

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.9:347.965

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.28>

**О. Ю. Дрозд**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
професор кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-4514-6594

### СУТНІСТЬ І ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні як системний процес нагляду, моніторингу та правового впливу, що здійснюється з метою забезпечення відповідності діяльності адвокатів й органів адвокатського самоврядування законодавчим стандартам, етичним нормам і професійним обов'язкам. Доведено, що контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні охоплює функцію перевірки дотримання встановлених вимог та функцію превентивного впливу, спрямовану на попередження правопорушень і підтримання високого рівня професійної культури в адвокатурі. Виявлено, що контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні слугує інструментом забезпечення прозорості, законності й довіри громадян до адвокатури, передбачає зворотний зв'язок і сприяє вдосконаленню діяльності органів адвокатського самоврядування в інтересах правосуддя та верховенства права. Виокремлено специфічні особливості контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні, а саме: 1) автономність і зовнішній нагляд; 2) цільова орієнтація на захист прав громадян; 3) превентивний характер; 4) відсутність безпосереднього впливу на ефективність правозахисної діяльності; 5) обмеження системності; 6) реалізація наслідків впливу контролю в площині внутрішніх дисциплінарних механізмів у сфері адвокатури. Зазначено, що функціональне призначення контролю у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні полягає в таких напрямках впливу: забезпечення дотримання стандартів професійної етики та компетентності у сфері адвокатури, що є основою для ефективного й відповідального інституту адвокатури; превентивний вплив, спрямований на уникнення порушень, що дозволяє виявляти потенційні проблеми ще до їх виникнення, що знижує ризик зловживань і негативних наслідків для репутації адвокатури; підвищення ефективності внутрішньоуправлінських процесів; сприяння фінансовій прозорості й підзвітності суб'єктів інституту адвокатури; посилення довіри суспільства до адвокатури.

**Ключові слова:** адвокатура, адміністративне право, адміністративне регулювання, захист, контроль, обов'язки, права, принципи, самоврядування, функції.

**Актуальність теми.** В Україні спостерігається гостра потреба в забезпеченні високих стандартів професійної етики, законності й прозорості в діяльності адвокатури, що є фундаментом для побудови

довірливих відносин між громадськістю та правовою системою. В умовах реформування системи правосуддя та прагнення до євроінтеграції важливо створити ефективний механізм, який гарантує ефек-

тивний контроль над діями та рішеннями органів адвокатури. Такий механізм слугує не лише інструментом внутрішнього самоконтролю, а й способом підвищення загальної відповідальності адвокатури перед суспільством, що особливо важливо в умовах сучасних викликів, які постають перед правовою державою. Контроль у сфері адвокатського самоврядування має дисциплінарний характер, він виконує превентивну функцію, спрямовану на попередження можливих порушень і підтримання належного рівня професійної культури.

Таким чином, дослідження контрольних механізмів у сфері адвокатського самоврядування є важливим кроком на шляху до вдосконалення правової системи України, покращення якості правосуддя та розвитку демократичних принципів, що сприяє не лише формуванню більш відповідальної та прозорої системи адвокатури, а й зміцненню правової державності, де інтереси громадян і захист їх прав є пріоритетом.

**Огляд останніх досліджень.** Інститут адвокатури вивчали чимало дослідників. Водночас у контексті взаємозв'язку адвокатури та адміністративного права комплексні дослідження здійснили О. Бандурка, І. Гуменюк, І. Коліушко, В. Колпаков, В. Кузьменко, М. Лазарев, О. Литвин, П. Пилипенко, А. Погребняк, Ю. Шемшученко та ін.

Причому потреба у реформуванні інституту адвокатури є очевидною, що засвідчує потребу в більш ґрунтовному вивченні зазначеної проблематики.

**Метою статті** є формування сутності та функціонального призначення контролю у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні.

**Виклад основних положень.** Протягом тривалого часу й у різних сферах автори по-різному трактують термін «контроль». Дослідники застосовують диференційний підхід. Крім того, вказане поняття використовують у вузькому та широкому значеннях. Дещо помилковим є погляд на контроль як суто перевірку чого- або кого-небудь. Він має набагато ґрунтовніше значення. У цьому контексті варто акцентувати увагу на тому, що кон-

троль використовують також для подолання негативних факторів, які виявлені завдяки такій діяльності (має значний позитивний ефект) [3, с. 188–194].

У спеціалізованій та довідковій літературі представлено різні підходи до тлумачення поняття «контроль». Власне термін «контроль» (від франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Водночас французьке *controle* (*count+role*) утворилося від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті містить також поняття протидії чомусь небажаному. У цьому контексті термін «контроль» потрібно розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Таким чином, у терміні «контроль» відображені: а) певна діяльність; б) суб'єкти відповідної діяльності. Проте в юридичній літературі контроль розглядають здебільшого як певну діяльність. Його важливим завданням, разом із притягненням до відповідальності за правопорушення, є попередження правопорушень у майбутньому та стимулювання всіх зацікавлених сторін (так званих стейкхолдерів) до поведінки в межах правового поля [7].

Т. Татарова контроль розглядає, по-перше, як заключну стадію процесу управління, основою якої є механізм зворотного зв'язку, а по-друге, як невід'ємний складник процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що підпорядкований цілям і завданням процесу управління [3, с. 188–194].

Натомість І. І. Петровська визначає, що публічний контроль – елемент системи публічного управління, спосіб забезпечення законності суб'єктами публічного права, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання нормативно-правових актів, додержання стандартів і нормативів, дисципліни та правопорядку і виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних

об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [4, с. 35–44].

Контроль Н. С. Мороз розглядає як процес збору інформації про відхилення контрольованого об'єкта від наявної норми з можливістю впливу на нього з метою усунення виявлених відхилень і обмеження, щоб уникнути настання негативних наслідків [5, с. 80].

Контроль, як вважає Т. Бондаренко, становить собою динамічну систему знань, що спрямована на усунення негативних явищ у розвитку продуктивних сил і відносин для їх регулювання в розширеному відтворенні. Контроль виконує пізнавальну та практичну функції і, для повнішої характеристики контролю з позицій функціональної концепції, його слід розглядати у двох аспектах: як діяльність суб'єктів контролю та як процес здійснення цієї діяльності. Мета контролю як функції управління – інформаційна прозорість об'єкта управління для забезпечення можливості прийняття ефективних рішень. У такий спосіб виявляється ступінь керованості цього об'єкта, тобто як у результаті управління забезпечується підтримання необхідного стану або дії об'єкта управління у відповідний момент. Стає очевидним, що без максимальної інформаційної прозорості об'єкта управління його адекватне сприйняття є неможливим, управлінський вплив не буде давати бажаного результату й управлінський зв'язок втрачається, що зумовлює особливу важливість контролю в процесі управління [6, с. 7–10].

З урахуванням викладеного, на наш погляд, контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні – це системний процес нагляду, моніторингу та правового впливу, що здійснюється з метою забезпечення відповідності діяльності адвокатів та органів адвокатського самоврядування законодавчим стандартам, етичним нормам і професійним обов'язкам. Контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні охоплює функцію перевірки дотримання встановлених

вимог і функцію превентивного впливу, спрямовану на попередження правопорушень та підтримання високого рівня професійної культури в адвокатурі. Контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні є інструментом забезпечення прозорості, законності й довіри громадян до адвокатури, передбачає зворотний зв'язок і сприяє вдосконаленню діяльності органів адвокатського самоврядування в інтересах правосуддя та верховенства права.

Продовжуючи аналізувати контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні, слід перейти до визначення особливостей контролю. У науці не визначено особливості контролю як інструменту врегулювання інституту адвокатури. У цьому контексті З. Добош слушно визначає такі особливості судового контролю у сфері публічного управління: 1) форма вияву такого контролю є зовнішньою та стосується законності функціонування органів публічного управління, дотримання законів і підзаконних нормативно-правових актів у процесі публічного управління, що реалізується в межах правосуддя загалом; 2) він має на меті відновлення режиму законності, захисту прав і законних інтересів громадян, задоволення яких відбувається в процесі реалізації публічного управління, усунення можливих адміністративних, дисциплінарних правопорушень, злочинів, пов'язаних зі зловживанням службовим становищем, неналежним виконанням посадових обов'язків, та водночас реалізацію превентивної функції (загальної та спеціальної превенції) щодо недопущення здійснення вказаних порушень і притягнення посадових осіб органів публічного управління до юридичної відповідальності в разі їх учинення, здійснення виховного впливу щодо посадових осіб органів публічного управління; 3) він не має на меті підвищення ефективності управлінських процесів, хоча досягнення цього відбувається загалом через позитивний судовий вплив на управлінські процеси в державі; 4) він не має ознак системності та ініціюється судом чи членами суспільства в конкретному випадку порушення режиму законності в процесі здійснення публічного

управління; 5) судовий контроль реалізується без спеціальних субординаційних зв'язків з підконтрольними інституціями, з огляду на те, що суд наділений спеціальним правовим статусом, є незалежним від інших державних інституцій, а сфера функціонування судових органів тісно пов'язана з контролем за законністю публічно-правових відносин загалом; 6) судовий контроль реалізується через виявлення порушень режиму законності у сфері публічного управління, у процесі розгляду різних категорій справ, через розгляд спорів фізичних та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень у порядку адміністративного судочинства, зокрема щодо оскарження їхніх нормативно-правових та індивідуальних актів публічного управління, дій чи бездіяльності, реалізації ними делегованих повноважень, спорів, через застосування профілактичних заходів, окреслених у процесі прийняття окремих ухвал у специфічних формах, визначених особливостями судового процесу та окремих процесуальних дій у межах судочинства; 7) суб'єктами реалізації судового контролю є всі ланки системи судоустрою нашої держави, а саме місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд (окружні суди, окружні господарські суди, окружні адміністративні суди, а також вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ (Вищий суд з питань інтелектуальної власності, Вищий антикорупційний суд)). Важливим повноваженням у цій сфері наділений і Конституційний суд як орган конституційної юрисдикції, що гарантує верховенство Конституції України в нашій державі [2, с. 20–22].

Ураховуючи аналіз судового контролю в публічному управлінні, можна визначити такі специфічні особливості контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні:

1) автономність і зовнішній нагляд. Контроль за органами адвокатського самоврядування має поєднувати елементи автономності, притаманні адвокатурі, з необхідністю зовнішнього нагляду для забезпечення законності в діяльності адвокатів;

2) цільова орієнтація на захист прав громадян;

3) превентивний характер;

4) відсутність безпосереднього впливу на ефективність правозахисної діяльності;

5) обмеження системності. Контроль не має жорсткої системності та зазвичай здійснюється в разі виявлення конкретних порушень з боку адвокатів чи органів самоврядування;

6) наслідки впливу контролю реалізуються в площині внутрішніх дисциплінарних механізмів у сфері адвокатури.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначає декілька положень, які вказують на контроль як метод правового регулювання, зокрема:

– рада адвокатів регіону підконтрольна і підзвітна конференції адвокатів регіону;

– рада адвокатів регіону забезпечує виконання рішень конференції адвокатів регіону, здійснює контроль за їх виконанням;

– кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури підконтрольна та підзвітна конференції адвокатів регіону;

– для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю ради адвокатів регіону та кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури утворюється і діє ревізійна комісія адвокатів регіону. Ревізійна комісія адвокатів регіону підконтрольна й підзвітна конференції адвокатів регіону;

– Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури підконтрольна та підзвітна з'їзду адвокатів України та Раді адвокатів України;

– для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю Національної асоціації адвокатів України, її органів, рад адвокатів регіонів, Ради адвокатів України, кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури, Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, діяльністю ревізійних комісій адвокатів регіонів утворюється і діє Вища ревізійна комісія адвокатури;

– Вища ревізійна комісія адвокатури підконтрольна та підзвітна з'їзду адвокатів України;

– Рада адвокатів України підконтрольна та підзвітна з'їзду адвокатів України;

– Рада адвокатів України здійснює організаційне, методичне, інформаційне забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України, здійснює контроль за діяльністю рад адвокатів регіонів щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру адвокатів України та надання витягів з нього [1].

Отже, функціональне призначення контролю у сфері діяльності органів адво-



катського самоврядування в Україні полягає в таких напрямках впливу:

– забезпечення дотримання стандартів професійної етики та компетентності у сфері адвокатури, що є основою для ефективного й відповідального інституту адвокатури;

– превентивний вплив, спрямований на уникнення порушень, що дозволяє виявляти потенційні проблеми ще до їх виникнення, що знижує ризик зловживань і негативних наслідків для репутації адвокатури;

– підвищення ефективності внутрішньоуправлінських процесів;

– сприяння фінансовій прозорості й підзвітності суб'єктів інституту адвокатури;

– посилення довіри суспільства до адвокатури.

#### Список використаної літератури:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.

2. Добош З. А. Поняття та особливості судового контролю у сфері публічного управління. *Інтернаука*. 2022. № 11. С. 16–22. (Серія «Юридичні науки»).

3. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 188–194.

4. Петровська І. І. До питання адміністративно-правового змісту поняття «публічний контроль». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2018. Вип. 46. С. 35–44.

5. Мороз Н. С. Поняття та сутність контролю у сфері інформатизації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. (Серія «Юридичні науки»). 2016. № 850. С. 75–80.

6. Бондаренко Т. Ю. Системний підхід до поняття «контроль». *Інтернаука*. (Серія «Економічні науки»). 2017. № 7. С. 7–10.

7. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. Вип. 20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2017\\_20\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2017_20_6)

#### **Drozd O. The essence and functional purpose of control in the activity of the bar self-government bodies in Ukraine**

*The article defines control in the sphere of activities of the self-government bodies of lawyers in Ukraine as a systematic process of supervision, monitoring and legal influence, which is carried out in order to ensure compliance of the activities of lawyers and self-government bodies with legal standards, ethical norms and professional obligations. It was revealed that control in the sphere of activity of the self-governing bodies of the bar in Ukraine includes the function of checking compliance with the established requirements and the function of preventive influence, aimed at preventing offenses and maintaining a high level of professional culture in the bar. It was revealed that control in the field of activities of the self-government bodies of lawyers in Ukraine acts as a tool for ensuring transparency, legality and trust of citizens in the legal profession, provides feedback and contributes to the improvement of the activities of bodies of self-government of lawyers in the interests of justice and the rule of law. Specific features of control over the activities of the self-government bodies of lawyers in Ukraine are singled out: 1) autonomy and external supervision; 2) targeted orientation on the protection of citizens' rights; 3) preventive nature; 4) lack of direct influence on the effectiveness of human rights activities; 5) limitations of systematicity; 6) the effects of control are realized in the plane of internal disciplinary mechanisms in the field of advocacy. It was revealed that the functional purpose of control in the sphere of activity of the self-government bodies of lawyers in Ukraine consists of the following areas of influence: ensuring compliance with standards of professional ethics and competence in the field of advocacy, which is the basis for an effective and responsible institute of advocacy; preventive influence aimed at avoiding violations, which allows identifying potential problems before they occur, which reduces the risk of abuse and negative consequences for the reputation of the bar; increasing the efficiency of internal management processes; promotion of financial transparency and accountability of subjects of the Institute of Advocacy; strengthening of public trust in the legal profession.*

**Key words:** *advocacy, administrative law, administrative regulation, protection, control, duties, rights, principles, self-government, functions.*