

ПРАВОВА ДОПОМОГА АДВОКАТА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

У статті здійснено розмежування таких понять, як «представництво» та «захист». Представництво та захист є двома самостійними формами правової допомоги, що надається адвокатом в адміністративному процесі. Діяльність адвоката як представника призводить до настання для особи, яку він представляє, юридичних наслідків у вигляді певних зобов'язань стосовно інших учасників справи, як захисника – такі наслідки не виникають.

Ключові слова: *правова допомога, юридична допомога, адвокат, захисник, адміністративне судочинство, адміністративний процес.*

В статті осуществлено разграничение таких понятий, как «представительство» и «защита». Представительство и защита являются двумя самостоятельными формами правовой помощи, оказываемой адвокатом в административном процессе. Деятельность адвоката как представителя приводит к наступлению для лица, которое он представляет, юридических последствий в виде определенных обязательств по отношению к другим участникам дела, как защитника – таковые последствия не возникают.

Ключевые слова: *правовая помощь, юридическая помощь, адвокат, защитник, административное судопроизводство, административный процесс.*

The distinction between concepts such as “representation” and “defense” is made. Representation and protection are two separate forms of legal aid provided by a lawyer in the administrative process. The activity of a lawyer as a representative leads to an offense for the person he represents the legal consequences in the form of certain obligations in relation to other participants of the case, as a defender – such consequences do not arise.

Key words: *legal aid, lawyer, defender, administrative proceedings, administrative process.*

Постановка проблеми. Стаття 3 Конституції України декларує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Задля реалізації цього положення в Україні було запроваджено інститут адміністративного судочинства, завданням якого стало справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Метою статті є здійснення загальної характеристики правової допомоги адвоката в адміністративних справах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини 1 статті 16 КАСУ учасники справи мають право користуватися правничою (правовою) допомогою (стосовно закріплення поняття правової допомоги як правничої ми детально розглядали у попередньому розділі нашої роботи, визначивши, що це слова-синоніми, заміна яких викликана стандартами української мови. До того ж вивчення нормативно-правових актів як міжнародних, так і національного законодавства свідчить про паралельне використання цих понять). Частина друга зазначеної статті визначає, що «представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється винятково адвокатом...». Ми не можемо погодитись з такою позицією законодавця, оскільки саме таке закріплення реалізації права на правову допомогу особами, які є учасниками адміністративного процесу, на наш погляд,

порушує не лише їхні права, а й суперечить як нормам Конституції України, так і безпосередньо завданню адміністративного судочинства.

Так, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» № 3460-VI від 02.06.2011 року визначає, що правова допомога – надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення. Правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [2]. Отже, як вбачається з цього визначення, правова допомога є явищем багатоаспектним і різноманітним як за змістом, обсягом, так і своїми формами.

Крім того, як нами було вже зазначено, завданням адміністративного судочинства є саме захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а не представництво останніх. При цьому також необхідно враховувати, що суб'єкти владних повноважень, чії незаконні дії, рішення чи бездіяльність можуть бути предметом розгляду в адміністративних справах, виступають від імені і на боці держави. І в таких взаєминах звичайні фізичні чи юридичні особи займають завідомо нерівне становище порівняно з суб'єктами владних повноважень. Має значення і сфера правового регулювання цих відносин, а саме сфера публічного управління, оскільки розгляд адміністративних справ в адміністративному судочинстві пов'язаний з вирішенням публічно-правового спору, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. Як вбачається з цього визначення публічно-правового спору, фізична чи юридична особа задля відстоювання своїх правових позицій має орієнтуватися у широкому колі питань, пов'язаних із функціонуванням органів публічної адміністрації. Саме з цією метою останнім мають бути надані додаткові можливості та гарантії, що сприяли б здійсненню ефективного та правомірного захисту своїх прав і законних інтересів у відносинах з суб'єктами владних повноважень – надання правової допомоги не у формі представництва, а через діяльність адвоката як захисника. Оскільки адміністративний процес виключає так зване «процесуальне сумісництво», а саме одна й та ж особа як учасник адміністративної справи не може перебувати більше ніж в одному процесуальному статусі. При цьому необхідно вказати, що це положення не має законодавчого закріплення, але аналіз положень КАСУ дає змогу зробити такий висновок. Так, відповідно до статті 58 КАСУ не може бути представником у суді особа, яка бере участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок, є помічником судді, що розглядає справу, особа, яка у одній і тій же справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої у цій справі суперечать інтересам її довірителя. А також судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Слід зазначити, що питання розмежування таких понять, як «представництво» та «захист», не є новим у теорії правової науки, однак і досі залишається спірним. Таке становище, на наш погляд, зумовлене як неоднаковим трактуванням цих понять на законодавчому рівні (закон здебільшого наділяє одних і тих же осіб можливістю надавати юридичну допомогу, представляти та захищати права, свободи та інтереси осіб, які цього потребують), так і в рамках практичної реалізації адміністративно-процесуальних норм як учасниками адміністративних правовідносин, так й іншими суб'єктами. З нашої точки зору, представництво і захист є різними формами правової допомоги, хоча й спрямовані на досягнення одного й того ж результату, але здійснюються різними засобами та способами. Вважаємо, що вирішення цього питання та підтвердження нашої позиції лежить у площині порівняльного аналізу вказаних понять.

У юридичній енциклопедії поняття «представництво» визначається як правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені дру-

гої сторони, яку вона представляє. Це правовідношення, відповідно до якого одна особа (представник) на підставі набутих нею повноважень виступає і діє від імені іншої особи, яку представляє, створюючи, змінюючи чи припиняючи безпосередньо для неї цивільні права та обов'язки [3, с. 62]. Цивільний кодекс України визначає, що не є представником особа, яка хоч і діє в чужих інтересах, але від власного імені, а також особа, уповноважена на ведення переговорів щодо можливих у майбутньому правочинів [4]. Отже, як вбачається з викладеного, представник – це учасник адміністративної справи, котрий діє за дорученням особи в межах її інтересів. При цьому його адміністративно-процесуальна правосуб'єктність є рівнозначною правосуб'єктності самої особи, у зв'язку з чим представник може здійснювати лише ті дії і вчинки, на які його уповноважили, використовувати лише ті права, способи та засоби, що має відповідний учасник справи. У частині 1 статті 60 КАСУ вказується, що «представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки». При цьому сама особа, чий інтерес представляється, може обмежити повноваження представника на вчинення певної процесуальної дії.

Водночас у науковій літературі зазначають, що процесуальне представництво в адміністративному процесі полягає:

– по-перше, у наданні сторонам, третім особам, які беруть участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи, кваліфікованої юридичної допомоги;

– по-друге, процесуальний представник як особа, наділена спеціальними знаннями у галузі права, здатна професійно захистити у конкретній адміністративній справі суб'єктивні інтереси зацікавлених у результатах справи осіб [5, с. 191]. Подібної точки зору дотримується і Г.Б. Анікеев, який вважає, що суб'єкти, уповноважені реалізовувати захисну функцію юридичної допомоги в адміністративному процесі, виконують свої повноваження із захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом здійснення процесуального представництва [6, с. 91]. Такої ж позиції дотримуються й упорядники юридичної енциклопедії, визначаючи, що «представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді» – це одна з визначених Конституцією України функцій прокуратури, яка полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [3, с. 63]. Нам більше імпонує точка зору науковців, котрі наголошують на подвійній ролі адвоката в процесуальній діяльності загалом і в адміністративно-процесуальній зокрема. З одного боку, він здійснює захист підозрюваного чи обвинуваченого, з іншого, представляє інтереси потерпілого, цивільного позивача чи відповідача [7, с.61]. Т.О. Коломоєць, розглядаючи питання, яку функцію виконує адвокат у адміністративно-деліктному провадженні: захисну чи представницьку, також доходить висновку про подвійний характер його процесуального статусу: адвокат виступає як уповноваженою особою, так і самостійною процесуальною фігурою [8, с.164]. Водночас низка науковців, наголошуючи на подвійності правосуб'єктності адвоката в адміністративному процесу, зазначають, що з певною часткою умовності можна розглядати надання правової допомоги особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, як захист, щодо інших учасників провадження – як представництво їхніх інтересів [9, с. 33]. Слід наголосити, що подібна позиція підтримується в низці країн на законодавчому рівні.

Аналіз чинного законодавства України також свідчить про те, що розглядувані нами поняття досить часто підміняються одне одним. Частина 3 статті 8 Конституції України визначає, що її норми є нормами прямої дії, гарантує своїм громадянам можливість звернення до суду за захистом конституційних прав людини і громадянина. Крім того, у ст. 55 Конституції України наголошується, що: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом». Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право після використання всіх зацікавлених засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1]. Тоді як відповідно до частини 3 статті 131-2, яка визначає, що для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура, винятково адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення. Як бачимо, адвокат виконує захисну функцію лише у кримінальному процесі. Подібна позиція викладена і в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 5076-VI від 5 липня 2012 року. Надаючи перелік видів ад-

вокатської діяльності, законодавець зазначає, що до них, зокрема, відносяться: захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягується до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами [10]. А у статті 20 Закону серед професійних прав адвоката виділяється його право представляти і захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднаннях, перед громадянами, посадовими і службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами. Тобто у статті 19 чітко визначається, що в адміністративному процесі адвокат виконує лише функцію представництва, а у наступній – про два різні види адвокатської діяльності: представництво та захист, які, на нашу думку, хоч і подібні за формами їх реалізації, але мають дещо різну мету застосування та функції, а тому потребують їх чіткого розмежування. Свого часу серед студентів 3-го курсу юридичного факультету (це особи, які мають неповну вищу юридичну освіту і відповідно до законодавства можуть займатися професійною діяльністю) проводилось анкетування, котре показало, що більша частина з них (27,0%) вважає, що «представник» і «захисник» – це учасники, які наділені повністю однаковим обсягом прав та обов'язків у правовідносинах, 42% взагалі не задумувались, чи є відмінність між цими поняттями, 7,0% вважали, що відмінність полягає у назві «законний представник», і лише 24,0% змогли більш-менш точно розкрити суть цих понять [11, с. 40–41]. Зведення правової допомоги адвоката в судовому процесі (окрім кримінального процесу та провадження в справах про адміністративні правопорушення) лише до представницької функції і зумовлює подібну ситуацію на практиці, до того ж не лише серед майбутніх юристів, а й різних суб'єктів публічної адміністрації та представників судової влади.

Конституція України визначає, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1]. За словником В.І. Дая: «захищати – оберегати, охороняти, обороняти, отстаивати, заступатися, не давати в обиду; закривати, загорожувати, охороняти» [12, с. 668].

У статті 15 Цивільного кодексу України вказується, що кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання. Способами захисту цивільних прав та інтересів можуть бути: 1) визнання права; 2) визнання правочину недійсним; 3) припинення дії, яка порушує право; 4) відновлення становища, яке існувало до порушення; 5) примусове виконання обов'язку в натурі; 6) зміна правовідношення; 7) припинення правовідношення; 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди; 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди; 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [4].

Відповідно до статті 18 Сімейного кодексу України кожен учасник сімейних відносин, який досяг чотирнадцяти років, має право на безпосереднє звернення до суду за захистом свого права або інтересу. Суд застосовує способи захисту, які встановлені законом або домовленістю (договором) сторін. Способами захисту сімейних прав та інтересів зокрема є: 1) встановлення правовідношення; 2) примусове виконання добровільно не виконаного обов'язку; 3) припинення правовідношення, а також його анулювання; 4) припинення дій, які порушують сімейні права; 5) відновлення правовідношення, яке існувало до порушення права; 6) відшкодування матеріальної та моральної шкоди, якщо це передбачено цим Кодексом або договором; 7) зміна правовідношення; 8) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [13].

Подібне положення закріплене законодавцем і в адміністративному судочинстві у визначенні завдання адміністративного судочинства та форм захисту прав і інтересів.

Щодо наукових досліджень поняття «захисту», то досить цікавою є думка Ю.М. Грошевої і С.А. Альперта, що захист – це процесуальна функція, яка являє собою самостійний напрям процесуальної діяльності, пов'язаний не лише зі спростуванням обвинувачення, з обґрунтуванням невинності обвинуваченого або меншої його винності, але і з реалізацією на цій основі всього комплексу прав, що забезпечують охорону його законних інтересів [14, с. 33].

Висновки. Отже, все вищевикладене дає змогу зробити такі висновки:

1. Представництво та захист є двома самостійними формами правової допомоги, що надається адвокатом в адміністративному процесі.

2. Представництво може здійснюватися як самою особою (саме представництво), так і будь-якою іншою особою, яка відповідно до законодавства наділена адміністративною процесуальною правосуб'єктністю в адміністративному провадженні. Захист – форма правової допомоги, що здійснюється винятково адвокатом (за винятком захисту своїх прав тією чи іншою особою самостійно).

3. Адвокат, котрий надає правову допомогу у формі представництва, діє винятково за дорученням особи, яка на власний розсуд визначає його процесуальну правосуб'єктність. Адвокат, який здійснює захист, хоча і діє за дорученням особи, яка потребує правової допомоги, але не замість неї, а в її інтересах і разом з нею.

4. Діяльність адвоката як представника призводить до настання для особи, яку він представляє, юридичних наслідків у вигляді певних зобов'язань стосовно інших учасників справи, як захисника – такі наслідки не виникають.

5. Метою здійснення представництва є надання правової допомоги фізичним та юридичним особам для недопущення порушення їхніх прав та законних інтересів у сфері публічного управління. Метою ж захисту є відновлення вже порушеного права або його визнання, відшкодування заподіяної шкоди.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 509/2006. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т.5., 2003. 736 с.
4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
5. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
6. Анікеев Г.Б. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративному процесі: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2012. 188 с.
7. Сміх В. Правове становище адвоката під час забезпечення права особи на правову допомогу. Право України. 2005. № 10. С. 60–63.
8. Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України. Запоріжжя: Верже, 2000. 240 с.
9. Коломоєць Т.О. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: монографія / Т.О. Коломоєць, Р.В. Сінельник. К.: Істина, 2008. 184 с.
10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України № 5076 – VI від 5 липня 2012 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>
11. Титикало Р.С. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративно-деліктному процесі: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2009. 207 с.
12. Даль В.И. Толковый словарь живого русского языка. М., 1989. Т. 1. 668 с.
13. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 року № 2947-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. № 21–22. Ст. 135.
13. Альберт С.А. Актуальные вопросы обвинения и защиты в свете подготовки нового уголовно-процессуального законодательства / С.А. Альперт, Ю.М. Грошевой. Проблемы государства и права Украины: тематический сб. науч. тр. К.: УМК ВО, 1992. С. 32–39.