

16. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України: від 29 листопада 2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 78.
17. Большая советская энциклопедия: в 51 т. / Гл. ред. Б.А. Введенский. – изд. 2-е. – М.: «Большая советская энциклопедия». – Т. 22. – 1953. – 628 с.
18. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – 864 с.
19. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / Гл. ред. А.Н. Прохоров. – изд. 3-е. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия». – Т. 3. – 1970. – 640 с.
20. Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року: постанова Кабінету Міністрів України: від 14.02.2002 № 139 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 977.
21. Черняк В.З. Жилищно-коммунальное хозяйство: развитие, управление, экономика: учебное пособие / В.З. Черняк. – М.: КНОРУС, 2007. – 392 с.
22. Лега Ю.Г. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Чечетова. – Черкаси: ЧДТУ. – 2003. – 219 с.

ЛУКАЦЬКА Л. Г.,  
старший викладач кафедри  
цивільного права та процесу  
(Український державний університет  
фінансів та міжнародної торгівлі)

УДК 342.922

### ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ АДВОКАТА ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ З ЗАВДАННЯМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У статті визначаються основні завдання адвоката та завдання адміністративного процесу. Досліджуються співвідношення завдань адвоката із основними завданнями адміністративного процесу. Розкривається зміст адміністративного процесу.

**Ключові слова:** адміністративний процес, адвокат, завдання.

В статье раскрываются основные задачи адвоката и задачи административного процесса. Проводится исследование задач адвоката и задач административного процесса, их взаимосвязь. Раскрывается содержание административного процесса.

**Ключевые слова:** административный процесс, адвокат, задача.

The article defines main tasks and objectives counsel administrative process. Value problems are studied lawyer of main objectives of administrative process. The content of administrative process.

**Key words:** administrative process, lawyer, objectives.

**Вступ.** Поняття та зміст адміністративного процесу завжди знаходились у полі зору науки адміністративного права, оскільки мова йде про обсяг і зміст правоохоронної діяльності, про органи та посадових осіб, які її здійснюють, про процедури. Більшість учених дійшла висновку, що головним є поняття адміністративного процесу як специфічного юридичного процесу у сфері управління.



**Постановка завдання.** Розкрити основні завдання адвоката та їх співвідношення з завданнями адміністративного процесу.

**Результати дослідження.** Адміністративний процес призначений для реалізації статусу всіх суб'єктів адміністративного права. Він багатофункціональний і сприяє їх управлінським, регулятивним, захисним і іншим діям. Адміністративний процес є видом юридичного процесу і має всі притаманні останньому ознаки. Перш за все, адміністративний процес здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами [1, с. 184].

Найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а у деяких випадках – і норм інших галузей права.

З'ясування питання про завдання адміністративного процесу дозволить охарактеризувати адміністративний процес, як самостійне правове явище, оскільки багатоплановість цілей і завдань процесу сприяє визначенню його структури.

Деякі вчені-адміністративісти звужують поняття цілей адміністративного процесу, а інші пов'язують їх лише з певними умовами розгляду визначених питань.

Так, на думку В.А. Лорії, адміністративний процес ведеться з метою застосування матеріальної норми права [2, с. 37] Однак у своїй докторській дисертації на тему: «Проблеми кодифікації радянського адміністративно-процесуального права» В.А. Лорія заперечує проти ототожнювання адміністративного процесу з процесом застосування матеріальної адміністративно-процесуальної норми, вважаючи, «що не на всіх стадіях адміністративно-процесуального розгляду індивідуальних справ застосовується матеріальна норма права. Вся процедура встановлення індивідуального факту до застосування матеріальної норми входить до адміністративного процесу, а саме: із стадією вирішення справи. Крім того, застосування адміністративно-правових матеріальних норм здійснюється також завдяки нормам цивільно-процесуального права, у зв'язку з чим застосування матеріальної адміністративно-правової норми не завжди є ознакою адміністративного процесу» [3, с. 201].

А.М. Бандурка, М.М. Тищенко вважають, що правильно говорити про те, що ціль адміністративного процесу досягається за допомогою застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права, в результаті чого виникають, змінюються і припиняються як процесуальні, так і матеріально-правові відносини [4, с. 64].

С.В. Додін визначає ціль адміністративного процесу, як регулювання поведінки певних учасників управлінських відносин у конкретних умовах [5, с. 17]. Основним завданням адміністративного процесу, на його думку, є досягнення найбільш оптимального результату у певній індивідуальній справі. Виконання цього завдання забезпечується завдяки встановленню адміністративно-процесуальними нормами найбільш оптимальної процедури розгляду індивідуальних справ, визначення законодавцем кола необхідних доказів, прийомів і методів їх виявлення, дослідження та оцінки за допомогою регулювання доказової діяльності органів управління у напрямку, що забезпечує найбільш оперативне, ефективне і раціональне встановлення істини у конкретній справі [5, с. 18].

Разом із тим адміністративний процес виконує і інше завдання, до якого, на мою думку, можна віднести захист та забезпечення гарантованих прав та інтересів громадян і організацій. Тому саме адміністративно-процесуальні норми забезпечують найкращі умови для досягнення об'єктивної істини в адміністративній справі, захист прав заінтересованих осіб і створення необхідних гарантій від можливих порушень цих прав.

Адміністративний процес характеризується єдиною системою дій, що здійснюється для досягнення цілі. Важливими умовами завдань адміністративного процесу слід вважати їх спрямованість на досягнення цілі. У зв'язку з цим поняття цілей процесу ототожнюють з його завданнями, які відображають необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення цілей процесу.

А.М. Бандурка, М.М. Тищенко вважають, що для вирішення завдань адміністративного процесу необхідна наявність відповідного арсеналу процесуальних засобів, чітка процесуальна регламентація окремих процесуальних дій, визначення їх спрямованості. Найважливішим наслідком вирішення завдань адміністративного процесу і досягнення його цілей слід визнати формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина [4, с. 66].



Співвідношення загального правового статусу громадянина з адміністративно-правовим статусом становить співвідношення категорій загального та особливого, а співвідношення адміністративно-правового статусу в цілому з правовими позиціями громадян у групах галузей, окремих галузей і сфер управління, інститутах є співвідношенням категорій особливого і часткового [6, с. 33].

Ю.П. Битяк зазначає, що для адміністративно-правових відносин характерний органічний зв'язок із цілями державного управління, і тому в них, як правило, бере участь орган державного управління або посадова особа, яка представляє цей орган та наділена певними повноваженнями зі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності [7, с. 11].

Головна особливість, що характеризує громадян як учасників адміністративно-правових відносин, полягає в тому, що вони постають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті загальногромадянські права й обов'язки у сфері виконавчої влади, а не правомочності державних або недержавних організацій [8, с. 42].

Закріпленню прав і свобод людини та громадянина приділяє особливу увагу Конституція України, у зв'язку з чим вони стали загально визнаною цінністю в суспільстві і державі.

Адміністративно-правові норми надають можливість реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначають забезпечення застосування, використання і виконання норм конституційного права, встановлюють права й обов'язки в організаційній сфері їх реалізації, дають можливість забезпечити право та виконати обов'язок [6, с. 87–88].

Слід погодитися з ученими, які поділяють адміністративно-правові гарантії прав і свобод людини та громадянина на три види: контрольньо-наглядові, організаційно-процедурні та юрисдикційні.

При цьому, контрольньо-наглядовими визнаються гарантії здійснення зовнішнього і внутрішнього контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а організаційно-процедурними гарантіями – наявність у правовій державі правових механізмів процедур управлінських послуг із метою надання фізичній особі можливостей скористатися своїм правом [6, с. 90].

Що стосується змісту адміністративно-юрисдикційних гарантій, то він полягає у забезпеченні державою можливостей оскарження незаконних дій її органів та органів місцевого самоврядування в адміністративному суді, та можливості захисту свого права в цьому органі шляхом розгляду відповідної справи на принципах законності, об'єктивності, матеріальної істини тощо [6, с. 91].

У зв'язку з цим виникає нагальна проблема для забезпечення кожному права на правову допомогу та вільний вибір захисника своїх прав при розгляді таких справ.

Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [9, ст. 3].

Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура [9, ст. 59].

Адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі. Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність [10, ст. 2].

Згідно із ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатська діяльність – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. При цьому законодавець визначає, що захист, представництво та інші види правової допомоги є різними видами адвокатської діяльності, у зв'язку з чим мають певні завдання.

Так, захист полягає в забезпеченні захисту 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.

Представництво полягає в забезпеченні реалізації прав і обов'язків клієнта в цивільному, господарському, адміністративному та конституційному судочинстві, в інших держав-



них органах, перед фізичними та юридичними особами, прав і обов'язків потерпілого під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні.

Що стосується інших видів правової допомоги, то вони полягають у наданні правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань, правового супроводу діяльності клієнта, складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів клієнта, недопущення їх порушень, а також на сприяння їх відновленню в разі порушення.

На наш погляд, вищевикладене було б доцільніше визначити, як завдання адвоката, а не як види адвокатської діяльності, оскільки у будь-якому правовому суспільстві саме адвокату відведено особливу роль. Його призначення не обмежене сумлінним виконанням свого обов'язку у межах закону. Адвокат має діяти в інтересах права в цілому так само, як і в інтересах тих, чії права і свободи йому довірено захищати; не лише виступати в суді від імені клієнта, а й надавати йому юридичну допомогу у вигляді порад і консультацій [11, ст. 1].

Не менш значущою є діяльність адвоката у адміністративному процесі, однак громадяни не часто звертаються до нього з проханням здійснити представництво або захист своїх інтересів у справах про адміністративні правопорушення.

Перш за все, це обумовлено слабкою юридичною освітою населення, недостатньою обізнаністю громадян відносно права користуватися юридичною допомогою адвоката у справах даної категорії. З іншого боку, суттєву роль при вирішенні громадянином питання про звернення за послугами до адвоката здатний зіграти матеріальний фактор, оскільки оплата цих послуг обійдеться дорожче, чим, наприклад, сплата штрафу. Також велике значення має недостатня регламентація процесуального статусу адвоката у КпАП України [4, с. 64].

На наш погляд, існує проблема здійснення захисту у адміністративно-юрисдикційному процесі, оскільки чітко не визначено коло учасників процесу з боку захисту та не встановлений обсяг і зміст їх процесуальної діяльності.

Аналіз глави 21 КпАП України «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення» дозволяє виокремити наступних суб'єктів захисту, як: особа, яка притягається до адміністративної відповідальності (ст. 268); законні представники (ст. 270) і захисник (ст. 271). Не дивлячись на розбіжності у процесуальному статусі, їх об'єднує те, що процесуальна діяльність вказаних учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення направлена на захист від адміністративного переслідування.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, є головною процесуальною фігурою з боку захисту. Це обумовлено не тільки значним обсягом процесуальних прав, а й її особливим процесуальним положенням особи, інтереси якої протилежні інтересам суб'єктів, що здійснюють функцію адміністративного переслідування. Більш того, її інтереси визначають процесуальну позицію інших учасників адміністративно-юрисдикційного процесу з боку захисту.

Під законним інтересом особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, на думку В.А. Мельникова, «слід розуміти: по-перше, недопустимість притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, яке вона не здійснювала; по-друге, прагнення особи не бути притягнутою до адміністративної відповідальності за більш тяжке адміністративне правопорушення, ніж те, яке вона дійсно здійснила; по-третє, прагнення особи забезпечити охорону особистих немайнових та майнових прав та не піддаватися примусовим заходам, які не викликані інтересами встановлення істини і досягнення інших завдань адміністративного провадження» [11, с. 35].

Правовий статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, зазнав значних змін, у результаті чого вказана особа отримала гарантоване право на захист.

Аналіз судової та адвокатської адміністративної практики свідчить про численні порушення законодавства про адміністративні правопорушення, обмеження законних прав фізичних і юридичних осіб в адміністративно-юрисдикційному процесі, у зв'язку з чим існує потреба в удосконаленні механізму захисту. Однак сам механізм захисту, на відміну від інституту оскарження, не досліджувався в адміністративно-правовій науці, тому і досі не розкриті поняття і зміст захисту, як функції адміністративно-юрисдикційного процесу.

Оскільки вище зазначалось, що одним із завдань адміністративного процесу є захист та забезпечення гарантованих прав та інтересів громадян і організацій, то нагальною потре-



бою є розкриття поняття захисту саме як функції адміністративно-юрисдикційного процесу з метою її подальшого законодавчого закріплення.

Під захистом, як функцією адміністративно-юрисдикційного процесу, розуміється діяльність особи, щодо якої порушено провадження у справі про адміністративне правопорушення, і інших учасників процесу з метою захисту та поновлення порушених прав і законних інтересів цих осіб способами і заходами, визначеними нормами КпАП України.

Слід зазначити, що дана функція виникає у зв'язку із адміністративним переслідуванням фізичної особи, як захисна реакція на таке переслідування. Право на захист виникає з моменту виникнення процесуальної визначеності адміністративного переслідування: складання протоколу про адміністративне правопорушення або про адміністративне затримання. З цього моменту відповідна фізична особа набуває процесуальний статус особи, відносно якої порушено провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Разом із тим захист прав особи на перших стадіях адміністративно-юрисдикційного процесу врегульований частково. Тому, на мій погляд, участь адвоката необхідна саме на цих стадіях провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Як зазначалось вище, адвокат здійснює захист особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, або представництво прав і обов'язків потерпілого під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що ці види адвокатської діяльності і на даний час не привертають уваги вчених, на відміну від кримінального та цивільного процесів, у яких роль адвоката всебічно досліджена. Захисна діяльність адвоката в адміністративно-юрисдикційному процесі як у вітчизняній, так і зарубіжній доктрині лише починає аналізуватися.

Так, слід звернути увагу на працю Р.В. Сінельника «Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення», в якій «спостерігається неоднозначність та певна дискусійність у поглядах та позиціях щодо визначення функції захисту та її співвідношення із правовою допомогою». Він вважає, що «...здійснення захисту завжди пов'язане із правовідносинами у сфері реалізації ретроспективної (негативної) юридичної відповідальності і покликане забезпечити особі, щодо якої держава висуває претензії у скоєнні кримінального або адміністративного правопорушення, її права та законні інтереси під час процедури вирішення справи...» [12, с. 30].

На думку Р.В. Сінельника «сутністю діяльності захисника у справах про адміністративне правопорушення є здійснення конституційного права особи на правову допомогу у провадженні у справах про адміністративні правопорушення з метою забезпечення захисту та реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб, щодо яких здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення, забезпечення законності у відповідному провадженні» [12, с. 31]. У зв'язку з цим Р.В. Сінельник приходить до висновку, що «завданнями діяльності захисника у провадженні у справах про адміністративне правопорушення є: недопущення адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, яке не було вчинене; не притягнення до відповідальності за більш тяжке правопорушення, ніж те, що було скоєне; забезпечення охорони особистих та майнових прав та забезпечення законності застосування заходів примусу під час відповідного провадження» [12, с. 34].

Що стосується захисної діяльності адвоката у зарубіжній доктрині, то слід звернути увагу на роботу О.С. Рогачової «Адміністративно-правовий статус адвоката в провадженні у справах про порушення законодавства про податки та збори», в якій досліджується адвокатська діяльність у справах окремої категорії – про порушення законодавства про податки і збори. Разом із тим автором досліджені загальні питання статусу адвоката в адміністративно-юрисдикційному процесі, як спеціального адміністративно-процесуального статусу адвоката. Цей статус визначається, як «сукупність процесуальних прав, обов'язків, обмежень, відповідальності, гарантій, що спрямовані на реалізацію конституційного положення про надання фізичним та юридичним особам права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги при притягненні останніх до відповідальності за здійснення адміністративних правопорушень» [13, с. 60].

**Висновок.** Викладене вище дозволяє охарактеризувати функцію захисту, як діяльність особи, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, і інших учасників процесу, що здійснюється способами і засобами, встановленими нормами КпАП України, з метою захисту прав і законних інтересів цих осіб, зменшення наслідків притягнення до адміністративної відповідальності, поновлення порушених прав і інтересів.



**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. \ Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та інш.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
2. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация – Тбилиси: Изд-во Тбил. ун-та, 1986. – 281 с.
3. Лория В.А. Проблемы кодификации советского административно-процессуального права. Диссертация ... докт. юрид. наук. Тбилиси, 1976. – 201 с.; он же. Проблемы кодификации советского административно-процессуального права. Автореферат дисс. докт. юрид. наук, Киев, 1976.
4. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.
5. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М., «Юрид. лит.», 1973. – 192 с.
6. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / І.О. Іерусалимова, І.О. Іерусалимов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К. – Знання, 2007. – 223 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка // Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
8. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2000. – 468 с.
9. Конституція України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР. – 2005. – № 2. – ст. 44. – № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР. – 2011. – № 10, ст. 68 № 586-VII від 19.09.2013, ВВР. – 2014. – № 11. – ст. 142 № 742-VII від 21.02.2014, ВВР. – 2014. – № 11. – ст. 143.
10. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013. – № 27. – ст. 282, із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-VII від 14.10.2014, ВВР. – 2014. – № 50–51. – ст. 2057.
11. Мельников В.А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту: дисс. канд. юрид. наук. – Волгоград, 1995. – 35 с.
12. Сінельник Р.В. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. – [Електронний ресурс]. – <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/79-2010-08-18-09-48-27.html>.
13. Рогачева О.С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах: Монография. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2003. – 60 с.

