

Ковалів М. В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9730-8401>*

Сопільник Л. І.

*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений винахідник України,
професор ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0000-0001-6581-7255>*

Сопільник Р. Л.

*доктор юридичних наук, доцент,
професор ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0000-0001-9942-6682>*

Єсімов С. С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9327-0071>*

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

**JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право.**

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються питання організації державної системи надання безоплатної правової допомоги. Зазначено, що до учасників державної системи надання безоплатної правової допомоги відносяться органи виконавчої влади, які не тільки вирішують організаційно-правові завдання у цій сфері суспільних відносин, реалізуючи різноманітні форми та методи діяльності, а й надають безоплатну допомогу. Здійснено аналіз правових актів, які утворюють систему надання безоплатної правової допомоги. Розглянуто організацію роботи юридичних клінік вищих навчальних закладів як учасників недержавної системи надання безоплатної правової допомоги.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, органи виконавчої влади, правові акти, суспільні відносини, юридична клініка

ANNOTATION

Large-scale transformations in the country are related to the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, necessitated the development of free legal aid. New public relations have emerged related to the provision of free legal aid to citizens. These relationships affect a certain part of society, which includes not only citizens who seek help, but also entities involved in the direct provision, organization of this activity. Participants in the state system of free legal aid include executive bodies that not only solve organizational and legal problems in this area of public relations, implementing various forms and methods of activity, but also provide assistance.

The article considers the organization of the state system of free legal aid. It is noted that the participants of the state system of free legal aid include executive bodies that not only solve organizational and legal problems in this area of public relations, implementing various forms and methods of activity, but also provide free assistance. The analysis of legal acts that form the

system of free legal aid is carried out. The organization of work of legal clinics of higher educational institutions as participants of the non-governmental system of providing free legal aid is considered.

One of the important groups of participants in the provision of free legal aid to citizens are law clinics of law schools. In addition to the participants provided by the Law of Ukraine «On Free Legal Aid», the state system of free legal aid is proposed to include legal clinics of universities that wished to enter the state system and confirmed the qualifications of heads of advisory groups, and socially oriented civil society institutions that wished to enter the state system. confirmed the qualifications of legal aid providers. It is advisable to amend the Law of Ukraine «On Free Legal Aid» in terms of the participation of lawyers in providing legal aid without a competition.

Keywords: free legal aid, executive authorities, legal acts, public relations, legal clinic

ВСТУП

Масштабні перетворення в країні пов'язані з реалізацією **Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони** зумовили необхідність розвитку інституту надання громадянам безоплатної правової допомоги. Виникли нові суспільні відносини, пов'язані з наданням безоплатної правової допомоги громадянам. Ці відносини зачіпають певну частину суспільства, що включає не тільки громадян, які звертаються за допомогою, але й суб'єктів, пов'язаних з безпосереднім наданням, організацією даної діяльності. До учасників державної системи надання безоплатної правової допомоги відносяться органи виконавчої влади, які не тільки вирішують організаційно-правові завдання у цій сфері суспільних відносин, реалізуючи різноманітні форми та методи діяльності, а й надають допомогу.

Суттєвий вклад у розвиток інституту безоплатної правової допомоги внесли вчені: В. Авер'янов, О. Артем'єв, М. Вербенський, І. Голосніченко, К. Гуценко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Куліш, Я. Лазур, Ю. Лапутіна, В. Ліпкан, О. Остапенко, Т. Проценко, О. Синявська, О. Скакун, С. Стеценко, Ю. Шемшученко і інші. Однак у законодавстві та в науковій літературі досі не опрацьовані окремі правові і організаційні питання надання правової допомоги громадянам, наслідком є недоліки при здійсненні цієї діяльності.

Тому метою статті є організація державної системи надання безоплатної правової допомоги.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Законом України «Про безоплатну правову допомогу» визначено склад учасників державної системи безоплатної правової допомоги [1]. У будь-якій системі наявні певні об'єкти, що здійснюють взаємодію для досягнення конкретної мети. Система безоплатної правової допомоги це сукупність, взаємодіючих, з метою надання безоплатної правової допомоги, елементів. Елементами системи безоплатної правової допомоги є її учасники, тобто ті особи, які беруть безпосередню участь в процесі надання допомоги такого роду. Суб'єктами, які надають безоплатну правову допомогу, є державні органи і організації щодо прямої вказівки Закону України «Про безоплатну правову допомогу», суб'єкти, наділені правом брати участь у державній системі надання безоплатної правової допомоги у певному порядку.

Ці суб'єкти поділяються на дві підгрупи: юридичні особи, включені тільки в державну систему безоплатної правової допомоги; юридичні та фізичні особи наділені правом участі у державній системі безоплатної правової допомоги. Виходячи з положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу», в першу підгрупу включені: органи виконавчої влади та підвідомчі установи; місцеві органи виконавчої влади та підвідомчі установи. У другу підгрупу суб'єктів, які надають безоплатну правову допомогу у межах державної системи, можуть бути включені адвокати, інші суб'єкти, які надають цей вид допомоги в порядку, встановленому Законом України «Про безоплатну правову допомогу» та іншими законами України.

М. Польська зазначає, що надавати допомогу можуть органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи (первинна правова допомога), центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокати, внесені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Однак у процесі поглибленого аналізу чинного законодавства стає зрозуміло, що лише адвокати як особи з відповідним досвідом, знаннями та повноваженнями мають право на надання висококваліфікованої, якісної як первинної, так і вторинної правової допомоги [2, с. 83].

Положення Конституції України проголошують в якості важливої конституційної гарантії державний захист прав і свобод людини та громадянина. Кожен з державних органів наділений повноваженнями у сфері забезпечення конституційних прав і свобод, в тому числі права громадян на правову допомогу [3]. Здійснюючи аналіз Закону України «Про безоплатну правову допомогу», слід зробити акцент на те,

що Конституція проголосила пріоритет прав і свобод людини та громадянина, позначивши найвищою цінністю. На державу покладено обов'язки дотримання та захисту прав людини.

Україна зобов'язана надавати безоплатну правову допомогу своїм громадянам, оскільки в країні багато громадян з низьким рівнем доходів, як наслідок мала платоспроможність і зростання соціального розшарування населення. У держави немає іншого способу вирішення правових проблем громадян, як розширення мережі установ та організацій, які надають безоплатну правову допомогу.

Створення ефективної системи безоплатної правової допомоги стало важливим напрямом державної політики України у сфері розвитку правової грамотності та правосвідомості. З урахуванням того, що Україна є соціальною державою, система безоплатної правової допомоги, яка діє зараз, продовжує свій розвиток. Методом проб і помилок органи державної влади роблять регулярні спроби зробити систему надання безоплатної правової допомоги зручною для використання для тих, хто таку допомогу надає та для тих, хто її потребує.

У гарантуванні прав і свобод громадян, в тому числі права на отримання юридичної допомоги, бере участь весь виконавчий і розпорядчий механізм держави, всі державні та місцеві органи виконавчої влади.

Побудова Закону України «Про безоплатну правову допомогу» цілком логічна, оскільки найбільший обсяг робіт у сфері забезпечення основних прав і свобод покладено саме на виконавчі органи, безпосередньо на органи виконавчої влади та виконавчий апарат муніципальних утворень. Кабінет Міністрів України розташований на вищому рівні управлінської ієрархії системи надання безкоштовної правової допомоги. До нього звернена уточнююча вказівка норми ст. 27 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» про необхідність встановити не тільки компетенцію уповноваженого органу виконавчої влади, що діє у даній сфері, а й повноваження посадових осіб.

На Уряд покладено повноваження щодо участі у визначенні основних напрямів державної політики в галузі забезпечення громадян безоплатною правовою допомогою. Зміст Закону України «Про безоплатну правову допомогу» корелюється з нормами Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4]. У сферу повноважень входить забезпечення законності, прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, участь в розробці та реалізації державної політики в галузі забезпечення безпеки особи, суспільства та держави.

З урахуванням того, що органи та організації, які надають громадянам безоплатну правову допомогу самостійно, це робить неможливим безпосереднє фінансування їх діяльності з державного бюджету. Тому в державному бюджеті можна закласти тільки загальну приблизну цифру витрат, необхідних для подання правової допомоги, як очікуваного відшкодування з бюджету на послуги адвокатів при наданні вторинної правової допомоги та інші потреби, для того щоб визначити приблизний обсяг державних гарантій даного виду допомоги.

У місцевому бюджеті фіксуються кошти, призначені для відшкодування витрат органів і організацій, які надають безоплатну правову допомогу. Формуватися дохідна частина місцевого бюджету може з власних доходів або субсидій з державного бюджету, що у подальшому дозволить фінансувати надання правової допомоги. З урахуванням складної економічної ситуації в країні, слід усвідомлювати те, що кількість громадян, які мають право на отримання безоплатної правової допомоги в найближчий час не буде зменшуватися, а скоріше збільшиться.

Кабінету Міністрів України потрібно тримати відкритим перелік повноважень у даній сфері суспільних відносин, що потребує внесення змін у чинне законодавство. Це дозволить оперативно, без зміни та доповнення Закону України «Про безоплатну правову допомогу», реагувати та враховувати всі зміни, що відбуваються в цій сфері. Розглядаючи повноваження Кабінету Міністрів України в галузі забезпечення громадян безоплатною правовою допомогою можна прийти до наступного висновку.

Незважаючи на те, що згідно з Конституцією Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу в країні, це не рівнозначно тому, що Уряд повинен виконувати всі необхідні для цього дії безпосередньо. Навпаки, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» це здійснюється цього через керовані міністерства та інші органи виконавчої влади. Не є винятком система надання громадянам безоплатної правової допомоги.

Основний зміст заходів, зазначених в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» щодо забезпечення функціонування та розвитку системи безоплатної правової допомоги зводиться до того, що Кабінет Міністрів дає вказівки Міністерству юстиції України (далі – Мін'юст) та іншим органам виконавчої влади, що діють у цій сфері.

На центральні органи виконавчої влади не покладено відповідні повноваження з регулювання безоплатної правової допомоги за винятком Мін'юсту України та Міністерства освіти і науки України.

Діяльність Міністерства освіти та науки України в повноваження якого входить організація роботи юридичних клінік вищих навчальних закладів як учасників недержавної системи надання безоплатної правової допомоги відображено у Стандартах діяльності юридичних клінік України [5].

Мін'юст України відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» безпосередньо організує діяльність Координаційного центру з надання правової допомоги та центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Територіальні органи Мін'юсту України і місцеві органи виконавчої влади здійснюють певну взаємодію при плануванні та реалізації спільних заходів, підготовці пропозицій щодо вдосконалення законодавства України в галузі безоплатної правової допомоги, обмін інформацією, потрібної для реалізації відповідних повноважень органів виконавчої влади. Територіальні органи Мін'юсту України можуть запитувати в установленому порядку від місцевих органів виконавчої влади інформаційно-аналітичні матеріали, дані статистики, іншу інформацію, що стосується питань організації діяльності з надання громадянам безоплатної правової допомоги та здійснювати необхідний контроль у цій галузі.

Діяльність державної системи надання громадянам безоплатної допомоги не тільки координується, а й контролюється державними органами.

На державному рівні таким органом є Мін'юст України. В обов'язки уповноваженого органу місцевої виконавчої влади входить формування державної системи безоплатної допомоги в регіоні, включення до неї органів, організацій, реєстрація, встановлення компетенції, фінансування діяльності.

Місцеві органи державної влади уповноважені визначати порядок взаємодії учасників державної системи безоплатної правової допомоги, але діяти вони можуть виключно у межах повноважень, встановлених Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

У повноваження Кабінету Міністрів України входить визначення розміру та порядку оплати праці адвокатів, що надають безоплатну правову допомогу громадянам у межах державної системи безоплатної правової допомоги, і компенсації витрат на надання безоплатної правової допомоги.

Оскільки адвокати і інші фахівці у галузі права за їх бажанням також можуть бути учасниками державної системи надання безкоштовної допомоги, органи виконавчої влади повинні організувати і забезпечувати їх роботу в цій сфері шляхом надання матеріальних ресурсів, координації взаємодії учасників.

Однак, як зазначають автори колективної монографії «Право особи на безоплатну правову допомогу», незважаючи на розгалужену систему суб'єктів і надалі залишаються законодавчо неврегульовані питання щодо залучення адвокатів та інших фахівців у відповідних галузях права до надання безоплатної первинної правової допомоги. Адже з метою уникнення корупційних ризиків та залучення фахівців із належною професійною підготовкою можливо лише на підставі певного положення, де б були виписані вимоги до таких осіб та порядок їх залучення [6, с. 65].

Адвокати при наданні громадянам безоплатної правової допомоги керуються Законами України «Про безоплатну правову допомогу» та «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [7].

Організація участі адвокатів в діяльності державної системи безоплатної правової допомоги здійснюється радою адвокатів регіону. Включення адвокатів в державну систему надання юридичної допомоги сприяє підвищенню якості такої допомоги, тому що адвокати, як правило, є кваліфікованими юристами. Участь у цій діяльності бере Всеукраїнське об'єднання адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу.

Законом України «Про безоплатну правову допомогу» встановлено порядок укладення угоди про надання безоплатної правової допомоги адвокатами, які є учасниками державної системи безоплатної правової допомоги. Щорічно уповноважений місцевий орган виконавчої влади у галузі надання громадянам безоплатної правової допомоги публікує список адвокатів, які надають громадянам безкоштовну допомогу, в засобах масової інформації та розміщує цей список на офіційному сайті в мережі Інтернет.

Однак Н. Артем'єва вважає, що в даний час, через посилення уваги до забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, конституційне право на отримання кваліфікованої юридичної допомоги слід трактувати більш широко, включаючи в систему її надання усіх адвокатів, внесених до Реєстру адвокатів, які здійснюють діяльність з реалізації публічно-правової функції держави щодо захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [8, с. 9].

Нотаріат також повинен вносити в справу надання безоплатної правової допомоги та підвищення рівня правосвідомості громадян певну лепту. Як впливає з законодавства, правову допомогу нотаріус зобов'язаний надавати виключно громадянам, що звернулися за конкретними нотаріальними діями в нотаріальну контору.

Участь нотаріуса в державній системі безоплатної правової допомоги в необхідних випадках зобов'язує давати безкоштовно консультації клієнтам (як правило, усні), здійснювати інші нотаріальні юридичні дії, потрібні клієнтам. Ніяких нових обов'язків Законом України «Про безоплатну правову допомогу» нотаріусам додано не було. У Законі України «Про безоплатну правову допомогу» обов'язки нотаріусів законодавчо не закріплені.

У літературі зазначалося, що реалізація права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги до недавнього часу традиційно пов'язувалася в основному з діяльністю адвокатського співтовариства. Шляхом вчинення нотаріусами нотаріальних дій нотаріат в Україні забезпечує захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Сукупність цих процесів відображає саму сутність нотаріату.

Законодавство про нотаріат не містить такої нотаріальної дії, як надання юридичної допомоги, але виходячи з самого змісту законодавства про нотаріат можна зробити висновок, що нотаріальна діяльність, незалежно від конкретної нотаріальної дії, в якій вона в той чи інший момент втілюється, спрямована на надання юридичної допомоги громадянам та юридичним особам, які звертаються до нотаріуса за вчиненням нотаріальної дії на захист їх прав і законних інтересів.

Включивши нотаріусів в державну систему безоплатної правової допомоги, держава би підкреслила їх високу юридичну кваліфікацію та посилила правовий механізм надання зазначеної допомоги. Дана обставина гарантує високу якість наданої правової допомоги.

Істотна роль в забезпеченні громадян безоплатною правовою допомогою покладено на прокуратуру у контексті нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Закон України «Про прокуратуру» визначає повноваження органів прокуратури у галузі захисту прав і свобод людини [9]. Прокурор має право самостійно надавати громадянам безоплатну правову допомогу, роз'яснюючи відповідно до зазначеного закону постраждалим порядок захисту прав і свобод.

Однак, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» не визначає повноваження прокурора у сфері забезпечення громадян безоплатною правовою допомогою. Прокурор, нагляд за дотриманням законодавства про безоплатну правову допомогу, з власної ініціативи має право здійснювати в при розгляді та перевірці заяв, скарг та інших повідомлень про порушення прав і свобод людини та громадянина.

ВИСНОВКИ

Завдання, що стоять перед безоплатною правовою допомогою це отримання особами, які мають низький рівень доходів і такими, що потребують додаткові заходи соціального захисту правової допомоги та отримання державними органами інформації про проблеми цієї категорії населення. Це обумовлює необхідність подвійного підходу до відповідних форм управлінських дій органів виконавчої влади. Надання безкоштовної юридичної допомоги громадянам фактично є специфічним видом державних (адміністративних) послуг. По-перше, вони є не правовими формами управління, пов'язаними із здійсненням організаційних дій, так як безпосередньо не спрямовані на реалізацію розпорядчих повноважень органів виконавчої влади та видання відповідних правових актів. По-друге, їх слід віднести до правових форм управління, бо без їх реалізації неможливо видавати акти, що зачіпають права відповідної категорії громадян, і приймати інші управлінські рішення, що об'єктивно відображають реальні потреби цих осіб. Організаційні заходи органів виконавчої влади, пов'язані з офіційним роз'ясненням правових ситуацій і можливим подальшим закріпленням в нормативно-правових актах, завжди є діями, які здійснюються в тому числі в правовій формі.

Діяльність учасників системи надання безоплатної правової допомоги громадянам і діяльність з надання державних (адміністративних) послуг ґрунтуються на ідентичних принципах, вимогах, підходах і механізмі реалізації. Громадяни повинні мати можливість вибору учасника надання безоплатної правової допомоги.

Однією з важливих груп учасників надання безоплатної правової допомоги громадянам є юридичні клініки юридичних вишів. У державну систему безоплатної правової допомоги крім передбачених Законом України «Про безоплатну правову допомогу» учасників пропонується включити юридичні клініки вишів, які побажали увійти в державну систему та підтвердили кваліфікацію керівників консультативних груп, та соціально орієнтовані інститути громадянського суспільства, які побажали увійти в державну систему та підтвердили кваліфікацію осіб, які надають правову допомогу. Доцільно внести зміни у Закон України «Про безоплатну правову допомогу» у частині участі адвокатів у наданні правової допомоги без проведення конкурсу.

Список використаних джерел

1. *Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 15.01.2011 р. № 3660-VI / Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.*
2. *Польська О. М. Суб'єкти відносин безоплатної правової допомоги в Україні. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2 (99). С. 76–85.*
3. *Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР/ Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.*
4. *Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 784-VII / Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.*
5. *Стандартах діяльності юридичних клінік України. Схвалені Всеукраїнським З'їздом Асоціації юридичних клінік України Протокол № 2 від 19 червня 2014 р. URL. https://www.naiuu.kiev.ua/files/urid_kliniky/normatyvna_baza/sduk_12032018.pdf*

6. *Право особи на безплатну правову допомогу / Ю. О. Данилевська, Л. В. Павлик, З. З. Петрович, У. О. Цмоць. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 136 с.*

7. *Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI / Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.*

8. *Артем'єва Н. Суб'єкти, які надають безплатну правову допомогу у цивільному судочинстві України. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 4. С. 5–10.*

9. *Про прокуратуру: Закон України від 27.02.2014 р. № 51697-VII / Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.*