

*Крістіна Струкова,
здобувач Міжрегіональної
Академії управління персоналом*

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ НЕДЕРЖАВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ

Розкрито адміністративно-правовий характер, юридичну природу, роль і місце системи безоплатної правової допомоги в системі захисту прав і свобод людини і громадянина, надано комплексну характеристику тих державних і суспільних інститутів, що покликані забезпечувати реалізацію даного права. Запропоновано проекти змін і доповнень до законодавства України за темою дослідження.

Ключові слова: захисник, право на безоплатну правову допомогу, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги, суб'єкти отримання безоплатної правової допомоги, забезпечення права на захист.

Струкова К.

Особенности организации предоставления бесплатной правовой помощи негосударственными субъектами

Раскрыто административно-нормативный характер, юридическую природу, роль и место системы бесплатной правовой помощи в системе прав и свобод человека и гражданина, дана комплексная характеристика тех государственных и общественных институтов, которые призваны обеспечивать реализацию данного права. Предложены проекты изменений и дополнений к законодательству Украины по теме исследования.

Ключевые слова: защитник, право на бесплатную правовую помощь, субъекты предоставления бесплатной правовой помощи, субъекты получения бесплатной правовой помощи, обеспечение права на защиту.

Strukova K.

The features of the organization of providing free legal aid system by non-state actors

In the article administrative-normative nature, legal nature, role and place of the system of centers of free legal aid system of rights and freedoms of citizens, given the complex characteristics of the state and social institutions that should ensure the implementation of the right.

A draft amendments to the legislation of Ukraine on the study.

Keywords: defender of the right to legal aid, subjects of free legal aid, ensuring the right to protection.

Питання надання безоплатної правової допомоги багатоманітне і має свою тривалу історію існування в Україні, щоб розглядати цей феномен виключно в контексті системи структур міністерства юстиції. Якщо історичний аспект розкритий нами в іншому підрозділі, то багатоманітність системи суб'єктів надання правової допомоги в українському суспільстві стане предметом розгляду у цьому розділі. Зокрема його фокусом є участь у безоплатній правовій допомозі недержавних суб'єктів.

Отже, які підґрунтя надання правової допомоги на безоплатних засадах громадянським суспільством? Передусім, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» здавалось би, на методологічному рівні відмежовується від полісуб'єктності у правовій допомозі. Так, ст. 2 закону встановлює межі його правового регулювання: правовідносини у сфері надання безоплатної правової допомоги суб'єктам права на безоплатну первинну правову допомогу та суб'єктам права на безоплатну вторинну правову допомогу, що встановлені цим Законом. Порядок надання безоплатної правової допомоги фізичним особам на благодійних засадах фізичними та юридичними особами, які займаються благодійною діяльністю самостійно або спільно з відповідними благодійними організаціями, регулюється відповідним законодавством і статутами цих організацій [1]. Здавалося б, питання зняте, і правові послуги на безоплатній основі, що здійснюються різноманітними громадськими об'єднаннями, виключені зі сфери регулювання закону.

Але придивимось детальніше до його норм. Ст. 9 Закону визначає, що 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 [1].

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є:

- 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [1].

Як бачимо, зі вторинною правовою допомогою ситуація зрозуміла, її надають структури координованої юстицією безоплатної правової допомоги – центри і адвокати, що перебувають у реєстрі цих центрів.

Первинну ж правову допомогу, як би не бажали вписати розробники в закон, не спромоглися. Серед її суб'єктів владні суб'єкти (виконавча влада і місцеве самоврядування, спеціалізовані установи, інші суб'єкти). Незважаючи на широке коло органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні, їх об'єднує державовладний характер діяльності.

Спеціалізовані установи і їх діяльність з надання правової допомоги визначені ст. 12 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Якщо коротко, це інституції, утворені місцевим самоврядуванням. Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає серед повноважень місцевих рад створення відповідно за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги (п. 39-1 статті 26), а також випишує деталі їх існування у статті 38-1 [2].

Щодо фізичних і юридичних осіб, то не все так однозначно, адже ніхто не може оспорити факт існування розгалуженої системи безоплатної правової допомоги, що надається адвокатурою, нотаріатом, благодійними організаціями, громадськими організаціями та іншими об'єднаннями громадян. Вони існують абсолютно незалежно, без втручання державної влади чи місцевого самоврядування. Їх діяльність передбачає загалом відповідні, але не повністю тотожні системі визначеній Законом України «Про безоплатну правову допомогу» форми і методи адміністративної діяльності.

Здавалося б, зазначений закон поставив обмежувальні норми – зазначені вище ст. 12:

1) місцеве самоврядування може укласти з юридичними особами приватного права, які відповідно до свого статуту мають право надавати правову допомогу, договори про надання на постійній або тимчасовій основі первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) порядок та критерії залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги затверджуються Міністерством юстиції України;

3) органи місцевого самоврядування можуть залучати до надання безоплатної первинної правової допомоги адвокатів або інших фахівців у відповідній галузі права;

а також непоширення норм Закону України «Про безоплатну правову допомогу» на надання безоплатної правової допомоги фізичним особам на благодійних засадах фізичними та юридичними особами, які займаються благодійною діяльністю самостійно або спільно з відповідними благодійними організаціями (ст. 2) [1].

Проте чи всі форми практикування юридичної допомоги охоплені цим формулюванням? На наш погляд, ні. У цьому визначенні наведено дві юридичні ознаки надання безоплатної правової допомоги:

- 1) в межах благодійної діяльності;
- 2) самостійно, або спільно з відповідними благодійними організаціями.

Як відомо, українське законодавство категорично відмовляється розглядати благодійну діяльність як ознаку всіх громадських інституцій:

– встановлює такі обмеження у ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання» [3];

– впроваджує велику групу спеціалізованих законів «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [4], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [5], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [6], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [7], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [8] та ін.

Тому спроба охопити всі різноманітні форми діяльності різноманітних громадських об'єднань благодійними засадами діяльності не витримує критики. Вона легко може бути заперечена формулюванням законодавчої казуїстики, що вони насправді діють не на благодійних засадах, а на неприбуткових засадах. І хоч це нонсенс, як зазначають окремі науковці, обґрунтовуючи потребу уніфікації діяльності громадських об'єднань [9, с. 27], законотворець продовжує їх вважати сутнісно різними. Тому, за суттю, в частині суб'єктів надання безоплатної правової допомоги недержавними суб'єктами, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» допускає недосконале регулювання: він не описує всіх форм надання безоплатної правової допомоги всіма видами юридичних осіб. І цей недолік не має бути виправлений більш якісним виключаючим формулюванням типу «...різними неприбутковими і підприємницькими недержав-

ними організаціями» (що дозволить охопити точніше громадські інституції та про-боно практику адвокатури та інших юридичних фірм).

Інший аргумент надання безоплатної правової допомоги громадськими інституціями полягає у їхньому праві це здійснювати, що склалося історично і засноване на праві на асоціації, яке є природним правом людини.

Передусім, ст. 36 Конституції України передбачено право на свободу асоціації (об'єднання). Громадяни України мають право на свободу об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [10]. Аналогічні норми стосуються профспілок як виду громадських об'єднань. Спеціалізовані норми окремо характеризують питання права на об'єднання у різні типи громадських об'єднань, які ми вже перераховували: громадські організації та спілки, молодіжні організації, профспілки, організації роботодавців та інвалідів тощо.

Отже, як проміжний висновок, відзначимо, що кожна сучасна держава поважає та підтримує реалізацію права на свободу асоціації, вважаючи його ключовим елементом демократії. І позиція обмежувального підходу у здійсненні в Україні безоплатної правової допомоги лише органами юстиції, виконавчої влади і місцевого самоврядування та залученими ними інституціями та особами є нічим іншим як незаконним обмеженням права на асоціації та свободу діяльності громадських об'єднань.

Спосіб виокремлення з числа багатоманітних громадських інституцій тих, які дотичні до безоплатної правової допомоги, ми відзначили у монографічному дослідженні А. О. Галає, який виділяє таку їх групу, що названа громадськими об'єднаннями юридичного спрямування. Належність громадського об'єднання до цієї групи засновується на співставленні організаційно-правової форми недержавної організації та її основних напрямів роботи (на основі аналізу статуту та повсякденної діяльності). Організація повинна мати статус невідповідної громадської організації різних організаційно-правових форм, серед головних завдань – діяльність, пов'язану із правами людини, та бути здатною забезпечити її на засадах якості [11, с. 107–109]. Співставлення існуючих даних про діяльність невідповідних громадських організацій юридичного спрямування дозволило зазначеному авторові оцінити їх кількість в Україні у близько 100 тис. [11, с. 5].

Отже, таке значне коло неврахованих інституцій, які займаються правозахистом на безоплатних засадах, не дозволяють нам визнати норми щодо суб'єктів безоплатної допомоги у відповідному законі досконалыми.

Усвідомивши вузькість підходу Закону України «Про безоплатну правову допомогу», важливо поглянути, як саме громадські об'єднання займаються правовою допомогою.

Передусім відзначимо, з усього переліку громадських об'єднань не всі займаються правозахистом. Представник громадського сектору А. Глуховський у своїй статті «Діяльність правозахисних організацій в Україні» зазначає, що безпосереднім правозахистом з усього числа громадських об'єднань в Україні займається не більше, ніж 20% [12].

У цьому зв'язку важливо, на наш погляд, чітко усвідомити, що саме вкладають у розуміння категорії «правозахист» громадські об'єднання, співставити це із передбаченими Законом України «Про безоплатну правову допомогу». Послугуємось при цьому проведеними дослідженнями із класифікації форм правового захисту у діяльності громадського сектору, а також безпосереднім аналізом діяльності громадських інституцій.

Так, І. Т. Темех у своїй статті «Суспільно-правова природа правозахисних громадських організацій» виділяє два напрями їх здійснення правозахисної діяльності: відновлювальний правозахист та запобіжний правозахист. Відновлювальна правозахисна діяльність виникає у разі порушення певного конкретного права людини і громадянина у різних суспільних відносинах і здійснюється шляхом вчинення дій, спрямованих на реальне відновлення порушеного права та на усунення негативних наслідків цього порушення. Запобіжна ж правозахисна діяльність може виникати як наслідок відновлювальної правозахисної діяльності з метою недопущення усунених порушень в подальшому, а також у разі прийняття правової норми, яка в майбутньому може спричинити порушення права конкретної особи чи групи осіб, і здійснюється шляхом дослідження та аналізу законодавства (чи окремих нормативних актів) і внесення пропозицій щодо його вдосконалення [13, с. 84].

Ще більш детально характеризує форми і методи правозахисної діяльності А. О. Галай у своїй монографії «Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління»:

1. Підготовка консультацій та роз'яснень як індивідуалізованого характеру, так і системних, що стосуються повторюваних порушень прав людини та мають суспільне значення; написання позовних заяв, скарг, пропозицій, звернень; представництво інтересів громадян в судових, правоохоронних та перед іншими органами публічної влади.

2. Громадські розслідування фактів порушень прав людини.

3. Участь і контрольна діяльність недержавних організацій в громадських радах при органах публічної влади.

4. Підтримка інформаційних мереж, які функціонують для захисту прав людини, публікація висновків у медійних ресурсах.

5. Організація різноманітних публічних кампаній і акцій із метою утвердження прав людини, висвітлення осуду організаціям та посадовим особам, які порушують права людини, зокрема, проведення масових заходів протесту.

6. Звернення (від імені заявника або від свого імені) до міжнародних організацій як з метою широкого висвітлення ситуації з правами людини і громадянина, так і для захисту інтересів конкретних осіб у міжнародному арбітражі.

7. Налагодження взаємодії з державними установами та організаціями, які опікуються питаннями прав людини [11].

Виходячи із того, що сам вказаний автор наводить характеристику кожного із цих видів правозахисної діяльності, ми прийшли до висновку, що підхід розширювального тлумачення правозахисної діяльності у роботі громадських інституцій не відповідає критеріям форм роботи, що визначені у Законі України «Про безоплатну правову допомогу». З усього переліку названих форм громадського правозахисту на відповідність формам безоплатної правової допомоги може претендувати лише перший з названих прикладів. Проте відзначимо досить якісний його опис, який, за суттю, є відображенням того, що вкладається у звужувальне розуміння правової допомоги як лише одного із напрямів правозахисту.

Ще раз його відтворимо в якості переліку правової допомоги у діяльності громадських інституцій:

1) підготовка консультацій та роз'яснень індивідуалізованого характеру;

2) підготовка системних консультацій та роз'яснень, що стосуються повторюваних порушень прав людини та мають суспільне значення;

3) написання позовних заяв, скарг, пропозицій, звернень;

4) представництво інтересів громадян в судових, правоохоронних та перед іншими органами публічної влади.

Висновки.

1. Отже, аналіз правової допомоги громадських організацій дозволяє визнати, що правозахисна діяльність громадських організацій продемонструвала не менш потужні результати, ніж мережа державної правової допомоги.

2. Позиція обмежувального підходу у здійсненні в Україні безоплатної правової допомоги лише органами юстиції, виконавчої влади і місцевого самоврядування та залученими ними інституціями та особами є нічим іншим, як незаконним обмеженням права на асоціації та свободу діяльності громадських об'єднань.

3. Якщо ж характеризувати форми правової допомоги, що надаються громадськими організаціями, то вони значно різноманітніші, ніж визначені Законом України «Про безоплатну правову допомогу». Так, Українська Гельсінська спілка з прав людини практикує робочі зустрічі та прес-конференції, подає заяви до Європейського суду. За її підтримки Української Гельсінської спілки з прав людини вдалося запобігти переміщенню дітей громадянки України до дитячого притулку в Польщі. Вдалося зламати негативну практику щодо порушення права вдів чорнобильців на пенсію. А також було отримано в першій інстанції позитивне рішення у справі проти Ощадбанку, працівники якого «обкрадали» клієнтів. Центр також розпочав боротьбу з рабською працею в колоніях. Юристи центру стратегічних справ на запит Конституційного Суду підготували експертні висновки стосовно відповідності Конституції та нормам міжнародного права окремих норм Закону «Про очищення влади» та положень ст. 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» [14, с. 4–7]. Інші проаналізовані мережі мають власні приклади широкого спектру форм і методів правозахисної діяльності.

Список використаної літератури

1. Про безоплатну правову допомогу: Закон України № 3460-VI від 2 червня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/print1484220201545456>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1484059164763872>.
3. Про громадські об'єднання: Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. // Офіційний вісник України від 27.04.2012 р. – 2012. – № 30. – с. 26, ст. 1097.
4. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.
5. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України № 281-IV від 1 грудня 1998 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 1. – Ст. 2.
6. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 22. – Ст. 216.
7. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України № 554/97-ВР від 7 жовтня 1997 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 52. – Ст. 312.
8. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України № 1045-IV від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 45. – Ст. 397.
9. Галай А. О. Кодекс НГО як потенційне систематизоване джерело щодо адміністративно-правового регулювання діяльності недержавних організацій в Україні / Правові реформи в Україні: реалії сьогодення : тези VII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. Дню юриста України (Київ, 29 жовт. 2015 р.) : у 2 ч. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – Ч. 1. – С. 26–28.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління / Андрій Олександрович Галай: моногр. – К. : КНТ, 2015. – 408 с.
12. Глуховський А. Діяльність правозахисних організацій в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://management.lviv.ua/ua/resources/library/analitichni_oglyadi.html.
13. Темех І. Т. Суспільно-правова природа правозахисних громадських організацій [Електронний ресурс] / І. Т. Темех // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2009. – Вип. 21. – С. 83–88. – Режим доступу : http://nbiv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2009_21_12.
14. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Річний звіт 2015 «Pacta Sunt Servanda» (2016). – Українська Гельсінська спілка з прав людини. – 49 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2015/12/Prev_UGSPL_Year_Report_Ukr.pdf.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2017.