

УДК 342.921 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.73>

ПРАВО ГРОМАДЯН НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Шийович Р.Я.,*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
ORCID ID: 0000-0002-0438-7914*

Шийович Р.Я. Право громадян на безоплатну правову допомогу в адміністративному судочинстві.

У статті з точки зору науки адміністративного права здійснено аналіз стану теоретико-правових засад безоплатної правової допомоги в адміністративному судочинстві. У статті застосовувались філософсько-світоглядні, загальнонаукові та спеціальні методи. Розглядається питання про зміст понять «правова допомога», «безоплатна правова допомога», «представництво». Аналізуються погляди вчених на поняття та сутність безоплатної правової допомоги. Досліджено правову природу терміну «правова допомога», вказано на наявність колізії з терміном «правнича допомога». Відзначено її динаміку, складність та широту, що пояснюється значною проблематикою надання безоплатної правової допомоги. Аналіз понятійного апарату дає можливість зазначити, що правова допомога гарантується державою, повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення. Суб'єктивне право на безоплатну правову допомогу включає позитивний обов'язок держави з забезпечення, що надає державі дискреційні повноваження щодо контролю за якістю допомоги. Вказано, що доступність правової допомоги гарантується наявністю системи юридичних закладів, здатної забезпечити населення доступною, всебічною і якісною юридичною допомогою. Забезпечення реалізації права на правову допомогу є конституційним обов'язком держави та дотриманням державою принципів надання безоплатної правової допомоги передбачені міжнародними угодами. Єдиними суб'єктами надання безоплатної правової допомоги в адміністративному судочинстві України є адвокати, включені до реєстру адвокатів. Інші особи не мають права надавати безоплатну правову допомогу в адміністративному судочинстві. Незважаючи на те, що право на безоплатну правову допомогу не є новим предметом дослідження, процес теоретичного вивчення триває. Право громадян на безоплатну правову допомогу в адміністративному судочинстві потре-

бує подальших наукових пошуків у правовому та соціально-орієнтованому аспектах.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, публічна влада, адміністративне судочинство, правнича допомога, суб'єкти отримання допомоги, фізичні і юридичні особи.

Shiyovych R. The right of citizens to free legal aid in administrative proceedings.

In the article, from the point of view of the science of administrative law, an analysis of the state is carried out, the theoretical and legal foundations of free legal aid in administrative proceedings are investigated. Philosophical and worldview, general scientific and special methods were used in the article. The question of the meaning of the terms "legal aid", "free legal aid", "and representation" is considered. The views of scientists on the concept and essence of free legal aid analyzed. The legal nature of the term "legal aid" studied, and the presence of a conflict with the term "legal aid" was indicated. Its dynamics, complexity and breadth are noted, which is explained by the significant problems of providing free legal aid. The analysis of the conceptual apparatus makes it possible to note that legal aid is guaranteed by the state, is fully or partially provided at the expense of the State Budget of Ukraine, local budgets and other sources, is aimed at ensuring the realization of human and citizen rights and freedoms, the protection of these rights and freedoms, and their restoration in case of violation. The subjective right to free legal aid includes the state's positive duty to provide, which gives the state discretionary powers to control the quality of aid. It indicated that the availability of legal aid guaranteed by the presence of a system of legal institutions capable of providing the population with affordable, comprehensive and high-quality legal aid. Ensuring the realization of the right to legal aid is a constitutional obligation of the state, and compliance by the state with the principles of providing free legal aid stipulated by international agreements. The only subjects of provision of free legal aid in the administrative proceedings of Ukraine are lawyers included in the register of lawyers. Other persons do not have the right to provide free legal assistance in administrative proceedings.

Despite the fact that the right to free legal aid is not a new subject of research, the process of theoretical study continues. The right of citizens to free legal assistance in administrative proceedings requires further scientific research in legal and socially oriented aspects.

Key words: administrative legal relations, public authority, administrative justice, legal aid, subjects receiving aid, physical and legal entities.

Постановка проблеми. Конституція України гарантує декларація про отримання кваліфікованої правової допомоги. Дане право виступає суб'єктивним правом особливого порядку, оскільки поряд із правом на судовий захист є гарантією належної реалізації інших прав і свобод людини та громадянина. Права на отримання кваліфікованої правової допомоги кореспондує обов'язок держави щодо надання такої допомоги. Для реалізації цього обов'язку державою встановлюються правила зайняття діяльністю з надання кваліфікованої правової допомоги, передбачаються випадки безоплатного надання.

Стан опрацювання проблематики. Суттєвий вклад у розвиток інституту безоплатної правової допомоги внесли вчені: В. Авер'янов, М. Вербенський, Т. Гуржій, К. Гуценко, С. Єсімов, М. Ковалів, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, А. Куліш, Я. Лазур, О. Остапенко, Т. Проценко, О. Синявська, С. Стеценко, Ю. Шемшученко, О.Г. Яновська та ін. Адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу вимагає проведення наукових досліджень з метою удосконалення чинного законодавства.

Метою статті є дослідження права громадян на безоплатну юридичну допомогу в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Особливий обов'язок держави полягає у наданні можливостей реалізації конституційного права на отримання кваліфікованої правової допомоги для малозабезпечених та соціально незахищених верств населення. Для таких громадян питання про надання правової допомоги постає особливо гостро, оскільки допомога професійного юриста може бути дуже дорогою. У цьому випадку держава не може допустити, щоб порушені права та свободи залишилися невідновленими внаслідок відсутності професійних знань у галузі матеріального та процесуального права, вибору неправильного способу захисту прав, свобод та законних інтересів.

М. Лахижа зазначає, що проблеми безоплатної правової допомоги розглядаються в основному лише як частина ширшої проблематики захисту прав громадян; спеціальних статей з питань надання безоплатної правової допомоги мало; на науково-практичних конференціях дана пробле-

матика розглядається в основному завдяки зусиллям працівників системи безоплатної правової допомоги [1, с. 84].

Право громадян на безоплатну юридичну допомогу в адміністративному судочинстві зумовлено тим, що соціально незахищеним верствам населення важко сперечатися з адміністративними органами, наділеними публічними владними повноваженнями.

О. Капля зазначає, що законодавство України, виконуючи концептуальні положення Європейського права щодо правової допомоги, також гарантує кожному, хто потребує правової допомоги в адміністративному судочинстві, можливість отримати її безоплатно, що повинно бути додатковою гарантією реалізації принципу забезпечення правової допомоги [2, с. 110].

Адміністративне судочинство грає важливу роль при реалізації фізичними і юридичними особами права на судовий захист. Воно встановлює правові підстави для оскарження актів, рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади та місцевого самоврядування, процедуру розгляду адміністративних справ, забезпечує реалізацію гарантованого Конституцією України права на судовий захист, забезпечує здійснення судового контролю виконавчо-розпорядчої діяльності [3, с. 35].

Адміністративне судочинство є судовим процесом з розгляду адміністративних справ, що виникають у сфері адміністративних правовідносин, які виникають внаслідок встановлення правових порядків організації та функціонування публічного управління, та відносин, що породжуються незаконними рішеннями, діями (бездіяльністю) органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, що реалізують владні вимоги до фізичних і юридичних осіб.

Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Права та свободи людини та їх гарантії згідно з Конституцією визначають зміст і спрямованість діяльності держави [4, с. 454].

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) зазначає, що до адміністративних справ належать справи, що виникають із правовідносин, не заснованих на рівності, автономії волі та майнової самостійності їх учасників, у рамках яких один із учасників правовідносин реалізує адміністративні публічно-владні повноваження щодо виконання та застосування законів та підзаконних актів стосовно іншого учасника [5].

Матеріально-правові відносини влади-підпорядкування припускають нерівність сторін, де

держава в особі адміністративних органів та їх посадових осіб наділена владними повноваженнями стосовно іншої сторони, якщо між ними виникає суперечка, то необхідно урівноважити процесуальні засоби захисту у судовому процесі.

Слід відзначити різноманітність сфери адміністративних правовідносин, складність адміністративного та адміністративного процедурного законодавства, суперечливість норм управління та обов'язкових вимог, відсутність єдності правильного тлумачення та застосування. Це обумовлює підвищені вимоги до реалізації конституційного встановлення з надання кваліфікованої правової допомоги в адміністративному судочинстві.

Одним із важливих завдань адміністративного судочинства є забезпечення доступності правосуддя у сфері адміністративних правовідносин, умовою досягнення якої є надання правової допомоги.

Автори статті «Організація державної системи надання безоплатної правової допомоги» зазначають, що надання безоплатної правової допомоги громадянам фактично є специфічним видом державних (адміністративних) послуг. По-перше, вони є не правовими формами управління, пов'язаними із здійсненням організаційних дій, так як безпосередньо не спрямовані на реалізацію розпорядчих повноважень органів виконавчої влади та видання відповідних правових актів. По-друге, їх слід віднести до правових форм управління, бо без їх реалізації неможливо видавати акти, що зачіпають права відповідної категорії громадян, і приймати інші управлінські рішення, що об'єктивно відображають реальні потреби цих осіб [6, с. 126].

Суспільні відносини щодо надання правової допомоги перебувають у взаємозв'язку з реалізацією відповідними суб'єктами конституційного обов'язку держави щодо кожного до правових послуг та можливості залучення кожною особою, зацікавленою у вчиненні юридично значущих дій, кваліфікованих фахівців у галузі права, тому вони втілюють публічний інтерес, а надання юридичних послуг має публічно-правове значення.

Конституційний Суд України підкреслив, що публічні засади у природі відносин щодо надання правової допомоги зумовлені тим, що, виникаючи у зв'язку з реалізацією права на судовий захист, протікають у взаємозв'язку з функціонуванням інститутів судової влади [7].

Право на отримання кваліфікованої правової допомоги, виступаючи гарантією захисту прав, свобод і законних інтересів, одночасно є однією з передумов належного здійснення правосуддя, забезпечуючи змагальний характер та рівноправність сторін.

Основні гарантії реалізації права громадян України на отримання безоплатної кваліфікованої правової допомоги передбачені у Законі Украї-

ни «Про безоплатну правову допомогу» [8]. При визначенні терміна «правова допомога вчені виходять із суб'єктного підходу. Як основна ознака правової допомоги виступає суб'єкт, який її надає. Наприклад, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначає адвокатську діяльність як кваліфіковану юридичну допомогу, що надається на професійній основі особами, які набули статусу адвоката [9].

Діяльність адвоката називається юридичною допомогою. Є інший змістовний підхід, що передбачає виділення змісту такої допомоги за яким правова допомога – це професійна діяльність юриста, основною метою якої є захист прав і свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Кваліфікована правова допомога – це не-владне адресне сприяння професійних суб'єктів – юристів іншим особам, яке має публічно-правовий характер, метою якого є забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, а також їх захисту у встановленому законом порядку. Правова допомога від осіб, які володіють спеціальними юридичними знаннями, вміннями і навичками, вважається саме кваліфікованою [10, с. 148].

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» визначає цілі правового регулювання: створення умов для реалізації встановленого Конституцією України права на отримання кваліфікованої правової допомоги, що надається безкоштовно у випадках, передбачених законодавством; формування та розвиток державної системи безоплатної правової допомоги, сприяння розвитку недержавної системи безоплатної правової допомоги та її підтримка державою; створення умов для здійснення прав і свобод, захисту законних інтересів, підвищення рівня соціальної захищеності, забезпечення доступу до правосуддя.

Безкоштовна правова допомога для громадян в адміністративному судочинстві – це забезпечення доступу до правосуддя та підвищення правової грамотності населення. Відповідно Закону України «Про безоплатну правову допомогу» всі види безоплатної правової допомоги можуть надавати особи, які мають вищу юридичну освіту. До суб'єктів надання безоплатної правової допомоги встановлюється одна спеціальна вимога. Законами можуть бути встановлені додаткові вимоги до суб'єктів, які надають юридичну допомогу у вигляді представництва інтересів громадян у судах, державних та місцевих органах.

Суб'єктів, включених у систему надання безоплатної правової допомоги, можна класифікувати на суб'єктів, що діють у системі відповідно до правових розпоряджень. Наприклад, органи виконавчої влади та підвідомчі установи, органи управління державних позабюджетних фондів, державні юридичні бюро, адвокати, нотаріуси.

Друга група суб'єктів бере участь у системі на-

дання безоплатної правової допомоги на добровільній основі (юридичні клініки та недержавні центри безоплатної правової допомоги). У зв'язку з цим диференціюються обов'язки держави, зокрема щодо обов'язкових суб'єктів встановлюються адекватні механізми компенсації витрат.

Щодо адміністративного судочинства можна зазначити, що КАС України обмежує коло суб'єктів, які можуть бути представниками особи, яка бере участь у розгляді адміністративної справи. Стаття 16 «Правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді» вказує, що учасники справи мають право користуватися правничою допомогою. Представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом [5].

Представниками можуть бути: адвокати, які для участі в адміністративній справі мають надати суду документи, що засвідчують статус адвоката та їх повноваження; інші особи, які мають повну дієздатність, не перебувають під опікою або піклуванням, мають вищу юридичну освіту, які для участі в адміністративній справі як представник повинні представити суду документи про освіту, документи, що посвідчують повноваження.

У законодавстві міститься заборона на представництво для суддів, слідчих, прокурорів, інших осіб, участь яких у судовому процесі не передбачено законом, за винятком випадків участі у судовому процесі як представники відповідних органів чи законних представників. Часткова заборона виступати представниками встановлена для осіб, які сприяють здійсненню правосуддя, які не можуть бути представниками тільки тих осіб, які беруть участь у конкретній справі, де вони виступають як особи, які сприяють здійсненню правосуддя.

У ст. 56 КАС України встановлено категорії осіб, які в обов'язковому порядку повинні мати представників під час розгляду та вирішення адміністративних справ. Зокрема визначено: недієздатні громадяни; громадяни, обмежені у дієздатності, та громадяни, які не досягли віку 18 років.

Їхні права та законні інтереси можуть захищати у судовому процесі представники чи законні представники – батьки, усиновителі, піклувальники чи інші особи, яким це право надано законом, які можуть, а у встановлених КАС України випадках – зобов'язані, доручити ведення адміністративної справи у суді обраному представнику; адміністративні відповідачі, місце проживання яких невідоме, або адміністративні відповідачі щодо яких вирішується питання про госпіталізацію до медичної організації, яка надає психіатричну допомогу в стаціонарних умовах, у недобровільному порядку або про психіатричний огляд у недобровільному порядку. Їхні права та законні інтереси захищають представники, якщо немає представ-

ника, а також в інших передбачених законом випадках суд призначає як представника адвоката.

КАС України у судах при розгляді адміністративних справ забезпечує професійне представництво (особи, які мають вищу юридичну освіту, адвокати).

Відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» на отримання безоплатної правової допомоги мають право малозабезпечені громадяни, дохід сімей яких нижчий за величину прожиткового мінімуму, встановленого відповідно до законодавства, або громадяни, які проживають самотужки, доходи яких нижчі за прожитковий мінімум. Для отримання безоплатної правової допомоги особі необхідно підтвердити наявність такого права. Оскільки немає механізму перевірки, а також з метою захисту прав громадян передбачається, що безкоштовна правова допомога може бути надана ширшому колу осіб.

Виділення у законі суб'єктів отримання безоплатної правової допомоги спрямовано на надання безоплатної правової допомоги нужденним. Наприклад, студенти юридичної клініки Львівського державного університету внутрішніх справ не відмовлять у наданні допомоги. Юридична клініка надає безкоштовну юридичну допомогу всім категоріям громадян України, іноземним громадянам та особам без громадянства, біженцям, вимушеним переселенцям, юридичним особам, фізичним особам-підприємцям.

При відмові у наданні безоплатної правової допомоги складається висновок із зазначенням мотивів прийнятого рішення. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» не містить підстав для відмови у наданні допомоги через зловживання правом.

Якщо говорити про одержувачів безоплатної правової допомоги у справах, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, то суб'єкти державної системи надання безоплатної правової допомоги можуть брати участь у дуже небагатьох категоріях справ.

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» зазначає, що державні юридичні бюро та адвокати, які є учасниками державної системи безоплатної правової допомоги, здійснюють правове консультування в усній та письмовій формах громадян, які мають право на отримання безоплатної правової допомоги в рамках державної системи безоплатної правової допомоги, та складають для них заяви, скарги, клопотання та інші документи правового характеру у випадку оскарження у позасудовому порядку актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Відповідно до положення юридичної клініки безкоштовна правова допомога здійснюється у вигляді: правового консультування в усній та письмовій формі – надання консультації клієнту

щодо звернення; складання заяв, скарг, клопотань та інших документів правового характеру; консультації в інформаційно-комунікаційній мережі Інтернет та у засобах масової інформації; подання інтересів в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, судах, суб'єктах господарської діяльності; в інших видах допомоги, не заборонених законодавством України.

Враховуючи викладене, безкоштовна правова допомога у справах, які надалі будуть предметом розгляду судами у порядку адміністративного судочинства, можлива за всіма видами. Найчастіше зустрічається у практиці діяльності юридичної клініки категорія справ – оскарження дій (бездіяльності) та рішень посадових осіб адміністративних органів.

Висновки. Безкоштовна правова допомога в адміністративному судочинстві може бути надана у вигляді складання документів правового характеру та представництва у суді. При наданні безоплатної правової допомоги в адміністративному судочинстві використовується обмеження щодо категорій справ (за КАС – ця одна категорія справ). Йдеться про адвокатів та державних юридичних бюро. Враховуючи завдання адміністративного судочинства, цей перелік має бути розширено.

При наданні безоплатної правової допомоги ширші можливості суб'єктів недержавної системи надання безоплатної правової допомоги, у тому числі у адміністративних справах (наприклад, юридичні клініки). Право на безоплатну юридичну допомогу є необхідним засобом, що забезпечує доступність правосуддя та право на справедливий судовий розгляд, сприяє реалізації завдань адміністративного судочинства, серед яких захист порушених чи оспорюваних прав громадян у сфері адміністративних правовідносин, зміцнення законності та запобігання порушенням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лахижа М.І. Безоплатна правова допомога в Україні: аналіз джерел та літератури. 2022. URL. <https://maup.com.ua/assets/files/expert/8/7.pdf>.
2. Капля О. Забезпечення права на правову допомогу як принцип адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 107–111.
3. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2018. № 18. С. 31–35.
4. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
6. Ковалів М.В., Сопільник Л.І., Сопільник Р.Л., Єсімов С.С. Організація державної системи надання безоплатної правової допомоги. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Право*. 2020. № 26. С. 122–127.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009. URL. <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/4310-pravo-napravovu-dopomogu>.
8. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3460-17>.
9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5076-17>.
10. Вилков С.В. Теоретичні проблеми визначення змісту правової категорії «безоплатна правова допомога». *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 8. С. 143–150.