

УДК: 342.922

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-73-4-80-86>



**Іваненко Дмитро Дмитрович,**

кандидат юридичних наук

(Донецький юридичний інститут МВС України,  
м. Кривий Ріг)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6728-4488>

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ (ЧАСТИНА II)**

У другій частині наукової статті розкрито адміністративно-правові засади діяльності місцевих центрів безоплатної правової допомоги, з'ясовано систему публічних інституцій, що забезпечують їхнє функціонування. Зазначено про окремі недоліки наявної системи безоплатної правової допомоги, запропоновано напрямки її вдосконалення.

**Ключові слова:** керівна рада; Координаційний центр з надання правової допомоги; місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; Міністерство юстиції України; міжрегіональна ресурсно-комунікаційна платформа; Наглядова рада Координаційного центру з надання правової допомоги; правопросвітництво.

**Постановка проблеми.** Система безоплатної правової допомоги в Україні функціонує з 2011 року. Прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI (далі – Закон № 3460-VI) кардинально змінило підходи щодо надання безоплатної правової допомоги. По-перше, було розширено коло проваджень, у межах яких особа отримала можливість користуватися безоплатною правовою допомогою. Крім захисту в кримінальному провадженні, особа набула змоги представляти інтереси осіб та складати документи процесуального характеру в рамках цивільного та адміністративного права. По-друге, змінився порядок оплати послуг адвоката та компенсації адвокатських витрат. По-третє, запрацювали центри безоплатної правової допомоги, що надають первинну та вторинну правову допомогу. На сьогодні система безоплатної правової допомоги є мережею центрів та інших суб'єктів, що забезпечують її діяльність. У свою чергу, це зумовлює необхідність дослідження адміністративно-правових засад діяльності центрів безоплатної правової допомоги та суб'єктів, що забезпечують їхню роботу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання адміністративно-правових засад діяльності центрів безоплатної правової допомоги та суб'єктів, що забезпечують їхню роботу, залишилося не дослідженим науковцями. Основна увага вчених сфокусована на питанні змісту поняття безоплатної правової допомоги, правового механізму реалізації такого права, основних принципів надання безоплатної правової допомоги, умови надання безоплатної правової допомоги в контексті прецедентної практики Європейського суду з прав людини тощо.

**Мета наукової статті** – здійснити правовий аналіз адміністративно-правових засад функціонування центрів безоплатної правової допомоги та інших публічних інституцій, що забезпечують організацію надання безоплатної правової допомоги, визначити недоліки функціонуючої системи органів та запропонувати шляхи їхнього усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до норм ст. 16 Закону № 3460-VI місцеві центри утворюються Мін'юстом, є неприбутковими організаціями, мають статус юридичної особи, є територіальними відділеннями Координаційного центру. Місцевий центр очолює директор, який призначається на посаду на конкурсних засадах та звільняється з посади директором Координаційного центру. Директор місцевого центру підзвітний і підконтрольний директору Координаційного центру. Положення про місцевий центр затверджує Координаційний центр. Діяльність центру поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Як правило, це територія декількох районів області [1].

Місцеві центри забезпечують надання безоплатної вторинної правової допомоги: особам, якщо їхній середньомісячний дохід не перевищує двох розмірів прожиткового мінімуму; інвалідам, які отримують пенсію або допомогу в розмірі, що не перевищує двох прожиткових мінімумів для непрацездатних; дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітям, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів; внутрішньо переміщеним особам; громадянам України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб; особам, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; ветеранам війни та особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам, які мають особливі заслуги й особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; особам, які належать до числа жертв нацистських переслідувань; особам, які перебувають під юрисдикцією України і звернулися для отримання статусу особи, на яку поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності, визнання фізичної особи недієздатною, поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; особам, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку; особам, реабілітованим відповідно до законодавства України [1].

Відповідно до п. 10 Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги від 02.07.2012 № 967/5, діяльність місцевих центрів умовно можна поділити за напрямками роботи:

1) організація роботи з адвокатами: укладають контракти з адвокатами, включеними до Реєстру адвокатів; скасовують видані адвокатам доручення; видають доручення адвокатам для надання безоплатної вторинної правової допомоги визначеним законодавством категоріям осіб, скасовують у разі необхідності такі доручення; приймають подані адвокатами акти надання безоплатної вторинної правової допомоги, здійснюють їх перевірку; забезпечують оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів; подають клопотання до Координаційного центру про виключення адвоката з Реєстру адвокатів тощо;

2) надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги: особистий прийом та облік, роз'яснення порядку отримання правової допомоги; надання правової інформації; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру; відвідування визначених законодавством категорій громадян з метою надання безоплатної правової допомоги; забезпечення представництва інтересів осіб; розгляд звернень суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, перевірка належності особи до пільгових категорій; прийняття рішень про надання / відмову / припинення у наданні безоплатної вторинної правової допомоги; уповноваження працівників місцевих центрів для здійснення представництва інтересів осіб; посвідчення довіреностей, виданих адвокатам / працівникам місцевих центрів;

3) внутрішнє управління: забезпечують роботу бюро правової допомоги, мобільних консультаційних пунктів, дистанційних пунктів доступу; надають доступ до електронних сервісів Мін'юсту; організують підвищення кваліфікації адвокатів та

працівників місцевих центрів; взаємодіють з іншими суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги, здійснюють їх координацію на відповідній території; забезпечують вивчення потреб та рівня задоволеності осіб, які отримують безоплатну вторинну правову допомогу за участі місцевих центрів; готують пропозиції до проєктів регіональних планів надання безоплатної правової допомоги, забезпечують їх виконання; організують збір та підготовку статистичної інформації про діяльність місцевого центру для регіонального та Координаційного центру;

4) правопросвітницька робота;

5) взаємодія з іншими суб'єктами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [2].

Структура місцевого центру є такою: директор місцевого центру; відділ правопросвітництва та надання безоплатної правової допомоги місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги; відділ організації надання безоплатної вторинної правової допомоги та роботи з її надавачами місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги; бюро правової допомоги місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги; відділ фінансів, бухгалтерського обліку та звітності місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги [2].

Таким чином, місцеві центри виконують найбільший спектр завдань в аспекті положень ст. 59 Конституції України. Маючи невеликий штат, приблизно 18–20 працівників, які виконують різні види робіт, місцеві центри здійснюють правопросвітництво, представництво інтересів осіб та складання документів процесуального характеру, організаційну роботу з адвокатами щодо видачі та прийняття виконаних доручень, прийом та облік громадян, підготовку процесуальних документів тощо. Місцеві центри забезпечують найбільшу кількість статистичних показників діяльності системи безоплатної правової допомоги. При цьому, необхідно зауважити, працівники деяких місцевих центрів є перевантаженими різноплановими завданнями. Тому функція держави щодо безоплатної правової допомоги, передбачена положеннями ст. 59 Конституції України – «розмивається». Крім того, працівники місцевих центрів постійно залучаються до грантових проєктів, ініційованих Координаційним центром, як учасники або виконавці. Це призводить до тимчасового зупинення виконання поточних завдань, частих відряджень працівників місцевих центрів. Унаслідок цього, тимчасово переривається прийом для надання безоплатної правової допомоги, затягується строк підготовки процесуальних документів. Окремим навантаженням на працівників місцевих центрів та регіональних центрів є обов'язок брати участь у наповненні та підтримці довідково-інформаційної платформи правових консультацій «WikiLegalAid». Така робота здійснюється в робочий час працівника та додатково не оплачується [3].

Важливим індикатором довіри населення щодо діяльності місцевого центру є кількість звернень для отримання первинної правової консультації та кількість виданих доручень для надання безоплатної вторинної правової допомоги. Такий стан справ є наслідком якості проведеної правопросвітницької роботи місцевого центру. На жаль, щомісячні статистичні зведення із системи комплексної інформаційно-аналітичної системи (далі – КІАС) щодо діяльності кожного місцевого центру не публікуються у відкритому доступі. Для ознайомлення є доступними лише зведені річні дані Координаційного центру [4].

Потребує врегулювання питання освітньо-кваліфікаційних вимог для директорів Координаційного центру, регіональних та місцевих центрів. Чинне законодавство передбачає наявність вищої освіти другого рівня за ступенем магістра в галузі знань «Право», «Управління та адміністрування», «Публічне управління та адміністрування» або «Міжнародні відносини», «Соціальна робота» [2]. Такий підхід до освітньо-кваліфікаційних вимог викликає питання. Директор, який не має юридичної освіти, елементарно не розуміється у сфері права, судових проваджень, компетенції органів державної влади тощо.

Тому необхідно залишити кваліфікаційну вимогу про наявність вищої освіти першого та другого рівня за ступенем магістра в галузі знань «Право».

На сьогодні, відповідно до інформації Мін'юсту, станом на 2020 рік працює: Координаційний центр, 23 регіональні центри, 84 місцеві центри, у складі яких діє 428 бюро. Безоплатну правову допомогу надають 6760 адвокатів, які пройшли конкурсний відбір, та близько 1500 штатних юристів системи безоплатної правової допомоги [5].

Окремо необхідно звернути увагу на діяльність допоміжних органів у структурі безоплатної правової допомоги: керівної ради регіонального та відповідних місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (далі – керівна рада), міжрегіональної ресурсно-комунікаційної платформи, Наглядової ради.

Постійно діючим консультативно-дорадчим органом на регіональному рівні є керівна рада. До її складу входять директор регіонального центру та директори відповідних місцевих центрів. Головою керівної ради є директор регіонального центру, який затверджує персональний склад ради. Секретар організує проведення засідань керівної ради та не є її членом. Основними завданнями керівної ради є обговорення та прийняття рішень з питань, пов'язаних з: планом діяльності регіонального та відповідних місцевих центрів; пропозиціями до бюджетного запиту; формуванням кошторису, штатних розписів регіонального та відповідних місцевих центрів; підбиттям підсумків роботи регіонального та відповідних місцевих центрів, плануванням завдань на наступний рік; аналізом виконання кошторису регіонального та відповідних місцевих центрів за попередній та звітний бюджетні періоди тощо. Організаційною формою роботи керівної ради є засідання, що проводяться в разі необхідності, але не рідше ніж один раз на квартал. Засідання вважається правоможним, якщо на ньому присутні не менше половини її членів. Рішення приймається відкритим голосуванням та визнається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість членів керівної ради, присутніх на засіданні. Рішення керівної ради оформляють протоколом, що підписується головою та секретарем [6].

Мережа міжрегіональних ресурсно-комунікаційних платформ (правові клуби «Pravokator») функціонують при Координаційному центрі в таких містах, як Дніпро, Київ, Львів, Одеса, Харків. Основне їхнє призначення – професійний розвиток фахівців системи безоплатної правової допомоги. Діяльність таких платформ позиціонується як «територія персонального саморозвитку», своєрідний хаб інформації від фахівців регіону, місце генерування ідей, майданчик для поширення інноваційних практик, мережа правових знань, місце для спілкування однодумців у сфері права, місце для проведення правопросвітницьких та комунікаційних заходів [7].

Наглядова рада функціонує відповідно до норм Положення про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги від 14.08.2019 № 2551/5. Створена з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги, незалежності та прозорості управління системою надання безоплатної правової допомоги. Основними завданнями Наглядової ради є: нагляд за діяльністю системи; сприяння роботі Координаційного центру та його територіальних відділень щодо реалізації перспективних завдань; забезпечення незалежності управління системою; підвищення довіри громадськості до системи надання безоплатної правової допомоги.

До основних функцій Наглядової ради належить: оцінка діяльності директора Координаційного центру; ідентифікація та оцінка ризиків діяльності; надання директору Координаційного центру пропозицій щодо пріоритетних напрямів розвитку безоплатної правової допомоги, реалізації державної політики у сфері безоплатної правової допомоги, розробки проєктів нормативно-правових актів у сфері надання безоплатної правової допомоги, міжнародного співробітництва; удосконалення діяльності та структури Координаційного центру і його територіальних відділень; надання директору Координаційного центру консультативної допомоги щодо стратегічних питань діяльності;

внесення пропозицій щодо фінансування системи надання безоплатної правової допомоги; залучення додаткових фінансових джерел та ресурсів для забезпечення ефективного функціонування системи надання безоплатної правової допомоги тощо [8].

Оцінюючи склад та порядок формування Наглядової ради, необхідно зауважити, що до її складу входять адвокати. Такий підхід потребує вдосконалення. Оскільки представники адвокатури є зацікавленими особами, виникає конфлікт інтересів. Про це було наголошено у звіті, підготовленому в межах проєкту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні». Така рада повинна обиратися шляхом вільної, відкритої, прозорої та справедливої процедури публічного призначення. Членів ради необхідно обирати серед різних груп заінтересованих сторін. Представники однієї групи не повинні складати більше ніж чверть складу [9, с. 83–84].

**Висновки.** Наявна в Україні мережа центрів надання вторинної безоплатної правової допомоги має три ланки: республіка (Координаційний центр); область (регіональні центри); район (місцеві центри). Координаційний центр здійснює комплексну організацію, забезпечення та контроль за діяльністю системи безоплатної правової допомоги. Регіональні центри виконують функції захисту особи, передбачені положеннями ст. 29 Конституції України, у кримінальних справах та окремих випадках, коли до особи застосовано адміністративне затримання або адміністративний арешт. Місцеві центри здійснюють функції представництва інтересів осіб та складення документів процесуального характеру, передбачених положеннями ст. 59 Конституції України в цивільних та адміністративних справах.

Допоміжну роль в організації та забезпеченні діяльності системи безоплатної правової допомоги мають керівна рада регіонального та відповідних місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, міжрегіональна ресурсно-комунікаційна платформа, Наглядова рада.

Більшість справ зосереджена на рівні місцевих центрів. Працівники місцевих центрів перевантажені кількістю законодавчо визначених завдань, тому існує потреба збільшення штату відділу правопросвітництва та надання безоплатної правової допомоги місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

#### Список використаних джерел

1. Закон України «Про безоплатну правову допомогу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> (дата звернення: 10.06.2020).
2. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12#Text> (дата звернення: 10.06.2020).
3. Наказ Координаційного центру з надання правової допомоги «Про утворення Експертної групи з питань забезпечення належного функціонування довідково-інформаційної платформи правових консультацій «WikiLegalAid». URL: <https://www.legalaid.gov.ua/publikatsiyi-ta-resursy/chynne-zakonodavstvo/organizatsijno-rozporjadchi-dokumenty> (дата звернення: 10.06.2020).
4. Статистична інформація. Координаційний центр з надання правової допомоги. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/statistics/> (дата звернення: 10.06.2020).
5. Безоплатна правова допомога. Міністерство юстиції України. URL: [https://minjust.gov.ua/legal\\_aid](https://minjust.gov.ua/legal_aid) (дата звернення: 10.06.2020).
6. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження регламенту роботи керівної ради регіонального та відповідних місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги». URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS26685.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS26685.html) (дата звернення: 10.06.2020).
7. Мережа правових клубів «PRAVOKATOR». Координаційний центр з надання правової допомоги. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/pro-systemu-bpd/pravovuj-klub-pravokator/> (дата звернення: 10.06.2020).
8. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0932-19> (дата звернення: 10.06.2020).

9. Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи / Рада Європи, вересень 2016. URL: <https://rm.coe.int/16806ff4a9> (дата звернення: 10.06.2020).

## References

1. Zakon Ukrainy «Pro bezoplatnu pravovu dopomohu» [Law of Ukraine «On Free Legal Aid»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
2. Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro tsenry z nadannia bezoplatnoi vtorynnoi pravovoi dopomohy» [Order of the Ministry of Justice of Ukraine «On Approval of the Regulations on Centers for Free Secondary Legal Aid»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
3. Nakaz Koordynatsiinoho tsentru z nadannia pravovoi dopomohy «Pro utvorennia Ekspertnoi hrupy z pytan zabezpechennia nalezhnoho funktsionuvannia dovidkovo-informatsiinoi platformy pravovykh konsultatsii «WikiLegalAid»» [Order of the Coordination Center for Legal Aid «On the establishment of an Expert Group on the proper functioning of the reference and information platform for legal advice «WikiLegalAid»]. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/publikatsiyi-ta-resursy/chynne-zakonodavstvo/organizatsijno-rozporyadchidokumenty> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
4. Statystychna informatsiia. Koordynatsiinyi tsentr z nadannia pravovoi dopomohy [Statistical information. Coordination Center for Legal Aid Provision]. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/statistics/> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
5. Bezoplatna pravova dopomoha. Ministerstvo yustytzii Ukrainy [The Free Legal Aid. Ministry of Justice of Ukraine]. URL: [https://minjust.gov.ua/legal\\_aid](https://minjust.gov.ua/legal_aid) (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
6. Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy «Pro zatverdzhennia rehlamentu roboty kerivnoi rady rehionalnogo ta vidpovidnykh mistsevykh tsentriv z nadannia bezoplatnoi vtorynnoi pravovoi dopomohy» [Order of the Ministry of Justice of Ukraine «On approval of the regulations of the Steering Board of the regional and relevant local centers for the provision of free secondary legal aid»]. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS26685.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS26685.html) (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
7. Merezha pravovykh klubiv «PRAVOKATOR». Koordynatsiinyi tsentr z nadannia pravovoi dopomohy [The network of the legal clubs «PRAVOKATOR». Legal Aid Coordination Center]. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/pro-systemu-bpd/pravovyj-klub-pravokator/> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
8. Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Nahliadovu radu Koordynatsiinoho tsentru z nadannia pravovoi dopomohy» [On approval of the Regulations on the Supervisory Board of the Coordination Center for Legal Aid]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0932-19> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].
9. Otsiniuvannia systemy bezoplatnoi vtorynnoi pravovoi dopomohy v Ukraini u svitli standartiv i peredovoho dosvidu Rady Yevropy [Evaluation of the Free Secondary Legal Aid System in Ukraine according to the Council of Europe standards and its best practices]. URL: <https://rm.coe.int/16806ff4a9> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Ukrainian].

**Ivanenko Dmytro,**

PhD in Law

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6728-4488>

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL FUNDAMENTALS OF FREE LEGAL AID CENTERS IN UKRAINE (PART II)

*The second part of the scientific article reveals the administrative and legal principles of Local Free Legal Aid Centers, clarifies the system of public institutions that ensure their functioning. It is noted that Local Centers are formed by the Ministry of Justice, they are non-profit organizations, have the status of a juridical person, and they are territorial branches of the Coordination Center. They provide free secondary legal aid to certain categories of the population. The activities of local centers are conditionally divided into the following areas of work: organization of work with lawyers, provision of free primary and secondary legal aid, internal management, legal education work, interaction with other subjects in the field of preventing and combating domestic violence. Today there are Coordination Center, 23 regional centers, 84 local centers with 428 bureaus. Free legal aid is provided by 6760 lawyers, who are competitively selected, and about 1500 full-time lawyers of the free legal aid system. Subsidiary bodies that ensure work of the free legal aid system are the Steering Board of the regional and relevant local centers for the provision of free secondary legal aid, the interregional resource and communication platform, the Supervisory Board. The Steering Board is a permanent advisory body at the regional level. It consists of the director of the regional center and the directors of the relevant local*

*centers. The Chairman of the Steering Board is the Director of the Regional Center, who approves the personal stuff of the Board. The network of the interregional resource and communication platforms (legal clubs "Pravokator") operates at the Coordination Center in the cities of Dnipro, Kyiv, Lviv, Odessa, Kharkiv. The main purpose is the professional development of specialists of the free legal aid system. The Supervisory Board was established to ensure the effective implementation of state policy in the field of free legal aid, for independence and transparency in the management of the Free Legal Aid System. The main tasks of the Supervisory Board are: supervision of the system, promoting the activities of the Coordination Center and its territorial branches in the implementation of long-term tasks, ensuring the independence of system management, increasing public confidence to the system of free legal aid.*

**Key words:** *Director of the Board; Coordination Center for Legal Aid Provision; Local Free Secondary Legal Aid Centers; Ministry of Justice of Ukraine; inter regional resource-communication Platform; The Supervisory Board of the Coordination Center for Legal Aid Provision; legal education work.*

Надійшла до редколегії 02.10.2020