

Grounds for the participation of advocate's self-government bodies in administrative legal relations

Підстави участі органів адвокатського самоврядування в адміністративно-правових відносинах

Hanna Medvidchuk

Key words:

administrative legal relations, grounds, legal facts, rule of law, legal personality, public interest.

Ключові слова:

адміністративно-правові відносини, підстави, юридичний факт, правова норма, правосуб'єктність, публічний інтерес.

Як відомо, суб'єктами адміністративно-правових відносин є значна кількість юридичних та фізичних осіб, державних органів та інших суб'єктів. Проте всі ці суб'єкти не завжди беруть участь в адміністративно-правових відносинах. Актуальність теми дослідження полягає у тому, що є значна кількість правових актів, які не завжди регулюють правові відносини, які виникають між суб'єктами, а також відсутня єдність поглядів (як доктринальних, так і практичних), і це зумовлює появу неефективного регулювання адміністративно-правових відносин.

Метою статті є виокремлення підстав участі в правових відносинах, а також висвітлення проблемних питань підстав участі в адміністративно-правових відносинах органів адвокатського самоврядування.

Адміністративно-правові відносини мають публічний характер, який можна визначити за декількома критеріями: суб'єктний склад відносин, наявність публічного інтересу.

Умовами участі в адміністративно-правових відносинах є: норма права, правосуб'єктність та юридичний факт. Норма права має містити припис, який дозволить за умови настання певного юридичного факту участь конкретного суб'єкта в адміністративно-правових відносинах.

Норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи і рівності, та формально визначене (встановлене чи санкціоноване) і забезпечене державою з метою регулювання, охорони та захисту суспільних відносин. Природні права людини, якщо вони не закріплені у формах права, є також чинним правом і підлягають забезпеченню державою так само, як і інші норми права¹. Зазначене визначення норми права дає підстави виділити такі основні ознаки:

- норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, якого має дотримуватись кожний суб'єкт, до меж регулювання діяльності якого відноситься зазначена норма права;
- зазначене правило поведінки (норма права) сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи і рівності. Ця ознака вказує на неодноразове застосування відповідної правової норми, яка з часом визнається в суспільстві;
- формально визначене (встановлене чи санкціоноване) і забезпечене державою загальнообов'язкове правило поведінки з метою регулювання, охорони та захисту суспільних відносин.

Розвиток інформаційних технологій, інші процеси у суспільстві спричиняють динамічний розвиток правових відносин. Саме тому закріплена в тому чи іншому нормативно-правовому акті норма права не може регулювати всі правові відносини. Для цього створені певні механізми, які дають змогу уникати проблем щодо застосування норми права, наприклад, аналогія права, аналогія закону, а також застосування практики національних судів та практики Європейського суду з прав людини.

¹ Скаун О.Ф. Теорія права та держави : підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта. 2010. С. 278.

Юридичний факт – передбачена нормами права конкретна життєва обставина (подія, дія, стан), котра є підставою для настання певних юридичних наслідків. Здебільшого це пов'язано з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин. За наявності норм права без юридичного факту правовідносини неможливі. Проте юридичні факти можуть породжувати юридичні наслідки, що не відображаються у правовідносинах.

Ознаки юридичного факту:

- 1) є неповторним фрагментом соціальної дійсності, з якою перебуває у постійному зв'язку;
- 2) характеризується конкретністю (існує в просторі і часі) та індивідуальністю (пов'язаний з конкретними суб'єктами);
- 3) є життєвою обставиною (подією, дією, станом), не може об'єктивуватися в думках, почуттях, бажаннях;
- 4) передбачається нормами права – точна або загальна вказівка на факт міститься в гіпотезі норми права;
- 5) є підставою для настання певних юридичних наслідків – слугує умовою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; породжує суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин (юридична обставина)².

Отже, для участі в адміністративно-правових відносинах необхідне настання певного юридичного факту, закріпленого нормою права.

Наступною підставою участі в адміністративно-правових відносинах є правосуб'єктність. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначає, що органи адвокатського самоврядування є юридичними особами, зокрема: Національна асоціація адвокатів України є юридичною особою та діє через організаційні форми адвокатського самоврядування, передбачені цим Законом (ч. 3 ст. 45); Рада адвокатів регіону є юридичною особою (ч. 7 ст. 48); Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є юридичною особою і діє відповідно до цього Закону, інших законів України та положення про кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури (ч. 10 ст. 50); Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є юридичною особою і діє відповідно до цього Закону, інших законів України та положення про Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури (ч. 9 ст. 52)³. Таким чином, необхідно вести мову про правосуб'єктність юридичних осіб, яка настає з моменту державної реєстрації. Кожен суб'єкт мусить мати певний обсяг прав та обов'язків для реалізації своєї участі в адміністративно-правових відносинах. Правовий статус органів адвокатського самоврядування закріплений у Конституції України, Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та в інших актах, які закріплюють організацію діяльності відповідних органів (наприклад, Положення про внески на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування).

Органи адвокатського самоврядування можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин. Підставами такої участі є закріплення у нормативно-правових актах їхнього правового статусу, а також настання юридичних фактів публічно-правового характеру.

Як уже було зазначено, норма права не завжди регулює увесь спектр відносин, що виникають у суспільстві. Досить часто відсутність такого регулювання може спричинити низку спірних питань стосовно участі відповідних суб'єктів у тих чи інших правових відносинах. Це зумовлює появу неоднакової судової практики застосування відповідних норм права, і, як результат, недосконалість регулювання відповідних правовідносин.

Здебільшого спори виникають стосовно розмежування юрисдикції, тобто чи є спір приватно-правовим, чи публічно-правовим. У цьому разі необхідно звернутись до такої категорії, як «публічний інтерес». Основою публічного інтересу є об'єктивований інтерес усього суспільства, що, відповідно, не дає змогу ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним з елементів інтересу публічного. У зв'язку з цим слід зазначити, що для стабільного та прогресивного розвитку українського суспільства та держави важливо, щоб названі інтереси були взаємоузгодженими, не містили елементів, які б порушували баланс системи «влада–суспільство»⁴.

² Скакун О.Ф. Теорія права та держави : підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта. 2010. С. 401.

³ Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>, вільний

⁴ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. С. 38.

Справді, звертаючись до теорії, можна зрозуміти, що публічний інтерес уособлюється в інтересі великої кількості людей, характером публічності, масовості. Пропонуємо навести приклад обґрунтування Верховним Судом України наявності публічного інтересу в спірних правовідносинах.

У постанові Великої Палати Верховного Суду України зазначено таке: особа, яка здійснювала адвокатську діяльність на підставі свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю, звернулася до суду із позовом до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Хмельницької області, Ради адвокатів Тернопільської області з вимогами про скасування рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Хмельницької області, яким притягнуто її до дисциплінарної відповідальності та накладено дисциплінарне стягнення у вигляді зупинення права на заняття адвокатською діяльністю строком на 1 рік.

Кодекс адміністративного судочинства України у п. 2 ч. 1 ст. 4 надав визначення публічно-правового спору: це – спір, у якому, зокрема, хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

Одним із учасників адміністративного спору завжди є суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт у здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України)⁵.

Таким чином, діяльність адвокатури, реалізація нею функцій із захисту прав невизначеного кола осіб свідчать про суспільний інтерес, а отже, і публічно-правовий характер правовідносин.

Вказаний висновок підтверджується законодавчим врегулюванням порядку набуття статусу адвоката, гарантіями незалежності його діяльності та особливим порядком притягнення до дисциплінарної відповідальності.

З аналізу мети створення та кола повноважень кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури можна зробити висновок, що вона наділена владними управлінськими повноваженнями щодо набуття особою статусу адвоката, притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності, крайньою формою якої є припинення права на заняття адвокатською діяльністю.

Крім того, в раніше прийнятій постанові Верховного Суду України зроблено правовий висновок, що суспільний інтерес, а тому і публічно-правовий характер правовідносин випливають з повноти реалізації функцій адвокатури із захисту прав невизначеного кола осіб.

Суди попередніх інстанцій, розглянувши спір по суті, допустили порушення норм процесуального права, вказавши на відсутність публічного характеру відносин⁶.

В одному зі своїх рішень Верховний Суд України пише таке: із системного, сутнісного та цільового підходу до розуміння зазначених конституційних положень та положень профільного (базового) законодавчого акта, який визначає статус, мету, завдання та функції адвокатури, убачається, що адвокатура як інституція та її діяльність в аспекті забезпечення реалізації конституційного права особи на правову допомогу набуває певних особливих властивостей суб'єкта публічних відносин. Ця властивість адвокатури виразняється метою її служіння суспільному інтересу шляхом надання своєчасної і належної правової допомоги у поєднанні з виконанням делегованих їй державою окремих владних повноважень. У контексті сказаного має значення й особливий характер адвокатської професії, представники якої є учасниками творення правосуддя, у зв'язку з чим користуються, зокрема, правом участі у суді як захисники чи представники та імунітетом від судового переслідування за свої виступи в залі суду⁷.

Проаналізувавши зазначені постанови, можемо зробити висновок, що Верховний Суд України сформував чітку позицію стосовно підстав участі в адміністративно-правових відносинах органів адвокатсько-

⁵ Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>, вільний

⁶ Постанова Пленуму Великої Палати Верховного Суду України : Постанова від 07.11.2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77870763>, вільний

⁷ Постанова Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду : Постанова від 30.05.2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74407460>, вільний

го самоврядування. Проте така практика Верховного Суду України вказує на відсутність єдності позицій в інших судах, що є негативним фактором та створює перешкоди здійсненню якісного правосуддя в Україні.

Отже, як уже було зазначено раніше, відсутність закріпленої норми права, яка б регулювала відносини участі органів адвокатського самоврядування в адміністративно-правових відносинах, створює перешкоди під час виникнення відповідних спірних правовідносин. Звичайно, трапляються теоретичні підходи, судова практика, проте, для ефективного регулювання відповідних відносин необхідно підтримувати єдиний підхід, який буде обґрунтований науковцями та практиками для уникнення значної кількості спірних питань.

Анотація

У статті автор досліджує підстави участі органів адвокатського самоврядування в адміністративно-правових відносинах на основі аналізу теоретичних підходів, а також аналізує основні проблемні питання підстав участі органів адвокатського самоврядування в адміністративно-правових відносинах на основі судової практики.

Summary

The author investigates the grounds for the participation of advocate's self-government bodies in administrative-legal relations on the basis of the analysis of theoretical approaches. Also the author analyzes the main issues of the reasons for the participation of advocate's self-government bodies in administrative-legal relations on the basis of judicial practice.

Використана література:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
2. Постанова Пленуму Великої Палати Верховного Суду України : Постанова від 07.11.2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77870763>
3. Постанова Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду : Постанова від 30.05.2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74407460>
4. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>
5. Скакун О.Ф. Теорія права та держави : підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта, 2010. 520 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

Hanna Medvidchuk,

PhD student, Administrative Law Department, Law Faculty,
Taras Shevchenko National University of Kyiv