

УДК 342.92

Олександр Капля,

канд. юрид. наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління безпекою
правоохоронної та антикорупційної діяльності
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ ЯК ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

У науковій статті проаналізовано право на правову допомогу з точки зору його дії в системі засад адміністративного судочинства України. Визначено проблемні аспекти розуміння цього поняття, його змісто-ве навантаження. Розкрито форми реалізації права на правову допомогу та зазначено його особливе місце серед принципів судочинства.

Ключові слова: правова допомога, безплатна правова допомога, представництво, право на захист, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Вищою юридичною гарантією прав і свобод людини і громадянина є їх судовий захист (ст. 55 Конституції України). Такий захист здійснюється в межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства. Реалізація судового захисту нерозривно пов'язана з одним з основних конституційних прав людини і громадянина в Україні, а саме з правом на отримання правової допомоги (ч. 1 ст. 59 Конституції).

Особлива значущість права на правову допомогу виявляється в тому, що воно виступає своєрідним правовим посередником, без якого буває доволі складно повноцінно реалізувати гарантовані Основним законом права, оскільки процесуальне законодавство України має формалізований характер.

Із оновленням законодавства зазначене конституційне положення знайшло своє зображення й у ст. 16 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), де зазначено, що кожен має право користуватися правовою допомогою у разі вирішення справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, встановленому законом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питання правової допомоги були присвячені роботи таких учених, як Т. О. Гуржій, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін, О. Г. Яновська, та багатьох інших.

Однак питання реалізації положень, пов'язаних із дією принципу забезпечення правової допомоги в адміністративному судочинстві, вимагає подальшого наукового дослідження.

Метою дослідження є розкриття принципу правової допомоги та виявлення особливостей його реалізації в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Конституція України в ч. 1 ст. 59 гарантує, що кожен має право на правову допомогу. При цьому у випад-

ках, передбачених законом, ця допомога може надаватися безплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Конституційне право на кваліфіковану правову допомогу входить у правовий інститут основних прав і свобод людини і громадянина, що лежать в основі правового статусу особистості, а також може розглядатися як один із важливих принципів безпосередньо адміністративного судочинства. Це право, з одного боку, є одним із найважливіших прав людини і громадянина, а з іншого боку, являє собою гарантію дотримання комплексу інших прав.

Останнє пов'язано з тим, що діяльність державних органів, залучених до сфери адміністративного судочинства, пов'язана з правовою нерівністю учасників адміністративних відносин.

Відсутність права на кваліфіковану правову допомогу запускає механізм дії конституційного і законного права на рівне ставлення з боку закону. Принцип рівності перед законом позбавлений юридичної сили, якщо у людини немає можливості захистити свої права.

В Україні право на правову допомогу змістовно закріплено лише на Конституційному рівні без подальшого його тлумачення в статті 59 Основного закону. Окрім того, термін «правова допомога» вживається у Законі України «Про безплатну правову допомогу № 3460-VI від 2 червня 2011 року [1], а також у Законі України «Про соціальні послуги» № 966-IV від 19 червня 2003 року [2].

У Законі «Про безплатну правову допомогу» згадана допомога визначається як надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення.

Тобто правова допомога надається у формі правових послуг, що у свою чергу виконуються у формі: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із 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 (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону) [1].

Допомога адвокатів включає здійснення представництва в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами (ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 5076-VI від 5 липня 2012 року) [3].

У рішенні Конституційного Суду від 16.11.2000 № 13-рп/2000 у справі про право вільного вибору захисника зазначається, що право будь-якої фізичної особи на правову допомогу є конституційним приписом. Право на захист, зокрема, може бути реалізоване фізичною особою в адміністративному судочинстві; право на правову допомогу – це гарантована Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги [4].

Загалом право на правову допомогу в контексті нашого дослідження можна визначити як загальне право, що покликане забезпечити правовий захист прав людини в адміністративному судовому та інших процесах та здійснюється у формі: надання юридичних консультацій і роз'яснень, у тому числі безоплатних, складання заяв, скарг та інших документів, що мають юридичну силу, здійснення представництва в суді та інших державних органах.

О. В. Кузьменко зазначає, що законодавство України закріплює потрібну систему правової допомоги. Під правовою допомогою О. В. Кузьменко розуміє можливість особи використовувати або захищати свої права у будь-яких судах, компетентних виносити рішення у цивільних, адміністративних тощо справах [5].

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна виокремити декілька основних форм правової допомоги, що надається учаснику, зокрема, й адміністративного судочинства: надання консультацій, складання правових документів та правове представництво.

Процесуальне представництво реалізується представником процесуальних прав та обов'язків особи, яку він представляє в адміністративному судочинстві. Недієздатна чи обмежено дієздатна особа, що є стороною (третьою особою) в адміністративному процесі, може реалізувати своє право на судовий захист виключно через представника.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 Кодексу Адміністративного судочинства України (далі – КАС) сторони, а також треті особи можуть брати участь в адміністративному судочинстві особисто і (або) через представника. Представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 48 КАС України має адміністративну процесуальну дієздатність [6].

Характерною особливістю законного представництва є те, що воля представника для встановлення внутрішніх правовідносин не має значення, оскільки виникає на підставі ад-

міністративного акта, прямого припису закону і є обов'язковою.

Функція представництва покладається на інститут адвокатури. Для надання правової допомоги у процесі вирішення справ у судах в Україні діє адвокатура, що зазначається в ч. 2 ст. 16 КАС [6].

Зокрема, у п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» захист визначається як вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Правову допомогу адвокат може надавати як на платній, так і на безоплатній основі (ст. 25) [3].

У разі надання платної допомоги витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором, несуть сторони відповідно до ст. 90 Закону [3].

Повноваження адвоката як представника можуть посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій (ч. 5 ст. 58) [3].

Функцію правового представництва в адміністративному провадженні може виконувати, окрім адвоката, й інший фахівець у галузі права, що також може виконувати свої повноваження на платній чи безоплатній основі. Остання можливість закріплена в ч. 3 ст. 16 КАС [6].

Представництво такого виду є безоплатною правовою допомогою. В Указі Президента України «Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні» від 9 червня 2006 р. № 509/2006 правова допомога поділяється на первинну та вторинну [7].

Безоплатна вторинна правова допомога включає складання процесуальних документів, захист від обвинувачення, представництво особи в судах та інших державних органах.

Відповідно до практики застосування Європейським судом з прав людини та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод необхідність надання правової допомоги в інтересах правосуддя має визначатись, зокрема, на підставі: складності правових та фактичних обставин справи; скрутних життєвих обставин, в яких опинилась особа.

Загалом Європейський підхід у питанні надання безоплатної правової допомоги полягає у невід'ємності реального права на правову допомогу від права на реальний доступу до суду, яке, у свою чергу, є ключовим складником права на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом [8, с.199].

Поняття правової допомоги і правової консультації та базовий підхід до їх розуміння вті-

лився й у принципах, відображених у Резолюції 78 (8) «Про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації», прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 2 березня 1978 року [9]: 1) ніхто не може бути через перешкоди економічного характеру позбавлений можливості використання або захисту своїх прав у будь-яких судах, повноважних виносити рішення у цивільних, господарських, адміністративних, соціальних чи податкових справах. Із цією метою кожна особа має бути наділена правом на необхідну безоплатну правову допомогу в судовому провадженні; 2) безоплатна правова допомога має завжди надаватися особою, яка має право практикувати як адвокат відповідно до правових норм держави; 3) особа, якій надається допомога, має бути, наскільки це можливо, вільною у виборі кваліфікованого захисника. Призначена захисником особа має одержати належну винагороду за виконану роботу в інтересах особи, яка отримує безоплатну правову допомогу; 4) відповідальність за фінансування безоплатної правової допомоги має бути покладена на державу; 5) державі належить вжити необхідних заходів, щоб довести порядок надання безоплатної правової допомоги до відома широкого загалу та всіх зацікавлених сторін, зокрема тих державних органів, до яких можуть звертатися особи, що клопотатимуть про безоплатну правову допомогу.

Відповідно до Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки» від 13 лютого 2013 р. № 394, Державний бюджет Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки становить 352,451 млн. грн. [10].

Всього в Україні діє 531 пункт надання правової допомоги. За даними Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги, у 2017 році регіональними центром із надання безоплатної правової допомоги було видано 46 047 доручень, із них 4 158 доручень – із надання безоплатної правової допомоги особам, до яких застосовано адміністративне затримання [11].

Працівниками місцевих центрів були надані правові консультації 507 442 особам у цивільних та адміністративних судових спорах з 01.07.2015. Станом на 01.07.2017 до центрів звертаються лише 4,08 % осіб з адміністративних питань, що є доволі низьким показником [12].

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» у ст. 15 визначає таке коло суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні: 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [1].

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» в ст. 25 також визначає, що адвокати є суб'єктами надання безоплатної правової допомоги. Здійснення захисту за дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або в разі залучення захисника для проведення окремої процесуальної дії є важливим

професійним обов'язком адвоката. Необґрунтована відмова від прийняття на себе захисту або участі у проведенні окремої процесуальної дії за цих умов є неприпустимою [8, с. 200].

Для отримання безоплатної правової допомоги як соціальної послуги, що надається державними та комунальними суб'єктами, особа має звернутися з письмовою заявою до місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування відповідно до ст. 9 Закону «Про соціальні послуги» [2].

У рішенні Конституційного Суду від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 у справі про право вільного вибору захисника зазначається: держава в особі відповідних органів визначає певне коло суб'єктів надання правової допомоги та їхні повноваження [4].

Однак положення щодо суб'єктів, уповноважених надавати правову допомогу, можна розглядати ширше і віднести до суб'єктів надання правової допомоги також: 1) службових та посадових осіб усіх державних органів, до компетенції яких входить надання правової допомоги (зокрема, органи виконавчої влади, прокуратура); 2) службових та посадових осіб органів місцевого самоврядування, комунальних спеціалізованих підприємств, установ та закладів, до компетенції яких входить надання правової допомоги; 3) представників громадських організацій та об'єднань громадян, які мають юридичну освіту; 4) фізичних осіб, які мають юридичну освіту, надають правову допомогу на професійній основі за рахунок власних коштів на підставі ліцензії; 5) юридичних осіб, що бажають надавати правову допомогу на професійній основі за рахунок власних коштів та залучених коштів.

Інститут участі прокурора в адміністративному судовому процесі в Україні визнано складником інституту представництва. Захист прокурором в адміністративному судочинстві прав і законних інтересів держави й громадян виступає різновидом законного представництва, здійснюваного органами та особами, яким законом надано право захищати в адміністративних судах «чужі» права та свободи [13, с. 10].

Правовою основою участі прокурора в адміністративному судочинстві є норми статті 121 Конституції України, ст. 34-43 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 60, 61 КАС України.

Діяльність прокуратури для представництва в адміністративному судовому процесі інтересів громадянина організовується відповідними спеціальними відомчими актами Генеральної прокуратури України.

Будучи представником інтересів громадян чи держави, прокурор має право ініціювати розгляд адміністративним судом публічно-правового спору шляхом подання адміністративного позову. Представництво прокурором інтересів незахищеного громадянина можливе на будь-якій стадії адміністративного судового процесу [13, с. 15].

Окрім внутрішніх механізмів захисту прав, існують міжнародні засоби правового захисту.

У сучасних міждержавних відносинах імплементація прав людини здійснюється

законодавчими, адміністративними та іншими засобами, які є в розпорядженні кожної держави, а міжнародні органи тільки контролюють цей процес.

Відповідно до ч. 3 ст. 55 Конституції України кожна особа має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Висновки

Правова допомога як ідея, як предмет правового регулювання, а також як вид професійної діяльності набуває реального значення і справжню соціальну цінність в умовах розбудови правової держави та триваючих Євроінтеграційних процесів. Право громадян на отримання кваліфікованої правової допомоги, в тому числі право користуватися послугами адвоката, як процесуальна гарантія перебувають у тісному зв'язку з правом на захист і правосуддя в цілому.

Забезпечення права на правову допомогу в адміністративному судочинстві є діяльністю із застосування відповідних правових засобів з метою захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів учасника судового процесу.

З аналізу чинного законодавства робимо висновок, що права допомога існує у формі надання консультацій, роз'яснень із питань чинного законодавства, складання процесуальних документів, а також правового представництва. Останній вид реалізується за допомогою функціонування інституту адвокатури, прокуратури, а також осіб, уповноважених виступати представником у суді.

Законодавство України, виконуючи концептуальні положення Європейського права щодо правової допомоги, також гарантує кожному, хто потребує правової допомоги в адміністративному судочинстві, можливість отримати її безплатно, що повинно бути додатковою гарантією реалізації принципу забезпечення правової допомоги.

Список використаних джерел:

1. Про безплатну правову допомогу : Закон України № 3460-VI від 2 червня 2011 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 51. – Ст. 577.
2. Про соціальні послуги : Закон України № 966-IV від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 45. – Ст. 358.
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України № 5076-VI від 5 липня 2012 року // (Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 27. – Ст. 282.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільно-

го вибору захисника) // Верховна Рада України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00>

5. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Атака, 2007. – 156 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446. – (поточна редакція від 05.01.2017).

7. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні: Указ Президента України // Верховна Рада України Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509/2006>

8. Яновська О. Г. Європейські стандарти надання безоплатної правової допомоги в кримінальному судочинстві: проблеми реалізації в Україні / О. Г. Яновська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2013. – № 6-1. – Т. 2. – С. 199-202. – (Серія: Юриспруденція).

9. Резолюція (78) 8 Комітета міністрів о юридическій допомозі і консультаціях 2 марта 1978 года // Верховна Рада України. Офіційний сайт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_132

10. Про затвердження Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги : Постанова Кабінету міністрів України від 13 лютого 2013 р. № 394 // Верховна Рада України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/394-2013-%D0%BF>

11. Оперативна інформація по РЦ на сайт таблиця 2017 // Статистичні дані щодо діяльності системи БВПД ; Кординаційний центр з надання правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://docs.google.com/spreadsheets/d/1KККJF_PSUVGeGNb85DTJKEfoGhyFIVh3dG5HjBzHk4I/edit#gid=1036692300

12. Інфовідка про систему БПД // Статистичні дані щодо діяльності системи БВПД ; Координаційний центр з надання правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1W80B31gxB5XrKJmXWFpXG4qpwBmBNVs7qE-IXJpcpmI/edit#gid=0>

13. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Анпілогов Олег Вікторович. – Київ, 2008. – 32 с.

14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.

15. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – 2-ге вид., змін. та доп. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – Т. 1. – 787 с.

16. Савенко М. Д. Забезпечення прав і свобод людини громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції // Право України. – 1999. – № 2. – С. 3-9.

В научной статье проанализировано право на правовую помощь с точки зрения его действия в системе принципов административного судопроизводства Украины. Определены проблемные аспекты понимания этого понятия, его смыслового нагрузка. Раскрыты формы реализации права на правовую помощь и подчеркнута его особое место среди принципов судопроизводства.

Ключевые слова: правовая помощь, бесплатная правовая помощь, представительство, право на защиту, административное судопроизводство.

In the article author analyzes the right to legal aid in terms of its actions in the system of principles of administrative legal proceedings of Ukraine. The problem aspects of understanding this concept, its content load are determined. The forms of realization of the right to legal aid and a special place among the principles of legal proceedings are disclosed.

Key words: legal aid, free legal aid, representation, right to protection, administrative legal proceedings.

