

УДК 342.7

Юлія Шрамко,

здобувачка відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВА ДОПОМОГА ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

У статті досліджено критерії та підходи до визначення понять «правова допомога» і «адміністративні послуги» та стверджується, що правова допомога не може розглядатись як адміністративна чи юридична послуга, оскільки правова допомога є специфічним правовим інститутом, який має природу, відмінну від природи юридичних чи адміністративних послуг, а тому потребує окремого, більш детального законодавчого регулювання.

Ключові слова: правова допомога, адміністративні послуги, юридичні послуги.

Як одне з конституційних прав людини і громадянина в Україні в ст. 59 Конституції України закріплено право кожного на правову допомогу. На перший погляд, очевидний зміст цієї статті насправді виявився таким, що неоднозначно застосовується на практиці, зокрема щодо права вільного вибору захисника під час розгляду кримінальних справ. Ця обставина була відзначена в рішенні Конституційного Суду України від 16.11.2000 р. у справі про право вільного вибору захисника. З'являючи клопотання про офіційне тлумачення положень ст. 59 Конституції, гр. Г. І. Солдатов обґрунтовував його тим, що під час попереднього розслідування кримінальної справи слідчий, прокурор та суд загальної юрисдикції відмовили йому в задоволенні клопотання про допуск як захисника працівника приватної юридичної фірми, з якою він уклав угоду-доручення на представництво його інтересів у кримінальній справі. Зазначені посадові особи та суд посилались на відсутність у працівника цієї юридичної фірми свідчення про право на зайняття адвокатською діяльністю.

Конституційний Суд України своїм рішенням визначив, що право кожного на правову допомогу, закріплене у ст. 59 Конституції України, є правовою гарантією забезпечення реалізації закріплених прав і свобод людини і означає гарантовану Конституцією можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги [1].

Таким чином, правова допомога трактується Конституційним Судом як юридичні (правові) послуги. В якості суб'єктів надання правової допомоги в цьому рішенні названо державні органи України, до компетенції яких входить надання правової допомоги (Міністерство юстиції України, Міністерство праці та соціальної політики України, нотаріат тощо); адвокатура України; суб'єкти підприємницької діяльності, які надають правову допомогу клієнтам у порядку, визначеному законодавством; об'єднання громадян для здійснення своїх прав і свобод [2].

У зв'язку з цим постає запитання: чи слід відносити правову допомогу, яку надають громадянам державні органи або органи місцевого самоврядування (яких у цьому рішенні не названо), до категорії таких юридичних послуг як «адміністративні послуги»? А якщо ні, то як ці поняття співвідносяться? Відповіді на вказані запитання важливі для правильного законодавчого регулювання відповідних суспільних відносин.

Отож, що ми маємо розуміти під терміном «юридичні послуги»?

Якщо звернутися до юридичної енциклопедії, то вона не містить прямого визначення цього терміна. У законодавстві України термін «послуги» має різні значення. А в науці послуги розглядаються як економічна категорія та як правова категорія. Послуга в економічному значенні — це вид економічної

діяльності й певне економічне благо. Також в економічній літературі виділяють приватні послуги, що їх надають масовим споживачам (організація дозвілля, комунальні послуги), та послуги, що надаються безпосередньо індивідам для задоволення їхніх специфічних потреб (медичні, правові та ін.) Послуга — це продукт, котрий має фізичну форму праці і набуває форми товару тільки як результат праці.

Як правова категорія, послуга — це вид суспільного блага, за допомогою якого задовольняються потреби громадян шляхом здійснення суб'єктом дій або діяльності, у корисних властивостях яких і полягає суб'єктивний інтерес особи [3]. Послуга може задовольняти потреби однієї особи або групи осіб, бути спрямованою на зміну об'єктів природи і речей, на саму людину, а також на зміну суспільних відносин.

У Цивільному кодексі України термін «послуги» використовується для позначення одного з видів об'єктів цивільних прав, поруч з майном, майновими правами, результатами робіт, результатами інтелектуальної, творчої діяльності, інформацією та іншими матеріальними і нематеріальними благами (ст. 177 ЦК). При цьому в літературі зазначається, що стосовно таких об'єктів як результати робіт і послуги розробники Цивільного кодексу не виокремили їх у спеціальну главу. Спільним фактором для них є те, що вони виявляються в діях суб'єктів правовідносин.

Однак у новому ЦК такі дії юридично розмежовані і умовно поділені на дві групи. До першої групи віднесені дії (роботи), які завершуються матеріалізованим результатом (наприклад, підрядні роботи); до другої — дії (послуги), що не завершуються безпосередньо створенням матеріалізованого об'єкта (наприклад, за договорами перевезень, доручення, комісії тощо). Другій групі об'єктів присвячена глава 62 ЦК, яка має назву «Послуги» (тут автори допустили помилку, мало бути вказано главу 63 ЦК). Ознайомлення з її змістом дозволяє зрозуміти юридичну значимість наведеного поділу. Так, відповідно до ст. 901 ЦК за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за зав-

данням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором. Положення даної глави можуть бути застосовані до усіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання [4].

Коментуючи ст. 901 ЦК України, автори вказують на те, що єдиною ознакою для всіх договірних зобов'язань про надання послуг є особливості об'єкта. По-перше, послуги є об'єктом нематеріального характеру, діяльність, а не її матеріальний результат; по-друге, вони нероздільно пов'язані з особистістю послугонадавача і не можуть бути від нього відокремлені.

Видовий поділ договорів про надання послуг за критерієм потреб дає змогу виділяти види послуг залежно від сфери застосування: послуги зв'язку; медичні послуги; правові послуги; освітянські послуги; аудиторські послуги; культурно-видовищні; туристично-екскурсійні; готельні тощо [5].

У теорії цивільного права, зазначає В. А. Васильєва, традиційно послуги поділяють на такі, в яких виконавцем вчинюються дії юридичного характеру (доручення, комісія), фактичного характеру (зберігання, перевезення) або змішані (довірче управління майном, транспортна експедиція), та послуги кредитно-грошового характеру (позика, кредитний договір, факторинг, договір банківського вкладу, банківський рахунок) [6].

О. С. Йоффе розглядав зобов'язання щодо виконання робіт за тією ознакою, що вони спрямовані на досягнення певного матеріального результату у вигляді створення речі, її перетворення (при виконанні, наприклад, ремонтних робіт) або в усякому разі переміщення (при виконанні вантажно-розвантажувальних робіт). Однак є такі види діяльності, яка не отримує або не обов'язково має отримати втілення у матеріалізованому, а тим більше уречевленому результаті. Якщо, наприклад, одна особа здійснює угоду для іншої, це забезпечує певний корисний ефект. Але виражається він не в матеріальних, а в юридичних наслід-

ках — в отриманні прав та обов'язків за угодою тим суб'єктом, для якого вона здійснена. Коли чуже майно приймається для зберігання, наслідком таких дій має стати збереження довіреного майна. Тут взагалі не настає якогось нового результату, а все спрямоване лише до того, щоб досягти збереження попереднього стану. Ця діяльність є трудовою і розглядається як виконання роботи, зокрема за трудовим договором. Наприклад, укладення угод від імені підприємства штатним юрисконсультом складає його трудову функцію такою самою мірою, як і здійснення інших трудових дій будь-яким працівником того самого підприємства.

Іншу кваліфікацію ця діяльність має у сфері цивільного законодавства. Коли досягнення матеріального результату опосередковується зобов'язаннями щодо виконання робіт, за відсутності такої мети робота виконується на основі зобов'язання з надання послуг. Розмежування даних двох груп зобов'язань зумовлено потребою різного їх цивільно-правового нормування. Зобов'язання щодо виконання робіт передбачають доручення одному з контрагентів досягнення певного матеріального результату. Якщо його не досягнуто, зобов'язання вважається невиконаним, хоча б зобов'язана особа й робила все необхідне для його досягнення.

У зобов'язаннях з надання послуг один із контрагентів доручає іншому ведення певної справи, не пов'язаної зі створенням матеріального результату, а спрямованої на досягнення різних інших ефектів. Тому, якщо доручена справа ведеться належним чином, вважається, що контрагент виконує узятє на себе зобов'язання, хоча б очікуваний ефект і не настав. З цієї основної відмінності випливає і ряд інших особливостей. Зокрема договір доручення укладається в тих випадках, коли учасники цивільного обороту через ті або інші причини позбавлені можливості самостійно здійснити належні їм або придбати для себе своїми власними діями нові права та обов'язки. У договорі доручення беруть участь дві сторони: довіритель і повірений. Доручення — це договір, в силу якого одна сторона, повірений, зобов'язується здійснити від імені та за рахунок іншої сторони, довірителя певні юридичні дії з

метою здійснення або придбання для довірителя суб'єктивних прав та обов'язків.

Громадяни виконують доручення один одного в порядку взаємних товариських послуг. До допомоги юридичних осіб як повірених громадяни звертаються звичайно тоді, коли для виконання дорученої справи потрібна особлива кваліфікація. Такі, наприклад, випадки звернення громадян до колегії адвокатів за наданням юридичної допомоги в цивільному спорі. Доручення, по суті, є не що інше, як договір про представництво. Однак представництво не завжди пов'язане з дорученням. Доручення — це лише одна з можливих підстав правовідносин по представництву [7].

Для визначення нами поняття юридичних послуг становить певний інтерес стаття А. Рабінович, яка присвячена загальнотеоретичному поняттю та класифікації юридично значимих послуг. Державна послугова діяльність, пише вона, є одним із суттєвих показників того, якою мірою відповідна держава справді є державою соціальною. Стрімке розширення значення сфери послуг і діяльності з їх надання є загальноновизнаною тенденцією суспільного розвитку, а відображенням цього стала інтенсифікація державно-юридичної регламентації «послужових» відносин та її наукових досліджень [8].

Розглядаючи поняття послуги, авторка, зокрема, вказує на необхідність розробки такої загальноюридичної інтерпретації послуги і формулювання такої її дефініції поняття, яка охоплювала б будь-які галузево-юридичні послуги — і приватноправові (насамперед цивілістичні), і публічно-правові (зокрема адміністративні). Незважаючи на певний ступінь розробленості цього поняття, воно залишається дискусійним.

Неоднозначно інтерпретується послуга також у законодавстві. Зокрема Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. розглядає такі послуги як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або

відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Офіційний проект Адміністративно-процедурного кодексу України акцентував увагу на тому, що послуга — це результат діяльності адміністративного органу, яка здійснюється згідно з волею фізичної або юридичної особи щодо юридичного оформлення умов реалізації її прав, свобод та законних інтересів.

А. Рабінович пропонує таке визначення поняття послуги: «...юридично значима послуга — це ініційована уповноваженим суб'єктом і здійснювана на основі та на виконання юридичного акта діяльність зобов'язаного суб'єкта, спрямована на задоволення певних потреб її ініціатора або на створення необхідних для цього умов і засобів» [9].

Пропонуючи далі класифікацію послуг на види, авторка виділяє *за змістом потреб*, які мають бути задоволені послугою, життєзабезпечувальні, оздоровчі, виробничі, побутові, культурні, соціально-вітальні послуги, а серед останніх називає інформаційні, комунікативні, юридичні послуги. Вона поділяє послуги також за «соціально-антропним статусом отримувача» на індивідуальні (особисті) та колективні; за статусом надавача — на приватні (індивідуальні та колективні) і публічні — державні (зокрема адміністративні, інформаційні, правозахисні), комунальні, громадські; за юридичною природою акта, який слугує офіційною формальною підставою надання послуги — договірні, легістські, правопрецентні, правозвичаєві, правозастосовні, а також виділяє види послуг за іншими критеріями. При цьому авторка зауважує, що, крім виділених за першою групою критеріїв юридично значимих послуг, можна розподілити за цим критерієм також будь-які інші послуги (сімейні, дружні, громадські) [10].

Таким чином, з наведеної точки зору юридичні послуги варто було б віднести до категорії не тільки юридично значимих, а й будь-яких інших легістських і водночас договірних соціально-вітальних послуг, які надаються і в приватному, і в публічному порядку як окремим громадянам, так і їх групам чи колекти-

вам. Таке уявлення є занадто непевним і тому воно не може нас цілком задовольнити.

У ще одній праці вказується, що теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х років ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавані послуги орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах і, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права. Через те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції.

Разом з тим, зазначається в цій праці, термін «послуги» в публічному праві уже зустрічається не лише в програмних документах з адміністративної реформи, а й у чинних нормативно-правових актах, в яких згадуються поняття «державні послуги» та «платних послуг», що надаються органами влади. При цьому теперішня практика використання категорії «послуги» щодо органів виконавчої влади не має майже нічого спільного з доктриною послуг у західному розумінні. В Україні фактичним мотивом впровадження категорії послуг стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами та організаціями. Тому чітко виокремлення ка-

тегорії адміністративних послуг дає можливість припинити цю практику і забезпечити правомірне та ефективне використання публічних ресурсів. Стане можливим відмежувати господарську діяльність, яку нерідко здійснюють адміністративні органи, якщо оглянути ті самі переліки «платних послуг», і послуги, які надаються через реалізацію адміністративними органами їхніх владних повноважень. Тому існує практична потреба у дослідженні питання послуг у публічному праві [11].

Разом із тим, В. Б. Авер'янов, визначаючи поняття «управлінські послуги», зазначав: «...дефініція «послуги» має на меті акцентувати увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, зокрема тих, що спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів... У дійсності, за своїм характером і юридичними наслідками деякі види владно-розпорядчих дій органів виконавчої влади в принципі не підпадають під назву «послуги». Такими слід визнати дії по прийняттю обмежувальних чи обтяжуючих рішень щодо приватних осіб, у тому числі і вжиття до них адміністративно-примусових заходів. Лише ці дії не можуть бути кваліфіковані як власне «послуги». Решта ж дій може бути віднесена до умовно відокремлюваної сфери «послуг» з боку уповноважених на це органів і посадових осіб. Отже, до цієї сфери потрапляє величезний масив владно-розпорядчих дій органів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта або якогось дозволу до розгляду уповноваженим органом, посадовою особою будь-якого іншого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її правомірні потреби чи інтереси з конкретного питання» [12].

На нашу думку, таке широке розуміння владно-розпорядчих дій органів виконавчої влади в якості «послуг» не цілком узгоджується з поняттям прав людини та їх гарантій. Якщо для реалізації мого права на мене покладаються додаткові обов'язки, наприклад, сплати за управлінські послуги, то це уже не право, а швидше заперечення гарантії його реалізації.

З розумінням вказаних владних дій органів виконавчої влади як «послуг» можна було б погодитися, якби йшлося про взяття на себе державою виконання моїх обов'язків перед державою або місцевим самоврядуванням, тобто тих дій, які людина зобов'язана здійснити. Наприклад, при виконанні обов'язку сплатити податки держава надає допомогу («послугу») людині у визначенні їх розміру, а не примушувати людину витрачати час на складання декларацій про доходи. Тобто управлінська послуга була б дійсною послугою тоді, коли держава, приймаючи обмежувальні чи обтяжуючі рішення щодо приватних осіб, в тому числі вживаючи до них адміністративно-примусові заходи, допомагає виконувати їм ті обов'язки, які покладаються на них такими рішеннями (скажімо, створює розрахунковий центр, через який сплачуються штрафи у спрощеному порядку, здійснюючи за цю послугу невелику платню).

На нашу думку, за державною послугою має стояти турбота про людину, а не про державних чиновників. До речі, близьку до цього позицію висловлював В. Б. Авер'янов, коли писав про «певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських» (чи «адміністративних»). Здається, що тут прийнятнішим був би акцент не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» — це владно-організаційний вплив), а на їх «виконавсько-зобов'язальному» («послуга» — це виконання певних обов'язків) аспекті. З огляду на це розглядувані види діяльності органів виконавчої влади краще визначати як «виконавські послуги». І цьому є цілком зрозуміле пояснення з точки зору згадуваної вище ідеології ставлення держави до інтересів особи. Адже «служіння» з боку виконавчої влади — це є передусім виконання її органами певних обов'язків перед населенням...

Коли можливе якесь загальне правило, то ним міг би бути, наприклад, такий принцип: якщо звернення за якоюсь послугою є відповідно до законодавства безумовним обов'язком приватної особи (наприклад, одержання паспорта), а не предметом її вибору (наприклад, одержання ліцензії), то така послуга має на-

даватися державою безоплатно (включаючи видачу правовстановлюючого документа). Але у будь-якому випадку розмір оплати не повинен суттєво перевищувати вартість реальних витрат держави на надання виконавських послуг» [13].

Наведений аналіз понять юридичних та адміністративних послуг показує, що правова допомога, право на яку за-

кріплене у ст. 59 Конституції України, не може розглядатися як адміністративна послуга і взагалі як управлінська чи виконавська «послуга»; вона є специфічним правовим інститутом, який має свою природу, відмінну від природи юридичних послуг, а тому потребує окремого законодавчого регулювання.

ПРИМІТКИ

1. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001—2002 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — Кн. 3. — К. : Юрінком Інтер, 2002.— С. 210—212.
2. Там само. — С. 212—213.
3. Васильєва В. А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг : монографія / В. А. Васильєва. — Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, 2006. — С. 81, 95.
4. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за відп. ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — Т. I. — С. 311—312.
5. Васильєва В. А. Зазнач. праця. — С. 512—514.
6. Там само. — С. 514.
7. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. — М. : Юрид. лит., 1975. — С. 488—510.
8. Рабінович А. Юридично значимі послуги: загальнотеоретичне поняття, класифікація / А. Рабінович // Право України. — 2010. — № 8. — С. 142—147.
9. Там само. — С. 144—145.
10. Там само. — С. 145—146.
11. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — С. 116—117.
12. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд. : О. Ф. Андрійко (кер. кол.), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль [та ін.] / за заг. ред. : Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 379.
13. Там само. — С. 380.

Шрамко Юлія. Правовая помощь и административные услуги: к вопросу соотношения понятий.

В статье исследованы критерии и подходы к определению «правовая помощь» и «административные услуги» и утверждается, что правовая помощь не может рассматриваться как административная или юридическая услуга, поскольку правовая помощь является специфическим правовым институтом, имеющим природу, отличительную от природы юридических или административных услуг, в силу чего требует отдельного, более детального законодательного урегулирования.

Ключевые слова: правовая помощь, административные услуги, юридические услуги.

Shramko Yuliya. Legal aid and administrative services: to the question of correlation of notions.

The article studies criteria and approaches to definition of notions «legal aid» and «administrative services» and asserts, that legal aid cannot be treated as administrative or legal service, since legal aid is a specific legal institute, which is naturally different from legal or administrative services, and, therefore, requires individual more thorough legislative regulation.

Key words: legal aid, administrative services, legal services.