

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.72 / .73

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА БЕЗОПЛАТНУ ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ

Сергій БРЕУС,

аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується інституційне забезпечення конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу, окреслюються питання становлення центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги. Виокремлюються пропозиції щодо внесення змін до національного законодавства у сфері надання гарантованої державою безоплатної професійної правничої допомоги.

Ключові слова: безоплатна професійна правнича допомога, державні установи, права людини.

INSTITUTIONAL PROVISION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT FOR THE FREE LEGAL AID IN UKRAINE

Sergii BREUS,

Postgraduate Student of Constitutional Law of the Law
Faculty of Taras Shevchenko National University of Kiev

SUMMARY

The article deal with the essence institutional provision of the constitutional right for the free legal aid in Ukraine, analyzes the issue of the development of centers for the provision of free secondary legal aid. Made suggestions for improving the current legislation in this area.

Key words: free legal aid, human rights, governmental institutions.

Постановка проблеми. Конституцією України гарантується кожному громадянину його право на професійну правничу допомогу. Системоутворюючу роль у механізмі реалізації особами такого права є наявність ефективного інституційного забезпечення. Тому дослідження системи державних органів, до компетенції яких належить надання або сприяння у надання безоплатної професійної правничої допомоги, є вкрай актуальним.

Стан опрацювання. Окремі питання інституційного забезпечення безоплатної професійної правничої допомоги було предметом дослідження багатьох вчених-правознавців, а саме: Д.В. Гончара, В.С. Личко, С.А. Лубинець, Т.Є. Севастьянної, І.Б. Коліушка, М.О. Єфімової, Ю.Т. Шрамко та багатьох інших.

Метою цієї статті є аналіз інституційного забезпечення конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу в контексті удосконалення національного законодавства України у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України визначено, що головним обов'язком держави є не тільки проголошення, але й утвердження та забезпечення прав і свобод людини (абзац третій статті 3) [1]. Тому важливо не тільки декларувати право на безоплатну професійну правничу допомогу, проте і реально якісно інституційно забезпечувати його. На думку Бігуна В.С., забезпечити права людини означає створити умови, за яких права людини поважаються та визнаються – як державою, так і особою, та ефективно реалізуються, за потреби захищаються за допомогою права. Це передбачає трансформацію основоположних прав людини в юридичні права та обов'язки суб'єктів

права, коли певні можливості людини, які визначаються як основоположні права, будуть гарантовані державою через їх визначення як загальнообов'язкових правил поведінки, а держава та інші суб'єкти матимуть обов'язок їх дотримуватися, гарантувати [2].

Саме процес конституційного забезпечення доцільно розуміти як систему передбачених конституцією державних заходів, гарантій, засобів та механізмів, що знаходять своє втілення в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування і є спрямованими на сприяння реалізації та захист прав та свобод людини і громадянина, які встановлені Конституцією України [3].

У демократичних державах інституційно-організаційне забезпечення прав та свобод людини та громадянина здійснюється вищими органами державної влади (глава держави, парламент, уряд), центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та спеціальними органами (омбудсмени, суди, органи внутрішніх справ, прокуратура та інші). Важливе значення в цьому аспекті в демократичних країнах також мають неурядові організації, що здійснюють свою діяльність у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина: адвокатура, засоби масової інформації, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, релігійні організації та благодійні фонди [4]. Слід погодитися з О.В. Пушкар, що в сучасних умовах ціла низка конституційних прав і свобод громадянина залишається декларативною або нереалізованою, тому існування належно функціонуючого механізму є просто необхідним. Важливу роль у забезпеченні реалізації громадянами кон-

ституційних прав і свобод належить саме органам державного управління [5].

Звертаємо увагу, що інституційне забезпечення конституційного права на безоплатну професійну правничу являє собою різномірну систему державних установ, органів місцевого самоврядування та окремих громадських об'єднань, які задіяні в безпосередньому наданні цього права. Так, Законом України «Про безоплатну правову допомогу» визначаються інституції (групи інституцій), які надають правничу допомогу:

- 1) координаційний центр з надання правової допомоги;
- 2) суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги;
- 3) суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги [6].

На нашу думку, в даному законодавчому переліку невідрізнено відсутні суб'єкти, які можуть надавати як безоплатну первинну, так безоплатну вторинну правову допомогу.

Так, Координаційний центр із надання правової допомоги є державною установою, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України та утворений з метою формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи безоплатної правової допомоги, забезпечення її доступності та якості.

Зокрема, до основних завдань Координаційного центру з надання правової допомоги відносять: організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення здійснення повноважень Міністерства у сфері надання безоплатної правової допомоги; проведення аналізу практики правозастосування з питань надання безоплатної правової допомоги; внесення на розгляд Міністра юстиції пропозицій щодо формування та реалізації державної політики в зазначеній сфері; розроблення та подання на затвердження Міністерству стандартів якості надання безоплатної правової допомоги; управління системою безоплатної вторинної правової допомоги; координація діяльності спеціалізованих установ із 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].

Враховуючи викладене, Координаційний центр з надання правової допомоги виконує такі основні функції:

- 1) управлінську – в питаннях управління системою безоплатної правової допомоги;
- 2) нормопроектувальну – в питаннях розробки пропозицій по формуванні та реалізації державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги;
- 3) методичну – в питанні розробки та проведення заходів щодо підвищення кваліфікації адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

У свою чергу, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати таку допомогу особам, які її потребують, із питань, що належать до компетенції відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування.

Законодавцем також визначено, що саме органи місцевого самоврядування з урахуванням потреб територіальної громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці можуть утворювати в порядку, встановленому законом, спеціалізовані установи з надання безоплатної

первинної правової допомоги, які є неприбутковими організаціями, користуються правами юридичної особи та фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів або з інших не заборонених законодавством джерел [6].

Повноваження та порядок діяльності таких установ визначаються Положенням про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги, яке затверджується на основі Типового положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги. Зокрема, такого роду установи відповідно до покладених на них завдань:

- 1) розглядають звернення осіб про надання безоплатної первинної правової допомоги;
- 2) надають правову інформацію, консультації і роз'яснення з правових питань та складають заяви, скарги та інші документи правового характеру (крім документів процесуального характеру);

3) надають допомогу в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації;

4) інформують територіальну громаду про можливість отримання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги шляхом розміщення інформації на власному веб-сайті, веб-сайтах органів місцевого самоврядування та/або в засобах масової інформації шляхом розповсюдження інформаційних матеріалів;

5) узагальнюють інформацію про надану безоплатну первинну правову допомогу, зокрема щодо кількості та категорій осіб, які звернулись по таку допомогу, та щоквартально до 10 числа місяця, наступного за звітним кварталом, звітує органу, що утворив установу [8].

Національним законодавством також встановлені кваліфікаційні вимоги до працівників таких установ: 1) наявність громадянства України; 2) здобуття вищої юридичної освіти [8].

Органи місцевого самоврядування можуть також залучати юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги. Під час вибору відповідних юридичних осіб приватного права органи місцевого самоврядування насамперед керуються такими критеріями, як: досвід роботи та кваліфікація працівників, що надаватимуть правові послуги; досвід роботи учасника конкурсу у сфері надання правової допомоги, ділова репутація; строки надання правових послуг; вартість послуг із надання правової допомоги; рівень матеріально-технічного забезпечення учасника конкурсу; фінансова спроможність учасника конкурсу [9].

Впровадження чітких критеріїв залучення юридичних осіб приватного права до безоплатної правничої допомоги як найкраще свідчить про те, що якість надання такої допомоги є базовою засадою формування всієї системи безоплатної правничої допомоги.

Успішним прикладом функціонування такої спеціалізованої установи на місцевому рівні є «Центр правової допомоги киянам, які опинилися в складних життєвих обставинах», який є структурним підрозділом комунального підприємства «Госпкомобслуговування» та був створений Розпорядженням київського міського голови № 398/585 від 8 листопада 2006 року. Особливістю такого центру є те, що безоплатна правова допомога там надається працевдатим особам, пенсіонерам та інвалідам, зареєстрованим у м. Києві, якщо середньомісячний сукупний дохід на кожного члена сім'ї за попередній квартал не перевищує прожитковий мінімум більше ніж на 3 неоподатковуваних мінімуми прибутків громадян [10].

Ключовою групою системи безоплатної правничої допомоги є суб'єкти, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу.

До одного з таких суб'єктів належать Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, які поділяють-

ся на регіональні та місцеві. Наказ Міністерства юстиції України № 968/5 від 2 березня 2012 року, яким було затверджено Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, деталізує та розмежує повноваження між ними.

До основних завдань таких Центрів відносять:

- 1) підвищення правової свідомості, культури та освіченості населення (правопросвітництво);
- 2) надання безоплатної первинної правової допомоги і безоплатної вторинної правової допомоги;
- 3) забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України [11].

У свою чергу, Регіональні центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги були утворені відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 2 червня 2012 року № 968/5 [12] та забезпечують захисника за рахунок держави підозрюваним та обвинуваченим у кримінальних провадженнях, а також затриманим, заарештованим та засудженим.

Важливо, що Регіональні центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги здійснюють моніторинг та оцінювання роботи місцевих центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги. Вичерпний перелік їх повноважень визначений у Положенні про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Поряд із цим 10 березня 2015 року Наказом Міністерства юстиції України № 331/5 [13] були утворені місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, які забезпечують надання:

- 1) всім особам безоплатної первинної правової допомоги, що полягає в надання їм правової інформації, консультацій, складанні заяв, скарг та інших документів правового (не процесуального) характеру;
- 2) окремим соціально вразливим категоріям осіб безоплатної вторинної правової допомоги в цивільних, адміністративних та господарських справах, а також потерпілим та свідкам у кримінальному провадженні.

Також саме до компетенції місцевих центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги відносять здійснення правопросвітництва з метою посилення правової спроможності територіальних громад України та забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України.

Але розвиток системи безоплатної правової допомоги на цьому етапі не зупинився, а тому з метою оптимізації системи територіальних органів Міністерства юстиції України, скорочення видатків державного бюджету на їх функціонування, розширення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України та безоплатної правової допомоги, а також підвищення якості її надання Міністерством юстиції України 25 грудня 2015 року було видано Наказ № 2748/5 «Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції України та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги» [14]. Зокрема, даний наказ розпочав розширення мережі центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги.

У свою чергу, вже 11 лютого 2016 року Постановою Кабінету Міністрів України «Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги» було покладено обов'язок на Міністерством юстиції України здійснити заходи по утворенню бюро правової допомоги [15].

На новостворені бюро правової допомоги було прийнято покласти наступні завдання:

- 1) правопросвітництво в територіальних громадах;
- 2) надання безоплатної первинної правової допомоги;
- 3) надання безоплатної вторинної правової допомоги (крім захисту);

4) забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України [16]. Особливістю бюро правової допомоги є те, ще вони хоча і є структурними підрозділами місцевих центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги, проте виконують весь масив функцій таких центрів.

Ще одним важливим суб'єктом надання безоплатної вторинної правової допомоги є адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

Щоб бути включеним до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, адвокатам необхідно взяти участь у конкурсі з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги (порядок та умови такого конкурсу визначаються Кабінетом Міністрів України). Зокрема, під час проходження конкурсу адвокат оцінюється за критеріями:

- 1) стаж адвокатської діяльності;
- 2) наявність або відсутність застосування до адвоката дисциплінарних стягнень;
- 3) результат проходження дистанційного курсу;
- 4) мотивація до надання безоплатної правової допомоги;
- 5) комунікабельність;
- 6) емоційна врівноваженість;
- 7) вміння адвоката представити приклади надання ним правової допомоги [17].

Окремо слід також виділяти органи, які здійснюють управління системою безоплатної правової допомоги та значно посилюють її інституційну спроможність:

- 1) Кабінет Міністрів України;
 - 2) Міністерство юстиції України.
- Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері надання безоплатної правової допомоги носять системоутворюючий та нормативний характер. Так, Уряд України:
- 1) затверджує порядок і умови проведення конкурсу та вимоги до професійного рівня адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги;
 - 2) встановлює порядок і умови укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі;
 - 3) встановлює порядок і умови укладення договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі;
 - 4) встановлює порядок інформування центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб.
 - 5) встановлює розмір та порядок оплати діяльності суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги;
 - 6) затверджує положення про Координаційний центр з надання правової допомоги.

У свою чергу, Міністерство юстиції України здійснює загальне управління системою безоплатної правової допомоги та покликане виконувати наступні функції:

- 1) нормативну (подає до Кабінету Міністрів України проекти законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання безоплатної правової допомоги; затверджує: стандарти якості надання безоплатної правової допомоги, Типове положення про установи з надання безоплатної первинної правової допомоги, Порядок та критерії залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги, Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги);
- 2) аналітичну (аналізує практику застосування Закону України «Про безоплатну правову допомогу»);
- 3) координаційну (забезпечує координацію діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації по-

літики держави у сфері надання безоплатної правової допомоги);

4) управлінську (здійснює загальне управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги).

Повноваження Міністерства юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги не носять виключний характер в Законі України «Про безоплатну правову допомогу», а тому можуть бути визначені і в інших законах та міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Висновки. Інституційна забезпеченість конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу сформувалася з системи як державних та місцевих органів та інституцій, так і юридичних осіб приватного права.

Процедурно процес формування державного корпусу системи безоплатної правової допомоги тривав декілька етапів: перший розпочався з 2012 року, тобто з початку утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, другий з 2015 року – початком роботи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, та третій з 2016 року – початку роботи бюро правової допомоги.

З метою усунення невідповідності родової назви місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги з фактичним обсягом надання окремих видів правових послуг громадянам, зокрема безоплатної первинної правової допомоги, необхідно також внести зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», де передбачити наявність суб'єкта, який надає як безоплатну вторинну, так і безоплатну первинну правову допомогу.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 року № 245к/96-ВР із змінами, внесеними згідно із Законом України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
2. Бігун В.С. Судове право розуміння у механізмі забезпечення прав людини / В.С. Бігун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bihun.in.ua/jushits/jurhit/article/632/>.
3. Веклич В.О. Роль конституційного механізму забезпечення й захисту прав і свобод людини і громадянина у розбудові правової, демократичної, соціально-орієнтованої держави з широко розгалуженими інститутами громадянського суспільства / В.О. Веклич // Європейські перспективи. – 2012. – № 4(1). – С. 5–12.
4. Пацкан В.В. Система забезпечення прав та свобод людини та громадянина / В.В. Пацкан // Науковий вісник Херсонського державного університету – Вип. 6-1. – Том. 1 – 2014 – С. 92.
5. Пушкар О.В. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті європейських традицій публічного управління / О.В. Пушкар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Pushkar.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Pushkar.pdf).
6. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
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 року № 504 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 43. – Ст. 29.

8. Про затвердження Типового положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2012 року № 483/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 106.

9. Про затвердження Порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 15 червня 2012 року № 891/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 48. – Ст. 181.

10. Про створення структурного підрозділу комунального підприємства «Госпкомобслуговування» «Центр правової допомоги киянам, які опинились у складних життєвих обставинах» : Розпорядження Київського міського голови від 8 листопада 2006 року № 398/585 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_6z/pg_gewooz.htm.

11. Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 2 липня 2012 року № 967/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12>.

12. Про утворення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 2 липня 2012 року № 968/5 / Офіційний вісник України. – 2012. – № 49. – Ст. 254.

13. Питання розвитку системи безоплатної вторинної правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 10 березня 2015 року № 331/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0331323-15>.

14. Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції України та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 25 грудня 2015 року № 2748/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://www.legalaid.gov.ua/images/plan_2016_LegalAidUkraine.pdf.

15. Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 99 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 15. – Ст. 73.

16. Про затвердження типових положень про структурні підрозділи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги: Наказ Координаційного центру з надання правової допомог від 9 червня 2017 року № 149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://legalaid.gov.ua/images/legislation/nakaz%20149%2009062017.pdf>.

17. Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1362 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 59.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Бреус Сергій Михайлович – аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Breus Serhii Mykhailovych – Postgraduate Student of Constitutional Law of the Law Faculty of Taras Shevchenko National University of Kiev;

S_breus@ukr.net