «значних» («significant») удосконалень, то це фактично свідчить про те, що ЄК вбачає в чинних процедурах наявність не якихось поодиноких незначних недоліків, а навпаки ці процедури потребують системного ґрунтовного перегляду. Однак, при цьому знову ж таки у Звіті 2023 року не наведено жодних конкретних прикладів недосконалості ані будь-якої зі статей 6 – 12, 33 – 42 Закону, ані таких розділів Закону як «Набуття права на заняття адвокатською діяльністю» і «Дисциплінарна відповідальність адвоката», а також не зазначено, які ж саме недоліки практичного застосування вказаних вище статей Закону є такими, що не відповідають європейським стандартам.

Такі узагальнені формулювання щодо напрямків реформування адвокатури України зумовили певне несприйняття Звіту 2023 року певними органами адвокатського самоврядування України. Це є наслідком того, що ЄК, критикуючи наявне законодавче регулювання діяльності адвокатури й системи адвокатського самоврядування в Україні, фактично не зазначає у жодному зі своїх звітів за 2023–2025 роки, конкретно якими вона бачить у майбутньому адвокатуру й адвокатське самоврядування в Україні з урахуванням вимог законодавства ЄС.

Тобто, ЄК слід не лише просто критикувати наявну систему, але й пропонувати конкретні напрями для проведення змін і реформ, які реально втілити в життя навіть в умовах воєнного стану, а не наводити абстрактні й ілюзорні твердження про те, що щось в адвокатурі недосконале, непрозоре, і що це треба незрозуміло як змінити чи удосконалити.

Водночас, такий же підхід ЄК щодо критики адвокатури України бачимо й у звіті цієї комісії від 30.10.2024 (далі – Звіт 2024 року), в якому зазначено таке: *«Протягом звітнього періоду не досягнуто жодного прогресу в реформі адвокатури. Відповідне законодавство ще не узгоджено з Конституцією, чинними європейськими стандартами та передовою практикою. Реформа має відбуватися після інклюзивних консультацій та бути спрямованою на перезавантаження органів Національної асоціації адвокатів України на основі прозорої процедури та суттєве покращення систем кваліфікації, прийому, дисциплінарного стягнення, фінансового управління та безперервного навчання»* [3, с. 31].

У цьому звіті знову ж таки вжито загальні фрази. При цьому деякі з них ще більше заплутують розуміння підходу ЄК до реформування адвокатури України, а деякі, навпаки, трохи покращили розуміння загального підходу цієї комісії до реформування.

Зокрема, якщо у Звіті 2023 року зазначалось, що саме один конкретний Закон потребує узгодженості з Конституцією, європейськими стандартами й передовою практикою, то у Звіті 2024 року уже вжито словосполучення «відповідне законодавство», а тому це вже викликає питання про те, чи не розширила Комісія вимоги щодо удосконалення законодавства й на Закон «Про безоплатну правову допомогу» та процесуальні кодекси, які визначають порядок представництва адвокатами фізичних і юридичних осіб.

У той же час у Звіті 2024 року формулювання «resource management» замінено на «financial management», що є більш зрозумілим, адже воно фактично стосується положень ст. 58 Закону щодо фінансового забезпечення органів адвокатського самоврядування.

При цьому у Звіті 2024 року з'явилися зауваження ЄК щодо чинної системи підвищення адвокатами кваліфікації й безперервного навчання, хоча й знову ж таки без конкретизації наявних недоліків чинної системи і бачення цієї системи в майбутньому; а також зазначено про необхідність перезавантаження органів НААУ (тобто, фактично вказано про необхідність проведення виборів до органів адвокатського самоврядування).

У звіті Європейської Комісії від 04.11.2025 (далі – Звіт 2025 року) зазначено, що *«Не досягнуто жодного прогресу в реформі адвокатури. Залишаються стурбовані зловживаннями дисциплінарними механізмами щодо адвокатів та нерівномірною дисциплінарною практикою. Національна асоціація адвокатів України (НААУ) досі не оголосила конкурс на членів Вищої ради юстиції за своєю квотою. Крім того, органи самоврядування адвокатури не провели виборів, незважаючи на закінчення терміну їхніх мандатів. Україні необхідно терміново розпочати комплексну реформу адвокатури з метою забезпечення створення органів НААУ на основі прозорості та надійної процедури, а також суттєвого покращення систем кваліфікації, прийому, дисциплінарної відповідальності, фінансового управління та безперервного навчання.»* [4, с. 33].

Слід погодитись із висновком ЄК про те, що жодного прогресу в реформування адвокатури за 2023 – 2025 роки не відбулось, адже за ці три роки до Закону були внесені лише незначні правки, які були зумовлені прийняттям інших законів. Однак, у цьому звіті ЄК знову продовжила зазначати про недоліки в системі адвокатури, не вказуючи при цьому жодних конкретних прикладів чи статистики, хоча у всіх трьох звітах за потреби ЄК наводила в певних випадках різні статистичні показники, у тому числі у виді схем) для наглядного обґрунтування власної позиції. Тому залишається лише здогадуватись,

що саме мала на увазі ЄК під «зловживаннями дисциплінарними механізмами» та «нерівномірною дисциплінарною практикою».

Водночас, слухними слід визнати зауваження ЄК про те, що НААУ досі не провела конкурс стосовно обрання з'їздом адвокатів України двох членів Вищої ради правосуддя за квотою адвокатури (ст. 131 Конституції України), адже навіть у період воєнного стану змогли організувати й провести для обрання членів ВРП свій з'їзд суддів України.

Окрім того, твердження ЄК про необхідність проведення виборів до органів адвокатського самоврядування також заслуговують на увагу, адже проведення таких виборів у більшості регіонів України є можливим навіть в умовах дії воєнного стану, і навіть з урахуванням забезпечення повної безпеки для життя й здоров'я організаторів та учасників таких виборів, що підтверджується практикою проведення з'їзду суддів України під час дії воєнного стану.

Література:

1. Процес вступу до ЄС. Крок за кроком URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a5c48bb2-779a-4d64-bf82-f1c4f6c18364_en?filename=Factsheet-EU-accession-process-EP2023-UKR.pdf&prefLang=de (дата звернення – 21.11.2025).

2. Ukraine 2023 Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення – 21.11.2025).

3. Ukraine 2024 Report. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення – 21.11.2025).

4. Ukraine 2025 report. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/EU-enlargement-.pdf> (дата звернення – 21.11.2025).

5. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення – 21.11.2025).

6. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення – 21.11.2025).