

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ВНЕСЕННЯ І РОЗГЛЯДУ АДВОКАТСЬКОГО ЗАПИТУ

LEGAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CONSIDERATION TO LAWYER'S ENQUIRY

Іванський А.Й., д.ю.н.,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародний гуманітарний університет

У статті розглядаються проблеми недосконалості адміністративно-правового регулювання відносин у галузі подання, розгляду адвокатського запиту та відповіді адресатів на нього. Проблема модель правового регулювання зазначеного спектра суспільних відносин призводить до неналежного виконання державою в особі суб'єктів владних повноважень сервісних функцій для власних громадян, а саме до безпідставної відмови в наданні інформації ненадання інформації в належному обсязі чи взагалі відповіді як такої. Зазначені дії суттєво порушують право громадян на отримання інформації та кваліфікованої правової допомоги. Зазначається множинність базових міжнародних нормативних актів Європейського Союзу, низки провідних держав світу, а також окремих положень Конституції України та Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», які узгоджуються між собою в єдиному розумінні пріоритетності права громадянина на захист та в необхідності відповідного створення умов діяльності для професійних адвокатів із метою надання правової допомоги. Основними проблемами змісту правовідносин щодо оперативного надання повної та об'єктивної інформації на запит адвоката в інтересах клієнта згідно з положеннями договору про надання правової допомоги видаються невідповідність суб'єктивних прав та обов'язків сторін та відсутність належного державного примусу за неповне або несвоєчасне надання інформації за таким запитом або за надання необґрунтованої відмови по такому запиту. Окремою проблемою виступає зайве підтвердження статусу чинного адвоката шляхом надання до кожного запиту копії свідоцтва адвоката, що позбавлено сенсу. Оскільки дані про чинного адвоката безплатно доступні у відкритому реєстрі Національної асоціації адвокатів України. У статті наводиться передовий досвід із розвиненими моделями підтримки прав громадян із метою отримання інформації від адресантів адвокатських запитів. Зокрема, в США адвокатський запит за юридичною силою повністю тотожний запиту суду. Ці та інші проблеми розглядаються в статті та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: адвокатський запит, право на отримання інформації, модель адміністративно-правового регулювання.

This article examines the problems of inadequate administrative and legal regulation of relations in the sphere of filing, consideration of the lawyer's request and response of addressees to it. The problematic model of legal regulation of the above spectrum of social relations leads to inappropriate execution by the state in the person of the subjects of power of service functions for the citizens. Namely to the indefinite refusal to provide information in the proper scope, or in general to provide information as such. These actions significantly violate the right of citizens to receive information and qualified legal assistance. There is a multiplicity of basic international normative acts of the European Union, some of the world's leading states, as well as certain provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Advocacy and Advocacy Activity", The Law of Ukraine "On Advocacy and Advocate's Activities" and other provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Advocacy and Advocate's Activities" mutually agree on a common understanding of the priority of the citizen's right to protection and the need for proper creation of conditions of activity for professional lawyers for the purpose of providing legal assistance. As the main problem of the nature of the legal relations for the prompt provision of complete and objective information on the lawyer's request in the interests of the client in accordance with the provisions of the contract for legal assistance, the non-compliance of the subjective rights and obligations of the parties and the lack of appropriate state action for failure to timely provide information on such an application, or for providing unloaded consent to such an application. A separate problem is the confirmation of the status of a registered lawyer by providing a copy of the lawyer's certificate to each request, which is not accepted. Since the data on an ordinary lawyer are freely available in the public register of the National Association of Attorneys of Ukraine. This article describes the best practices of the developed models of protection of citizens' rights in order to receive information from the addressees of lawyer's applications. In the U.S., an attorney's note is legally binding and completely identical to a court order. These and other problems are discussed in this article and ways to solve them are offered.

Key words: lawyer's note, right to obtain information, model of administrative-legal regulation.

Реалізація конституційного права кожної особи на професійну правничу допомогу безпосередньо пов'язана з функціонуванням такого інституту громадянського суспільства як адвокатура. Проте надання кваліфікованої правничої допомоги потребує не тільки високої освіченості правника, але й досконалих державних механізмів, які б дали змогу правнику здійснювати свою професійну діяльність. Актуальність теми дослідження проявляється в тому, що, без сумніву, основним професійним правом адвоката є його право на запит, сутністю якого є отримання інформації, необхідної для захисту прав людини і громадянина. Але наявність недоліків у практичній реалізації права на адвокатський запит, що насамперед стосується відповідальності адресатів звернення щодо ненадання (або ж неналежного надання) відповіді на такий запит, дуже негативно впливає на можливість та оперативність надання адвокатської допомоги на професійному рівні та принижує роль адвокатури у громадянському суспільстві загалом.

Питання використання адвокатського запиту як засобу збору адвокатом інформації досліджуються в працях багатьох науковців та практиків, зокрема, Ю. Грабовського, В. Гвоздзя, А. Гурської, В. Ключка, А. Нерсисяна,

Н. Руденко, М. Смоковича, О. Козлова, О. Морозової, О. Наумової.

Метою статті є дослідження сутності як права адвоката на запит, так і необхідності існування дієвого механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають між адвокатом та адресатом запиту. Задачею статті є запропонування більш досконалого методу подання адвокатського запиту та регулювання зазначених суспільних відносин.

Адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Головною метою права як такого та адміністративного права зокрема є досконале регулювання вибраного спектра галузевих відносин, що виявляється в побудові правового режиму, що оптимально поєднує інтереси держави та суспільства та підтримує баланс таких інтересів.

Право людини на захист своїх законних прав та інтересів – це одна з основних засад існування сучасного

демократичного суспільства. Право людини на захист визначено у статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від «4» листопада 1950 року, в якій вказано, що кожен, чий права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі [1].

Стаття 131-2 Конституції України гарантує незалежність адвокатури та адвокатської діяльності та виключне право адвоката здійснювати представництво інших осіб у суді, а також право захисту осіб від кримінального обвинувачення [2].

Визначена Конституцією України так звана «Адвокатська монополія» на захист інтересів, прав і свобод громадян спрямована насамперед на надання висококваліфікованої допомоги задля утвердження в державі принципу верховенства права.

Упродовж життя кожна людина та кожен громадян рано чи пізно звертається за допомогою до юристів. Життя в сучасному правовому суспільстві є нескінченною взаємодією людини та держави, її соціально-правових інститутів. Тому для захисту своїх прав та інтересів юридичні і фізичні особи дедалі частіше звертаються за професійною правовою допомогою до професійних правників-адвокатів.

Відповідно до положення статті 59 Конституції України кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно [2]. З огляду на зміст положень чинного законодавства можна зробити висновок, що під професійною правничою допомогою треба розуміти професійну діяльність нотаріусів, адвокатів, прокурорів, суддів. На думку автора та інших дослідників, правову допомогу варто розглядати як кваліфіковану юридичну допомогу, діяльність осіб, що володіють спеціальними знаннями в галузі права для надання якісних правових послуг [3].

Тому видається неможливим ефективне забезпечення професійними правниками конституційних прав громадян у разі недодержання державою професійних прав тих самих правників, зокрема адвокатів. Відсутність дієвого механізму регулювання відносин, що виникають між адвокатом та державою в особі представницьких органів, є важливою соціально-правовою проблемою, що має наслідком неможливість отримання громадянами гарантованої правової допомоги та порушує основні канони прав людини.

Пункт 21 Базових принципів ролі юристів, що був прийнятий VIII Конгресом ООН із попередження злочинної діяльності, встановив, що обов'язком будь-яких компетентних органів є своєчасне пред'явлення на вимогу адвоката доступу до інформації, матеріалів та документів, які є в наявності, задля забезпечення можливості надання адвокатом професійної та кваліфікованої правової допомоги [4].

У Франції, Великобританії, Сполучених Штатах Америки та інших країнах світу адвокати задля максимального рівня захисту прав людини і громадянина користуються широкими правами з отримання інформації, матеріалів та доказів у справах. Також вони мають право на проведення власного адвокатського розслідування, що є важливим кроком для дотримання принципу змагальності в судовому процесі та ефективного захисту права загалом. Крім того, в деяких юрисдикціях Сполучених Штатів Америки адвокатський запит має той самий статус, що й вимога судді на отримання інформації по справі. Ненадання інформації на адвокатський запит може призвести до кримінальної відповідальності. При цьому на правоохоронні органи покладено обов'язок допомагати адвокату в отриманні ним інформації [5], що не може не здивувати в українських реаліях, де складно уявити допомогу поліції адвокату в отриманні ним інформації для захисту прав клієнта.

Базовим правовим підґрунтям для адвоката в процесі здійснення своєї діяльності та направлення адво-

катських запитів задля отримання інформації є пункт 1 частини 1 статті 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року [6]. Так, Ю. Грабовський вказує, що право адвоката на запит інформації – це одне з найважливіших прав та один з основних засобів отримання адвокатом інформації, без якого надання юридичної допомоги є набагато важчим чи неможливим [7].

А. Нерсисян виокремлює інформаційний складник соціальної функції адвокатури: «адвокат і адвокатура загалом виступають важливим суб'єктом інформаційних відносин у суспільстві, особливо це стосується відносин у сфері правосуддя. Так, зокрема, право на адвокатський запит надає адвокату змогу отримати інформацію, потрібну йому в рамках процесуальної діяльності» [8, с. 289].

Адвокатський запит як один із важливих засобів професійної діяльності врегульований законом [9]. Відповідно до частини 1 статті 24 «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» «адвокатський запит – це письмове звернення адвоката до таких суб'єктів, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, підприємства, установи й організації незалежно від форми власності та підпорядкування, громадські об'єднання про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту».

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, керівники підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, яким направлено адвокатський запит, зобов'язані протягом п'яти робочих днів із дня отримання запиту надати адвокату відповідну інформацію, копії документів, крім інформації з обмеженим доступом і копій документів, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Відповідно, адвокат зобов'язаний надати вірно оформлений адвокатський запит, копію свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та копію ордеру або доручення органу (установи) уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, відповідним чином засвідчені [10].

У сучасній Україні, на відміну від інших європейських держав, склалась прикра практика порушення прав адвокатів, зокрема щодо права на отримання інформації у відповідь на адвокатський запит. За минулий 2020 рік було надіслано 1532 звернення адвокатів про відмову в наданні інформації на адвокатський запит та притягнення осіб до адміністративної відповідальності за частиною 5 статті 212-3 КУпАП. За кількістю звернень лідерами виявилися Київська область (397) та Київ (342). 120 звернень отримала Рада адвокатів Одеської області. На підставі звернень у регіональні ради адвокатів України склали 360 адміністративних протоколів, з яких, зокрема, 135 – у Київській області та 55 – в Одеській [11]. При цьому помітна лякаюча тенденція до збільшення кількості випадків порушення професійних прав адвокатів в Україні. Наприклад, у 2019 році кількість звернень адвокатів про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за частиною 5 статті 212-3 КУпАП становила лише 1251 випадків [12].

Відповідно до статті 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», відмова в наданні інформації на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом, крім випадків відмови в наданні інформації з обмеженим доступом.

Вимога про надсилання договору про надання правової допомоги є незаконною, адже адвокатська угода з клієнтом може містити відомості, що становлять адвокатську таємницю. Також, відповідно до статті 23 Закону, забороняються будь-які втручання і перешкоди здійсненню адво-

катської діяльності, забороняється вимагати від адвоката, його помічника, стажиста, інших осіб, надання відомостей, що є адвокатською таємницею.

В інших випадках порушення права на адвокатський запит адвокат може повідомляти правоохоронні органи, яким підслідні злочини, передбачені статтею 397 Кримінального кодексу України, що встановлює відповідальність за вчинення перешкод до здійснення правомірної діяльності захисника чи представника особи з надання правової допомоги або порушення встановлених законом гарантій їхньої діяльності та професійної таємниці [13], органи, що мають реагувати на порушення, що передбачені статтею 60 Закону України «Про запобігання корупції», якою встановлюються вимоги щодо прозорості інформації [14], статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність у вигляді штрафу за порушення права на інформацію [15].

У разі вчинення порушення, передбаченого частиною 5 статті 212-3 КУпАП, адвокат має звернутися до Ради адвокатів регіону, в якому сталося правопорушення (при цьому беручи до уваги відповідний процесуальний строк у 2 місяці), із заявою про притягнення адресата до адміністративної відповідальності. Уповноважена особа Ради адвокатів регіону, проаналізувавши заяву, складає адміністративний протокол та направляє його до суду для покладання на правопорушника адміністративного стягнення.

Адвокат Н.В. Руденко вказує, що у практичній діяльності отримання інформації таким шляхом часто є неефективним, а стала тенденція порушень професійних прав адвокатів в Україні стає звичайною як для адвокатів, так і для посадових осіб усіх рівнів [16].

Незважаючи на заходи правового примусу, права адвокатів на внесення та об'єктивний розгляд запитів щодо отримання інформації та копій документів дедалі більше порушуються, що свідчить про недосконалість сучасного функціонування адміністративно-правового механізму регулювання зазначеної сукупності суспільних відносин.

Зазначене приводить до висновків, що наявні механізми адміністративно-правового регулювання відносин між адвокатами та адресатами запитів є недостатніми та не можуть повною мірою забезпечити гарантований Конституцією та міжнародними угодами захист прав адвокатів та інтересів їхніх клієнтів. Задля визначення методів, завдяки яким можливе подолання цієї неприпустимої в сучасному демократичному суспільстві проблеми, треба з'ясувати, які права та обов'язки виникають в кожній зі сторін цих відносин.

Кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу та поведінкової економіки Університету Економіки «КРОК», адвокат О.О. Наумова у своїй статті «Порушення професійного права адвоката на адвокатський запит та їх гарантії в Україні» перераховує офіційні причини відмов у наданні інформації на адвокатський запит: запитувана інформація є інформацією з обмеженим доступом, порушення адвокатом вимог щодо оформлення адвокатського запиту та порушення адресатом професійних прав адвоката [17].

Якщо у перших двох із перерахованих причин відмови в наданні інформації на адвокатський запит йдеться про порушення з боку адвоката, що вирішуються виправленням помилок, вчинених під час складання запиту, то в разі

порушення адресатом професійних прав захисника на отримання інформації реакція як адвоката, так і держави на ці непоодинокі випадки потребує особливої уваги, бо це перешкоджає не просто діяльності адвокатів, але й порушує права людини, яка є клієнтом адвоката.

Для усунення зазначеного дисбалансу державних та приватних інтересів, реального перетворення держави на сервісний центр для власних громадян необхідні рішучі дії адміністративно-правового та адміністративно-організаційного характеру. По-перше, необхідно вдосконалити вимоги щодо технічного оформлення запиту, усунути вимоги постійного додавання копії свідцтва адвоката (отже, ці дані у відкритому доступі в реєстрі). У порядку процедури розгляду запиту треба створити вичерпний список для обґрунтованої відмови в наданні запиту, посилити заходи державного примусу до порушників права людей на отримання документів та інформації через запит адвоката шляхом придання запиту адвоката статусу, ідентичного запиту суду.

По-друге, з огляду на курс державної політики та законотворчості у бік цифровізації [18] треба створити дієву систему обміну інформації між адвокатами та адресатами запитів. Вчений О.Г. Циганов визначив, що сучасним «трендом» є розробка і реалізація національних програм формування інформаційного суспільства, де пріоритетним визначено становлення електронних урядів, вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій та встановлення довіри до них суспільства [19]. Нині в Україні є чудове підґрунтя для запровадження нової електронної системи-сервісу задля уникнення подальшого розвитку вказаної проблеми. Потрібне впровадження електронних баз даних із відкритою інформацією, до якої за Законом має доступ адвокат, змоги в «один клік» створити та відправити загально-встановленої форми запит із прикріпленням ордеру.

Лише у виключних випадках, коли запитувана інформація не міститься у відкритих реєстрах та не визначається як та, до якої безумовно має доступ адвокат, запит має проходити звичний нам розгляд посадової особи та, відповідно, у встановлені терміни має надаватися обґрунтована відповідь на нього.

Висновки. Вказане дає нам змогу дійти висновку, що чинний механізм правового впливу адвокатів на неподання адресатами відповіді на адвокатський запит є суттєво недостатнім в умовах перетворення української держави на сучасну європейську демократичну країну, що керується принципами верховенства права та правової захищеності громадян.

Сучасний стан розвитку електронних технологій та ставлення України до впровадження їх в усі відносини між державою та людиною задля підвищення як швидкості надання послуг, так і відмови від людського фактору дає підґрунтя для впровадження інституту автоматичного адвокатського запиту задля отримання інформації, що не визначається законом як приватна або така, що має обмежений доступ. Введення персональної відповідальності адресатів за порушення під час розгляду адвокатського запиту та відповіді на нього, тотожній відповіді на запит суду, сприятиме зміцненню законності в цій галузі відносин та посиленню механізмів захисту прав людини та професійних прав адвокатів в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року / в редакції від 02.10.2013 року / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення 09.12.2021)
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / в редакції від 01.01.2020 року / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 09.12.2021)
3. Невская О.В. Что такое квалифицированная юридическая помощь? *Адвокат*. 2004. № 11. С. 37–39.
4. Досягнення Конгресу ООН по запобігання злочинності за 1955-2020 роки.
5. Реформа адвокатского запроса. Комментарии экспертов. События. URL: <http://yust.ru/upload/iblock/9e5/9e53b74228d669c630f78f72667c1482.pdf> (дата звернення 09.12.2021)
6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 р. №5076-VI / в редакції від 16.07.2021 року / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення 09.12.2021)

7. Грабовський Ю.Л. Адвокатський запит як засіб отримання адвокатської інформації. *Інформація і право*. 2015. № 2. С. 32–38.
8. Нерсесян А.С. Соціальна функція адвокатури як невід'ємного елемента правосуддя в демократичному суспільстві. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 287–290
9. Гвозд'їй В. П'ять плюсів і мінусів закону про адвокатуру. URL: http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&news_id=122911 (дата звернення 09.12.2021)
10. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003. URL: <http://legalexpert.in.ua/standarty-i-normativi/ministerstva-i-vedomstva/dstu/7699-dstu-4163-2003-vim> (дата звернення 09.12.2021)
11. Звіт від 06.05.2021 року про діяльність комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності НААУ 2020. URL: <https://advokatpost.com/zvit-2020-pro-diialnist-komitetu-zakhystu-prav-advokativ-ta-harantij-advokatskoi-diialnosti-naau/> (дата звернення 09.12.2021)
12. Інтерв'ю очільника Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності НААУ Ганни Леонідівни Боряк. URL: <https://unba.org.ua/publications/print/6189-situaciya-v-yakij-opinilasya-kraina-bazuet-sya-ne-na-sili-prava-a-na-pravi-sili.html> (дата звернення 09.12.2021)
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2021 р. № 2341-III / в редакції на 25.11.2021 р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 09.12.2021)
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII / в редакції на 24.11.2021 р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 09.12.2021)
15. Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. №8073-X / в редакції від 26.11.2021 року / *Верховна Рада України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 09.12.2021)
16. Руденко Н.В. Запрос адвоката: почему нас игнорируют? URL: <https://c-lawyers.com/en/zapros-advokata--pochemu-nas-ignoriruyut-natalya-rudenko-dlya-yurigi> (дата звернення 09.12.2021)
1. Наумова О.О. Порухення професійного права адвоката на адвокатський запит та їх гарантії в Україні. URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/statti/naumova_0008.pdf (дата звернення 06.12.2021)
17. Послання Президента України Володимира Зеленського до Верховної Ради України від 22 жовтня 2020 року / *Офіційний сайт Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-do-verho-64717> (дата звернення 09.12.2021)
18. Циганов О.Г. Підходи щодо з'ясування сутності поліцейських послуг: вітчизняні реалії та зарубіжна практика. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1 (85). С. 186–193.