

М. Г. ПОЛІЩУК

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ АДВОКАТІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 72–78

Розглядаються питання щодо особливостей участі адвокатів у адміністративному процесі.

Питання розвитку адвокатури неодноразово розглядалися дослідниками, однак певною мірою поверхово, не пов'язуючи політичну ситуацію та систему державного управління. Крім того, недостатньо аналізувалися питання участі адвокатів у різних видах юридичного процесу, зокрема в адміністративному процесі.

На сучасному етапі розвитку права участь адвокатів у адміністративному процесі стає досить важливим, адже захист людини має забезпечуватися в усіх видах юридичного процесу.

Проаналізуємо яким чином відбувався розвиток адвокатури в Україні і як вона змінювалася протягом останнього сторіччя через призму участі адвокатів у адміністративному процесі.

Питання історичного розвитку адвокатури розглядалося з розвитком кримінального права, адже вважалося, що адвокатура здебільшого існує для того, щоб захищати громадян у кримінальному процесі [1]. Разом з тим адвокат активно бере участь не тільки у кримінальному процесі, а й в адміністративному, господарському та цивільному процесі. Саме питання розвитку адвокатури як загального інструменту захисту прав людини не завжди розглядалося дослідниками. Водночас в окремих працях зазначене питання висвітлювалося [2–4].

Найґрунтовніше питання історії адвокатури було висвітлено в колективній монографії за редакцією В. В. Медведчука [5] у 2002 році. Проте в зазначеній праці питання участі адвокатів в адміністративному процесі визначалося загальними фразами. Крім того, вже пройшов певний час і відбулися зміни як у діяльності адвокатури, так і загалом у суспільстві, тому зазначене питання потребує детальнішого розгляду.

Після Жовтневої революції більшовицька влада скасувала всі нормативні документи, які затверджували організацію адвокатури, прокуратури та судової системи в цілому. Проте для організації судової діяльності навіть у більшовицькій Росії необхідно було створювати органи, які б могли захищати громадян.

7 березня 1918 р. було створено так звані колегії правозаступників, які мали захищати осіб у судовому процесі, а в листопаді 1918 року було прийнято положення про народний суд, яке створювало колегії обвинувачів, захисників та представників у цивільному процесі. Члени колегій ставали державними службовцями, а особистий контакт захисника з особою, яка мала його захищати, заборонявся. Крім того, адвокат допускався до справи, якщо судова колегія вважала правомірним звернення по допомогу до адвоката, а захист необхідним.

В Україні цей процес проходив з певними відмінностями. Були створені також колегії обвинувачів та колегії захисників, проте вони проіснували недовго і в 1920 році в Україні вже була створена така система адвокатури, яка була і в Росії. У 1922 році було прийнято положення про колегії захисників, які створювалися при губернських судах, а пізніше положення про адвокатуру.

Адвокатура була повністю підпорядкована державним органам, а приватні адвокати оголошувалися поза законом. У 1926 році Нарком'юст УССР прийняв постанову про реорганізацію колегій захисників. Адвокати повинні були захищати лише трудящих і не приймати на себе зобов'язань щодо захисту буржуазних елементів. Колегії захисників стали державними організаціями, і захисники отримували заробітну плату від держави.

Водночас вже в 1932 році було введено положення про створення госпрозрахункових колективів адвокатів, а кошти від їхньої діяльності стали централізовано використовуватися всіма адвокатами. Адвокатські об'єднання стали називатися юридичними консультаціями, які проіснували аж до розпаду Радянського Союзу. Адвокати відносилися до правозахисників, а їхня участь у судових процесах переважно зводилася до участі в кримінальному процесі. Питання про участь адвокатів в адміністративному процесі не стояло взагалі. У кримінальному процесі правозахисники мали право захищати лише осіб, які вчинили загальнокримінальні злочини, в той час як більшість засуджених у той час засуджувалася за тероризм та інші державні злочини, але участь адвокатів у таких процесах не допускалася. Всі підозрювані в тероризмі підлягали суду особливої наради, а згідно з Постановою ЦВК СРСР "Про виключний порядок судочинства у справах про терористичні акти" [2] участь правозахисників у цьому процесі не передбачалася.

Не було визначено детально і питання участі адвокатів у цивільному процесі, адже більшість питань цивільного законодавства була виведена з обороту. Не існувало приватної власності на землю, засоби виробництва, житло та ін.

У 1939 році було прийнято нове положення про адвокатуру, де вперше правозахисники були замінені на адвокатів. Разом з тим саме в цей період роль адвокатів та адвокатури стає другорядною. Постанова ЦВК СРСР про контрреволюційне шкідництво та диверсійну діяльність від 14 вересня 1937 р. також позбавила адвокатів від участі у згаданих процесах.

Адвокати були визначені як виробничі одиниці, які виконували тільки вказівки завідуючого юридичною консультацією, приватні адвокати та заняття адвокатською діяльністю заборонялися.

Після Великої Вітчизняної війни в кінці 50-х років вже було визначено, що участь адвокатів у кримінальному та цивільному процесі є обов'язковою. Водночас питання про участь адвокатів в адміністративному процесі не ставилася, адже сам адміністративний процес здебільшого не визнавався юридичним процесом.

У 1958 році було прийнято Основи законодавства про судоустрій, у яких було вже сформовано положення про те, що адвокати об'єднуються в колегії адвокатів і діють з метою здійснення захисту в судах прав громадян, а також здійснюють юридичну допомогу громадянам, підприємствам, установам і організаціям.

Вперше було сформульовано питання про те, що адвокати можуть бути приватними, а не тільки державними. Проте на практиці зазначена теза не знайшла широкого застосування.

Ще більше змін у діяльності адвокатів та адвокатури було внесено положенням про адвокатуру в 1962 році. Незважаючи на те що керували адвокатами відділи юстиції районних та обласних рад депутатів трудящих, адвокати вже отримали певну незалежність і утворювали свої колегії адвокатів. У прийнятому положенні було закріплено, що адвокати повинні надавати допомогу не тільки громадянам, а й державним підприємствам, організаціям, колгоспам та радгоспам. Таким чином, вже почали формуватися основи участі адвокатів в адміністративному процесі, тому що правовідносини, які виникали між організаціями, регулювалися переважно адміністративним правом, проте в нормативних актах ця участь адвокатів в адміністративному процесі не відображалась [6].

У 1977 році вперше правове положення адвокатури було закріплено в Конституції СРСР. Стаття 161 Конституції СРСР передбачала, що для "подання юридичної допомоги громадянам і організаціям діють колегії адвокатів. У випадках, передбачених законодавством, юридична допомога громадянам подається безплатно. Організація і порядок діяльності адвокатури визначаються законодавством союзу РСР і союзних республік" [7].

Закон СРСР "Об адвокатуре в СССР", який був прийнятий у 1979 році, визначив, що адвокатури всіх союзних республік будуються за однаковими принципами. Вперше було також встановлено правило, що особи, які займаються адвокатською діяльністю, можуть добровільно об'єднуватися в об'єднання, але можуть працювати і самостійно. У законі було внесено положення, що адвокатською діяльністю можуть займатися лише особи, які мають вищу юридичну освіту, встановлювалися терміни стажування для претендентів на зайняття посад адвокатів.

Разом з тим адвокатура загалом залишалася державною справою, а адвокати, які займалися індивідуально, вважалися напівавтономними [8]. Колегії адвокатів могли бути організованими лише з дозволу місцевих органів юстиції та затверджені республіканськими органами Міністерства юстиції.

Радянська адвокатура залишалась здебільшого державною структурою, але поступово допомагала в питаннях охорони прав та законних інтересів

громадян та організацій. Також поступово адвокати почали брати участь в адміністративному процесі [9].

У 1992 році в Україні було прийнято перший Закон України “Про адвокатуру”, який вперше сформулював положення про те, що адвокатура України є добровільним професійним громадським об’єднанням, яке відповідно до вимог Конституції України своїм головним завданням має сприяння захисту прав і свобод громадян України, юридичних осіб, а також іноземних громадян та осіб без громадянства і надання за їх проханням юридичної допомоги [10].

Відповідно до цього закону адвокати отримали право займатись адвокатською діяльністю індивідуально, відкривати адвокатські бюро, об’єднуватись з іншими адвокатами в колегії, утворювати адвокатські фірми, контори та інші об’єднання [9].

Водночас обов’язки адвокатів, які були визначені ст. 5 нового закону, чітко не передбачали участь адвокатів в адміністративному процесі, проте адвокати мали право здійснювати представництво в суді, інших державних органах, що свідчило про можливість їх участі у згаданому процесі.

У законі були певні недоліки та упущення, такі як відсутність чіткого визначення вільного вибору захисника громадянами, наявність такого визначення, як спеціалісти в галузі права, які можуть бути захисниками і представляти інтереси громадян тощо.

Тому в 2012 році було прийнято новий Закон України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, який є чинним і сьогодні.

Закон вже чітко окреслив низку понять, які були відсутні в попередніх законах Радянського Союзу та і в першому Законі України “Про адвокатуру”. Це таке поняття, як адвокат, якого визначено як фізичну особу, яка здійснює адвокатську діяльність. Сама адвокатська діяльність визначена як незалежна професійна діяльність щодо здійснення захисту, представництва та іншої правової допомоги клієнтам. При цьому клієнтом визначено фізичну або юридичну особу. В законі також передбачено, що адвокатська діяльність може здійснюватися і в інтересах держави, її органів та органів місцевого самоврядування. Цікаво, що в законі не уточнено, що клієнтами адвокатів можуть бути також громадські організації, політичні партії та інші об’єднання. Ці всі організації певною мірою охоплюються поняттям “юридична особа”.

Виокремлено також і поняття захисту, як основної діяльності адвоката. Під захистом розуміється вид адвокатської діяльності, який спрямовано на забезпечення прав і свобод та законних інтересів осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності і перебувають у статусі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного чи засудженого або виправданого, чи осіб стосовно яких передбачається застосування примусових заходів медичного характеру. Крім того, законом також передбачено, що захист адвокати забезпечують і особам, які притягаються до адміністративної відповідальності [11].

У законі також окреслено основні види адвокатської діяльності. Вони включають такі дії [11]:

- забезпечення осіб правовою інформацією, яку останні потребують, проведення різноманітних консультацій і роз'яснень юридичних питань, супровід різноманітної діяльності юридичних і фізичних осіб, а також органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а в окремих випадках і держави;

- складення заяв, скарг, позовів, а також процесуальних та інших документів правового характеру;

- захист прав, свобод і законних інтересів осіб, які перебувають у статусі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого або виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію) та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності;

- надання різноманітної правової допомоги свідкам у кримінальному провадженні, якщо вони їй потребують;

- здійснення представництва інтересів цивільного позивача та цивільного відповідача у кримінальному провадженні, а також потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

- 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;

- представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави в цілому, органів державної влади та місцевого самоврядування в іноземних та міжнародних судових органах;

- надання правової допомоги особам, які засуджені під час виконання та відбування кримінальних покарань.

Таким чином, ми маємо законодавчо визначені напрями діяльності адвокатури, які окреслюють основні шляхи її діяльності. Якщо говорити про діяльність адвокатів в адміністративному процесі, на нашу думку, слід зазначити, що участь сторін в адміністративному процесі та в інших видах юридичного процесу ще чітко не визначена і тому законодавство має вдосконалюватися.

На основі викладеного зробимо такі висновки:

1. Адвокатура в Україні розвивалася як і в інших союзних республіках в колишньому Радянському Союзі, тобто вона була державною, і питання про участь адвокатів в адміністративному процесі не зазначалося в законодавстві.
2. У процесі розвитку адвокатури поступово виокремлюються підстави для участі адвокатів в адміністративному процесі, проте вони чітко не визначаються законодавцем.
3. Сучасне законодавство також не має чітких визначень щодо участі адвокатів в адміністративному процесі і положення мають бути конкретизованими.

Література

1. Адвокатура України: навч. посіб.: у 2 кн. / за ред. С. Я. Фурси. К.: Видавець Фурса С. Я.: КНТ, 2007. Кн. 1. 494 с.
2. *Синекий О. В.* Адвокатура как институт правовой помощи и защиты: новый курс адвокатского права и адвокатской криминалистики: учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. Харьков: Право, 2012. 520 с.
3. *Синельник Р. В.* Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2008. 243 с.
4. *Темченко В.* Особливості юридичного змісту термінів “захис” та “охорона” у забезпеченні прав і свобод людини // Право України. 2008. № 9. С. 33–34.
5. Історія адвокатури України / редкол.: В. В. Медведчук (гол.) та ін. К.: СДМ-Студіо, 2002. 286 с.
6. Справочник по законодательству для работников органов прокуратуры, суда и Министерства внутренних дел. Т. 2, ч. 2. М.: Юрид. лит., 1974. 478 с.
7. Конституція СРСР. К., 1978. 32 с.
8. *Варфоломеева Т. В.* Криминалистика и профессиональная деятельность защитника. К.: Вища школа, 1987. 150 с.
9. *Лошицький М. В., Бобрик В. І., Короєд С. О.* Особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення [науково-практичний посібник]. К.: МП Леся, 2010. 536 с.
10. Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 р. № 2887-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 9. Ст. 62.
11. Про адвокатуру і адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.

Полищук М. Г. Особливості участі адвокатів у адміністративному процесі. Встановлено, що в колишньому Радянському Союзі адвокати практично не брали участь в адміністративному процесі, адже вважалося, що притягнення до адміністративної відповідальності — це більш виховні заходи, ніж каральні. Виокремлено певні особливості участі адвокатів в адміністративному процесі. У сучасному законодавстві питання про участь адвокатів в адміністративному процесі також не конкретизовано, і саме законодавство вимагає змін.

Polishchuk M. G. Features of the participation of lawyers in the administrative process. It was established that in the former Soviet Union practically no lawyers participated in the administrative process, since it was believed that bringing to administrative responsibility is more educational measures than punitive ones. A number of features of the participation of lawyers in the administrative process are singled out. In modern legislation, the issue of the participation of lawyers in the administrative process is also not specified and the legislation itself requires changes.

Полищук М. Г. Особенности участия адвокатов в административном процессе. Установлено, что в бывшем Советском Союзе адвокаты практически не принимали участие в административном процессе, ведь

считалось, что привлечение к административной ответственности — это более воспитательные мероприятия, чем карательные. Выделен ряд особенностей участия адвокатов в административном процессе. В современном законодательстве вопрос об участии адвокатов в административном процессе также не конкретизирован, и само законодательство требует изменений.

Надійшла 1 грудня 2017 р.