ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЯК ФУНКЦІЙНА ОСНОВА САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ АДВОКАТУРОЮ

БОЙКО Роман Миколайович - аспірант відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури, Харківський національний університет внутрішніх справ
ORCID ID:0009-0002-0527-1013
УДК 34.342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.73

Розглянуто делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування як функційну основу самоврядного управління адвокатурою. Проаналізовано теоретико-правові підходи до інституту делегування повноважень, нормативні засади їх закріплення та особливості реалізації у сфері адвокатської діяльності. Обґрунтовано комплексний характер делегованих повноважень, які поєднують публічно-владні та корпоративні елементи компетенції, а також розкрито їх значення для забезпечення незалежності адвокатури та реалізації публічного інтересу. Запропоновано класифікацію делегованих повноважень органів адвокатського самоврядування.

Ключові слова:адвокатське самоврядування; делеговані повноваження; публічно-владні повноваження; органи адвокатури;адміністративно-правовий інститут; незалежність адвокатури.

Постановка проблеми

У сучасних умовах розвитку адміністративного права та інституцій професійного самоврядування особливої актуальності набуває питання визначення правової природи делегованих повноважень органів адвокатського самоврядування. З одного боку, адвокатура в Україні законодавчо позиціонується як незалежний недержавний самоврядний інститут, а її органи не належать до системи органів державної влади. З іншого боку, реалізація окремих повноважень у сферах допуску до професії, ведення реєстрів та притягнення до дисциплінарної відповідальності має ознаки публічно-владного впливу та породжує публічно-правові наслідки, що створює колізійні підходи до визначення юрисдикції та застосування процедурних стандартів. Фрагментарність нормативного регулювання делегування (зокрема, щодо розмежування делегування й передачі повноважень, процедур, контролю та відповідальності) потребує доктринальної конкретизації й систематизації делегованої компетенції органів адвокатського самоврядування як функційної основи самоврядного управління адвокатурою.

Теоретико-правові підходи до делегування повноважень і його ознак ґрунтуються на положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні (далі — *Концепція*) [1], а також напрацюваннях з питань дослідження адміністративно-правової доктрини. Зокрема, Н. Галіцина розкриває загальні положення теорії делегування та підкреслює розвиток цього інституту як механізму підвищення ефективності публічного управління [2]. А. Новак формулює критерії правової природи делегування, акцентуючи увагу на вимогах до акта делегування, межах компетенції та можливості відкликання делегованих повноважень [3]. С. Вилков, аналізуючи доктринальні й практичні аспекти, обґрунтовує специфіку делегованих повноважень органів адвокатського самоврядування й пов'язує реалізацію їх з публічно-правовими наслідками й судовою практикою щодо визнання окремих органів

адвокатури суб'єктами владних повноважень [4] та ін.

Попри наявність наведених доктринальних підходів, залишається недостатньо з'ясованим комплексний аналіз делегованих повноважень саме як функційної основи самоврядного управління адвокатурою з урахуванням їх подвійної (публічно-владної й корпоративної) природи, законодавчого походження, процедур реалізації й наслідків для юрисдикційної визначеності спорів. Актуальність такого дослідження посилюється фрагментарністю нормативної регламентації делегування, неоднорідністю термінології та практичною значущістю гарантій належної процедури та судового контролю за рішеннями органів адвокатського самоврядування у сферах допуску до професії та дисциплінарної відповідальності.

Викладення основного матеріалу

Згідно з положеннями Розд. VII Концепції під делегуванням функцій і повноважень слід розуміти функції, повноваження (права й обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган або посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням або на підставі нормизакону.Делегування означає зазвичай передачу функцій, повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває права контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій,повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати в користування необхідні для цього майнові об'єкти [1].

Згідно з Великим тлумачним словником делеговані функції, повноваження — це функції, повноваження, що їх набуває певний суб'єкт [5, с. 282].Так само повноваження — це право, надане кому-небудь для здійснення чогось [5, с. 1000]. Наведені дефініції дають змогу дійти висновку, що делеговані повноваження є особливою формою перерозподілу управлінських функцій, за якої один суб'єкт передає іншому частину власної компетенції з метою більш ефективної реалізації публічно значущих завдань. До того жважливими ознаками делегування виступають тимчасовий характер передачі повноважень, збереження за делегуючим суб'єктом права контролю за їх реалізацією, а також можливість відкликання таких повноважень у разі неналежного виконання їх або зміни правових підстав делегування.

У науковій доктрині делеговані повноваження розглядаються як елемент компетенції публічного суб'єкта, що визначає міру можливої та необхідної поведінки під час реалізації функцій у відповідних сферах суспільних відносин. Делегування не означає втрати повноважень делегуючим органом, а передбачає надання іншому суб'єкту права їх реалізації зі збереженням контролю та відповідальності за результати виконання таких повноважень [3, с. 174—175].

У контексті адвокатського самоврядування інститут делегованих повноважень набуває особливого значення, оскільки саме за допомогою механізму делегування держава передає професійній спільноті адвокатів частину функцій публічного характеру, пов'язаних із регулюванням доступу до професії, контролем за дотриманням професійних стандартів, дисциплінарною відповідальністю та організацією внутрішньої діяльності адвокатури. Таке делегування зумовлене необхідністю забезпечення незалежності адвокатури від органів державної влади та створення умов для її функціювання як самоврядного інституту громадянського суспільства.

Делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування мають комплексний характер і поєднують елементи публічно-владної та корпоративної компетенції. З одного боку, їх реалізація безпосередньо впливає на правовий статус адвокатів, умови здійснення адвокатської діяльності й доступ до професії, яка є сферою публічного інтересу. З іншого боку, такі повноваження здійснюються органами, які не належать до системи органів державної влади та формуються самою адвокатською спільнотою, що обумовлює специфіку правової природи відповідних управлінських відносин.

Водночас під час формування характеристики компетенції органів адвокатського самоврядування доцільно розмежовувати делеговані та власні (внутрішньокорпо-

ративні) повноваження. До делегованих мають належати передусім ті, реалізація яких породжує публічно-правові наслідки та пов'язана із забезпеченням публічного інтересу (зокрема, у питаннях допуску до професії, ведення реєстрів, дисциплінарної відповідальності), тоді як інші повноваження спрямовані на внутрішню організацію діяльності адвокатури й мають корпоративну природу.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині інститут делегування повноважень розвивається не лише як механізм перерозподілу компетенції між органами публічної влади, а й як інструмент передавання окремих публічно-владних функцій приватним суб'єктам у межах децентралізаційних процесів. Із цього погляду делегування охоплює щонайменше два взаємопов'язані підінститути: делегування між суб'єктами публічної влади й делегування публічних повноважень приватним суб'єктам. Такий підхід обґрунтовано прагненням підвищити ефективність публічного управління й оптимізувати користування ресурсами, зокрема шляхом залучення професійного самоврядування до виконання функцій, що мають публічний інтерес. Саме в цьому контексті делегування державою владних повноважень організаціям професійного самоврядування розглядається як чинник підвищення якості реалізації публічно значущих завдань [4, с. 180].

Водночас у сфері адвокатського самоврядування питання делегованих повноважень ускладнюється тим, що на нормативному рівні прямо не закріплено здійснення органами адвокатського самоврядування «делегованих державою» повноважень, тоді як Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі — *Закон про адвокатуру*) наголошує на незалежності адвокатури від органів державної влади. Попри це процесуальне законодавство класифікує як суб'єкти владних повноважень також «інші суб'єкти» під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій, зокрема на виконання делегованих повноважень, що тривалий час було причиною неоднозначності судової практики щодо юрисдикції спорів з органами адвокатського самоврядування. Так, С. Вилков, за результатами аналізу практики останніх років, підкреслює що сформувалася позиція щодо визнання кваліфікаційно-дисциплінарних органів адвокатури суб'єктами владних повноважень у питаннях набуття статусу адвоката та дисциплінарної відповідальності. У зв'язку з цим авторакцентує увагу й на фрагментарності нормативного регулювання делегування: відсутності чіткого відмежування делегування від передачі /надання повноважень, визначення суб'єктного складу та умов делегування, процедур делегування, засад контролю й відповідальності, що породжує проблеми правозастосуванняна практиці [4, с. 181—182].

Зазначене вище, на нашу думку,викликає необхідність розглядати делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування не лише через призму їхнього функційного призначення, а й з урахуванням законодавчого закріплення та процедур реалізації. Саме нормативна визначеність обсягу повноважень і процесуальних гарантій їх здійснення виступає важливою передумовою правової визначеності та узгодженості правозастосування.

Особливістю делегованих повноважень у сфері адвокатського самоврядування є також те, що реалізація їх відбувається на підставі закону, а не винятково за волевиявленням делегуючого суб'єкта. Нормативною основою делегування повноважень органам адвокатського самоврядування є, зокрема, Конституція України [6], яка гарантує право на правничу допомогу та незалежність адвокатури, Закон про адвокатуру [7], що визначає систему органів адвокатського самоврядування, їх повноваження та порядок здійснення самоврядних функцій, а також статутні акти Національної асоціації адвокатів України, прийняті на виконання закону. Саме законодавче закріплення делегованих повноважень визначає їх обсяг, межі та порядок здійснення, а також установлює гарантії дотримання прав адвокатів у процесі їх реалізації. У цьому питанні делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування набувають ознак адміністративно-правового інституту, що функціює в межах спеціального правового режиму.

Так, відповідно до ст. 43 Закону про адвокатуру адвокатське самоврядування є гарантованою державою формою самостійного вирішення адвокатурою питань її організації та діяльності [7]. У зазначеній нормі закріплено загальний підхід законодавця до делегування адвокатурі управлінських повноважень, пов'язаних із внутрішньоорганізаційним управлінням, професійним контролем і забезпеченням незалежності адвокатської діяльності.

Подальша конкретизація делегованих повноважень міститься в ст. 44—47 Закону про адвокатуру, які визначають:

- систему органів адвокатського самоврядування;
- їхню компетенцію;
- порядок формування;
- напрями реалізації управлінських, регулятивних і контрольних функцій.

Зокрема, ст. 44 встановлює систему органів адвокатського самоврядування, через які реалізуються делеговані повноваження, що свідчить про інституціоналізацію самоврядного управління в адвокатурі.

Ст. 45 визначає повноваження з'їзду адвокатів України як вищого органу адвокатського самоврядування, включно із затвердженням статутних актів, формування центральних органів та визначення основних напрямів розвитку адвокатури.

Ст. 46 закріплює організаційні форми адвокатського самоврядування, а також передбачає здійснення самоврядних функцій через діяльність конференцій адвокатів регіонів, рад адвокатів, кваліфікаційно-дисциплінарних і ревізійних органів.

Ст. 47 деталізує повноваження Ради адвокатів України, яка реалізує делеговані регулятивні та організаційно-розпорядчі функції в межах усієї адвокатської спільноти.

Отже, зміст ст. 44—47 Закону «Про адвокатуру» дає змогу виокремити нормотворчі, організаційно-управлінські, контрольно-дисциплінарні та представницькі складові делегованої компетенції органів адвокатського самоврядування.

Отже, делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування мають пряме законодавче походження, а реалізація їх здійснюється в межах спеціального правового режиму, визначеного законом. Це відрізняє їх від класичного адміністративного делегування між органами державної влади та породжуєособливості самоврядного управління в адвокатурі.

Реалізація делегованих повноважень в адвокатурі супроводжується здійсненням управлінських дій, які за своєю суттю є владними, проте відрізняються від класичного публічного адміністрування. Такі дії спрямовані не на підпорядкування адвокатів державній владі, а на забезпечення належної організації професійної діяльності, підтримання стандартів якості правничої допомоги та дотримання етичних вимог. Саме тому делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування слід розглядати як функційну основу самоврядного управління адвокатурою.

У цьому значенні делегування виступає не лише способом передачі окремих функцій, а й механізмом інституціоналізації самоврядної автономії адвокатури. Воно забезпечує баланс між публічними інтересами правосуддя та принципом незалежності адвокатської професії, створюючи умови для ефективного саморегулювання без надмірного втручання держави у внутрішні справи адвокатської спільноти.

Реалізація делегованих повноважень органами адвокатського самоврядування потребує дотримання низки вимог, які забезпечують їхню легітимність, ефективність і відповідність принципу незалежності адвокатури. Такі вимоги випливають як із загальнотеоретичних положень адміністративного права, так і зі спеціального правового статусу адвокатського самоврядування як інституту громадянського суспільства.

Насамперед делегування повноважень має здійснюватися на засадах законності, що означає його нормативне закріплення на рівні закону, чітке визначення обсягу, меж та порядку реалізації делегованих функцій. Вихід органів адвокатського самоврядування за межі наданих повноважень або їх здійснення поза встановленою процедурою суперечить правовій природі делегування та порушує принцип правової визначеності.

Важливою, на нашу думку, гарантією легітимності реалізації делегованих повноважень є дотримання принципів належної процедури та пропорційності, особливо в дисциплінарних провадженнях. Це передбачає мотивованість рішень органів адвокатського самоврядування, забезпечення права особи бути вислуханою, рівність процесуальних можливостей сторін, а також співмірність дисциплінарного реагування з характером порушення.

Наступною значимою вимогою є функцій на обґрунтованість делегування, яка полягає в передачі лише тих повноважень, реалізація яких безпосередньо пов'язана із саморегуляцією адвокатської професії та забезпеченням її належного функціювання. Делегування не може мати формального характеру або слугувати заміщенням державного управління, а має бути спрямоване на підвищення ефективності професійного контролю, регулювання доступу до професії та підтримання стандартів адвокатської діяльності.

Окремої уваги потребує вимога підконтрольності та підзвітності у здійсненні делегованих повноважень. Незважаючи на самоврядний характер адвокатури, реалізація владних за своєю суттю управлінських дій має супроводжуватися можливістю контролю за їх законністю та обґрунтованістю, зокрема шляхом судового перегляду рішень органів адвокатського самоврядування та дотримання встановлених процедур внутрішнього контролю.

Не менш важливою є визначеність механізмів юридичної відповідальності в разі порушення порядку реалізації делегованих повноважень, що забезпечує ефективність контролю та довіру до самоврядних процедур.

Водночас делегування повноважень має здійснюватися з дотриманням гарантій незалежності адвокатури, що передбачає заборону втручання органів державної влади у внутрішню діяльність органів адвокатського самоврядування й недопущення застосування механізму делегування як інструменту адміністративного впливу на адвокатську професію. Саме поєднання законодавчо визначених повноважень із організаційною автономією забезпечує особливий характер самоврядного управління в адвокатурі.

Наявність різних за змістом і спрямованістю делегованих повноважень обумовлює необхідність їх наукової систематизації. Класифікація таких повноважень дає змогу розкрити функційну структуру самоврядного управління адвокатурою та визначити роль окремих органів у механізмі реалізації саморегулятивних функцій.

Уважаємо за потрібне сформувати класифікацію делегованих повноважень з урахуванням положень Закону про адвокатуру, а також доктринальних підходів до аналізу самоврядних повноважень. Делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування доцільно класифікувати за такими критеріями:

1) за функційним призначенням:

- нормотворчі повноваження, що полягають у прийнятті статутних та інших нормативних актів адвокатського самоврядування;
- організаційно-управлінські повноваження, пов'язані з формуванням органів самоврядування, координацією їхньої діяльності та забезпеченням функціювання адвокатської спільноти;
- контрольно-дисциплінарні повноваження, які реалізуються в межах кваліфікаційних і дисциплінарних процедур;
- представницькі повноваження, спрямовані на захист інтересів адвокатури у взаємовідносинах із державними органами та іншими суб'єктами;

2) за суб'єктом реалізації:

- повноваження з'їзду адвокатів України;
- повноваження Ради адвокатів України;
- повноваження органів адвокатського самоврядування регіонального рівня;
- повноваження кваліфікаційно-дисциплінарних та ревізійних органів адвокатури;

3) за характером впливу:

- регулятивні, спрямовані на встановлення правил і стандартів;
- індивідуально-владні, що реалізуються щодо конкретних адвокатів (зокрема,в дисциплінарних провадженнях);

• контрольні, пов'язані з перевіркою дотримання професійних і етичних вимог.

Запропонована класифікація дає змогу розглядати делеговані повноваження не як однорідний масив, а як структурований елемент механізму самоврядного управління, що так самозабезпечує баланс між автономією адвокатури й публічними інтересами правосуддя.

У юридичній науці обґрунтовано необхідність розмежовувати установлення повноважень законом, їх передачу та делегування. Делегування трактується як специфічний спосіб надання повноважень, за якого делегуючий орган зберігає свою компетенцію, а орган, якому делеговано повноваження, тимчасово розширює її за рахунок наданих прав [3,с. 176—177].

На думку А. Новак,дляюридичної природи делегування повноважень характерно: 1) акт про делегування має обов'язково прийматися делегуючим органом; 2) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати повноважень більше, ніж має сам; 3) право делегувати повноваження має бути закріплено в законі; 4) після делегування повноважень компетенція делегуючого органа не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; 5) делеговані повноваження можуть бути будь-коли відкликані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може будь-коли припинити делегування; 6) переделегування повноважень не допускається, тому що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження. Акт про делегування має чітко визначати предмет і обсяг делегування; перелік повноважень; принципи й критерії, яких необхідно дотримуватися під час їх виконання; форму контролю за здійсненням цих повноважень [3, с. 177—178].

На думку С. Вилкова, аналіз судової практики останніх років свідчить про сформовану та послідовну правову позицію Верховного Суду, відповідно до якої кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури та Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури, будучи органами адвокатського самоврядування, за Кодексом адміністративного судочинства України [8] виступають суб'єктами владних повноважень. Реалізуючи делеговані державою владні повноваження, ці органи здійснюють публічно-владні управлінські функції у сферах допуску особи до адвокатської професії та притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності [9, с.261].

Узагальнюючи, С. Вилков обґрунтовує, що делегування державою окремих владних повноважень організаціям професійного самоврядування є ефективним механізмом запобігання надмірному втручанню держави у відповідну сферу професійної діяльності та водночас сприяє оптимізації організації публічного управління, раціональному користування ресурсами й підвищенню якості надання публічних послуг. Зважаючи на прецедентну практику Європейського суду з прав людини, автор наголошує, що створення на підставі закону організацій професійного самоврядування «вільних професій» з обов'язковим членством має публічно-правову природу та зумовлене необхідністю здійснення контролю за відповідною професійною практикою з метою забезпечення публічного інтересу. Для реалізації покладених на них завдань таким органам делегуються владні повноваження адміністративного, нормативного й дисциплінарного характеру, зокрема щодо ведення професійних реєстрів, затвердження внутрішніх правил і стандартів професії, контролю рівня кваліфікації, допуску до професії та застосування дисциплінарних заходів [9, с. 262].

Висновки

Делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування є функційною основою самоврядного управління адвокатурою, поєднуючи публічно-владні й корпоративні елементи компетенції. Їх особливість полягає в тому, що реалізація

таких повноважень здійснюється переважно на підставі закону, а результатиокремих управлінських рішень (насамперед у питаннях допуску до професії та дисциплінарної відповідальності) мають публічно-правовий характер, що кореспондує з підходами процесуального законодавства та сформованою судовою практикою. Водночас фрагментарність нормативного регулювання делегування (невизначеність процедур, меж, контролю й відповідальності) потребуєподальшої доктринальній конкретизації та систематизації делегованої компетенції. Запропонована класифікація делегованих повноважень за функційним призначенням, суб'єктом реалізації та характером впливу дає змогу структуровано розкрити механізм самоврядного управління адвокатурою й забезпечити баланс між публічним інтересом правосуддя та гарантіями незалежності адвокатської професії.

Подальші наукові дослідження можуть бути спрямовані науточнення правової природи та критеріїв відмежування делегованих і власних повноважень органів адвокатського самоврядування, а також на визначення процедурних стандартів їх реалізації й меж судового контролю з метою забезпечення балансу між публічним інтересом правосуддя та незалежністю адвокатської професії.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 (зі змін. та допов.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text.

2. Галіцина Н. В. Основні положення теорії делегування повноважень у сфері соціальної політики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35(2.2). С. 80—85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_35%282.2%29__21.

3. Новак А. О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 173—186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_27_16.

4. Вилков С. В. Делеговані повноваження органів адвокатського самоврядування: доктринальні та практичні аспекти. *Актуальні питання юридичної науки та практики*. 2020. № 1 (6). С. 179—183.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь. 2005. 1728 с. URL: https://surl.li/zbmeca.

6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змін. та допов.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI (зі змін. та допов.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/ed20161005#Text.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV(зі змін. та допов.).URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text.

9. Вилков С. В. До питання делегованих повноважень органів адвокатського самоврядування. *Європейські перспективи*. 2022. № 3. С. 256—264. DOI: 10.71404/EP.2022.3.40.