

УДК 342.922

**МІСЦЕВИЙ ЦЕНТР З НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**



***Косиця Ольга Олексіївна***

*канд. юрид. наук,  
викладач кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,  
Сумський державний університет*



***Козир Т. О.,***

*директор Охтирського місцевого центру з надання  
безоплатної правової допомоги,  
студентка V курсу ННІ права,  
Сумський державний університет,*

У статті зосереджено увагу на організаційно-правових засадах практичного функціонування місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні як суб'єктів надання публічних послуг та формулювання напрямків для подальшого удосконалення інституту безоплатної правової допомоги.

Авторами проаналізовано правові та теоретичні засади надання безоплатної вторинної правової допомоги. Також було проведено порівняльний аналіз двох законопроектів, які могли б стати законодавчою основою для надання адміністративних та публічних послуг.

В ході дослідження охарактеризовано етапи реалізації Закону України «Про безоплатну правову допомогу», прийнятого у 2011 році. Так, впровадження системи безоплатної вторинної правової допомоги, задовольнило, через функціонування місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, декілька нагальних вимог споживачів публічних послуг. Це, по-перше, отримання доступу до сервісів правової допомоги для громадян, особливо чутливих їх категорій. По-друге, система допомагає запобігти порушенням і захищає права людини в цілому. І, нарешті, система здійснює суттєвий вплив на процес реформ в Україні, зокрема, з точки зору запобігання корупції та сприяння реформі судової системи.

Проведене дослідження дає підстави запропонувати такі напрями подальшого удосконалення безоплатної правової допомоги населенню суб'єктами публічної адміністрації: розробка стандартів якості надання безоплатної правової допомоги у цивільних, господарських та адміністративних справах, удосконалення системи оплати роботи адвокатів, визначення критеріїв розподілу доручень на надання безоплатної вторинної правової допомоги між працівниками відділів представництва місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокатами, створення системи перманентного підвищення кваліфікації штатних фахівців-юристів.

**Ключові слова :** правова допомога, безоплатна правова допомога, безоплатна вторинна правова допомога, місцевий центр, публічні послуги, публічна адміністрація.

**Kosytsia O. O., Kozyr T. O. The Local Center of Free Secondary Legal Aid Providing as a Subject of Public Services.** The article focuses on the organizational and legal basis of the practical functioning of local centers for the provision of free secondary legal aid in Ukraine as providers of public services and the formulation of guidelines for further improvement of the institution of free legal aid.

The authors analyze the legal and theoretical principles of provision of free secondary legal aid. A comparative analysis of two bills was also conducted, which could serve as a legal basis for the provision of administrative and public services.

During the research, the stages of the implementation of the Law of Ukraine "On Free Legal Aid", adopted in 2011, were described. Thus, the introduction of a system of free secondary legal aid, satisfied, through the operation of local centers for the provision of free secondary legal aid, several urgent requirements of public service users. This is, firstly, access to legal aid services for citizens, especially divided categories. Secondly, the system helps to prevent violations and protects human rights in general. Finally, the system has a significant impact on the reform process in Ukraine, in particular, from the point of view of preventing corruption and facilitating the reform of the judicial system.

The conducted research gives grounds to propose the following directions for further improvement of free legal assistance to the population by public administration actors: development of quality standards for providing free legal aid in civil, economic and administrative affairs, improvement of the payment system of lawyers, determination of criteria for assigning assignments for the provision of secondary legal aid between employees of the departments of the local centers for providing free secondary legal aid and lawyers, the creation of a system for the continuous improvement of the qualifications of full-time lawyers.

**Keywords :** legal aid, free legal aid, free secondary legal aid, local center, public services, public administration.

**Постановка проблеми.** Тривалий час увага управлінських систем була сконцентрована на матеріально-речових аспектах суспільного розвитку. В той же час, вже на практиці доведено, що економічне зростання та задоволення матеріальних потреб значної частини населення не розв'язує автоматично всі проблеми країни, не є гарантією автоматичного поліпшення якості життя громадян.

Отже, сучасність змушує формувати нові підходи до проблем управління. На сьогодні, метою та ціллю розвитку країни є вирішення питань життєдіяльності особистості, певних соціальних груп, суспільства в цілому. Це досягається, в тому числі, через покращення рівня життя населення як однієї з основних складових якості. Але важливою частиною якості життя населення в країні є гарантованість захисту прав та свобод громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Забезпечення права на якісну кваліфіковану правову допомогу незалежно від матеріального добробуту конкретної особистості є тим показником, за яким можна говорити про дієвість механізму захисту прав і свобод людини у правовій демократичній державі. Проблеми організації інституту безоплатної правової допомоги досліджувалися багатьма науковцями,

такими як О. Б. Берладин, Є. Ю. Бова, Т. Б. Вільчик, І. Ю. Головацький, О. М. Дуфенюк, В. С. Личко, В. Т. Маляренко, Ю. В. Неклеса, В. О. Попелюшко, А. М. Титов, Ю. Т. Шрамко, О. Г. Яновська та ін. Враховуючи те, що система надання безоплатної правової допомоги в Україні була створена порівняно недавно і на даний час проходить етап стрімкого розвитку, обговорення цієї теми є вкрай важливим та своєчасним. Надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації досліджувались в наукових працях таких вчених адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, І. В. Дроздов, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Є. О. Легеза, В. М. Сороко та ін.

**Метою дослідження** є аналіз практичного функціонування місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні як суб'єктів надання публічних послуг та формулювання напрямків для подальшого удосконалення інституту безоплатної правової допомоги.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасних умовах важливими факторами ефективного державного управління визначено забезпечення законодавчих, економічних та організаційних можливостей розвитку громадського суспільства.

Як справедливо зазначає дослідник В. М. Сороко, «концепція сучасної сервісної держави як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству в цілому, а також системи владних інститутів як системи надання послуг» [10].

Що є «послугою» у контексті управління розвитком суспільства? Це поняття відноситься до соціально-економічних категорій, й охоплює результат певної взаємодії конкретного надавача та отримувача послуги. Іншими словами, це задоволення певних вимог чи потреб споживача таких послуг. Тобто послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи, на її прохання.

Науковцями визначено, що «послуги можуть бути матеріальними у вигляді речей та нематеріальними у вигляді результатів людської діяльності, що не мають матеріально-речового виразу. Останніми є послуги невиробничої сфери, тобто такі, які не створюють матеріальних благ, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, побутового обслуговування, житлово-комунального забезпечення, транспорту, зв'язку, науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій» [10].

На сьогодні в Україні законодавчо не визначено поняття «публічні послуги», і відповідно, є можливість його різноманітного трактування. В певні міри йому можуть бути тотожними поняття «державні послуги», «муніципальні послуги», «адміністративні послуги», «громадські послуги», «правові послуги».

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. У відповідності до статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [1] адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [1].

Важливим чинником цього процесу є впровадження системи безоплатної правової допомоги, саме з метою максимального розширення доступу до правосуддя щодо захисту гарантованих державою прав та свобод.

У багатьох країнах закон про юридичну допомогу описує як послуги, що надаються затриманим, підозрюваним, обвинуваченим і підсудним в рамках провадження у кримінальних справах, так і юридичну допомогу по інших категоріям справ (наприклад, у Великобританії та Словенії).

В Словенії схеми юридичної допомоги у кримінальних справах та допомоги по інших категоріям справ встановлюються окремими комплектами законодавчих актів. прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. дозволило отримати інституційний механізм для реалізації закріпленого конституційного права кожного на правову допомогу (ст. 59), що згідно з роз'ясненнями Конституційного Суду України вважається гарантованою державою можливістю будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин із державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі та формах, як вона того потребує.

У 2013 році із запровадженням системи було розпочато практику публічного захисту

підозрюваних і обвинувачених у вчиненні кримінальних правопорушень. Усім затриманим було забезпечено ранній доступ до правової допомоги: вже протягом двох годин після затримання та до першого допиту кожен затриманий має можливість конфіденційного побачення з адвокатом. Із прийняттям у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» повноваження щодо представництва інтересів громадян від органів прокуратури передано до системи безоплатної правової допомоги, що сприяє переорієнтації системи правосуддя на забезпечення права на захист та реалізацію принципу змагальності учасників процесу. Наступний етап реалізації Закону України «Про безоплатну правову допомогу», прийнятого в 2011 році – це розширення системи через створення місцевих центрів у 2015 році та утворення бюро правової допомоги у 2016 році. Саме на цьому етапі почалася реалізація права на безоплатну вторинну правову допомогу малозабезпечених громадян в цивільних, господарських та адміністративних справах.

За висновками незалежних міжнародних експертів система правової допомоги зробила важливі кроки у підвищенні обізнаності про право на правову допомогу. А факт що первинна правова допомога (в основному правові консультації та складання не процесуальних документів) також є доступною і під час розслідування кримінальних проваджень, означає, що особи можуть отримувати консультації на всіх етапах.

Не менш важливою є доступність правової допомоги після ухвалення вироку та під час виконання покарання. Це все є безперечним свідченням того, що в Україні діє достатньо ефективна та якісна система надання безоплатної правової допомоги, хоча і існує чимало проблем у сфері надання цих послуг. Погоджуємось із зауваженням О. Г. Янковської про те, що надання безоплатної правової допомоги має розглядатися не як акт благодійності щодо незабезпечених, а як зобов'язання, покладене на суспільство в цілому. І гарантом належного та якісного функціонування інституту надання безоплатної правової допомоги повинна бути держава.

Черговим етапом розвитку системи стало відкриття з 01 липня 2015 року 100 місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. В Положенні про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 02 липня 2012 року № 957/5, основним завданням місцевого центру є створення рівних можливостей для доступу осіб

до правосуддя шляхом організації надання безоплатної вторинної правової допомоги, а саме забезпечення надання таких видів правових послуг:

1. захист;
2. здійснення представництва інтересів осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
3. складання документів процесуального характеру.

При цьому саме надання безоплатної вторинної правової допомоги громадянам, що є суб'єктами права на таку допомогу, має здійснюватись виключно адвокатами, що включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на підставі укладених контрактів з центрами безоплатної вторинної правової допомоги.

На сьогоднішній день кількість таких адвокатів дуже відрізняється залежно від регіону України та існують райони (переважно сільська місцевість), в яких вони взагалі відсутні. З метою забезпечення мешканців таких районів можливістю отримання безоплатної вторинної правової допомоги Координаційний центр з надання правової допомоги прийняв рішення про залучення для таких послуг юристів-фахівців місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Тобто розширення сфери надання публічних послуг з вторинної правової допомоги місцевими центрами з безоплатної вторинної правової допомоги від забезпечення доступу до вторинної правової допомоги до безпосереднього надання вторинної правової допомоги.

Це рішення має в собі певні ризики. Оскільки на сьогодні відсутні стандарти якості в наданні безоплатної вторинної правової допомоги в цивільних, господарських та адміністративних справах. Отже відсутня єдина система критеріїв та вимог надання такої допомоги. І якщо якість надання такої допомоги адвокатом в певній мірі може бути гарантована наявністю адвокатського посвідчення і, відповідно отриманих позитивних оцінок на кваліфікаційних іспитах та наявністю певного досвіду, то до штатних юристів-працівників місцевих центрів таких вимог не висувають. Отже існує ймовірність скарг та претензій клієнтів на надання недостатньо кваліфікованої допомоги.

Станом на 01 квітня 2017 року з початку надання безоплатної вторинної правової допомоги у цивільних, господарських та адміністративних справах, а також свідкам і

потерпілим у кримінальних провадженнях (тобто з 01.07.2015) звернулося по допомогу 468,9 тисяч осіб. 401,8 тисяч осіб отримали у місцевих центрах з надання безоплатної вторинної правової допомоги юридичні консультації, майже 61,9 тисячам громадян було призначено адвоката або штатного юриста центру для представництва в суді.

Є сім основних сфер чи галузей права, з проблемами у яких приходять клієнти: соціальне забезпечення, житлове, сімейне, спадкове, земельне, договірне та трудове право.

Як показує аналіз статистичних даних близько 80 % клієнтів, що звернулися до центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, потребують надання правової консультації чи складання не процесуальних документів, тобто первинної правової допомоги.

Міністерство юстиції України та Координаційний центр з надання правової допомоги оперативно відреагували на потреби громадян і внесли зміни до Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги (наказ Міністерства юстиції України від 24 травня 2016 року № 1487/5) поклавши на центри обов'язок з надання правової інформації, консультацій та роз'яснень з правових питань та проведення правопросвітницьких заходів з метою підвищення правової освіти та правосвідомості громадян, тобто ще більше розширивши сферу надання громадянам місцевими центрами з безоплатної вторинної правової допомоги публічних послуг.

Необхідно врахувати, що місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги обслуговують територіально декілька районів, в тому числі й територіально віддалені на 100-250 кілометрів від самого центру. Набула досить широкого поширення практика з надання безоплатної правової допомоги через «мобільні» та «дистанційні» консультаційні пункти. Тобто група фахівців місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги за попередньою домовленістю з місцевою владою та узгодивши тематику, актуальну для цієї конкретної місцевості, виїздить до певного населеного пункту і таким чином надає можливість доступу до безоплатної правової допомоги жителям цих районів. Під час роботи «дистанційного» консультаційного пункту клієнт отримує консультацію фахівця центру за допомогою скайп-зв'язку. Але, незважаючи на досить різноманітні методи надання послуг, за статистикою 90% клієнтів центрів це мешканці тієї територіальної одиниці, де знаходиться

місцевий центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Відкриття Бюро правової допомоги, що є відокремленими відділами місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та знаходяться в кожному районі, забезпечило рівні можливості доступу до отримання безоплатної правової допомоги з 01 вересня 2016 року.

У відповідності до наказу Координаційного центру з надання правової допомоги «Про затвердження Типових положень про структурні підрозділи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Координаційного центру з надання правової допомоги» від 22 вересня 2016 року № 181 основними завданнями бюро правової допомоги є:

1. право просвітництво у територіальних громадах;
2. надання безоплатної первинної правової допомоги;
3. забезпечення доступу до безоплатної вторинної правової допомоги;
4. надання безоплатної вторинної правової допомоги (крім захисту від обвинувачення);
5. забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України.

Станом на 01 квітня 2017 року вже працює 424 бюро, в кожному з яких працюють фахові юристи та задовольняють потреби громадян в правовій консультації. Це безумовно забезпечує максимальну доступність до гарантованої державою безоплатної правової допомоги.

Таким чином, впровадження системи безоплатної вторинної правової допомоги, задовольнило, через функціонування місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, декілька нагальних вимог споживачів публічних послуг:

по-перше, отримання доступу до сервісів правової допомоги для громадян, особливо чутливих їх категорій;

по-друге, система допомагає запобігти порушенням і захищає права людини в цілому;

по-третє, система здійснює суттєвий вплив на процес реформ в Україні, зокрема, з точки зору запобігання корупції та сприяння реформі судової системи.

За висновками незалежних міжнародних експертів впровадження системи правової допомоги в Україні забезпечує підвищення обізнаності про право на правову допомогу. Крім того, доступність первинної правової допомоги підтверджується можливістю її отримання на

різних етапах досудового розслідування. Отже місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги виконують свою функцію як суб'єкти надання публічних послуг через задоволення вимог та потреб населення у конституційно закріпленому праві на захист.

**Висновки.** Враховуючи невеликий час існування системи безоплатної правової допомоги є багато питань для подальшого удосконалення. Такими є наприклад: розробка стандартів якості надання безоплатної правової допомоги у цивільних, господарських та адміністративних справах, удосконалення

системи оплати роботи адвокатів, визначення критеріїв розподілу доручень на надання безоплатної вторинної правової допомоги між працівниками відділів представництва місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокатами. Також для забезпечення високого рівня надання безоплатної правової допомоги необхідним є створення системи перманентного підвищення кваліфікації штатних фахівців-юристів як в органах публічної влади, так і в осіб, які здійснюють професійну діяльність та є суб'єктами надання публічних послуг (адвокати, нотаріуси, експерти та ін.).

#### Використана література :

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.
4. Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги: наказ Міністерства юстиції України від 02 липня 2012 року № 957/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12>.
5. Про внесення змін до Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги: наказ Міністерства юстиції України від 24 травня 2016 року № 1487/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0771-16>.
6. Про затвердження Типових положень про структурні підрозділи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Координаційного центру з надання правової допомоги: наказ Координаційного центру з надання правової допомоги від 22 вересня 2016 року № 181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua/images/legislation/181.pdf>.
7. Біггелар П., Хріптієвські Н., Патерсон А., Банчук О., Токарєв Г. Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи / П. Біггелар, Н. Хріптієвські, А. Патерсон, О. Банчук, Г. Токарєв // Інформаційний дайджест Безоплатна правова допомога в Україні. – 2016. – № 18. – С. 4–14.
8. Вишневський А. В. 5 років в системі безоплатної правової допомоги: досягнення і майбутнє / А. В. Вишневський // Вісник асоціації правників України. – 2016. – № 7–8. – С. 4–7.
9. Вишневський А.В. Проблеми і нові можливості сторони захисту у контексті надання безоплатної правової допомоги / А. В. Вишневський // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 4 (5). – С. 75–80.
10. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб / В. М. Сороко // НАДУ. – Київ. – 2008. – С. 104.
11. Яновська О. Г. Європейські стандарти надання безоплатної правової допомоги в кримінальному судочинстві: Проблеми реалізації в Україні / О. Г. Яновська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6. том 2. – С. 199–202.
12. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»: Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
13. Проект Закону «Про перелік адміністративних послуг» № 3319 від 12.10.2015

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56815](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56815).

14. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін. ; за заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.

15. Легеза Є. О. Особливості реформування надання публічних послуг в Україні / Є. О. Легеза // Право і суспільство. – № 3. – 2016. – С. 117–121.