

СИСТЕМА НАДАВАЧІВ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ ТА ЦЕНТРИ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ ЯК ЇЇ ОСНОВНИЙ ПРОВАЙДЕР

PRIMARY LEGAL AID PROVIDER SYSTEM AND LEGAL AID CENTERS AS ITS MAIN PROVIDER

Карий В.В., аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Західноукраїнський національний університет

Система безоплатної правової допомоги в Україні є одним із найуспішніших проєктів Уряду та Міністерства юстиції зокрема. У статті висвітлено аспекти розвитку вітчизняної системи безоплатної правової допомоги як інституту, а також адміністративно-правову структуру системи. Доступна та якісна юридична допомога – це обов'язок, який наша держава взяла на себе із прийняттям Конституції України, але це відображено й у євроінтеграційній перспективі країни. З метою реалізації ст. 59 Конституції України, у якій зазначено, що кожен має право на професійну юридичну допомогу, а у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно, запроваджена система безоплатної правової допомоги.

Повна реалізація конституційного права особи на правову допомогу неможлива без функціонування спеціалізованої установи. Створення такої в Україні було значним кроком як у перспективі європейської інтеграції країни, так і у забезпеченні доступу до правосуддя. Світова практика знає багато моделей систем безоплатної правової допомоги.

Мета статті – охарактеризувати безоплатну первинну правову допомогу, а також окреслити та проаналізувати перелік надавачів безоплатної первинної правової допомоги, наголосивши на ролі спеціалізованих центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги. Пропонується доповнити законодавчий перелік надавачів первинної правової допомоги шляхом включення у список правозахисних громадських об'єднань як повноцінних надавачів правової допомоги, як первинної, так і вторинної.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, первинна правова допомога, вторинна правова допомога, місцевий центр, бюро правової допомоги, правозахисне об'єднання.

The free legal aid system in Ukraine is one of the most successful projects of the Government and the Ministry of Justice in particular. The article highlights aspects of the development of the domestic system of free legal aid as an institution, as well as the administrative and legal structure of the system.

Affordable and high-quality legal aid is a duty that our state has undertaken when adopting the Constitution of Ukraine, but it is also reflected in the European integration perspective of the country. In order to implement Article 59 of the Constitution of Ukraine, which states that everyone has the right to professional legal assistance, and in cases provided by law, this assistance is provided free of charge and a system of free legal aid has been introduced.

The full realization of a person's constitutional right to legal aid is impossible without the functioning of a specialized institution. The creation of such in Ukraine was a significant step both in the perspective of the country's European integration and in ensuring access to justice. World practice knows many models of free legal aid systems, and accordingly existed before the creation, because today there are many versions of how the system should work in the domestic realities.

The purpose of the article is to characterize the division of free legal aid into primary and secondary, as well as to outline and analyze the list of providers of free primary legal aid, emphasizing the role of specialized centers for free secondary legal aid. The article proposes to supplement the legislative list of primary legal aid providers by including both full-fledged legal aid providers in the list of human rights public associations, both primary and secondary.

Key words: free legal aid, primary legal aid, secondary legal aid, local center, legal aid bureau, human rights association.

Поняття безоплатної первинної правової допомоги визначено Законом України «Про безоплатну правову допомогу» як вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права та свободи, порядок їх реалізації, відновлення у разі їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Практично ж первинна правова допомога включає в себе декілька видів послуг, що надаються особі, котра звертається по її отримання. Серед них:

– надання правової інформації та консультацій і роз'яснень із правових питань (їх можна розділяти на два окремі підвиди);

– складання документів не процесуального характеру (наприклад, скарги чи заяви). Складання будь-яких документів, що мають процесуальний характер (клопотання, позовної заяви, відзиву і т. д.) автоматично відносять таку допомогу до розряду вторинної правової допомоги, коло суб'єктів права на отримання її безоплатно значно вузьчий;

– надання допомоги у забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації, у тому числі допомога у складанні звернення до центру правової допомоги.

Законодавство також виділяє надання консультацій, роз'яснень і підготовку проєктів договорів користування земельними ділянками (оренди, суборенди, земельного сер-

віту, емфітевзису, суперфіцію) для сільського населення як окремих видів правових послуг, що надаються в рамках первинної правової допомоги, проте цю підкатегорію можна віднести до надання правової консультації та складання документів не процесуального характеру [1].

Безоплатна первинна правова допомога, тобто надання правової консультації та інформації правового характеру як функціональна складова частина передбачена насамперед Законом України «Про безоплатну правову допомогу», а також посадовими обов'язками відповідних службовців органів публічної адміністрації. Серед установ та осіб як суб'єктів надання первинної правової допомоги законодавець передбачив: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи та центри з надання безоплатної правової допомоги. Тоді як у всіх інших визначених суб'єктів надання БПД може бути встановлене як непрофільне завдання, центри з надання безоплатної правової допомоги у цьому контексті є основними провайдерами її надання, оскільки це встановлено основною функцією таких установ.

Розглядаючи перелік надавачів первинної правової допомоги, слід дослідити кожну категорію суб'єктів, встановлених законом, що є необхідною передумовою для ґрунтовного вивчення, аналізу та систематизації суб'єктного складу.

Закон України «Про місцеве самоврядування» відносить до виключної компетенції обраних органів місцевого самоврядування (рад) повноваження щодо створення у межах адміністративно-територіальної одиниці спеціалізованих установ із надання первинної правової допомоги. Слід наголосити на тому, що ці установи, як випливає із законодавчої норми, як і будь-які інші структурні підрозділи органів місцевого самоврядування, можуть займатися наданням виключно безоплатної первинної правової допомоги, тоді як складання процесуальних документів і представництво особи, тобто надання вторинної правової допомоги, до повноважень таких установ входить не може, адже це є прямою функцією центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Закон України «Про місцеве самоврядування» встановлює для органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих структурних підрозділів низку власних повноважень у частині організації доступу населення до первинної правової допомоги, зокрема до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги належать такі власні (самоврядні) повноваження:

1. Утворення установ із надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади. Повноваження, реалізація якого викликає необхідність аналізу потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Утворення таких установ відбувається шляхом державної реєстрації юридичної особи публічного права, засновником котрої виступає відповідний орган місцевого самоврядування.

2. Підготовка та внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ із надання безоплатної первинної правової допомоги, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень. У контексті цього повноваження чітко простежується реалізація принципу розумності обсягу здійснення видатків із місцевого бюджету з урахуванням тих самих потреб населення адміністративно-територіальної одиниці.

3. Забезпечення координації діяльності установ із надання безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Засновником установ із надання первинної правової допомоги у громадах виступає відповідний орган місцевого самоврядування, який і здійснює загальну координацію діяльності вищезазначених установ, тоді як рівень централізації управління таких встановлюється засновником у статуті кожної установи.

4. Здійснення фінансування установ із надання безоплатної первинної правової допомоги та контролю за використанням коштів такими установами за призначенням.

5. Розгляд письмових звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги та надання такої допомоги з питань, що належать до їх компетенції.

6. Надання роз'яснень положень законодавства та консультацій щодо порядку звернення про надання безоплатної вторинної правової допомоги. Це повноваження – один із елементів доступу до безоплатної вторинної правової допомоги, що забезпечується центрами з надання БВПД. Ця функція трактується як елемент надання первинної правової допомоги, адже роз'яснення щодо звернення за отриманням вторинної правової допомоги є наданням правової інформації, відповідно, здійснюється органами місцевого самоврядування серед інших власних повноважень. Для реалізації цього повноваження посадові особи органів місцевого самоврядування повинні мати необхідний рівень знань, що забезпечується системою безоплатної правової допомоги у рамках реалізації

власної правопросвітницької функції шляхом проведення тренінгів, лекцій, семінарів, практикумів та інших навчально-просвітницьких заходів для фахівців ОМС.

7. Забезпечення особистого прийому осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги.

8. Залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних і юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги. Для надання безоплатної первинної правової допомоги органами місцевого самоврядування можуть створювати власні спеціалізовані установи, проте це не єдиний можливий варіант реалізації цієї функції. Виходячи із принципу доцільності на підставі аналізу потреб територіальної громади, ОМС, враховуючи бюджетні можливості, може організувати надання безоплатної первинної правової допомоги населенню й іншими способами, зокрема: покласти ці функції на відповідного працівника чи підрозділ виконавчого органу ОМС (юрисконсульта, до прикладу) або ж залучити іншу структуру чи окрему особу-правника на договірних засадах. Способом, що є найбільш ефективним і доцільним із погляду бюджетних видатків і якості надання правової допомоги, є прийняття органами місцевого самоврядування програм надання правової допомоги населенню, якими передбачається підтримка центрів безоплатної правової допомоги.

9. Координація діяльності з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання безоплатної первинної правової допомоги.

10. Надання документів та інших матеріалів або їхніх копій, необхідних у зв'язку із наданням безоплатної вторинної правової допомоги [2].

Водночас як окремий суб'єкт надання первинної правової допомоги слід виділяти громадські об'єднання та юридичні клініки закладів освіти, котрі фактично надають правові консультації та роз'яснення правового характеру, але профільним Законом до системи надавачів БВПД не включені.

В Україні існує низка правозахисних груп, спілок, організацій, які фактично надають первинну, а подеколи і вторинну правову допомогу безоплатно. За даними реєстру громадських об'єднань Міністерства юстиції України, сьогодні зареєстровано 229 громадських об'єднань із вказаною спрямованістю «правозахисна» [3].

Норми законодавства у цій частині потребують доопрацювання. Дмитро Рева, керівник громадської приймальні УГСПЛ при ГО ПГ «СІЧ» і директор організації зауважив: «На сучасному етапі суттєвою проблемою залишається недосконалість механізмів взаємодії між суб'єктами надання безоплатної правової допомоги, отримувачами правових послуг, владними інституціями й установами. Необхідно зазначити, що виникнення цієї проблеми є закономірним явищем, оскільки навіть у законодавстві (ст. 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»), з-поміж принципів державної політики у цій сфері, відсутній принцип координації та реордінації діяльності. Для адміністративно-процедурної сфери це значний недолік, адже без вказаних методів діяльність стає несистемною, а інституціональні зв'язки – слабкими. Відсутність зворотнього зв'язку негативно позначається на ефективності усієї діяльності та якості правових послуг, які отримують особи. Виникає достатньо логічне питання: як інститут безоплатної правової допомоги може функціонувати ефективно та якісно, якщо методологія цієї діяльності не відповідає її функціональним потребам? Вирішення цієї проблеми лежить виключно у площині нормотворення, адже самі установи не можуть діяти у спосіб, не передбачений на законодавчому рівні» [4].

Доцільно доповнити норму ст. 9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та викласти її у такій

редакції: «Суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) фізичні та юридичні особи приватного права;
- 4) спеціалізовані установи;
- 5) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 6) громадські правозахисні об'єднання».

Щодо надання первинної правової допомоги структурними підрозділами системи безоплатної правової допомоги, то надавачами такої є Регіональні центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги,

бюро правової допомоги (не окремі юридичні особи, але з погляду структури – окремі ланки системи), тобто усі рівні системи безоплатної правової допомоги, окрім Координаційного центру правової допомоги, котрий серед своїх завдань не має безпосереднього надання правової допомоги, ані первинної, ані вторинної.

Аналізуючи вищенаведене, доходимо висновку про те, що основним і профільним провайдером безоплатної первинної правової допомоги є центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, для яких ця функція є профільною, на відміну від інших, передбачених законом надавачів. Одночасно із цим пропонуємо доповнити перелік надавачів правозахисними громадськими об'єднаннями, які фактично виконують цю функцію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 09 липня 2011 р. № 3460 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> (дата звернення 10.11.2021).
2. Про місцеве самоврядування в Україні від 12 червня 1997 р. № 280/97-Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 14.10.2021).
3. Реєстр громадських об'єднань Міністерства юстиції України. URL: <https://rgo.minjust.gov.ua/> (дата звернення 04.11.2021).
4. Гончарук Т. Громадські приймальні УГСПЛ висловились за об'єднання зусиль / Українська Гельсінська спілка з прав людини. 2017. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/hromadski-pryjmalni-uhspl-vyslovylys-za-ob-jednannya-zusyil/> (дата звернення 09.11.2021).