

МАГАРРАМЛІ Е. В.,
аспірант кафедри державно-правових
дисциплін, міжнародного права
і права Європейського Союзу
(Харківський національний педагогічний
університет імені Г. С. Сковороди)

УДК 342.92(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.27>

СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ: СИСТЕМА ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Автором обґрунтовано прикладне значення окреслення системи суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги, яке полягає в тому, що така систематизація дасть змогу сформулювати їх вичерпний перелік, з'ясувати компетенцію, встановити зв'язки між суб'єктами в середині системи та поза її межами, визначити місце і роль кожного із суб'єктів у сфері надання безоплатної правової допомоги. Зауважено, що систему надання безоплатної первинної правової допомоги становлять лише ті суб'єкти, що безпосередньо надають первинну та вторинну безоплатну правову допомогу, а не створюють відповідні умови.

Визначено систему суб'єктів з надання безоплатної первинної правової допомоги, котра складається з конкретних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, до яких запропоновано віднести: 1) громадські приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги (утворені при Головних територіальних управліннях юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також інших центральних та місцевих органах виконавчої влади); 2) територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи (юридичні департаменти чи відділи); старости; районні, районні в містах та обласні ради та інші органи самоорганізації населення; 3) спеціалізовані установи з надання безоплатної правової допомоги; 4) юридичних осіб приватного права (непідприємницькі товариства, установи, приватні підприємства та підприємства колективної власності, їх відокремлені підрозділи, зокрема філії та представництва); 5) регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 6) дистанційні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 7) мобільні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 8) фізичних осіб.

Ключові слова: суб'єкти надання безоплатної правової допомоги, безоплатна первинна правова допомога, органи місцевого самоврядування, центри з надання безоплатної правової допомоги, дистанційні пункти, мобільні пункти, система.

Maharramli E. V. Subjects of free primary legal aid: system and their characteristics

The author substantiates the applied value of the system of entities providing free primary legal aid, namely, that such systematization will allow them to form an exhaustive list, clarify competencies, establish links between entities within the system and beyond, determine the place and role of each of the entities in the provision of free legal help. It is noted that the system of providing free primary



legal assistance is only those entities that directly provide primary and secondary legal assistance, and do not create the appropriate conditions.

A system of subjects for the provision of free primary legal aid has been defined, which consists of specific government bodies, local self-government bodies, legal entities and individuals, which are proposed to include: 1) public receptions for the provision of free primary legal aid (formed at the Main Territorial Directorates of Justice of the Ministry of Justice Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, in areas, cities of Kiev and Sevastopol, as well as other central and local authorities pure power); 2) territorial communities; rural, township, city councils and executive bodies (legal departments or divisions) of the headman; district, district in cities and regional councils and other bodies of self-organization of the population; 3) specialized agencies for the provision of free legal assistance; 4) legal entities of private law (non-entrepreneurial companies, institutions, private enterprises and enterprises of collective ownership, their separate units, in particular branches and representative offices) 5) regional and local centers for the provision of free secondary legal assistance; 6) remote consultation points of access to free legal aid; 7) mobile consultation points of access to free legal aid; 8) individuals.

Key words: *entities providing free legal aid, free primary legal aid, local authorities, centers for the provision of free legal aid, remote points, mobile points, system.*

Вступ. Становлення інституту надання безоплатної правової допомоги, забезпечення його функціонування та розвитку неможливе без формування суб'єктів, до компетенції яких буде віднесено безпосереднє надання відповідного виду правової допомоги. У даному контексті особливого значення набуває той факт, що безоплатна правова допомога являє собою державну гарантію забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, а тому можливість її отримання населенню повинна бути забезпечена на всій території країни, а самі правові послуги – відповідати стандартам якості та доступності. З цією метою в Плані дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. було заплановано створення та «забезпечення належної функціонування розгалуженої мережі установ з надання безоплатної первинної правової допомоги та надання всіх необхідних правових послуг відповідно до запитів населення» [1] (до кінця 2020 р.). Одночасно досягнення поставленої цілі неможливе без визначення конкретних суб'єктів, основним завданням яких є надання безоплатної правової допомоги, множинність яких складає відповідну систему, де кожному елементу (суб'єкту надання правової допомоги) відведено конкретне місце.

Незважаючи на важливість питання, пов'язаного із становленням системи суб'єктів з надання безоплатної правової допомоги, в тому числі первинної, вона не отримала належного висвітлення в сучасній науці адміністративного права. Окремі суб'єкти надання правової допомоги були досліджені М.О. Польською в межах загальної характеристики суб'єктів відносин безоплатної правової допомоги, а також В. В. Заборовським який розглядав адвоката як суб'єкт надання професійної правничої допомоги. Між тим у цих наукових роботах не було визначено систему суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, проте їх положення лягли в основу даного дослідження разом із теоретичними здобутками щодо характеристики змісту системи як юридичної категорії (В.К. Колпаков, В.В. Шуба).

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення та характеристика суб'єктів, що надають безоплатну первинну правову допомогу в Україні.

Результати дослідження. Слово система має багато значень – це: «порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації побудова чого не будь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; будова, структура, що становить єдність



закономірно розташованих та функціонуючих частин» [2, с. 1320–1321]. Наведемо думку В.К. Колпакова який аналізуючи існуючі системи в праві акцентує увагу на сукупності їх ознак, зокрема єдності «по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків з середовищем, характер яких робить її підсистемою іншої, більш складної системи» [3, с. 29]. Наведені розуміння з того чи іншого боку характеризують поняття «система» як цілісне утворення, що складається з упорядкованих складових елементів, наявність яких і забезпечує її існування. Саме цей зміст було покладено в основу систематичного методу, що використовується під час різноманітних досліджень у сфері юриспруденції. Використання такого підходу для окреслення системи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, насамперед дасть змогу сформувати вичерпний їх перелік, з'ясувати компетенцію, встановити зв'язки між суб'єктами в середині системи та поза її межами, визначити місце і роль кожного з суб'єктів в сфері надання безоплатної правової допомоги.

Досліджуючи сферу надання безоплатної правової допомоги зауважимо, що під час визначення системи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги не важливо чи вони є реальними або потенційними учасниками правових відносин. У такому контексті суб'єкти надання правової допомоги були розглянуті в наукових працях фахівців у різних галузях права, між тим в жодному з них не була висвітлена система суб'єктів, до компетенції яких віднесено надання безоплатної правової допомоги. Наприклад, метою дослідження М.О. Польської було визначено необхідність надання загальної характеристики суб'єктів які надають та отримують безоплатну правову допомогу. До перших були віднесені «органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи (первинна правова допомога), центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги й адвокати, внесені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» [5, с. 83], а перелік інших суб'єктів залежатиме від виду правової допомоги яку вони отримують. В.В. Заборовський збузив предмет дослідження до адвокатської монополії у сфері надання безоплатної правової допомоги та характеристику адвоката як суб'єкта її надання [6]. У цих дослідженнях суб'єкти надання безоплатної правової допомоги наведені або опосередковано або вибірково, а їх система залишилась поза увагою сучасної науки, незважаючи на те, що отримала законодавче закріплення.

У ст. 6-1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» останню представлено як систему, що складається з: «1) Координаційного центру з надання правової допомоги; 2) суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги» [7]. У свою чергу, названі суб'єкти, як уже нами було зазначено раніше, у сукупності становлять іншу систему – суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, котра є більш ширшою, ніж у наведеній статті та має більш складну структуру. Зокрема, це стосується Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги, який утворено «з метою формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи безоплатної правової допомоги, забезпечення її доступності та якості» (п. 1 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 червня 2012 р. № 504 [8]). Роль Координаційного центру з надання правової допомоги обумовлює специфіку його діяльності спрямовану на організацію роботи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, при чому сама установа останню не надає, а лише реалізує управлінську, нормативну, організаційну, установчу, науково-методичну, координаційну, контрольно-наглядову, аналітичну та інформаційну функції в зазначеній сфері. Таким чином, систему надання безоплатної правової допомоги становлять лише ті суб'єкти, що безпосередньо надають безоплатні правові послуги, а не створюють відповідні умови. Координаційний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги останню не надає, однак його територіальні відділення (центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги) надають населенню повний спектр правових послуг [9].

У ст. 9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» зазначено, що «суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є: 1) органи виконавчої влади;



2) органи місцевого самоврядування; 3) фізичні та юридичні особи приватного права; 4) спеціалізовані установи; 5) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги» [7].

Органами виконавчої влади, що надають первинну безоплатну правову допомогу є Головні територіальні органи Міністерства юстиції України, котрі «де-факто» діють у областях, а також містах Києві та Севастополі, а «де-юре» підлягають ліквідації [10]. Сьогодні на Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі покладено обов'язок щодо «організації та забезпечення роботи громадських приймалень з надання безоплатної первинної правової допомоги» (п. 4. 7 Про затвердження Положення про міжрегіональні управління затверджене наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5 [11]). Зауважимо, що в Україні створено понад 730 таких громадських приймалень [12], які функціонують переважно при головних територіальних органах юстиції. Проте це не означає, що громадські приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги створюються лише при органах Міністерства юстиції України. Також не виключено можливість їх утворення іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади з ініціативи та за умови наявності рішенням керівника такого органу.

Звернувшись до такої приймальні особа може отримати наступні види правової допомоги: «надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень ыз правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [13]. Прийом осіб, які бажають отримати безоплатну первинну правову допомогу здійснюється відповідно до затвердженого графіку. Наприклад, у громадській приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги при Головному територіальному управлінні юстиції у Харківській області здійснюється прийом осіб кожного вівторка та четверга [14].

Наступним суб'єктом надання безоплатної правової допомоги є органи місцевого самоврядування: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради, їх голови та виконавчі органи; старости; районні, районні в містах та обласні ради та інші органи самоорганізації населення. Проте не всі із перелічених суб'єктів наділені повноваженнями у сфері надання безоплатної правової допомоги, зокрема у ст. 38-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що повноваження в зазначеній сфері мають виконавчі органи сільських, селищних, міських рад щодо: утворення установ ыз надання безоплатної первинної правової допомоги, в тому числі внесення пропозицій про кількісний і якісний склад кадрового апарату; обсяги фінансування та матеріально-технічне забезпечення; здійснення контрольно-наглядової діяльності за роботою установ з надання безоплатної первинної правової допомоги в межах своєї територіальної компетенції, координації їх діяльності та систематичної взаємодії; розгляду та вирішення звернень, в т. ч. під час проведення особистого прийому громадян про надання безоплатної первинної правової допомоги; надання правових послуг у межах безоплатної первинної правової допомоги; «залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних і юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги; організація семінарів, конференцій із питань безоплатної первинної правової допомоги» [15]. На практиці безоплатна первинна правова допомога надається переважно виконавчими органами міських рад, їх юридичними департаментами чи відділами.

Первинну безоплатну правову допомогу також можуть надавати фізичні особи та юридичні особи приватного права – саме таке формулювання було передбачено законодавцем у п. 3 ч. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Поняття юридична особа приватного права є характерним для цивілістики, одночасно категорія фізична особа приватного права не вживається в юриспруденції. Юридична особа приватного права відрізняється від юридичної особи публічного права порядком створення: перша створюється на підставі установчих документів, тоді як створення другої відбувається на підставі «розпорядчого



акту Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» [16] (ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України). Цивільним законодавством передбачені й окремі організаційно правові форми юридичних осіб, серед яких: товариство (підприємницьке та непідприємницьке) й установа (наприклад, банк або страхова компанія).

Надання безоплатної правової допомоги у загальному розумінні можна розглядати як некомерційну господарську діяльність, тобто «діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність» [17]. Вона не має на меті одержання прибутку (ч. 1, 2 ст. 3, Глава 5 Господарського кодексу України (далі – ГК України)), оскільки суб'єктами господарювання надається безоплатно. Відповідно до ч. 2 ст. 55 ГК України суб'єктами господарювання є: «господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку» [17]; відокремлені підрозділи господарських організацій (філій, представництва тощо). Окремою організаційною формою здійснення некомерційної господарської діяльності є підприємництво, яке у сфері надання безоплатної правової допомоги може здійснюватись в формі приватного підприємства (основаю їх дії є приватна власність фізичних та/або юридичних осіб) та підприємства колективної власності. Щодо фізичних осіб, то зі змісту наведеної норми профільного законодавчого акту не зрозуміло які саме фізичні особи можуть надавати безоплатну первинну правову допомогу, особливо приймаючи до уваги той факт, що у чинному законодавстві під фізичною особою розуміється людина [16]. За таких умов п. 3 ч. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» підлягає уточненню в частині конкретизації вимог до фізичних осіб які можуть надавати безоплатну первинну правову допомогу.

Спеціалізовані установи з надання безоплатної правової допомоги створюються виконавчими органами виконавчих органів сільських, селищних, міських рад а бо за їх пропозиціями, котрі вони вносять на розгляд відповідної ради. Дана установа є юридичною особою публічного права, яка діє на підставі положення, що розробляється на основі Типового положення про устанovu з надання безоплатної первинної правової допомоги затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 28 березня 2012 р. № 483/5 [18]. У п. 5 зазначеного положення закріплені основні завдання спеціалізованої установи з надання безоплатної правової допомоги: «забезпечення доступу до інформування особи про її права і свободи, порядок їх реалізації та відновлення у разі їх порушення, а також порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб» [18]. Окрім розгляду звернень осіб про надання первинної правової допомоги та надання відповідних правових послуг у її межах, така установа щоквартально звітує підпорядкованому органу (яким вона була утворена) про кількість звернень і категорії осіб які з ними звернулись, а також інформує населення про можливість отримання безоплатної первинної правової допомоги шляхом розміщення таких відомостей в засобах масової інформації та на веб-сайтах.

На місцеві центри з надання безоплатної правової допомоги покладено обов'язок щодо організації роботи дистанційних та мобільних консультаційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги (пп. 8, 10 п. 13 Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 02 липня 2012 р. № 967/5 [9]). Дистанційний пункт надання безоплатної правової допомоги, на відміну від мобільного має постійне місце локалізації, оскільки є «точкою доступу до безоплатної правової допомоги, що функціонує на постійній основі за визначеним графіком в приміщенні установи, організації, закладу для громадян, які мають потребу в безоплатній правовій допомозі, але в силу різних причин (географічна віддаленість, відсутність вільного часу тощо) не мають можливості її отримати, звернувшись безпосередньо до місцевого центру або бюро правової допомоги» [19]. У свою чергу, мобільні пункти – це «це точка доступу



до безоплатної правової допомоги, що діє за визначеним місцевим центром графіком для забезпечення потреби в безоплатній допомозі громадянам, що проживають / перебувають у територіально віддалених від місцевого центру населених пунктах або у спеціалізованих установах (госпіталах, пансіонатах, геріатричних установах тощо) шляхом здійснення виїзних прийомів» [19].

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно констатувати, що система суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги складається з органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, а її зміст є відображенням наступної структури взаємопов'язаних елементів: 1) громадські приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги (утворені при Головних територіальних управліннях юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також інших центральних і місцевих органах виконавчої влади); 2) територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи (юридичні департаменти чи відділи); старости; районні, районні в містах та обласні ради та інші органи самоорганізації населення; 3) спеціалізовані установи з надання безоплатної правової допомоги; 4) юридичні особи приватного права (непідприємницькі товариства, установи, приватні підприємства та підприємства колективної власності, їх відокремлені підрозділи, зокрема філії та представництва); 5) регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 6) дистанційні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 7) мобільні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 8) фізичні особи.

Водночас створення суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, зокрема первинної, не може забезпечити надання безоплатної правової допомоги, адже для цього визначені суб'єкти повинні мати комплекс законодавчо встановлених прав і обов'язків, які зможуть забезпечити цими суб'єктами виконання поставлених перед ними завдань. Відповідно перспективний напрям подальших наукових пошуків становить окреслення та розкриття змісту компетенції суб'єктів надання безоплатної правової допомоги.

Список використаних джерел:

1. План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. Рада з питань судової реформи. URL: <http://sudovareforma.org/institution/strategy/#plan> (дата звернення: 18.09.2019).
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
3. Колпаков В.К. Организационно-правовые аспекты деятельности аппаратов БХСС : учебное пособие. Киев : НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1989. 132 с.
4. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2006. 200 с.
5. Польська М.О. Суб'єкти відносин безоплатної правової допомоги в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2 (99). С. 76–85.
6. Заборовський В.В. Адвокат як суб'єкт надання правової (професійної правничої) допомоги. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 248–250.
7. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 червня 2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
8. 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 червня 2012 р. № 504. *Офіційний вісник України*. 2012. № 43. Ст. 1668.
9. Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 02 липня 2012 р. № 967/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 50. Ст. 2002.



10. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 09 жовтня 2019 р. № 870. *Офіційний вісник України*. 2019. № 84.
11. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 49. Ст. 1984.
12. Офіційний веб-сайт Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області. URL: <https://sumy.legalaid.gov.ua/ua/personnel?id=1325:bezoplatna-pravova-doromoha-putannya-ta-vidpovidi> (дата звернення: 27.09.2019).
13. Про затвердження Порядку роботи громадської приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 21 вересня 2011 р. № 3047/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Ст. 2819.
14. Офіційний веб-сайт Головного територіального управління юстиції у Харківській області. URL: <http://justic.kh.ua/page241/> (дата звернення: 30.09.2019).
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
16. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
17. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
18. Про затвердження Типового положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2012 р. № 483/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 26. Ст. 1000.
19. Про затвердження Порядку організації роботи дистанційних та мобільних консультаційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги: наказ Координаційного центру з надання правової допомоги від 31 березня 2017 р. № 140. *Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги*. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/images/legislation/nakaz%20140.pdf> (дата звернення: 14.10.2019).

