

УДК 351.756(048)

А. Ю. Брода

ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ ФІГУРИ АДВОКАТА ЯК СУБ'ЄКТА НАДАННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Постановка проблеми. Статтею 59 Конституції України визначено, що кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Одним із суб'єктів, який уповноважений здійснювати захист прав, свобод і законних інтересів особи, оберігати приватний інтерес від утисків з боку суб'єктів публічної адміністрації й помилок правосуддя, є адвокат.

Метою статті є розкрити генезис становлення фігури адвоката як суб'єкта надання правової допомоги в адміністративному процесі; визначити передумови становлення інституту адвокатури; виділити етапи становлення адвоката в адміністративному процесі; виокремити особливості кожного періоду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Активне становлення інституту адвокатури, який відповідав би європейським зразкам становлення професійних моральних вимог, почалося після реформи 1864 року, що відзначено формуванням процесуального статусу адвоката, який бере участь у цивільному і кримінальному судочинстві. Постать адвоката асоціювалася з особою найвищої професійної культури, справжніми захисниками правди і справедливості, це були видатні судові оратори. Жовтнева революція 1917 року зруйнувала й судові установи та адвокатуру. В.І. Ленін відзначав, що, «зруйнувавши інститут адвокатури, ми розчистили цим дорогу для справжнього народного суду» [1, с. 270]. Місце права посіла «правосвідомість революційного класу», а професійно підготовлені судді були замінені солдатськими й робітничо-селянськими активістами [1].

Отже, період з 1864 по 1917 роки, на нашу думку, варто назвати **дореволюційним періодом**. Цей історичний період у становленні адвоката як правозахисника характеризувався такими особливостями: 1) адвокат – це високоморальна особа; 2) залучався лише в справи цивільного та кримінального провадження; 3) офіційне утвердження статусу адвоката як правозахисника в процесі мало місце лише в Судовій реформі 1864 року.

24 листопада 1917 року прийнятий Декрет про суд № 1, трохи згодом, 7 березня 1918 року, Декрет про суд № 2. Положення цих актів були орієнтовані на створення «радянських судів». Положеннями цього Декрету не передбачено створення адвокатури, проте передбачалося, що як захисники ц обвинувачі мають бути допущені «морально стійкі особи обох статей». Інструкцією Народного комісаріату юстиції (далі – Нарком'юста) 19 грудня 1917 року визначалося, що при ревтрибуналах засновувалися «колегії правозахисників», у які могли вступати будь-які особи, які бажають «допомогти революційному правосуддю» й мають відповідні рекомендації від Ради депутатів [2].

Пізніше прийнятий Декрет «Про народні суди РРФСР» від 30 листопада 1918 року, яким визначено, що колегії правозахисників стали іменуватися

колегіями «захисників, обвинувачів і представників сторін у цивільному процесі». Їх становили посадові особи, які одержували зарплату з державного бюджету за кошторисом Нарком'юсту. При цьому варто відзначити, що правозахисники були незалежними під час здійснення своїх функцій. Однак пізніше ці колегії ліквідовані під тим приводом, що в них наявні «сильні елементи буржуазної адвокатури» [2]. Захист стали здійснювати в порядку трудової повинності особами, включеними в списки місцевими виконками. Отже, зазначені заходи були спрямовані на остаточне знищення дореволюційної адвокатури.

26 травня 1922 року прийнято рішення III сесії ВЦВК IX скликання, яким затверджено Положення «Про адвокатуру». Цим Положенням визначено, що колегії захисників створювалися при губернських відділах юстиції. Загальними зборами захисників обиралися президія, до повноважень якої належало прийом і відрахування адвокатів, накладення дисциплінарних стягнень, вирішення фінансових та адміністративних питань. Після прийняття цього Положення почалося зростання кількості колегій адвокатів, створення мережі юридичних консультацій. Діяльність приватно практикуючих адвокатів була оголошена поза законом.

Пізніше після прийняття Положень про адвокатуру від 27 лютого 1932 року та 16 серпня 1939 року розвивалися принципи організації адвокатури, більш чітко визначалися права й обов'язки структурних підрозділів колегії адвокатів і їхніх членів. Водночас Положення від 16 серпня 1939 року вперше закріпило принцип, відповідно до якого в адвокатуру могли вступати лише особи, які мають юридичну освіту або не менше ніж три роки досвіду роботи як судді, прокурора, слідчого або юрисконсульта. Підвищувалася самостійність колегій адвокатів шляхом розширення повноважень загальних зборів адвокатів, які шляхом таємного голосування обирали президіум. Оплата праці адвокатів була нормативно встановленою, розмір якої затверджувався Нарком'юстом.

С.Ф. Кечек'ян серед кола суб'єктів адміністративного провадження виділяв громадян, осіб без громадянства й іноземців; державні юридичні особи; інші органи держави; структурні підрозділи державних організацій; державу; націю, народ; громадські організації та їхні структурні підрозділи [3, с. 92]. Ц.А. Ямпольська виокремлювала органи держави та їхніх агентів; громадські організації та їхні органи; радянських громадян [4, с. 10].

Водночас Г.І. Петров виділяв: 1) громадян СРСР, осіб без громадянства й іноземців; 2) органи державного управління та внутрішні частини їхнього апарату; 3) державні й громадські підприємства, установи, внутрішні частини їхнього апарату; 4) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, і їхні внутрішні частини; 5) організації громадського сприяння радянському державному управлінню; 6) службовців, які є носіями адміністративних обов'язків і прав [5, с. 197].

У ст. 173 Конституції РРФСР 1978 року визначено, що для надання юридичної допомоги громадянам та організаціям діяли колегії адвокатів. Ця норма в законодавстві про судоустрій не набула істотного розвитку. Указувалося лише на участь адвоката у формах цивільного й кримінального судочинства з метою надання допомоги громадянам та організаціям.

Перший «Закон про адвокатуру в СРСР» прийнятий Верховною Радою СРСР 30 листопада 1979 року. Цим Законом уносилися однаковість у принципи організації й діяльності адвокатури всіх союзних республік. Уперше встановлено правило, що діє й нині, про порядок створення добровільних об'єднань осіб, які займаються адвокатською діяльністю. Остаточо затверджувався принцип обов'язкової наявності вищої юридичної освіти для членів колегій адвокатів, установлювалися терміни стажування для претендентів, які не мають практичного досвіду, розширювалося поле діяльності адвокатів, тобто цим Законом насамперед чітко окреслювалися вимоги до адвоката, його права й обов'язки.

На базі союзного закону про адвокатуру прийнято Положення про адвокатуру Української РСР від 20 листопада 1980 року. Воно передбачало поряд із традиційними регіональними колегіями (область, край, автономна республіка) створювати «міжрегіональні та інші колегії адвокатів», що дало змогу під час переходу до ринкових відносин формувати спочатку юридичні кооперативи, а потім і так звані паралельні колегії [6].

Перші згадки в адміністративно-правовій доктрині про захисника як самостійного суб'єкта адміністративного провадження датуються 1984 роком, що певним чином можна пояснити прийняттям Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року, який і закріпив правовий статус захисника у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, П.Т. Василенков, даючи характеристику суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, фрагментарно й лише в загальних рисах характеризує правовий статус захисника, щоправда, без аналізу будь-яких конкретних особливостей відповідного статусу порівняно з іншими суб'єктами [7, с. 118].

Варто зробити наголос на тому, що на цьому етапі дослідження становлення правового статусу адвоката в адміністративному процесі зберігається підхід, відповідно до якого вчені дотримуються думки, що немає нагальної необхідності в участі адвоката як захисника у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Дещо пізніше (1990-ті роки) адміністративісти починають більш активно відстоювати присутність адвоката як захисника в адміністративних відносинах. Так, зокрема, Ю.А. Тихомиров указує на роль захисника у провадженні у справах про адміністративні правопорушення для надання допомоги особі, щодо якої розглядається справа, і вказує на його права та їх процесуальне оформлення [8, с. 275]. А.Т. Комзюк визнає захисника безпосереднім учасником провадження у справах про адміністративні правопорушення, але при цьому не деталізує зміст його правового статусу [9, с. 59–60]. Д.М. Бахрах визнає захисника «іншим учасником», «суб'єктом, що має особистий інтерес у справі», який не має владних повноважень, на відміну від суб'єкта адміністративної юрисдикції [10, с. 59]. Такої самої думки дотримується й С.Т. Гончарук [10, с. 60].

На відміну від інших, М.М. Тищенко досить детально зупиняється на аналізі правового статусу захисника як суб'єкта юрисдикційного провадження. Також варто акцентувати увагу на тому, що М.М. Тищенко, наполягаючи на великій значущості адвокатської (правозахисної) діяльності в адміністративному провадженні,

підкреслював той факт, що в широкому аспекті ця проблема свого висвітлення в юридичній літературі не набула [11, с. 135]. Учений здійснює аналіз положень чинного законодавства, яке закріплює правовий статус захисника, визначає роль і мету його участі у провадженні у справі про адміністративні правопорушення. Зокрема, науковець зазначає, що узагальнення практики свідчить, що громадяни нечасто звертаються до юридичних консультацій, юридичних фірм та об'єднань для оформлення представництва захисників у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. На думку М.М. Тищенка, це можна пояснити низкою причин. Насамперед варто відмітити, що низький рівень звернень за допомогою до захисників у справах про адміністративні правопорушення зумовлений слабкою юридичною грамотністю населення, недостатньою обізнаністю громадян відносно права користуватися юридичною допомогою захисника у справах цієї категорії. З іншого боку, істотну роль під час вирішення громадянином питання про звернення до послуг захисника може відіграти матеріальний фактор, оскільки оплата цих послуг, як правило, є дорожчою, ніж, наприклад, сплата штрафу. І, врешті-решт, як підкреслює вчений, не менше значення має недостатня регламентація процесуального статусу захисника в Кодексі про адміністративні правопорушення України [12, с. 110].

Отже, історичний проміжок часу від 1917 1990 років, вважаємо, можна назвати **реформаторським періодом**, він ознаменувався стрімким розвитком адвокатури та юридичним утвердженням статусу адвоката. Головними особливостями цього періоду, на нашу думку, є такі: утворення перших юридичних форм об'єднань адвокатів (наприклад, колегії правозахисників, юридичні консультації тощо; встановлення чітких критеріїв до кандидатури адвоката: а) морально стабільна особа; б) обов'язково наявність юридичної освіти або стаж роботи як судді, прокурора, слідчого чи юрисконсульта не менше ніж три роки; адвокати були незалежними й отримували нормовану заробітну плату з державного бюджету; статус адвоката вперше визначений в офіційному юридичному акті – Положенні про адвокатуру 1980 року; дозволялася діяльність лише державних адвокатів, тоді як діяльність приватних адвокатів визнавалася незаконною.

Наступним історичним періодом становлення статусу адвоката, на нашу думку, є період з 1991 року – по теперішній час, який має назву **сучасний період**.

Рушійним кроком у визначенні та утвердженні правового статусу адвоката стало декларування в нормах Конституції України (ст. ст. 29, 59) положень щодо обов'язку держави надати кваліфіковану правову допомогу. Не можна не погодитися з тим, що кваліфікована юридична допомога – це передусім адвокатська допомога [13]. Однак не можна не визнати, що зі змісту цих статей Конституції України такий висновок однозначно не випливає. Кваліфіковану юридичну допомогу може надати й будь-який досвідчений юрист, правознавець, учений, що має стаж роботи щодо здійснення представництва, відмінно обізнаний у питаннях адміністративного законодавства. Став тим нормативно-правовим актом, який визначав правовий статус адвоката, його права й обов'язки в процесі, в тому числі й адміністративному.

Більш фундаментальним і визначальним для установлення правового статусу адвоката в процесі став Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяль-

ність». Цим Законом визначено ключові поняття: адвокат – фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах і в порядку, що передбачені цим Законом; адвокатська діяльність – незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту.

Утім, незважаючи на положення вищезазначених законів, визначальним щодо установлення ролі адвоката в процесі, в тому числі адміністративному, є саме Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [14], яким доповнено Конституцію України ст. 131-2: «Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура. Незалежність адвокатури гарантується. Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом. Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення. Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена» [14].

Отже, в результаті судової реформи запроваджено виключне право адвокатів на представництво в судах. Реформа проводиться поетапно. Представництво, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 131-1 і ст. 131-2 цієї Конституції України, передбачено виключно прокурорами або адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється із 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – із 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – із 1 січня 2019 року [14]. Отже, новація для адвокатури введена конституційними змінами насамперед в інтересах ефективного захисту прав громадян. У результаті такої реформи всі будуть поставлені в рівні умови в суді й будуть звертатися до професійних захисників, ця новела стосується й ролі адвоката в адміністративному процесі.

Висновки. Отже, можемо сказати, що сучасний період характеризується юридичною визначеністю статусу адвоката в адміністративному процесі; визнанням адвоката як особи, що має надавати якісну правову допомогу; закріпленням принципу обов'язковості адвоката як представника в судових органах.

Література

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Москва: Политическая литература, 1974. Т. 35. 230 с.
2. Роль и задачи российской адвокатуры: сб. статей, посвященный 50-летию советской адвокатуры / под редакцией А.Я. Сухарева. Москва, 1972. 350 с.
3. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва: Издательство АН СССР, 1958. 181 с.
4. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Академия наук СССР. Институт права им. А.Я. Вышинского. Москва, 1958. 38 с.
5. Петров Г.И. Советское административное право. Часть Общая. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1960. 344 с.
6. Положение об адвокатуре РСФСР от 20 ноября 1980 г. Ст. 33.
7. Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова. Москва: Юрид. лит., 1981. 464 с.
8. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. 798 с.

9. Комзюк А.Т., Городиський М.І. Адміністративна відповідальність в Україні. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 77 с.
10. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ): навчальний посібник. Київ, 1995. 78 с.
11. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. Харьков: Право, 1998. 268 с.
12. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник для вузов. Киев: Литера ЛТД, 2001. 333 с.
13. Бойков А.Д., Капинус Н.И. Адвокатура России: учебное пособие. Москва: Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова, 2000. 376 с.
14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.

Анотація

Брода А. Ю. Генезис становлення фігури адвоката як суб'єкта надання правової допомоги в адміністративному процесі. – Стаття.

У науковій статті автором розкрито генезис становлення фігури адвоката як суб'єкта надання правової допомоги в адміністративному процесі. Визначено передумови становлення інституту адвокатури. Виділено етапи становлення адвоката в адміністративному процесі: дореволюційний період; реформаторський період; сучасний період. Виокремлено особливості кожного періоду. Акцентовано увагу на законодавчому регулюванні статусу адвоката з 1884 року по сьогоднішній час.

Ключові слова: адвокат, правова допомога, захисник, періодизація, представник.

Аннотация

Брода А. Ю. Генезис становления фигуры адвоката как субъекта предоставления правовой помощи в административном процессе. – Статья.

В научной статье автором раскрыто генезис становления фигуры адвоката как субъекта предоставления правовой помощи в административном процессе. Определены предпосылки становления института адвокатуры. Выделены этапы становления адвоката в административном процессе: дореволюционный период; реформаторский период; современный период. Выделены особенности каждого периода. Акцентируется внимание на законодательном регулировании статуса адвоката с 1884 года по сегодняшнее время.

Ключевые слова: адвокат, правовая помощь, защитник, периодизация, представитель.

Summary

Broda A. Yu. Genesis of formation of a lawyer's figure as a subject of legal aid in the administrative process. – Article.

In this scientific article the author discovers the genesis of the formation of a lawyer's figure as a subject of legal aid in the administrative process. The preconditions of formation of the Institute of Advocacy are determined. The stages of formation of a lawyer in the administrative process are distinguished: pre-revolutionary period; the reform period; modern period. The features of each period are singled out. Attention is paid to the legal regulation of the status of a lawyer from 1884 to the present time.

Key words: lawyer, legal aid, defender, periodization, representative.