

*Крістіна Струкова,
здобувач Міжрегіональної Академії
управління персоналом*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МЕРЕЖІ ЦЕНТРІВ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В СИСТЕМІ ЮСТИЦІЇ

Розкрито адміністративно-правовий характер, юридичну природу роль та місце системи центрів безоплатної правової допомоги в системі захисту прав і свобод людини та 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.

К. Струкова

Административно-нормативные засады деятельности сети центров бесплатной правовой помощи в системе юстиции

Раскрыты административно-нормативный характер, юридическая природа, роль и место системы центров 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.

Administrative-normative bases of system of centers of free legal aid system fctivity

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, free legal entities otrmannya dopomohy, ensuring the right to protection.

Безоплатна правова допомога є важливим елементом чесної та ефективної системи правосуддя, що базується на захисті прав людини і верховенстві права.

Це основа розширення доступу до правосуддя в межах права на справедливий суд, закріпленій у Статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. І тому дуже важливим є запровадження механізмів для підвищення якості та доступності правової допомоги, гарантованої державою [1].

Резолюцією 1466 (2005 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» [2] було визначено необхідність покращення доступу до правосуддя в Україні шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності до стандартів Ради Європи та практики Європейського Суду з прав людини.

У 2011 р. Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [3] було визначено систему надання безоплатної правової допомоги, до якої було віднесено:

- Координаційний центр з надання правової допомоги;
- суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги;
- суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Відповідно, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні стали:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- фізичні та юридичні особи приватного права;
- спеціалізовані та інші установи.

До суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги віднесли:

- центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- адвокатів, що включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [3].

В наступному підрозділі проаналізовано адміністративно-правові засади та особливості діяльності мережі центрів безоплатної правової допомоги в системі юстиції.

Міністерство юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги населенню має наступні повноваження:

- 1) здійснює загальне управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;
- 2) відповідає за впровадження та функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги;
- 3) утворює центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 4) встановлює порядок ведення Координаційним центром з надання правової допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу;
- 5) забезпечує проведення конкурсів головними управліннями юстиції в Автономній Республіці Крим та областях, місті Києві та Севастополі для залучення адвокатів для надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 6) затверджує стандарти якості надання безоплатної правової допомоги;
- 7) затверджує Типове положення про установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;
- 8) затверджує Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги тощо.

Ці та інші повноваження Міністерство юстиції України отримало відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» № 3460-VI від 02.06.2011 р. [3].

Можемо зробити висновок, що Міністерство юстиції України є головним організаційним суб'єктом у діяльності мережі центрів безоплатної правової допомоги та їх структурних утворень, що проявляється у створенні суб'єктів мережі безоплатної правової допомоги; участі у проведенні кадрових конкурсів в мережі безоплатної правової допомоги; затвердженні положень щодо діяльності суб'єктів мережі безоплатної правової допомоги.

Організаційний зв'язок територіальних органів юстиції з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги можна прослідкувати у статті 19 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [3], де вказано: «Якщо особа подала звернення про надання одного з визначених видів правових послуг до територіального органу юстиції, цей орган зобов'язаний протягом трьох днів з дня подання звернення надіслати його до Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, діяльність якого поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а Центр зобов'язаний у семиденний строк з дня отримання звернення особи прийняти рішення щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги».

Відповідно до представлених Міністерством юстиції України статистичних даних [4], мережа з надання безоплатної правової допомоги сьогодні нараховує більше 550 центрів та бюро правової допомоги по всій країні, які щомісяця забезпечують надання такої допомоги усім, хто її потребує. Налічується 23 регіональних центри (з 1 січня 2013 р.); 96 місцевих центрів (з 1 липня 2015 р.); 432 бюро правової допомоги (з 1 вересня 2016 р.) [5].

Розглянемо окремо кожен елемент мережі надання безоплатної правової допомоги та проаналізуємо його взаємозв'язки та особливості.

1. Координаційний центр з надання правової допомоги входить до структури Міністерства юстиції України та складається з управлінь і відділів.

Координаційний центр з надання правової допомоги створено відповідно до Указу Президента України № 374/2012 від 01.06.2012 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України». Положення про Координаційний центр затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 504 від 06.06.2012 р. «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції» [6].

Адміністративно-правовий статус Координаційного центру з надання правової допомоги можна визначити, виходячи з положення про його створення [7], а саме:

1. Координаційний центр – це державна установа, яка належить до сфери управління Міністерства юстиції України.

2. Центр створений з метою формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи безоплатної правової допомоги, забезпечення її доступності та якості.

3. У своїй діяльності керується Конституцією України і законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України, Мін'юсту, іншими нормативно-правовими актами та положенням про його утворення.

4. Координаційний центр є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, самостійний баланс, рахунки в органах Казначейства.

5. Штатний розпис та кошторис Координаційного центру затверджуються Міністром юстиції у межах виділених бюджетних асигнувань.

Координаційний центр з надання правової допомоги, виходячи з зазначених у положенні завдань [7], до 2015 р. виконував скоріше допоміжну організаційно-методичну функцію під керівництвом Міністерства юстиції України щодо сфери надання безоплатної правової допомоги, про що говорять наступні положення:

- 1) розробка проектів актів законодавства у сфері надання безоплатної правової допомоги;
- 2) збір, узагальнення, аналіз правової, наукової та іншої інформації з питань надання правової допомоги;
- 3) здійснення методичного забезпечення і консультаційної підтримки з питань надання безоплатної правової допомоги органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також утворених ними спеціалізованих установ та громадських приймалень з надання безоплатної первинної правової допомоги, роз'яснення щодо застосування законодавства у відповідній сфері;
- 4) сприяння удосконаленню чинних та впровадженню нових стандартів і процедур у сфері надання безоплатної правової допомоги з урахуванням світової практики;
- 5) впровадження сучасних інформаційних технологій у сфері надання безоплатної правової допомоги та ін.

Проте з 2015 р. у повноваженнях Координаційного центру з'являється більша доля самостійності, яка стосується організації надання безоплатної вторинної правової допомоги: забезпечення утворення регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги; затвердження Регламенту центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги; забезпечення проведення моніторингу якості надання адвокатами безоплатної вторинної правової допомоги; проведення моніторингу доступності безоплатної вторинної правової допомоги; виключення адвокатів з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, у випадках, передбачених п. 2 і 3 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»; контроль за діяльністю центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги; перевірка діяльності центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги тощо [7].

Цей факт підтверджується незалежними експертами, які при оцінюванні системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні за 2016 р. зазначили [1], що координаційний центр з надання правової допомоги та його директор мають прийнятний рівень незалежності та відповідальності щодо використання своїх ресурсів та штату по відношенню до виконавчої влади й парламенту.

Координаційний центр з надання правової допомоги, відповідно до зазначених у положенні про його створення повноважень, здійснює контроль за наданням безоплатної вторинної правової допомоги (п. 18 п. 13 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги) [7], хоча, на наш погляд, фактично контроль відбувається і за наданням безоплатної первинної правової допомоги, оскільки центри вторинної правової допомоги надають як вторинну, так і первинну правову допомогу (пп. 2 п. 7 завдань центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги [8]).

Отже, положення про контрольні повноваження центру потребують уточнення у частині пп. 18 п. 13 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги.

Очолює Координаційний центр директор, який призначається на посаду і звільняється з посади державним секретарем Міністерства юстиції України [7] за винятком, коли з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки директора, на зайняття вакантної посади директора може проводитися конкурс у порядку, визначеному міністерством.

Сьогодні питання призначення директора Координаційного центру шляхом конкурсного відбору без втручання Міністерства юстиції є одним з пріоритетних питань у зв'язку з тим, що за останні роки при проведенні цього конкурсу виникало багато питань, пов'язаних з об'єктивністю та відкритістю щодо його проведення.

Міжнародними незалежними експертами при оцінюванні роботи системи безоплатної вторинної правової допомоги за 2016 р. було рекомендовано, щоб директора Координаційного центру призна-

чали шляхом індивідуально-професійного оцінювання в порядку незалежного відбору для публічних посад, та щоб строк, на який призначають директора, підстави та порядок його/її звільнення було закріплено в Законі «Про безоплатну правову допомогу» [1]. Наразі це питання знаходиться в стадії дискусійності.

2. Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Безоплатна вторинна правова допомога включає в себе такі види правових послуг:

- 1) захист;
- 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- 3) складення документів процесуального характеру (п. 2 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу») [3].

Про необхідність створення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги було зазначено у п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [3] – Міністерство юстиції України до початку 2013 р. мало створити центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги при головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Згідно з положеннями про Координаційний центр з надання правової допомоги [7], сьогодні створено регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги як територіальні відділення Координаційного центру.

Основними завданнями центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги [8] є: підвищення правової свідомості, культури та освіченості населення (правопросвітництво); надання безоплатної первинної правової допомоги і безоплатної вторинної правової допомоги; забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України. Контроль за цими процесами лежить на Координаційному центрі з надання правової допомоги.

Необхідно звернути увагу на той факт, що пп. 2 п. 7 Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги [8] викладено у редакції 2016 р. зі змінами, які передбачили виключення слова «забезпечення» з цього пункту.

Отже, виходячи з завдань нової редакції пп. 2, центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги не просто мають створювати умови для надання усіх необхідних видів безоплатної правової допомоги, алей безпосередньо надавати таку допомогу. Виникає питання: хто повинен стати суб'єктом надання таких послуг? Самі працівники центрів, чи інші суб'єкти? Відповідь знаходимо у ст. 21 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [3], в якій конкретно зазначено: «Після прийняття рішення про надання безоплатної вторинної правової допомоги Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги призначає адвоката, який *надає* безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом».

Також залишаються чинними положення ст. 17 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», де до повноважень центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги входить: забезпечення складення процесуальних документів; забезпечення участі захисника у справі; забезпечення здійснення представництва інтересів суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу в судах, інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та ін.

Отже, для приведення у відповідність нормативно-правових актів щодо визначення суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, вважаємо за доцільне внести зміни до вищезазначених нормативно-правових актів:

1) пп. 2 п. 7 Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги сформулювати у наступній редакції: «Основними завданнями центрів є організація надання безоплатної первинної правової допомоги і безоплатної вторинної правової допомоги»;

2) у ст. 17 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» слово «забезпечення» замінити на «організація».

Список використаної літератури

1. *Оцінювання системи БВПД в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи (лютий-червень 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/137-veresen-2016/1836-rada-yevropy-nadala-otsinku-systemi-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-v-ukraini-vysnovky-ta-rekomendatsii>.*

2. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» 5 жовтня 2005 року // Міжнародний документ № 1466 (2005) від 05.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_611?nreg=994_611&find=1&text=%E1%E5%E7%E8%EF&x=5&y=6.
3. Про безоплатну правову допомогу: Закон України № 3460-VI від 02.06.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – ст. 2136.
4. Ключові результати та актуальні питання надання БПД в Україні представлено на колегії Мін'юсту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/147-cherven-2017/2048-kliuchovi-rezultaty-ta-aktualni-pytannia-nadannia-bpd-v-ukraini-predstavleno-na-kolehii-min-iustu>.
5. Інфодовідка про систему БПД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1W80B31gxV5XrKJmXWFpXG4qrwBmBNVs7qE-lXJrcpmI/edit#gid=0>.
6. Веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legalaid.gov.ua/ua/pro-tsentr>.
7. Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України № 504 від 06.06.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 43. – ст. 29.
8. Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України № 967/5 від 02.07.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – ст. 559.

Стаття надійшла до редакції 08.03.2017.