

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-1.4>

**В. А. Гвоздій**, адвокат, аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ (1917–1962 рр.)

У статті визначено особливості впливу адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління на розвиток органів адвокатського самоврядування. Автор з'ясовує, що головні важелі зміни організаційної структури та функцій органів адвокатського самоврядування на українських землях, що знаходилися у складі СРСР, знаходилися у сфері державного управління. СРСР як тоталітарна держава була не зацікавлена у реалізації гарантій прав і свобод людини і громадянина. Головною метою впливу на функціонування органів адвокатського самоврядування було встановлення жорсткого державного контролю за їх діяльністю з тим, щоб викоринити будь-які спроби створення незалежної адвокатури. Імперативне адміністративно-правове регулювання діяльності органів адвокатського самоврядування перетворило ці структури на квазі-самоврядні. Можливість адвокатів спільно вирішувати свої організаційні проблеми за радянських часів фактично була ліквідована. Вказані процеси супроводжувалися декларативними заявами як представників держави, так і адвокатської спільноти про незалежність адвокатської діяльності. Однак лише з моменту набуття Україною незалежності органи адвокатського самоврядування поступово стають самостійними суб'єктами як публічно-правових відносин, так і приватноправових відносин, однак цей процес ще не завершився. Одним із головних важелів набуття органами адвокатського самоврядування незалежності від держави і її органів є, на нашу думку, визнання їх самостійними суб'єктами публічно-правових і, зокрема, адміністративно-правових відносин.

Визначено періодизацію розвитку органів адвокатського самоврядування в Україні, яка включає два етапи: 1) 1918–1938 рр. – етап пошуку оптимальної для радянської влади організації адвокатури, під час якого були утворені регіональні колегії захисників як орган врядування радянської адвокатури; 2) 1939–1962 рр. – етап повного одержавлення, підпорядкування партійним і виконавчим органам влади та централізація організації адвокатури та її колективних органів. Для другого етапу розвитку органів організації спільноти радянських адвокатів (1939–1962 рр.) характерно фактично пряме керівництво державою їх діяльністю залежно від потреб останньої.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, органи адвокатського самоврядування, централізація, незалежність, публічне управління.

#### **V. A. Gvozdiy. Administrative and legal aspects of development of the bodies of advocate self-government (1917–1962)**

The article identifies the features of the influence of administrative-legal relations in the field of public administration on the development of advocate self-government. The author finds out that the main levers of changing the organizational structure and functions of the bodies of advocate self-government in the Ukrainian lands that were part of the USSR were in the field of public administration. The USSR as a totalitarian state was not interested in implementing guarantees of the rights and freedoms of man and citizen. The main goal of the state was the establishment of strict state control over their activities in order to eradicate any attempts to create an independent advocacy. The imperative administrative and legal regulation of the activities of the bodies of advocate self-government has turned these structures into quasi-self-governing ones. These processes were accompanied by declarative statements by both representatives of the state and the advocacy community on the independence of advocacy. However, only from the moment Ukraine gained independence, the bodies of advocate self-government gradually become independent entities of both public law relations and private law relations, but this process has not yet been completed. One of the main levers for the acquisition by law enforcement authorities of independence from the state and its bodies, in our opinion, is their recognition as independent entities of public law and, in particular, administrative and legal relations.

The stages of development of the bodies of advocate self-government in Ukraine are determined, which includes two stages: 1) 1918–1938 – the stage of searching for the organization of the legal profession that is optimal for the Soviet government, during which the regional collegiums of defenders were formed as the governing body of the Soviet legal profession; 2) 1939–1962 – the stage of complete nationalization, submission to party and executive bodies of power and centralization of the organization of the bar and its collective bodies. The second stage in the development of bodies of the organization of the community of Soviet lawyers (1939–1962) is characterized by the fact that the state directly directs their activities, depending on the needs of the latter.

Key words: administrative and legal relations, bodies of advocate self-government, centralization, independence, public administration.

**Постановка проблеми.** Питання удосконалення правового статусу органів адвокатського самоврядування існує з моменту їх формування відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Однак, на жаль, у теоретичних працях більша увага приділяється функціональним та процедурним

аспектам їх роботи, а їх правова природа та місце в системі публічного управління досліджено ще недостатньо. Незважаючи на той факт, що у паспорті спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право суспільних відносин, що виникають у процесі самоврядного управління у сферах економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку як таких, що належать до предмету регулювання адміністративного права, у наукових джерелах вказана проблематика висвітлена ще недостатньо. Мають місце прогалини і у галузі історико-правових досліджень, спрямованих на вивчення впливу адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері державного управління. Вказане зумовлює актуальність та важливість цієї статті, присвяченої адміністративно-правовим аспектам розвитку органів адвокатського самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій висвітлювали у своїх працях Ю.В. Єльнікова, В.П. Левченко, Є.А. Поліщук, Н.Ю. Філатова, О.С. Яворська та інші науковці. Разом з тим питання, пов'язані з адміністративно-правовими аспектами розвитку органів адвокатського самоврядування, в адміністративно-правовій науці досліджені ще недостатньо.

**Метою статті** є визначення впливу адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління на розвиток органів адвокатського самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** До 1938 року на території СРСР, у тому числі на відповідних територіях України, що входили до його складу, було прийнято ряд нормативно-правових актів у сфері регулювання організації адвокатської спільноти. Зокрема, Основи судустрою СРСР і союзних республік від 29.10.1924 р.; постанови Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) та Ради народних комісарів УСРР як найвищих законодавчих, розпорядчих, виконавчих та контролюючих органів державної влади у період 1917–1938 років, 1931 р. та 1934 р. щодо судустрою; постанови та накази Народного комісаріату юстиції УСРР 1928–1937 рр. щодо форми організації колегій захисників, визначення їх структури, функцій керівних органів, фінансування та оплати праці адвокатів, порядку прийому та розгляду дисциплінарних справ членів колегії тощо.

Зокрема, для оптимального контролю з боку держави було примусово здійснено перехід до суто колективної організації праці в юридичних консультаціях, ліквідована робота приватних кабінетів, тобто встановлена монополія колегії адвокатів на надання юридичної допомоги. Замість міжрайонних колегій захисників утворювалися колегії при обласних судах, під їхнім керівництвом і наглядом. Колегії було визнано юридичними особами, що становили собою держрозрахункові одиниці із встановленням плану, яким визначалася контрольна цифра прибутків, та витратна частина відводилася на утримання консультації. При президії колегії утворювалися сектори: кадрів, організаційно-інспекторський, масової роботи, соціально-побутовий, господарської частини, бухгалтерії та іспитова комісія. Було встановлено порядок розгляду дисциплінарних справ членів колегії, що покладався на її президію, та оскарження до президії обласного суду постанов про застосування заходів дисциплінарного впливу. З 1934 р. безпосереднє керівництво колегіями захисників було покладено на Найвищий суд, а у 1937 р. – на спеціально створений відділ Наркому юстиції [1, с. 34–35; 2, с. 23; 3, с. 122–123; 4; 5, с. 220–221; 6].

22 грудня 1938 р. Народний комісаріат юстиції СРСР видав директиву «Про роботу колегій захисників», яка ознаменувала, на думку низки вчених, початок кампанії з остаточної трансформації адвокатури на суто радянську установу, повністю підпорядковану інтересам держави [5, с. 220–221; 7, с. 12; 1, с. 34–35; 6].

16 серпня 1939 р. Радою Народних Комісарів СРСР було затверджено «Положення про адвокатуру СРСР». Цей документ займає особливе місце у становленні та розвитку органів адвокатського самоврядування в Україні під час її перебування у складі СРСР. По-перше, ним вперше за радянські часи було закріплено терміни «адвокат» та «адвокатура». По-друге, він став зразком для усіх наступних законів про адвокатуру корпорацію. По-третє, з його прийняттям на території СРСР, зокрема в Україні, було встановлено повне одержавлення і централізація адвокатури та її колективних органів.

Отже, з 1939 р. у радянській Україні, як і загалом на території СРСР, була встановлена така система організації адвокатської спільноти у формі колегії адвокатів: структурно вони поділялись на обласні, крайові та республіканські. Організація та загальне керівництво їх діяльністю було закріплено за Народним комісаріатом юстиції Союзу РСР через республіканські Наркомати юстиції й його регіональні управління при обласних і крайових рада депутатів трудящих. На них покладалось надання юридичної допомоги населенню, установам, організаціям і підприємствам шляхом юридичних консультацій та участю у судових процесах. Вони мали права юридичних осіб [8].

Згідно з Положенням про адвокатуру СРСР (1939 р.) колегії адвокатів вважались добровільними об'єднаннями осіб, які займаються адвокатською діяльністю [8]. Разом з тим, попри те, що ним передбачалось обрання голови із складу президії колегій адвокатів, по факту вони призначалися (затверджувалися) бюро обласних комітетів партії, оскільки входили до партійної номенклатури відповідного рівня [9, с. 46; 1, с. 34–35; 10; 5, с. 220–221; 6; 4].

Такою ж формальною була і норма щодо прийому президією до колегії адвокатів нових членів, оскільки тим же Положенням було закріплено право Комісара юстиції СРСР та республіканського Наркома юстиції відводу, прийнятих у колегію адвокатів. Крім того, останній розглядав оскарження рішень президії колегії

адвокатів щодо відмови у прийомі до адвокатури або виключення з її лав. При цьому його рішення було остаточною і не підлягало оскарженню [8]. Про особливе ставлення з боку держави до прийому нових членів до адвокатури і втручання з цього питання у діяльність органів адвокатської спільноти свідчить і наказ НКЮ СРСР 1939 р. «Про контроль за прийомом до адвокатури СРСР» [5, с. 220–221; 4, 1, с. 34–35; 11, с. 130; 6; 10].

Первинними формами організації адвокатської спільноти за радянських часів були загальні збори та президія колегії адвокатів, до повноважень яких належало вирішення питань, пов'язаних з організацією та діяльністю колегії, а також ревізійна комісія.

Загальні збори членів колегії адвокатів скликались щонайменш два рази на рік. Ними строком на два роки шляхом таємного голосування обиралася президія колегії адвокатів та ревізійна комісія. До їх повноваження входило розгляд звітів останніх та надання їм вказівок з питань роботи колегії; затвердження її штатів та кошторису, а також правил внутрішнього розпорядку [8].

Президія колегії адвокатів, крім вищевказаного обрання голови, відкритим голосуванням обирала із своїх членів його заступника та секретаря. Функціональне завдання президії полягало у здійсненні керівництва усією практичною діяльністю колегії. До її повноважень належали: прийом у члени колегії адвокатів та виключення з неї; організація у райцентрах та містах юридичних консультацій і здійснення керівництва їх діяльністю, зокрема, затвердження кошторису та штатів і розподіл по них адвокатів; розробка та проведення заходів щодо підвищення ідейно-політичного рівня і юридичної кваліфікації членів колегії; здійснення контролю за діяльністю членів колегії адвокатів, у тому числі щодо додержання адвокатами такси оплати за надання юридичної допомоги; розгляд дисциплінарних справ і накладання на адвокатів дисциплінарних стягнень; розпорядження коштами колегії у межах кошторису, затвердженого загальними зборами членів колегії; надання звіту про діяльність колегії адвокатів республіканському Наркомату юстиції або до управління НКЮ при обласних радах депутатів трудящих. При цьому порядок та строки надання звітів встановлювався Наркоматом юстиції СРСР [8].

Функції ревізійної комісії колегії адвокатів полягали у проведенні систематичних ревізій фінансово-господарської діяльності президії колегії та юридичних консультацій [8].

Утворені у 20-ті роки і остаточно запроваджені на підставі «Положення про адвокатуру СРСР» (1939 р.) юридичні консультації, на нашу думку, не можуть розглядатись як окремий орган організації адвокатської корпорації. Вони являли собою форму організації роботи членів колегії адвокатів у райцентрах та містах (що й було закріплено нормами Положення). Їх склад та місцезнаходження встановлювалися регіональною президією колегії адвокатів згідно з планом, затвердженим республіканським НКЮ. Завідуючий, на якого покладалась повноваження щодо розподілу справ між адвокатами, встановлення розміру плати за юридичну допомогу відповідно до такси та контроль за якістю роботи адвоката, призначався президією колегії, відповідав перед ним за роботу консультації та надавав до нього звіти за формою, встановленою НКЮ СРСР [8].

Юридичні консультації є найяскравішим свідченням того, що за часи СРСР в Україні (як і на усій території держави) адвокатська корпорація являла собою, по суті, органи квазі-самоврядування, а фактично була однією із державних структур.

Так, наприклад, 2 червня 1952 р. Мін'юстом СРСР було затверджено Положення про юридичні консультації колегій адвокатів, яке регламентувало організацію та порядок їх роботи (скасовано у 1956 р. у зв'язку із введенням Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для адвокатів). Питання оплати праці адвокатів регулювались, починаючи із органів державної влади (зокрема, проводилися експерименти із застосуванням різних систем оплати праці адвокатів, у тому числі на підставі кваліфікаційних розрядів адвокатів), і закінчуючи, як було зазначено вище, завідуючим юридичної консультації.

У той час, як справедливо зауважує російський правознавець Ю. Лубшев, органи адвокатського самоврядування на Заході (асоціації, колегії, палати, союзи) «виконують чисто корпоративні функції: забезпечують дотримання етичних норм, здійснюють представництво і захист інтересів адвокатів, вчать їх, ведуть наукові дослідження тощо. Ніякого відношення до економічної діяльності адвокатів, тобто до надання платної юридичної допомоги, ці організації не мають» [12, с. 48].

Українські вчені з історії вітчизняної адвокатури виокремлюють такі етапи: 1) 1918–1922 рр., як нами зазначалось вище, це перехідний період процесу пошуку оптимальної для нової влади організації адвокатури; 2) 1922–1931 рр. – етап, пов'язаний із прийняттям Положення про адвокатуру Української РСР від 02.10.1922 р. та організацією губернських колегій захисників; 3) 1922–1931 рр. – з огляду на судову реформу 1922 р.; 4) 1931–1939 рр. – ліквідація приватної практики і повний перехід до колективної організації праці адвокатів у юридичних консультаціях; 5) 1939–1962 рр., пов'язаний із дією Положення про адвокатуру СРСР від 16.08.1939 р., затвердженого Радою Народних Комісарів СРСР [1, с. 34–35; 4; 6; 5, с. 220–221; 10].

Як слушно зауважують науковці, загалом характеризуючи весь період із 1917 р. до 1962 р., «адвокатура, яка існувала у період дії Судових статутів 1864 років, як достатньою мірою самокерована організація значно втратила цю важливу властивість у радянський період. А проведені в цей час перетворення корпорації були викликані, швидше за все, не прагненням удосконалити цей інститут як правозахисну організацію, а наміром законодавця створити керовану органами держави структуру, що вписувалася б у новий суспільний і державний лад» [10; 6].

Однак, з огляду на проведений аналіз нормативно-правових джерел та обмеження теми дослідження винятково питанням становлення та розвитку органів адвокатського самоврядування в Україні, ми пропонуємо із періоду часу з 1918 р. до 1962 р. виділити два етапи: 1) 1918–1938 рр. – етап пошуку оптимальної для радянської влади організації адвокатури, під час якого державною владою були утворені регіональні колегії захисників як орган врядування радянської адвокатури; 2) 1939–1962 рр. – етап повного одержавлення, підпорядкування партійним і виконавчим органам влади та централізація організації адвокатури та її колективних органів.

Для другого етапу розвитку органів організації спільноти радянських адвокатів (1939–1962 рр.) характерно фактично пряме керівництво державою їх діяльністю залежно від потреб останньої.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** На підставі викладеного вище можна перекоонатися, що головні важелі зміни організаційної структури та функцій органів адвокатського самоврядування на українських землях, що знаходилися у складі СРСР, знаходилися у сфері державного управління. СРСР як тоталітарна держава була не зацікавлена у реалізації гарантій прав і свобод людини і громадянина. Головною метою впливу на функціонування органів адвокатського самоврядування було встановлення жорсткого державного контролю за їх діяльністю з тим, щоб викоринити будь-які спроби створення незалежної адвокатури. Імперативне адміністративно-правове регулювання діяльності органів адвокатського самоврядування перетворило ці структури на квазі-самоврядні. Можливість адвокатів спільно вирішувати свої організаційні проблеми за радянських часів фактично була ліквідована. Вказані процеси супроводжувалися декларативними заявами як представників держави, так і адвокатської спільноти про незалежність адвокатської діяльності. Однак лише з моменту набуття Україною незалежності органи адвокатського самоврядування поступово стають самостійними суб'єктами публічно-правових відносин, так і приватноправових відносин, однак цей процес ще не завершився. Одним із головних важелів набуття органами адвокатського самоврядування незалежності від держави і її органів є, на нашу думку, визнання їх самостійними суб'єктами публічно-правових і, зокрема, адміністративно-правових відносин, що і має визначати вектори майбутніх наукових пошуків.

#### Список використаних джерел:

1. Баулін О.В., Лебідь В.І., Матвеев П.С, Пожидаєва М.А. Адвокатський іспит: підготовчий курс : навч. посіб. Київ : Алерта, 2013. 736 с.
2. Історія адвокатури України / редкол. : В.В. Медведчук (голова) та інші. 2-ге вид. Київ : СДМ – Студіо, 2002. 286 с.
3. Крупник Л.О. Адвокати у судових процесах над українськими дисидентами у 50-х – 80-х роках ХХ століття (на прикладі постаті Миколи Горбала). *Адвокатура України: історія і сучасність* : матеріали Всеукраїнського круглого столу. Київ, Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2013. 153 с. С. 122–127.
4. Поліщук М.В. Історія адвокатури. Правовий статус адвокатури та адвокатська діяльність. URL: [https://lawyer1996.io.ua/s2635449/istoriya\\_advokaturi.\\_pravoviy\\_status\\_advokaturi\\_ta\\_advokatska\\_diyalnist](https://lawyer1996.io.ua/s2635449/istoriya_advokaturi._pravoviy_status_advokaturi_ta_advokatska_diyalnist) (дата звернення: 11.01.2020).
5. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката : у 2 ч. / О.Д. Святоцький, Т.Г. Захарченко, С.Ф. Сафулько та ін. ; за заг. ред. С.Ф. Сафулька. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. Ч. 1. 616 с.
6. Тищенко Р.П. Від створення світу і до наших днів. URL: <http://yourlawyer.in.ua/uk/biblioteka/history.html> (дата звернення: 11.01.2020).
7. Иванова М.В. Адвокатура в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Центр государства и права. Москва, 1994. 18 с.
8. Об утверждении положения об адвокатуре СССР: постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 16 августа 1939 г. № 1219. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4198.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4198.htm) (дата звернення: 11.01.2020).
9. Долежан В.В., Полянський Ю.Є. Перспективи розвитку самоврядування в адвокатурі по Україні. *Вісник прокуратури*. 2007. № 6. С. 45–51.
10. Нормативно-правові акти, які регулювали діяльність адвокатури у період 1939–1962 років. Правове становище колегій адвокатів та організація діяльності юридичних консультацій. Оплата праці адвокатів, нормативне регулювання. Дисциплінарна відповідальність адвокатів та порядок оскарження дисциплінарних стягнень у цей період. Реформування адвокатури СРСР 1939 року. URL: <https://sites.google.com/site/odessit2010/uridiceskaa-pomos/skladanna-advakatskogo-kvalifikacijnij-ispit/normativno-pravovi-akti-aki-reguluvali-dialnist-advokaturi-u-period-1939-1962-rokiv-pravove-stanovise-kolegij-advokativ-ta-organizacia-dialnosti-uridicnih-konsultacij-oplata-praci-advokativ-normativne-reguluvanna-disciplinarna-vidpovidalnist-advokativ-ta-poradok-oskarzenna-disciplinarnih-stagnen-u-sej-period> (дата звернення: 11.01.2020).
11. Роговенко Д.С. Законодавчі засади діяльності української адвокатури у 70-х – 80-х рр. ХХ ст. *Адвокатура України: історія і сучасність*: матеріали Всеукраїнського круглого столу. Київ, Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2013. 153 с. С. 128–131.
12. Лубшев Ю.Ф. Адвокатура в России : учебник. Москва: Профобразование, 2002. 832 с.