

DOI:

УДК 342

Сергій Гречанюк,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2000-9523>

Володимир Карий,

аспірант
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0634-988X>

БЕЗОПЛАТНА ПРАВОВА ДОПОМОГА – ВІД ІДЕЙ ДО СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ

Система безоплатної правової допомоги в Україні – один з найбільш успішних проєктів Уряду та Міністерства юстиції зокрема. Викладено аспекти розвитку вітчизняної системи безоплатної правової допомоги як інституції, а також розкрито адміністративно-правову структуру системи.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, Координаційний центр, регіональний центр, місцевий центр, бюро правової допомоги.

Карий В.

Бесплатная правовая помощь – от идей к становлению административно-правового института

Система бесплатной правовой помощи в Украине - один из самых успешных проектов Правительства и Министерства юстиции в частности. В публикации изложены аспекты развития отечественной системы бесплатной правовой помощи как института, а также раскрыто административно-правовую структуру системы.

Ключевые слова: бесплатная правовая помощь, Координационный центр, региональный центр, местный центр, бюро правовой помощи.

Hrechaniuk S., Karyu V.

Free Legal Aid – from the idea to becoming an administrative law institute

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 describes aspects of the development of the domestic free legal aid system as an institution, as well as the administrative and legal structure of the system.

Affordable and high-quality legal assistance is an obligation that our state has assumed while adopting the Constitution of Ukraine, however, it has also been reflected in the country's European integration perspective. For the purpose of implementing Article 59 of the Constitution of Ukraine, which states that everyone has the right to professional legal assistance, and in the cases provided for by law, this assistance is provided free of charge and a system of free legal aid has been created.

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

The purpose of the article is to outline the formation of a free legal aid system in Ukraine as an administrative and legal institute, as well as to analyze the institutional structure of the system and to identify the complex tasks and functions of each of the levels.

The free legal aid system in Ukraine is an established institution that implements a person's constitutional right to legal aid. An analysis of the institutional structure shows that each structural level has its own set of tasks and powers.

Keywords: free legal aid, Coordination center, regional center, local center, legal aid bureau.

Постановка проблеми. Повноцінна реалізація конституційного права людини на правову допомогу неможлива без функціонування профільної інституції. Її створення в Україні є вагомим кроком як у перспективі євроінтеграції держави, так і в забезпеченні доступу до правосуддя. У світовій практиці задіяно багато моделей систем безоплатної правової допомоги, а відповідно відомо багато версій щодо того, як має функціонувати ця система у вітчизняних реаліях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням цієї проблематики займалися такі вчені, як: С. В. Гончаренко, І. Й. Бойко, А. В. Коршенко, Д. В. Гончар, О. Гець, І. Ю. Головацький, П. В. Павліш, В. К. Шкарупа, О. Д. Святоцький та інші.

Мета статті. Метою статті є окреслення становлення системи безоплатної правової допомоги в Україні як адміністративно-правового інституту, а також аналіз інституційної структури системи та виокремлення комплексу завдань і функцій кожного з рівнів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Доступна та якісна правова допомога – зобов'язання, що взяла наша держава на себе ще під час ухвалення Конституції України, проте воно відобразилось і в євроінтеграційній перспективі країни. Саме з метою реалізації ст. 59 Конституції України, згідно з якою кожен має право на професійну правничу допомогу, (а у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно) створена система безоплатної правової допомоги.

Забезпечення реалізації права на правову допомогу – це не лише конституційний обов'язок держави, а й міжнародне зобов'язання. Такі зобов'язання випливають зі змісту актів, до яких приєдналась Україна, а саме: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та інші міжнародні нормативно-правові акти.

Історичні корені безоплатної правничої допомоги на території сучасної України сягають VIII ст. Так, згідно з Кодексом українського народу «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р., адвокатом могли бути повнолітні, християнської віри, розумово й фізично повноцінні, світського стану чоловіки. Хоча їх робота оплачувалася, передбачалися випадки, коли адвокат мав здійснювати захист безкоштовно [1, с. 23].

Після проведення судової реформи 1864 р. тим, хто не уклав угоду з адвокатом, суд призначав його «за правом бідності». Для ведення цивільних справ осіб, що користувалися правом бідності, призначався присяжний, повірений Радою присяжних повірених. Обов'язок ведення таких справ, у тому числі й кримінальних, вважався однією із найважливіших функцій присяжної адвокатури. Справи мали вестися присяжними повіреними з особливою увагою і найбільш ретельно [2, с. 12].

Розвиток юридичної допомоги після 1917 р. пов'язаний з виданням Декрету № 1 «Про суд» від 22 листопада 1917 р., відповідно до якого захисник був допущений до участі в попередньому слідстві у всіх кримінальних справах. Декретом № 5 від 7 березня 1918 р. при Радах робітничих, селянських і козачих депутатів були утворені колегії правозахисників, члени яких обирались і відзивались радами, на місцях їм встановлювали щомісячні оклади заробітної плати. Подальший свій розвиток в РСР юридична допомога одержала у Положенні про народний суд від 30 листопада 1918 р., яке передбачало створення колегій захисників, обвинувачів і представників сторін у цивільному процесі. Захисників позиціонували як посадових осіб із встановленим певним розміром заробітної плати. Закон ставив перед захисником завдання сприяти суду в найбільш повному висвітленні обставин справи [3, с. 749].

Звісно, що в умовах тоталітарного режиму важко говорити про якість такої правової допомоги, проте ознака безоплатності простежується доволі чітко. Наявність заробітної плати у захисників, що працювали на підставі вищезгаданих актів, вказує на фінансування надання правової допомоги зі сторони держави чи громади, залежно від бюджету, з якого така плата виділялась. Тобто безпосередньої оплати праці від особи, якій така допомога надавалась, не вимагалось.

Якщо повернутись до сучасності, то історія розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні розпочалась ще задовго до прийняття профільного Закону. Однак ще навіть до розгляду законопроекту пропонувалось багато версій щодо формату та і загалом доцільності створення окремого органу.

Звісно, діяли окремі законодавчі акти, що передбачали «пільги» для окремих категорій осіб у частині доступу до правосуддя та правничої допомоги. Це, зокрема, положення Закону «Про судовий збір», що надає можливість звільнення від сплати, розстрочення та відстрочення сплати судового збору, і положення внутрішніх актів адвокатської спільноти, що передбачали надання допомоги «PROBONO». Положення про можливість отримання безоплатної правової допомоги діяло і в кримінально-процесуальному кодексі України, проте процедурно це реалізовувалось через так звані «чергування» адвокатів у межах відповідного органу адвокатського самоврядування і оплати послуг такого призначеного адвоката не передбачалось.

Жоден з цих механізмів, як і всі в комплексі не могли належним чином реалізувати право особи на отримання безоплатної правової допомоги.

На той момент в українській державі простежувалась реальна перепона у доступі людей до правосуддя. Неможливість отримати професійну правничу допомогу – це порушення принципу процесуальної рівності сторін.

Вступ України до ради Європи в листопада 1995 р., прийняття зобов'язань побудувати демократичну правову державу, розробити нове законодавство, провести реформи, спрямовані на захист прав людини та зміцнення демократичних інститутів, підписання та ратифікація міжнародно-правових актів – це призвело до того, що Міністерство юстиції України виступило головним державним органом забезпечення реалізації державної правової політики у сфері надання безоплатної правової допомоги. Цей крок був природним, оскільки ще з давніх часів органи юстиції вважалися саме правозахисними органами [4, с. 23].

2 червня 2011 р. Верховна Рада України Ухвалила Закон України «Про безоплатну правову допомогу», який набув чинності 9 липня цього самого року. Вказаний закон визначає: зміст права на безоплатну первинну та вторинну правову допомогу; порядок реалізації права на безоплатну правову допомогу, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги; державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги [5].

Із прийняттям цього Закону в Україні почалось формування більш-менш розгорнутого механізму реалізації конституційного права кожного на правову допомогу, що запроваджує європейські стандарти з надання правової допомоги і доступу до правосуддя [6, с. 37].

Система безоплатної правової допомоги в Україні є системою державних установ, що належать до сфери управління Міністерства юстиції. Першою ланкою виникнення системи було створення Урядом Координаційного центру з надання правової допомоги. Цим кроком, зробленим у 2012 р., фактично започатковано виникнення розгалуженої сьогодні системи безоплатної правової допомоги.

Основними завданнями Координаційного центру є організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення здійснення повноважень Мін'юсту у сфері надання безоплатної правової допомоги, проведення аналізу практики правозастосування з питань надання безоплатної правової допомоги, розроблення та подання на затвердження Мін'юсту стандартів якості надання безоплатної правової допомоги, управління системою безоплатної вторинної правової допомоги, координація діяльності спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, формування і ведення у встановленому порядку Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, забезпечення функціонування та розвитку комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги, організація підвищення кваліфікації адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [7].

З вищенаведеного можна зробити висновок, щодо завдань Координаційного центру, а відповідно і до обов'язків посадових осіб центру не належить безпосереднє надання первинної чи вторинної правової допомоги, а отже, вони не вважаються провайдером правової допомоги і не здійснюють адміністративні функції управління системою. У зв'язку з цим, а також з територіальною розгалуженістю правових потреб населення виникла необхідність створення подібних органів на місцях.

У співпраці з проектом «Доступна та якісна правова допомога в Україні», міжнародним фондом «Відродження» та посольством США в Україні у структурі Координаційного центру з надання правової допомоги було створено п'ять міжрегіональних ресурсно-комунікаційних платформ, які є управліннями Координаційного центру. У своїй діяльності МРКП відомі як правові клуби «PRAVOKATOR», що функціонують у Києві, Одесі, Дніпрі, Харкові та Львові.

Наступним етапом становлення управлінської структури системи безоплатної правової допомоги стало створення регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в областях. Саме регіональними центрами називали лише у 2015 р., а до цього моменту були обласним центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Першочерговим завданням регіональних центрів є підвищення правової свідомості, культури та освіченості населення (правопросвітництво), надання безоплатної первинної правової допомоги і безоплатної вторинної правової допомоги та забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України. Регіональні центри надають доступ до вторинної правової допомоги особам, до яких застосовується адміністративне затримання чи арешт, кримінальне затримання, особам, що обвинувачуються чи підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, а та-

кож засудженим особам. Вказаний перелік не є вичерпним, а повний перелік суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу передбачений ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [5].

На момент створення регіональні центри функціонували у кожному обласному центрі держави, в Автономній Республіці Крим та містах Києві та Севастополі. Загалом до 2014 р. діяли 27 регіональних центрів. У зв'язку з анексією Російською Федерацією Криму та збройною агресією на Сході України інституційна структура системи безоплатної правової допомоги в регіонах дещо змінилась. Регіональні центри в Автономній республіці Крим та місті Севастополі не функціонують. Структура регіональних центрів у Східних областях держави набула такого вигляду: об'єднаний Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Донецькій та Запорізькій областях працює у Запоріжжі, а Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Луганській та Харківській областях діє у Харкові.

У результаті розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні створювались місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Центри, що надають вторинну правову допомогу в цивільних та адміністративних справах, функціонують з 2015 р. Центри правової допомоги є територіальними відділеннями Координаційного центру, але водночас є окремими юридичними особами з комплексом власних повноважень. З огляду на це простежуються відносини партнерства як зовнішні (Координаційний центр – Міністерство юстиції), так і внутрішнього (Координаційний центр – регіональні центри – місцеві центри).

Кроком, що завершив формування вертикальної структури системи безоплатної правової допомоги, вважається створення бюро правової допомоги. Точки доступу до правової допомоги, що створені в 2016 р. у кожному районному центрі України (близько 500 бюро), є відділами місцевих центрів, тобто на рівні бюро не можна говорити про автономію чи партнерство. У такому разі простежується чітке підпорядкування бюро правової допомоги місцевому центру, оскільки жодної віддаленості, окрім територіальної, бюро не має і не діє як окрема юридична особа. Це підтверджується також спектром повноважень – якщо для регіонального центру характерне надання вторинної правової допомоги чіткому переліку категорій, місцеві центри реалізують право на правову допомогу зовсім інших категорій осіб, а Координаційний центр виконує тільки адміністративні функції, то бюро правової допомоги в цій частині забезпечує лише доступ до вторинної правової допомоги (приймає та опрацьовує звернення про надання БВПД та передає пакет документів для прийняття рішення до місцевого центру).

Висновки. Система безоплатної правової допомоги в Україні сформована інституцією, що здійснює реалізацію конституційного права особи на правову допомогу. Аналіз інституційної структури показує, що кожен структурний рівень має власний комплекс завдань та повноважень.

Загалом сьогодні можна говорити про завершення формування вертикальної структури системи безоплатної правової допомоги в Україні і зміщувати акценти на так звагу «горизонтальну» площину розвитку, що вбачається у децентралізації управлінських та фінансово-господарських повноважень та розширенні категорій осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу.

Список використаних джерел

1. Гець О. Історичний та сучасний погляди на надання безоплатної правової допомоги адвокатами. *Юриспруденція: теорія і практика*. 2011. № 11. С. 23–27.
2. Гончаренко С. В. Проблеми надання безоплатної правової допомоги. Короткий огляд новітніх тенденцій. *Адвокат*. 2011. № 11. С. 12–16.
3. Бойко І. Й. Історія правового регулювання цивільних, кримінальних та процесуальних відносин в Україні (IX–XX ст.) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2014. 749 с.
4. Коршенко А. В. Генеза права на правову допомогу. *Юридичний вісник*. 2013. № 4 (29). С. 23.
5. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 09 липня 2011 р. № 3460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> (дата звернення 10.11.2019).
6. Гончар Д. В. Механізм гарантування права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги: національні тенденції та зарубіжний досвід : монографія. Кам'янець-Подільський, 2019. 199 с.
7. Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. № 504 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2019).

References

1. Getz, O. (2011). Istorychnyy ta suchasnyy pohlyady nanadannya bezoplatnoyi pravovoyi dopomohy advokatamy [Historical and contemporary views on the provision of free legal assistance by lawyers]. *Yurysprudentsiya: teoriya i praktyka - Jurisprudence: Theory and Practice*, 11, 23-27 [in Ukrainian].
2. Goncharenko S. V (2011) Problemy nadannya bezoplatnoyi pravovoyi dopomohy. Korotkyy ohlyad novitnikh tendentsiy [Problems of providing free legal aid. A brief overview of the latest trends]. *Advokat - Lawyer*, 11, 12-16 [in Ukrainian].
3. Boyko, I. (2014). *Istoriya pravovoho rehulyuvannya tsyvilnykh, kryminalnykh ta protsesualnykh vidnosyn v Ukrayini [History of legal regulation of civil, criminal and procedural relations in Ukraine]*. Lviv [in Ukrainian].
4. Korshenko, A. V. (2013). Heneza prava na pravovu dopomohu [The genesis of the right to legal aid]. *Yurydychnyy visnyk – Legal Bulletin*, 4(29), 23 [in Ukrainian].
5. Pro bezoplatnu pravovu dopomohu: Zakon Ukrayiny [On free legal aid: Law of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> [in Ukrainian].
6. Gonchar, D. V. (2019). *Mekhanizm harantuvannya prava na otrymannya kvalifikovanoyi yurydychnoyi dopomohy: natsionalni tendentsiyi ta zarubizhnyy dosvid [Mechanism of Guarantee of the Right to Qualified Legal Aid: National Trends and Foreign Experience]*. Kamianets-Podilsky [in Ukrainian].
7. *Pro utvorennya Koordynatsiynoho tsentru z nadannya pravovoyi dopomohy ta likvidatsiyu Tsentru pravovoyi reformy i zakonoproektnykh robit pry Ministerstvi yustytisyi [On the Establishment of the Coordination Center for Legal Aid and Liquidation of the Center for Legal Reform and Draft Law at the Ministry of Justice]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 08.12.2019.