

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.25>

СИСТЕМА БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ: ЩОДО ПРОБЛЕМ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Зима О.Т.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4937-871X>
e-mail: zima_ot2@ukr.net*

Соловійова О.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3801-9113>
e-mail: o.m.soloviova@gmail.com*

Яковюк І.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач сектором порівняльного правознавства
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8070-1645>
e-mail: yakoviyyk@ukr.net*

Зима О.Т., Соловійова О.М., Яковюк І.В. Система безоплатної правничої допомоги: щодо проблем термінології.

У статті розглянуто питання щодо термінології, яка використовується в Законі України «Про безоплатну правничу допомогу». Відзначено окремі її недоліки та особливу увагу приділено терміну «система безоплатної правничої допомоги».

Авторами підкреслена важливість самого поняття та вказано на роль його аналогів у інших чинних законодавчих актах. За допомогою методу системно-структурного аналізу виокремлено основні ознаки юридичної системи, зорієнтованої на правозастосовну діяльність, які зазвичай відображені у аналогічних визначеннях.

З огляду на перелік встановлених ознак пропонується визначення системи безоплатної правничої допомоги, а також способи його імплантації у Закон України «Про безоплатну правничу допомогу». Оптимальним визнається викладення у новій редакції ст. 6-1 Закон.

Проведено аналіз тексту чинної ст. 6-1 Закону, та вказано на невідповідність чинної назви статті її змісту, а також протиріччя у самому змісті, яка полягає в тому, що при назві «Система надання безоплатної правничої допомоги» стаття містить неповний перелік суб'єктів, залучених до надання та адміністрування надання первинної та вторинної безоплатної правничої допомоги.

Розроблено новий текст статті, який дозволить з одного боку запровадити до Закону визначення системи безоплатної правничої допомоги, з іншого – зберегти закріплені нині у статті перелік суб'єктів надання такої допомоги. Такий підхід виправдано тим, що суб'єкти надання правничої допомоги є одним з основних елементів її системи. Одночасно виправити недоліки у згаданому переліку, шляхом його розширення, та включення до тексту усіх суб'єктів, причетних до забезпечення реалізації конституційної гарантії на безоплатну правничу допомогу (як надавачів та і адміністраторів такої допомоги).

Також у статті обґрунтовано доцільність включення до тексту закону терміну «система надання безоплатної правничої допомоги» та його практичну важливість.

Крім того, аналізуючи термінологію, яка використовується в законі автори звертають увагу на менш значні недоліки, які потребують усунення (неточності назв, помилки класифікацій).

Ключові слова: безоплатна правничка допомога; суб'єкти надання; правозастосування.

Zyma O.T., Soloviova O.M., Yakoviyk I.V. System of Free Legal Aid: Regarding the Problems of Terminology.

The article discusses the terminology used in the Law of Ukraine “On Free Legal Aid”. Some of its shortcomings are noted and special attention is paid to the term “system of free legal aid”.

The authors emphasize the importance of the concept itself and point out the role of its analogues in other current legislative acts. With the help of the method of system-structural analysis, the main features of the legal system, focused on law enforcement activity, which are usually reflected in similar definitions, are allocated.

Taking into account the list of established features, it is proposed to define the system of free legal aid, as well as ways of its implantation in the Law of Ukraine “On Free Legal Aid”. The new version of Art. 6-1 Law.

An analysis of the text of the current Article 6-1 of the Law is carried out, and it is pointed out that the current title of the article does not correspond to its content, as well as the contradiction in the content itself, which consists in the fact that under the title “System of free legal aid provision” the article contains an incomplete list of entities involved in the provision and administration of the provision of primary and secondary free legal aid.

A new text of the article has been developed, which will allow, on the one hand, to introduce a definition of the system of free legal aid into the Law, and on the other hand, to preserve the list of subjects of such aid enshrined in the article. This approach is justified by the fact that the subjects of legal aid provision are one of the main elements of its system. At the same time, to correct the shortcomings in the above-mentioned list by expanding it and including in the text all entities involved in ensuring the implementation of the constitutional guarantee for free legal aid (both providers and administrators of such aid).

The article also substantiates the expediency of including the term “free legal aid system” in the text of the law and its practical importance.

In addition, analyzing the terminology used in the law, the authors draw attention to less significant shortcomings that need to be eliminated (inaccuracies of names, classification errors).

Key words: free legal aid; subjects of provision; law enforcement.

Постановка проблеми. Гарантія безоплатної правової допомоги передбачена Конституцією України і врегульована законом «Про безоплатну правничу допомогу». Однак понятійний апарат, який використовується в ньому розроблена досить слабко. На момент прийняття закон містив визначення лише чотирьох термінів, три з яких логічно переплітались одне з одним. У 2023 році згаданий закон зазнав змін, які зачепили 22 статті з 36, а також преамбулу та назву. Це істотно вплинуло на змістовне наповнення нормативного акту. Оновлення як самого закону «Про безоплатну правничу допомогу» так і законодавства України загалом потребують удосконалення понятійного апарату, що позитивно відобразиться перш за все на ефективності правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Стан опрацювання теми. Проблеми безоплатної правничої допомоги досліджуються в Україні з кінця минулого сторіччя. За останні роки цьому питанню були присвячені роботи А.В. Гаркуша, А.В. Іванцова, І.М. Козьякова, М.І. Лахижа, М.І. Рішко, М.В. Стаматіної та низки інших авторів. Крім того в наукових роботах, присвячених дослідженню правничої допомоги у широкому сенсі, часто аналізуються окремі аспекти, близькі до теми дослідження.

Метою статті є напрацювання визначення терміну «система безоплатної правничої допомоги».

Викладення основного матеріалу. Ще в 1996 році Конституція України надала кожному право на правову допомогу, зазначивши, що у випадках передбачених законом така допомога надається безоплатно (див. ч. 1 ст. 59 Конституції України) [1]. З метою врегулювання порядку реалізації цього права в 2011 році був прийнятий закон України «Про безоплатну правову допомогу» (надалі «Закон») [2]. З часом, у 2023 році закон був перейменований і дістав назву «Про безоплатну правничу допомогу» [3].

Нині Закон є досить виваженим та коректним, однак має і окремі недоліки. Одним з них є не досить чітко сформульований понятійний апарат. У ст. 1 ми бачимо визначення лише п'яти термінів які використовуються у Законі, при чому один з них визначення ще й у ст. 7, дещо інакше ніж у ст. 1. Ефективна реалізація гарантії на безоплатну правничу допомогу потребує більш чіткого та розвиненого понятійного апарату. Особливу увагу слід звернути на такий термін як «система безоплатної правничої допомоги», адже, як видно з преамбули та ст. 2 Закону, саме така система, її внутрішня будова, окремі елементи та порядок взаємодії між ними врегульовані цим нормативним актом. Особливо гостро проблема відсутності такого визначення постала після внесення до тексту Закону співзвучного але відмінного за змістом терміну «Система надання безоплатної правничої допомоги». Тож спробуємо розкрити сутність системи безоплатної правничої допомоги та напрацювати її визначення.

Почнемо з того, що термін «система» досить багатоплановий. Так Академічний тлумачний словник української мови виокремлює принаймні сім значень цього слова. Для позначення явищ суспільного життя доречні лише три з них:

- система як сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням;
- система як форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.);
- система як будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [4, с. 203].

Однак у царини правознавства термін «система» традиційно має більше значень. Його використовують у таких словосполученнях як інформаційні системи, і системи контролю, системи стандартів, система аналізу та управління ризиками, тощо. У рубриці «Законодавство» офіційного порталу Верховної Ради України, в переліку термінів, наводиться більше 300 офіційно визначених юридичних категорій складовою яких є слово «система» [5], однак визначення системи безоплатної правничої допомоги там, як і в спеціалізованому Законі, відсутнє. Це дещо ускладнює не лише застосування самого Закону, а й наукові дослідження в цьому напрямі.

Визначення системи безоплатної правничої допомоги має спиратись на її сутнісні ознаки. Встановлення цих ознак доцільно розпочати з зауваження, що згадана система зорієнтована на забезпечення надання такої допомоги, вона має створити умови для реалізацію конституційно права осіб, виконання наданої їм державою гарантії. Тобто це система, пов'язана з правозастосовною діяльністю, яка розпочинається у випадку бажання конкретної приватної особи реалізувати, втілити у життя цю конституційну гарантію. Сутнісно близькими до неї будуть системи пов'язанні з реалізацією інших конституційних прав, наданих або гарантованих Конституцією за допомогою публічної адміністрації. Звернемось до визначень окремих з них, які закріплені у чинному законодавстві.

Система освіти зорієнтована на реалізацію права на освіти і згідно з законом «Про освіту» визначається як сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними [6].

Система громадського здоров'я зорієнтована на реалізацію однієї з складових конституційних прав на життя та здоров'я. Закон визначає її як комплекс інструментів та заходів, що здійснюються суб'єктами системи громадського здоров'я та спрямовані на захист і зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення [7].

Вкрай лаконічно визначена система надання соціальних послуг. Згідно з законом це правова основа, принципи, способи і форми надання соціальних послуг, сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг [8].

Що спільне для усіх цих трьох визначень систем з реалізації прав, які потребують правозастосування? Переде усім кожна з них об'єднує різноманітні елементи. Елементами системи освіти тут виступають надавачі освіти, набувачі освіти, адміністратори освіти, види та типи освіти її правове підґрунтя, тощо. Елементами системи громадського здоров'я є мета її функціонування, суб'єкти, предмети та методи їх роботи і коло питань, що вирішуються. Система надання соціальних послуг складається з нормативно-правової бази цього надання, суб'єктів, які надають ці послуги, прийомів та способів надання та адміністраторів системи.

Не у всіх з перерахованих систем є вказівки про зв'язки між елементами, однак вони завжди мають на увазі, тобто очевидно, що надавач послуг і їх отримувач взаємодіють між собою, що адміністратор організує роботу суб'єктів-надавачів, що саме суб'єкти застосовують прийоми способи та методи. Тобто існує функціональний зв'язок між елементами системи. Його можна розцінювати як одну з основних складових системи, її «непрописаний» елемент. Хоча іноді він знаходить і пряме закріплення. Принаймні в 1998 році, пропонуючи базове визначення система державного управління, спільне для усіх сфер правозастосування вчені виділили в ній три обов'язкові (універсальні) складові: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління [9]. Слід зважати, що тут ми маємо справу з досить нетиповою ситуацією, коли з самого початку акт органу виконавчої влади розроблявся саме науковцями.

Таким чином другою спільною ознакою правозастосовних систем є функціональний зв'язок між її елементами.

Третя спільна ознака є очевидною – обов'язковим елементом системи виступають суб'єкти, які здійснюють правозастосування, адже інакше правозастосовна система функціонувати не зможе.

Четверта ознака вказує на те, що ця система діє у єдиному правовому полі, тобто її діяльність регулюється правом при чому регулюється однотипно та особливим чином. Так при визначенні системи освіти її елементом визнаються нормативні акти, що регулюють відносини у цій сфері, при визначенні системи надання соціальних послуг – її елементом є права основа та принципи. У визначенні системи громадського здоров'я про специфіку правого регулювання не йдеться, однак у преамбулі вказано що саме цей спеціалізований закону регламентує відносини в системі громадського здоров'я.

Згідно зі встановленими ознаками, системи безоплатної правничої допомоги, які слід відобразити у визначенні є наступні складові:

- перелік різномірних елементів, які мають істотне значення для її функціонування;
- пряма або опосередкована вказівка на зв'язок між ними;
- перелік (принаймні загальний) суб'єктів, які забезпечують її функціонування;
- вказівка на спільне (єдине) підґрунтя, для існування та застосування усієї системи.

Враховуючи наведене доходимо висновку, що систему безоплатної правничої допомоги охоплює гарантію безоплатної правничої допомоги, суб'єктів які мають право на таку допомогу та суб'єктів які її надають і адмініструють, прийоми та способи надання первинної та вторинної правничої допомоги і правові засади їх застосування.

Пропоноване визначення зафіксує сутність та зміст безоплатної правничої допомоги, а також окреслить її межі. Це дозволить більш чітко відрізнити її від схожих юридичних конструкцій (наприклад, обов'язків адміністративних органів під час подачі заяв адресатами в межах адміністративної процедури, юридичних послуг, тощо).

Значення цього визначення зросте у випадку надання йому офіційного статусу. Цього можна досягнути шляхом внесення доповнень до Закону «Про безоплатну правничу допомогу». Можливі два варіанти: доповнити ст. 1, яка містить терміни, що вживаються в Законі або змінити ст. 6-1, як і так присвячена системі. На наш погляд, другий варіант є більш вдалим, оскільки дозволить не лише зафіксувати визначення, а й більш повно імплантувати його в матерію Закону, зв'язавши з іншими елементами статті і за рахунок цього детальніше роз'яснити термін.

Тут треба зазначити, що нині ст. 6-1 Закону містить багато недоліків. Почнемо з того, що її зміст не відповідає назві. Називається вона «Система надання безоплатної правничої допомоги». Слово «надання» є іменником, що походить від дієслова «надавати», тобто словосполучення «система надання» вказує на сукупність елементів які спільно діють, функціонують для досягнення певної мети. Тобто у статті має фіксуватись система методів, способів, прийомів надання правничої допомоги у поєднанні з прив'язкою до часу, місця, передумов її надання. Натомість у статті ми бачимо перелік суб'єктів, які надають правничу допомогу та здійснюють публічне адміністрування у цій царині. Тобто, змісту статті відповідала б назва «Суб'єкти публічного адміністрування та надання безоплатної правничої допомоги».

Однак і перейменування не виправило б усіх хиб ст. 6-1, оскільки викладений у ній перелік суб'єктів досить дивний. Нагадаємо, нині до нього входять: (1) Координаційний центр з надання

правничої допомоги; (2) суб'єкти надання безоплатної первинної правничої допомоги; (3) суб'єкти надання безоплатної вторинної правничої допомоги [9]. Очевидно, що тут представлено дві групи суб'єктів. По-перше, це суб'єкти, які надають правову допомогу – п. 2 та п. 3 ч. 1 ст. 6-1 Закону. По-друге, Координаційний центр з надання правничої допомоги (п. 1 ч. 1 ст. 6-1). Він не надає допомоги, а лише організовує її надання. Це державна установа якій делеговано повноваження з публічного адміністрування надання безоплатної вторинної правничої допомоги. Але постає питання, чому саме цей суб'єкт включений до переліку, закріпленого в ст. 6-1. Згідно з Розділом 4 Закону управління у царині безоплатної правової допомоги здійснюють принаймні три суб'єкти – КМУ, Міністерство юстиції України та згаданий Координаційний центр. При чому за останнім закріплено сім повноважень, а за Міністерством юстиції – чотирнадцять. Звичайно можна заперечити, що у Положенні про Координаційний центр з надання правничої допомоги за останнім закріплено близько двадцяти повноважень, а на додачу ще й кілька прав [10]. Однак слід зважати на те, що Центр є не органом виконавчої влади, а установою, тому низка його повноважень не мають управлінського характеру. Крім того він адмініструє не лише надання безоплатної правничої допомоги, а й практику з медіації.

Нині ми бачимо два шляхи уточнення існуючого переліку. Один з них полягає в тому, що перелік можна обмежити лише суб'єктами, які надають безоплатну правничу допомогу (п. 2 та п. 3 ч. 1 ст. 6-1 Закону). Однак це навряд чи доцільно, оскільки кожному з них присвячена відповідна стаття Закону (ст. 9 та ст. 15). Інший підхід полягає в тому, щоб включити до переліку усіх суб'єктів залучених до реалізації конституційної гарантії, тобто суб'єктів які надають правничу допомогу та суб'єктів, які здійснюють її публічне адміністрування. В цьому випадку він істотно зросте, адже крім КМУ та Міністерства юстиції України до нього треба буде включити ще й органи місцевого самоврядування та територіальні центри з надання безоплатної правничої допомоги які є одночасно суб'єктами які надають таку допомогу та суб'єктами які адмініструють її надання в межах адміністративно-територіальної одиниці. У такому вигляді перелік може бути збережений у ст. 6-1 Закону, яка мала б набути наступного вигляду:

«Стаття 6-1. Систем безоплатної правничої допомоги.

1. Систему безоплатної правничої допомоги включає гарантію безоплатної правничої допомоги, суб'єктів які мають право на таку допомогу та суб'єктів які її надають і адмініструють, прийоми та способи надання первинної та вторинної правничої допомоги і правові засади їх застосування.

2. Суб'єктами надання та адміністрування безоплатної правничої допомоги є:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) Міністерство юстиції України;
- 3) органи місцевого самоврядування;
- 4) Координаційний центр з надання правничої допомоги;
- 5) територіальні центри з надання безоплатної правничої допомоги
- 6) суб'єкти, які безпосередньо надають безоплатну первинну правничу допомогу;
- 7) суб'єкти які безпосередньо надають безоплатну вторинну правничу допомогу.»

На завершення маєм звернути увагу на ще одну незначну ваду яку, однак, доцільно виправити, у випадку внесення змін до Закону. Згідно з ч. 1 ст. 16 центри з надання безоплатної правничої допомоги є територіальними відділеннями Координаційного центру з надання правничої допомоги і утворюються з урахуванням потреб відповідних адміністративно-територіальних одиниць та забезпечення доступу осіб до безоплатної правничої допомоги. Таким чином назва центрального органу (координаційного центру) та його органів на місцях не співпадають. Необхідно включити до назви Координаційного центру включити слово «безоплатної» (Координаційний центр з надання безоплатної правничої допомоги), або виключити його з назв місцевих центрів.

Висновки. Вважаємо за доцільне запровадити до закону України «Про безоплатну правничу допомогу» визначення терміну «системи безоплатної правничої допомоги», шляхом викладення у новій редакції ст. 6-1 цього закону. Новий текст статті наведено вище. Це дозволить більш чітко розкрити сутність, зміст та порядок реалізації безоплатної правничої допомоги, позитивно вплине на її адміністрування та правозастосовну діяльність у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#n8>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги: Закон України від 10.04.2023 р. № 3022-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3022-20#Text>.
4. Словник української мови: в 11 томах. Том 9. К., 1978. 376 с.
5. Термінологія законодавство: офіційний портал Парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/s/page5/name>.
6. Про освіту: Закон України від 5.03.2017 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
7. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 6.09.2022 р. № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
10. Про утворення Координаційного центру з надання правничої допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 6.06.2012 р. № 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-%D0%BF#Text>.