

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2023.15>

А. А. Шовкун
orcid.org/0000-0002-1169-1455
аспірантка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ ТА ЇХ ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ

Постановка проблеми. Надання безоплатної правової допомоги (далі – БПД) – це сукупність процесів та процедурних дій, які здійснюються уповноважені на те суб'єкти. Як зазначає В.К. Колпаков, управлінська система функціонує завдяки тому, що суб'єкт управління впливає на його об'єкт. Внаслідок цього об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей та організаційних особливостей [11, с. 8]. Складність управління системою надання БПД полягає, зокрема, в тому, що вона характеризується багатоманітним суб'єктним складом, особливими завданнями, які вони виконують, та принципами, на яких ґрунтується їх діяльність. Забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, які здійснюють управління системою надання БПД в Україні, є однією із пріоритетних цілей, яка наразі стоїть перед державою.

Ступінь розробки проблеми. Питання управління системою надання БПД та ролі в ній суб'єктів управління є недостатньо дослідженим. Окремі праці В. Авер'янова, О. Артем'єва, А. Іванової, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, А. Куліш присвячені розвитку інституту БПД. Однак, правове поле наукових досліджень, які б повною мірою розкривали особливості кожного із суб'єктів управлінської системи надання БПД в їх сукупності та окремо, є недостатньо наповненим.

Метою даної статті є правовий аналіз та ґрунтовне дослідження правового становища суб'єктів управління системою надання БПД, а також детальна характеристика їх повноважень, завдань та ролі в процесі управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. В структурі Закону України «Про безоплатну правову допомогу» суб'єктам управління системою надання БПД присвячений окремий розділ, який складається з трьох статей. Вказані статті закріплюють компетенцію уповноважених суб'єктів управління системою надання БПД.

Так, Розділом IV Закону України «Про безоплатну правову допомогу» визначено суб'єктний склад управління системою надання БПД, який включає Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції України, а також закріплено їх повноваження у сфері надання БПД. Окрема стаття

Розділу IV присвячена також питанню фінансування безоплатної правової допомоги [1].

Однак, повною мірою не можна стверджувати, що лише вказані суб'єкти управлінської діяльності мають виключні повноваження в сфері управління системою надання БПД, яка є достатньо розгалуженою та складною. У даному випадку мова йтиме лише про органи управління, управлінські функції яких прямо визначені Законом та/або які мають прямий чи опосередкований управлінський вплив на їх діяльність.

Постійний розвиток та прогресивність суспільних відносин, які виникають у сфері надання БПД, в тому числі активна нормотворча політика, зміни в суспільному житті громадян, які виникають в умовах безперервної глобалізації, безпосередньо зумовлюють виникнення нових проблемних питань, які потребують вирішення та ефективного врегулювання, в тому числі суб'єктами управління, які відіграють важливу роль в системі надання БПД.

Крім того, суб'єкти управління системою надання БПД включають в себе органи, які здійснюють функціональне обслуговування та забезпечення ефективної роботи суб'єктів управління: інформаційно-технологічне, організаційно-господарське та методологічне забезпечення, діловодство тощо, та є необхідною та надважливою складовою процесу управлінської діяльності.

При цьому, варто підкреслити, що кожен із суб'єктів управління системи БПД, який належить до відповідного структурного рівня, має власні визначені законодавчо завдання та повноваження.

В.В. Сахнюк пропонує суб'єктів, що беруть участь в організації діяльності системи надання БПД, розділити на тих, що наділені загальною компетенцією (Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України), та тих, що володіють спеціальною компетенцією (Координаційний центр з надання правової допомоги, суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги та суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги) [112, с. 212–213].

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади знаходиться на найвищому рівні управлінської ієрархії системи надання БПД і у своїй діяльності керується, зокрема,

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та відповідно до статті 20 вказаного Закону забезпечує проведення державної правової політики, створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню, здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи БПД [2].

При цьому Кабінет Міністрів України є своєрідним «модератором» управління системою надання БПД, адже на нього покладені повноваження щодо участі у визначенні основних напрямів державної політики в галузі забезпечення громадян якісною БПД.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та, в тому числі, через міністерства, координує та контролює їх діяльність.

На думку С. Бреуса повноваження Кабінету Міністрів України у сфері надання безоплатної правової допомоги носять системоутворюючий та нормативний характер [15, с. 31].

Так, у сфері надання БПД на Кабінет Міністрів України покладені повноваження, зокрема, щодо затвердження порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги (далі – БВПД) [3]; встановлення порядку і умов укладення контрактів/договорів з адвокатами, які надають БВПД на постійній та тимчасовій основах [4]; встановлення порядку інформування центрів з надання БВПД про випадки затримання осіб [5]; оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу [6] тощо.

Як зазначає В.В. Сахнюк, в системі суб'єктів надання безоплатної правової допомоги Кабінет Міністрів України є суб'єктом публічного адміністрування, що володіє загальною управлінською компетенцією, яка проявляється в нормотворчих та організаційно-регулятивних повноваженнях щодо системи надання безоплатної правової допомоги [10, с. 307].

Крім того, Кабінет Міністрів України несе відповідальність за прийняття підзаконних нормативно-правових актів та документів стратегічного характеру, що стосуються функціонування системи надання БПД, а також забезпечення міжвідомчої взаємодії, пов'язаної з правовою допомогою. Також Кабінет Міністрів України затверджує положення про Координаційний центр з надання правової допомоги (далі – Координаційний центр), який є державною установою та самостійною структурною одиницею системи надання БПД [7].

У свою чергу діяльність всієї державної системи надання громадянам БПД не тільки координується, але й контролюється державними

органами. На державному рівні таким органом є Міністерство юстиції України. В структурі Кабінету Міністрів України безпосередньо питаннями надання безоплатної правової допомоги займається Міністерство юстиції України, яке і здійснює загальне управління вказаною сферою.

Цікавою є думка С.Є. Тюріна, що фактично від Міністерства юстиції України залежить формування належного за якістю правового поля в державі [12, с. 67]. При цьому Будецький Р.В. вважає Міністерство юстиції України так званим «класичним» міністерством, без якого практично неможливою є діяльність демократичної держави у правовій сфері і забезпеченні верховенства права [13, с. 30].

Міністерство юстиції України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи Мін'юсту [8].

Відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» Міністерство юстиції України, зокрема, забезпечує координацію діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації політики держави у сфері надання БПД, проведення конкурсів для залучення адвокатів для надання БВПД; відповідає за впровадження та функціонування системи БВПД; утворює центри з надання БВПД; надає методичну допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо надання безоплатної первинної правової допомоги; затверджує стандарти якості надання БПД, 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 БВПД; встановлює порядок ведення Координаційним центром Реєстру адвокатів, які надають БВПД; аналізує практику застосування цього Закону; співпрацює з центральними органами виконавчої влади з питань реалізації цього Закону тощо [1].

З метою формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи БПД, забезпечення її доступності та якості та на виконання вимог Закону України «Про безоплатну правову допомогу» у 2012 році було утворено Координаційний центр з надання правової допомоги з віднесенням його до сфери управління Міністерства юстиції України. Натомість, Міністерству юстиції України було доручено утворити комісію з ліквідації Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції і забезпечити його ліквідацію у встановленому законодавством порядку.

Міністерство юстиції України є органом виконавчої влади, уповноваженим на створення системи БВПД через Координаційний центр. Варто підкреслити, що повноваження щодо загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та БВПД Міністерство юстиції України здійснює за участю Координаційного центру.

Згідно чинного законодавства Координаційний центр належить до сфери управління Міністерства юстиції України та діє на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 504 від 06 червня 2012 року «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції» [7].

Координаційний центр є певним адміністратором в системі надання БПД і фактично створює відповідні та належні умови для отримання якісної БПД. Основні завдання Координаційного центру визначені пунктом 12 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги [7]. Також В.В. Сахнюк пропонує розглядати Координаційний центр як орган спеціального управління, який здійснює повноваження організаційно-координаційного, експертно-аналітичного, інформаційного та контролюючого характеру [10, с. 309].

Координаційний центр має власну структуру, до якої входять управління, відділи та сектори. За достатньо тривалий період роботи Координаційного центру ним було ухвалено вагому кількість організаційно-розпорядчих документів, які, зокрема, спрямовані на здійснення ефективної та якісної роботи системи БПД. Очолює Координаційний центр директор, який призначається на посаду і звільняється з посади Міністром юстиції України.

При цьому Координаційний центр у межах власних повноважень видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Як зазначає Е.В. Магаррамлі, значну частину питань, пов'язаних з моделюванням та організаційним забезпеченням оновленої системи надання БПД було вирішено саме наказами Координаційного центру надання правової допомоги [14, с. 72], які приймаються у формі рішень організаційно-розпорядчого характеру з основних питань діяльності Координаційного центру, та/або адміністративно-господарських чи кадрових питань.

Варто погодитися, з Н. Рогатинською, що створення такого роду органу дало початок налагодженню співпраці між державою та суспільством, а головне побудові містків довіри до органів державної влади [115, с. 163].

З метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері надання безоплат-

ної правової допомоги, незалежності та прозорості управління системою надання безоплатної правової допомоги Міністерством юстиції України було утворено Наглядову раду Координаційного центру (далі – Наглядова рада), яка здійснює свою діяльність на підставі Положення «Про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги», затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 14 серпня 2019 року № 2551/5 [9]. Діяльність Наглядової ради спрямована на забезпечення рівного доступу до правосуддя, реалізацію громадянами свого права на захист та належну, якісну правову допомогу надану компетентними суб'єктами. При цьому організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Наглядової ради здійснюється Координаційним центром. Хоча Наглядова рада відповідно до Положення створена Міністерством юстиції України, однак свою роботу вона здійснює в межах Координаційного центру, має тісний робочий взаємозв'язок з його директором та взаємодіє зі структурними підрозділами Координаційного центру.

Важливо, що для ефективного функціонування системи суб'єктів управління системою надання БПД, необхідно забезпечити її відповідними кадрами та ефективним управлінським кадровим потенціалом. Останній визначається професійним рівнем працівників системи надання безоплатної правової допомоги, здатністю відповідних працівників за наявності необхідних знань та умінь виконувати покладені на них функції з надання правових послуг.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Органи управління відіграють важливу роль в забезпеченні громадян належною та якісною правовою допомогою, оскільки відповідають за розробку та удосконалення законодавства у вказаній сфері; здійснюють загальне адміністрування суб'єктів надання БПД (первинної та вторинної), координують їх взаємодію, встановлюють порядок та умови реалізації окремих механізмів, таких як: укладення контрактів/догорів з адвокатами та проведення конкурсів тощо. З аналізу основних завдань та структури органів управління системою надання БПД вбачається, що вони не здійснюють свою діяльність самостійно, а тісно взаємодіють між собою, при цьому не перебирають на себе додаткові повноваження чи компетенцію. Без органів управління та їх керівного складу неможливо досягнути бажаного, очікуваного результату, на який покладаються громадяни при потребі вирішення необхідних їм питань. Саме тому кожен із суб'єктів управління має своє особливе та вагоме значення в процесі надання БПД.

Література

1. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3460-17> (дата звернення: 28.12.2022).

2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-18> (дата звернення: 28.12.2022).

3. Порядок і умови проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. № 1362. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1362-2011-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2023).

4. Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/8-2012-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2023).

5. Порядок інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. № 1363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.01.2023).

6. Порядок оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/465-2014-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2023).

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 06.06.2012 р. № 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/504-2012-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2023).

8. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.01.2023).

9. Про затвердження Положення про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги : Наказ Міністерства юстиції України від 14.08.2019 р. № 2551/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0932-19> (дата звернення: 04.01.2023).

10. Сахнюк В.В. Суб'єкти публічного адміністрування системою безоплатної правової допомоги: загальнотеоретичний аспект. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 306–310.

11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. К61 Адміністративне право України: підручник. Київ.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

12. Тюрін С. Є. Деякі особливості адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. *Європейські перспективи*. 2013. № 4 (2013). С. 66–70.

13. Будецький Р. В. Міністерство юстиції України: до проблеми визначення адміністративно-правового статусу. *Юрист України*. 2014. № 3. С. 29–36.

14. Магарамлі Е. В. Адміністративно-правові засади надання безоплатної правової допомоги в Україні. URL: <http://univd.edu.ua/files/articles/163288/thesis.pdf> (дата звернення: 05.01.2023).

15. Бреус С. Інституційне забезпечення конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу в Україні. In: *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. №. 6-2(28), pp. 29–32. ISSN 2345-1130.

Анотація

Шовкун А. А. Суб'єкти управління системою надання безоплатної правової допомоги в Україні та їх правове становище. – Стаття.

У статті детально охарактеризовано суб'єктний склад управління системою надання безоплатної правової допомоги, визначений Законом України «Про безоплатну правову допомогу». Так, відповідно до норм Закону України «Про безоплатну правову допомогу» суб'єктами управління системою надання безоплатної правової допомоги є Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції України. Однак, детальний аналіз законодавства, зокрема, нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання управління системою надання безоплатної правової допомоги, дає можливість зробити висновок, що не тільки Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції України мають виключні повноваження в сфері управління системою надання безоплатної правової допомоги. Разом з тим, їхня діяльність неможлива без органів, які здійснюють їх функціональне обслуговування, оскільки вони мають безпосередній вплив на результат роботи суб'єктів управління. Крім того, у статті акцентовано увагу на важливості функціонування Кабінету Міністрів України, який знаходиться на найвищому рівні управлінської ієрархії системи надання безоплатної правової допомоги, Міністерства юстиції України, яке здійснює загальне управління вказаною сферою правового регулювання, та Координаційного центру з надання правової допомоги, який фактично створює відповідні та належні умови для отримання якісної безоплатної правової допомоги. Також, досліджено їхні основні завдання в сфері надання безоплатної правової допомоги та особливості повноважень, мету їх діяльності та особливості внутрішньої структури роботи. При цьому, наголошено на важливості функціонування Наглядової ради Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги задля здійснення незалежного та прозорого управління системою та забезпечення її відповідними кадрами та ефективним управлінським кадровим потенціалом. Підкреслено важливість діяльності кожного із суб'єктів управління, оскільки саме управлінська складова має першочергове значення в процесі функціонування системи надання безоплатної правової допомоги громадянам.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, система, управління, суб'єкти управління, надання безоплатної правової допомоги.

Summary

Shovkun A. A. Subjects of management of the system of providing free legal aid in Ukraine and their legal status. – Article.

The scientific article describes in detail the subject structure of the management of the system of providing free legal aid defined by the Law of Ukraine “On Free Legal Aid”. Thus, in accordance with the Law of Ukraine “On Free Legal Aid” the subjects of management of the system of providing free legal aid are the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Justice of Ukraine. However, a detailed analysis of

the legislation, in particular legal regulations governing certain issues of managing the free legal aid system, makes it possible to make a conclusion that not only the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Justice of Ukraine have the exclusive authority in the system of providing free legal aid. At the same time, their activities are impossible without the bodies which provide their substantive servicing, since they have a direct influence on the results of the work of management entities. Besides, the article emphasizes the importance of functioning of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which is at the highest level of management hierarchy of the system of providing free legal aid, the Ministry of Justice of Ukraine, which performs general management of the mentioned sphere of legal regulation, and the Coordination Centre for Legal Aid Provision, which actually creates appropriate and proper conditions for

obtaining quality free legal aid. Furthermore, we have analyzed their main tasks in the sphere of providing free legal aid and the features of their powers, the purpose of their activities and the peculiarities of the internal work structure. At the same time, the article highlights the importance of functioning of the Supervisory Board of the Coordination Centre for Legal Aid Provision for independent and transparent management of the system and providing it with appropriate personnel and effective management of human resources. The author of the article emphasizes the importance of the activity of each of the subjects of management because the management component is of paramount importance in the process of functioning of the system of providing free legal aid to citizens.

Key words: free legal aid, system, management, subjects of management, provision of free legal aid.