

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.57>

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СИСТЕМОЮ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Сахнюк В.В.,

старший викладач кафедри правових природоохоронних дисциплін
Національний університет водного господарства та природокористування,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5531-024X>

Сахнюк В.В. Суб'єкти публічного адміністрування системою безоплатної правової допомоги: загальнотеоретичний аспект.

У статті досліджено повноваження суб'єктів публічного адміністрування системою безоплатної правової допомоги. Встановлено, що публічне адміністрування здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України та Координаційний центр. Охарактеризовано місце Кабінету Міністрів України в системі управління системою безоплатної правової допомоги. Доведено, що Кабінет Міністрів України володіє загальною управлінською компетенцією, яка проявляється в нормотворчих та організаційно-регулятивних повноваженнях щодо системи надання безоплатної правової допомоги. В свою чергу Міністерство юстиції України здійснює загальне управління системою безоплатної правової допомоги, виконуючи при цьому повноваження організаційного, правотворчого та нормативного, координаційного та консультативного характеру в системі забезпечення права на безоплатну правову допомогу.

Особливу увагу приділено повноваженням Координаційного центру, який є органом спеціального управління та здійснює повноваження організаційно-координаційного, експертно-аналітичного, інформаційного та контролюючого характеру.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування системою безоплатної правової допомоги являю собою цілеспрямовану діяльність уповноважених органів, спрямовану на забезпечення права на безоплатну правову допомогу. Система суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування характеризується наступними імманентними ознаками: по-перше, включає Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України та Координаційний центр; по-друге, на відмінно від інших систем публічного адміністрування вона не є розгалуженою, по-третє, вона включає суб'єктів, що володіють загальною управлінською компетенцією та спеціальною; по-четверте, сфера суспільних відносин стосовно якої здійснюється публічне адміністрування є специфічною і включає позитивне зобов'язання держави щодо забезпечення права на безоплатну правову допомогу.

Ключові слова: публічне адміністрування, безоплатна правова допомога, суб'єкти публічного адміністрування, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Координаційний центр.

Sakhniuk V.V. Subjects of public administration through the system of free legal aid: general theoretical aspect.

The article examines the powers of public administration subjects through the system of free legal aid. It was established that public administration is performed by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine and the Coordination Center. The place of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the management system of the free legal aid system is characterized. It has been proven that the Cabinet of Ministers of Ukraine possesses general managerial competence, which is manifested in the rule-making and organizational-regulatory powers regarding the system of providing free legal aid. The article establishes that the Ministry of Justice of Ukraine carries out general management of the system of free legal aid, at the same time exercising organizational, law-making and normative, coordination and advisory powers in the system of ensuring the right to free legal aid.

Special attention was paid to the powers of the Coordination Center, which is a special management body and exercises powers of an organizational, coordinating, expert-analytical, informational, and controlling nature.

It was concluded that public administration through the system of free legal aid is a purposeful activity of authorized subjects aimed at ensuring the right to free legal aid.

The system of entities that carry out public administration is characterized by the following immanent features: first, it includes the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine and the Coordination Center; secondly, in contrast to other systems of public administration, it is not extensive; thirdly, it includes subjects possessing general and special management competence; fourthly, the sphere of social relations in relation to which public administration is carried out is specific and includes a positive obligation of

the state to ensure the right to free legal aid.

Key words: public administration, free legal aid, subjects of public administration, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, Coordination Center.

Постановка проблеми. Стаття 3 Конституції України декларує пріоритет прав і свобод людини, а також визначає, що їх забезпечення є головним обов'язком держави. Провідне місце серед прав належить праву на безоплатну правничу допомогу, закріпленому в статті 59 Конституції України. Гарантування цього права є важливим з точки зору забезпечення в тому числі інших прав людини, розвитку України як правової держави. Одним із аспектів забезпечення права на безоплатну правову допомогу є ефективно публічне адміністрування системою безоплатної правової допомоги за допомогою її суб'єктів, адже саме держава через певну систему органів бере на себе зобов'язання щодо втілення цього права у життя.

Стан опрацювання. Загалом питання публічного адміністрування системою безоплатної правової допомоги є малодослідженим, однак окремі елементи управління, в тому числі діяльність суб'єктів вивчали Я.Я. Буряк, В.М. Гнатюк, З.В. Гбур, Д.Д. Іваненко, І.С. Ковальчук та інші.

Метою статті є аналіз повноважень та особливостей суб'єктів публічного адміністрування системою безоплатної правової допомоги.

Виклад основного матеріалу. У наукових колах публічне адміністрування переважно розглядають як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної спільноти, об'єднаної у межах території держави; б) як механізм реалізації державної політики; в) як діяльність органів публічної влади (або державних органів та органів місцевого самоврядування), спрямована на досягнення загальносуспільних цілей [3, с. 223]. Однією із сфер публічного адміністрування є сфера надання безоплатної правничої допомоги. До системи суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування, на наш погляд, варто віднести Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України та Координаційний центр. Розглянемо детальніше їх публічно-владні повноваження.

Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі центральних органів виконавчої влади, який на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження України [14]. Метою функціонування Кабінету Міністрів України як суб'єкта публічної адміністрації є забезпечення публічних інтересів, а також здійснен-

ня належного публічного адміністрування в тих сферах суспільних відносин, у межах яких його наділено повноваженнями [8, с. 81].

Нормотворчі повноваження Кабінету Міністрів України щодо забезпечення права на безоплатну правову допомогу проявляються, зокрема, через прийняття акту нормативного характеру – постанови. Так, Кабінет Міністрів України затверджує порядок і умови проведення конкурсу та вимоги до професійного рівня адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги [11], затверджує положення про Координаційний центр з надання правової допомоги.

Крім того, Кабінет Міністрів України має також повноваження організаційно-регулятивного характеру щодо, по-перше, співпраці центрів з надання безоплатної правової допомоги з адвокатами (встановлює порядок укладення контрактів на постійній основі та договорів на тимчасовій, розмір та оплати діяльності суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги); по-друге, співпраці центрів з надання безоплатної правової допомоги з органами досудового розслідування в частині інформування про випадки затримання осіб.

Таким чином, 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.

Міністерство юстиції України в свою чергу здійснює загальне управління системою як первинної, так і вторинної правової допомоги. Його повноваження визначені в статті 28 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 року № 3460-VI можна поділити на чотири групи.

Першу групу складають повноваження організаційного характеру. Міністерство юстиції України здійснює загальне управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги; відповідає за впровадження та функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги; утворює центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; забезпечує проведення конкурсів головними управліннями юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі для залучення адвокатів для надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Друга група це повноваження координаційного характеру: забезпечує координацію діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації політики держави у сфері на-

дання безоплатної правової допомоги; співпрацює з центральними органами виконавчої влади з питань реалізації цього Закону.

Третя група охоплює повноваження правотворчого та нормативного характеру, а саме затверджує Типове положення про установи з надання безоплатної первинної правової допомоги; затверджує порядок та критерії залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; затверджує Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; затверджує стандарти якості надання безоплатної правової допомоги; подає до Кабінету Міністрів України проекти законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання безоплатної правової допомоги. Встановлює порядок ведення Координаційним центром з надання правової допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

Так, Наказом Міністерства юстиції України від 25 лютого 2014 року затверджені стандарти якості надання безоплатної правової допомоги в кримінальному процесі. 2017 році Міністерством юстиції України затверджені стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги в цивільному, адміністративному процесі та представництво в кримінальному процесі. Як зазначає Я. Я. Буряк, ці стандарти передбачають комплекс основних характеристики моделі гарантованого державного захисту, передбачених міжнародними правовими актами, законодавством України, у межах яких узгоджено правову позицію суб'єкта права на безоплатну вторинну правову допомогу (клієнта), адвокат є незалежним в обранні правової позиції для здійснення активного та розумного захисту прав, свобод та законних інтересів всіма дозволеними законом способами [1, с. 179].

Остання четверта група повноважень стосується консультативних дій Міністерства юстиції України, адже саме міністерство надає методичну допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування з питань, що стосуються надання безоплатної первинної правової допомоги.

Отже, Міністерство юстиції України здійснює загальне управління системою безоплатної правової допомоги, виконуючи при цьому повноваження організаційного, правотворчого та нормативного, координаційного та консультативного характеру в системі забезпечення права на безоплатну правову допомогу.

Органом спеціального управління, на наш погляд, є Координаційний центр з надання правової допомоги, який діє на основі положення [9]. Аналіз Положення про Координаційний центр правової допомоги, затверджений від 6 червня

2012 року № 504 дозволяє нам виділити певні групи його завдань та кореспондуючі їм повноваження, що на наше переконання, дозволить більш наглядно зрозуміти основні завдання діяльності Координаційного центру.

Так, першу групу завдань складають організаційно-координаційні – це група повноважень щодо управління системою безоплатної правової допомоги (зокрема, утворення центрів та організаційне забезпечення їх діяльності), а також налагодження взаємодії між центрами. До цієї групи повноважень віднесено:

1. Управління системою безоплатної вторинної правової допомоги. Зокрема, саме Координаційний центр забезпечує за рішенням Мін'юсту утворення регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, у тому числі міжрегіональних ресурсно-комунікаційних (правових) платформ, як своїх територіальних відділень та затверджує Регламент цих центрів.

2. Координація діяльності спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правової допомоги та інші координаційні завдання. Це, зокрема, взаємодія з Наглядовою радою Координаційного центру; взаємодія з іноземними та міжнародними організаціями, а також їх представництвами в Україні з питань, що належать до його компетенції; взаємодія з громадськими організаціями з метою збирання, проведення аналізу, узагальнення, обговорення та використання кращих напрацювань з питань надання безоплатної правової допомоги.

Друга група – це експертно-аналітичні завдання. Сюди належить група повноважень щодо забезпечення компетентної діяльності кадрів, єдності застосування норм права, моніторингу діяльності центрів та надання методичних рекомендацій з метою удосконалення чинних та впровадження нових стандартів і процедур у сфері надання безоплатної правової допомоги. Ця група по-суті є найбільшою і включає: аналіз практики застосування з питань надання безоплатної правової допомоги; розробка та затвердження стандартів якості, організація підвищення кваліфікації адвокатів.

Наступну групу повноважень складають інформаційні – група повноважень щодо інформування населення про можливості безоплатної правової допомоги та забезпечення її інформаційно-аналітичної діяльності. Так, Координаційний центр забезпечує впровадження сучасних інформаційних технологій у сфері надання безоплатної правової допомоги; забезпечує заснування друкованих засобів масової інформації, видання та розповсюдження книг, іншої друкованої продукції, у тому числі на платній основі, виготовлення та розміщення соціальної реклами, виготовлення, тиражування

і розповсюдження відео- та аудіопродукції [9].

Окреме місце серед повноважень Координаційного центру займає правотворча група повноважень, яка окреслює компетенцію Координаційного центру щодо розробки нормативно-правових актів у сфері надання безоплатної правової допомоги та участі у формуванні державної політики.

Остання група повноважень – контролюючі – охоплюються проведенням перевірки діяльності центрів з надання безоплатної правової допомоги, веденням реєстрів та прийняттям рішень про виключення адвокатів з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

На сьогодні до складу Координаційного центру входять такі структурні одиниці: керівництво (директор, перший заступник, заступник, головний бухгалтер); управління правового аналізу та експертизи; управління забезпечення доступу до правової допомоги; управління забезпечення якості правової допомоги; юридичне управління; управління координації системи надання безоплатної правової допомоги; управління інформаційних технологій та аналізу даних; організаційне управління; управління комунікацій; відділ правопросвітництва; управління розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації; управління стратегічного планування та фінансів; інформаційно-аналітичний відділ; відділ міжнародного співробітництва; відділ розвитку людських ресурсів; управління розвитку людських та інформаційних ресурсів у сфері надання правової допомоги; Київська, Дніпровська, Львівська, Одеська, Харківська міжрегіональні ресурсно-комунікаційні платформи; відділ бухгалтерського обліку та фінансової звітності; управління внутрішнього аудиту; відділ запобігання корупції; сектор з охорони праці, мобілізаційної роботи та цивільного захисту [6; 4, с. 120-121].

Отже, Координаційний центр це орган спеціального управління, який здійснює повноваження організаційно-координаційного, експертно-аналітичного, інформаційного та контролюючого характеру.

Свій досвід публічного адміністрування системою безоплатної правової допомоги мають інші країни. Так, в Казахстані, Молдові, Литві, Латвії, Грузії створено окремий орган, що здійснює управління наданням безоплатної правової допомоги. У Молдові це Національна рада з гарантованої державою юридичної допомоги, у Литві – Координаційна рада з питань гарантованої державою правової допомоги, у Латвії – Управління безоплатної юридичної допомоги, у Грузії – Служба юридичної допомоги. Лише в Естонії не створено окремий орган управління наданням безоплатної правової допомоги, а роз-

поділено обов'язки з управління наданням безоплатної правової допомоги між міністерствами юстиції, фінансів, Колегією адвокатів, керівництвом адвокатських контор. Причому з прийняттям Закону роль Колегії адвокатів в Естонії зростає, а суди, прокуратура та органи слідства є органами, що приймають рішення про необхідність надання безоплатної юридичної допомоги [5, с. 224]. На наше переконання система суб'єктів публічного адміністрування безоплатної правової допомоги є організованою на належному рівні і виконує свої завдання щодо забезпечення права на безоплатну правову допомогу.

Висновки. Публічне адміністрування системою безоплатної правової допомоги являю собою цілеспрямовану діяльність уповноважених органів, спрямовану на забезпечення права на безоплатну правову допомогу. Система суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування характеризується наступними іманентними ознаками: по-перше, включає Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України та Координаційний центр; по-друге, на відмінно від інших систем публічного адміністрування вона не є розгалуженою, по-третє, вона включає суб'єктів, що володіють загальною управлінською компетенцією та спеціальною; по-четверте, сфера суспільних відносин стосовно якої здійснюється публічне адміністрування є специфічною і включає позитивне зобов'язання держави щодо забезпечення права на безоплатну правову допомогу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Буряк Я.Я. Діяльність Міністерства юстиції України як органу публічної влади зі створення системи безоплатної вторинної правової допомоги, що спрямована на захист прав та законних інтересів осіб. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 177–181.
2. Ганюк В.М., Гбур З.В. Організаційно-правовий аспект реалізації права громадян на безоплатну правову допомогу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 20. С. 63–70.
3. Зіборєва О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Серія Право. Випуск 64. С. 220–223.
4. Іваненко Д.Д. Адміністративно-правові засади діяльності центрів безоплатної правової допомоги в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 118–124.
5. Ковальчук І.С. Досвід зарубіжних країн з надання безоплатної правової допомоги: проблеми реалізації в Україні. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнародного наукового конференції проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. ре-

- гіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 223-225.
6. Команда центру. *Координаційний центр з надання правової допомоги*. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/tsentry/koordynatsijnyj-tsentri/teams> (дата звернення: 25.10.2022).
 7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
 8. Панфілов О.Є., Калімбет А.Л. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Випуск 2 (37). С. 79–83.
 9. Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги: постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 року № 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-%D0%BF#n17> (дата звернення: 25.10.2022).
 10. Положення про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України від 14.08.2019 року № 2551/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0932-19#Text> (дата звернення: 25.10.2022).
 11. Порядок і умови проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1362 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 року № 575). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1362-2011-%D0%BF#n93> (дата звернення: 12.11.2022).
 12. Про безоплатну правову допомогу Закон України від 02.06.2011 року № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
 13. Про Кабінет Міністрів України : Постанова Верхов. Ради України від 14.04.2016 р. № 1093-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19> (дата звернення: 12.11.2022).