

ПРАВО НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

THE RIGHT TO FREE LEGAL AID AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT

Сахнюк В.В., здобувач вищої освіти третього рівня

*Навчально-науковий інститут права
Національного університету водного господарства та природокористування*

У статті проаналізовано дефініції, запропоновані теоретиками адміністративного права на поняття «адміністративно-правове забезпечення». Виокремлено чотири основних наукових підходи: по-перше, адміністративно-правове забезпечення розглядається як цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносин або ж вплив на них за допомогою передбачених у законодавстві адміністративно-правових засобів; по-друге, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій; по-третє, як упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток; по-четверте, як створення та підтримка умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Проведено розмежування між поняттям «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання». Запропоновано під адміністративно-правовим забезпеченням права на безоплатну правову допомогу розглядати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, зміст якої становить створення та підтримка необхідних правових, інституційних, кадрових, інформаційно-аналітичних та матеріально-технічних умов належної реалізації, охорони та захисту права громадян, які опинилися в важких життєвих обставинах, на безоплатну професійну правову допомогу.

Розкрито складники адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу, до яких включено нормативно-правовий, інституційний, кадровий, інформаційно-аналітичний, фінансовий та матеріально-технічний складники.

Описано ознаки адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу, серед яких: 1) це діяльність уповноважених суб'єктів, що володіють загальною та спеціальною компетенцією у сфері надання безоплатної правової допомоги; 2) така діяльність знаходить юридичне закріплення в нормах права, зокрема законах та підзаконних нормативно-правових актах; 3) метою адміністративно-правового забезпечення є захист та охорона права на безоплатну правову допомогу; 4) адміністративно-правового забезпечення здійснюється шляхом створення правових, інституційних, кадрових, інформаційно-аналітичних та матеріально-технічних умов.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, право на безоплатну правову допомогу.

The article analyzes the definitions proposed by theorists of administrative law for the concept of "administrative and legal support". There are four main scientific approaches and they are as follows: firstly, administrative and legal support is considered as a purposeful action aimed on the behavior of people and social relations or the impact on them through the administrative legal means provided by law; secondly, as the activity of the bodies authorized by the state to perform their functions; thirdly, as the regulation of social relations, their legal consolidation, protection, implementation and development; fourthly, as the creation and maintenance of conditions for the full realization of human rights, freedoms and interests, civil society and other subjects of administrative and legal relations.

A distinction is made between the concept of "administrative and legal support" and "administrative and legal regulation". It is proposed to consider the activities of public authorities and local governments, subjects of free legal aid under the administrative and legal support of the right to free legal aid, the content of which is to create and maintain the necessary legal, institutional, personnel, information-analytical and logistical conditions for the proper realization, protection and defense of the right of citizens who find themselves in difficult life circumstances to free professional legal assistance. It is proposed to consider the activities of public authorities and local governments, subjects of free legal aid under the administrative and legal support of the right to free legal aid. Their content is to create and maintain the necessary legal, institutional, personnel, information-analytical and logistical conditions for the proper implementation, protection and defense of the right to free professional legal assistance of citizens who find themselves in difficult life circumstances.

The components of administrative and legal support of the right to free legal aid are revealed, which include normative-legal, institutional, personnel, information-analytical, financial and material-and-technical parts.

The features of administrative and legal support of the right to free legal aid are described, among which are the follows, 1) the activity of authorized entities with general and special competence in the field of free legal aid; 2) such activity is legally enshrined in the law, in particular, laws and bylaws; 3) the purpose of administrative and legal support is to protect and safeguard the right to free legal aid; 4) administrative and legal support is provided by creating legal, institutional, personnel, information-analytical and material-and-technical conditions.

Key words: administrative and legal support, administrative and legal regulation, the right to free legal aid.

У своїй щорічній доповіді Уповноважений Верховної Ради України з прав людини констатував порушення права людини на професійну правничу допомогу. Серед основних проблемних питань було відмічено необізнаність про можливість отримання правничої допомоги у більшості відвіданих закладів соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я; низький рівень інформування громадян про їх права; неналагоджена співпраця центрів вторинної безоплатної правової допомоги з соціальними установами; порушення адвокатами стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги; недотримання органами поліції обов'язку забезпечити право затриманої особи на адвоката з самого початку кримінального переслідування та деякі інші [18]. Як бачимо, більшість з названих порушень знаходяться у площині саме адміністративно-правового забезпечення права на без-

оплатну правову допомогу, а тому обрана проблематика є актуальним предметом наукового пошуку.

Адміністративно-правове забезпечення як одна з основних категорій адміністративного права вивчалася В.П. Бойко, К.В. Бурсуковим, О.М. Гуміним, І.О. Ієрусалімовою, Є.Є. Колесниковим, О.О. Кривко, О.В. Клименко, К.В. Степаненко, І.М. Шопіною, М.В. Цвік та інші. Своєю чергою окремі адміністративно-правові аспекти права на безоплатну правову допомогу були предметом дослідження Є.Ю. Бови, С.В. Вилкова, А.В. Іванцова, М.В. Стаматіної, К.О. Струкової та інших.

Мета статті – охарактеризувати право на безоплатну правову допомогу як об'єкт адміністративно-правового забезпечення.

Поняття адміністративно-правового забезпечення у теорії адміністративного права не знайшло однознач-

ного вирішення. Аналіз наукових публікацій, присвячених окресленій проблематиці, дозволяє сформулювати чотири основні підходи.

Так, по-перше, адміністративно-правове забезпечення розглядається як цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини [16, с. 327], або ж вплив на них за допомогою адміністративно-правових засобів [8, с. 83; 6, с. 127]. Прикладом такого підходу є визначення, запропоноване І.О. Ієрусалімовою, яка вважає, що адміністративно-правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них за допомогою передбачених у законодавстві елементів [8, с. 83].

Представником другого підходу є К.В. Бурсуков, який розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [1, с. 7]. Діяльність органів державної влади знаходиться в основі визначення адміністративно-правового забезпечення функціонування органів судової влади, запропонованого В. Бойком [2, с. 98].

Іншого погляду дотримується група авторів, до якої входять О.М. Гумін [5, с. 49], О.В. Клименко [9, с. 12], Є.Є. Колесников [10, с. 434], М.В. Фролков [15, с. 550]. Названі автори розглядають адміністративно-правове забезпечення як упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток.

Наступну групу авторів представляють О.О. Кривко [11], К.В. Степаненко [14, с. 14], І.М. Шопіна [17, с. 460]. Адміністративно-правове забезпечення в межах підходу, запропонованого названими авторами, розглядається як створення та підтримка умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Водночас поряд з поняттям «адміністративно-правове забезпечення» вживається також поняття «адміністративно-правове регулювання». Для їх розмежування звернемося до Великого тлумачного словника української мови. У останньому міститься таке тлумачення дієслова забезпечувати – «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось», і таке визначення дієслова регулювати – «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [3]. Відштовхуючись від таких значень, вважаємо, що під адміністративно-правовим забезпеченням необхідно розглядати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зміст якої становить створення та підтримка необхідних правових та організаційних умов для належної реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян. Тоді як адміністративно-правове регулювання – це діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зміст якої становить цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, юридичного закріплення, охорони та реалізації.

У цьому контексті хочемо підтримати позицію І.М. Шопіної, яка зазначає, що збільшення впливу людиноцентристських тенденцій у розвитку адміністративного права зумовлює поступову втрату провідної ролі адміністративно-правового регулювання як більш жорсткої правової конструкції, якій не притаманна полісуб'єктність та врахування індивідуальних відмінностей. Натомість протягом останніх років спостерігається підвищення ролі категорії «адміністративно-правове забезпечення», особливістю якої є зміщення акценту у системі прийняття рішень з волі держави на інтенції людини та громадян-

ського суспільства. Інакше кажучи, спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми передусім за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідним ті чи інші зміни у структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави за таких умов є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб'єктів може найбільш ефективно досягатися [17, с. 459].

Для характеристики права на безоплатну правову допомогу необхідно використовувати саме поняття «адміністративно-правове забезпечення», адже завданням держави є створення належних умов для реалізації цього права, а не його підпорядкування державній системі. Так, А.В. Іванцова пише: «Теза про те, що «кожен має право на професійну правничу допомогу» є конституційною декларацією, яка передбачає створення в державі умов, за яких кожен міг би задовольнити своє право на отримання необхідної правової допомоги в будь-якому місці й у будь-який час. Це означає, що така допомога за Основним Законом має бути доступною, нічим не обмеженою й реальною» [7, с. 40]. С.В. Вилков своєю чергою відзначає, що особливість права на отримання безоплатної правової допомоги полягає в тому, що воно опосередковує суспільні відносини і взаємозв'язки громадян не лише між собою, але й з державою загалом [4, с. 26].

Держава як гарант забезпечення прав і свобод людини і громадянина повинна створити належні реальні, а не формальні умови для реалізації і використання права на безоплатну правову допомогу категорією осіб, яка має на нього право. На наш погляд, адміністративно-правове забезпечення права на безоплатну правову допомогу повинно включати такі складники:

1) нормативно-правовий складник, під яким ми розглядаємо систему національних та міжнародних стандартів, дотримання яких обов'язкове під час надання безоплатної правової допомоги. На цей час право на безоплатну правову допомогу гарантоване низкою міжнародних актів, серед яких Загальна декларація прав людини, прийнята 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 6 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята 11 квітня 1950 р. Радою Європи, та інші міжнародно-правові акти.

2) Національні стандарти щодо забезпечення конституційного права особи на правову допомогу закріплені у Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, галузевих процесуальних кодексах, Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI, Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI та інших нормативно-правових актах.

3) інституційний складник як сукупність уповноважених суб'єктів, що володіють загальною або спеціальною компетенцією у сфері надання безоплатної правової допомоги та мають на меті ефективно забезпечення належного практичного втілення в життя основ захисту прав людини, забезпечення доступу до правосуддя, установлених нормами права, через спеціально створені організації та інші уповноважені суб'єкти з метою надання правових послуг. Суб'єктів, що беруть участь в організації діяльності системи надання безоплатної правової допомоги, можна розділити на тих, що володіють загальною компетенцією (Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України), та тих, що володіють спеціальною компетенцією

(Координаційний центр з надання правової допомоги, суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги та суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги);

4) кадровий складник, який включає наявність професійних кадрів, які здійснюють надання безоплатної правової допомоги. Кадровий потенціал відіграє надзвичайно важливу роль і визначається професійним рівнем працівників системи надання безоплатної правової допомоги, здатністю відповідних працівників за наявності необхідних знань та умінь виконувати покладені на них функції з надання правових послуг.

5) інформаційно-аналітичний складник. Це перелік наявності та належне функціонування комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги, яка покликана полегшити роботу та управління системою безоплатної правової допомоги, слугувати основою для всіх ключових процесів і процедур, у тому числі спрямування запитів на надання безоплатної вторинної правової допомоги від уповноважених органів, управління людськими ресурсами (у тому числі укладання контрактів з адвокатами), моніторингу та розподілу справ і робочого навантаження між адвокатами та компенсації їхніх витрат тощо [12]. На сучасному етапі описана інформаційно-аналітична система функціонує, однак невирішеними залишаються ряд питань, серед яких, наприклад, взаємодія між центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги в частині перенаправлення звернень клієнтів, у тому числі по цивільних та адміністративних справах, до тих центрів, де знаходиться суд, що має розглядати справу, та можливі механізми врегулювання таких питань, фіксація першої зустрічі адвоката / працівника місцевого центру з клієнтом та ін.

6) матеріально-технічне та фінансове забезпечення. У Законі України «Про безоплатну правову допомогу» ст. 29 визначено, що фінансування безоплатної вторинної правової допомоги здійснюється за кошти видатків Державного бюджету України [13].

З урахуванням всього зазначеного вище пропонуємо під адміністративно-правовим забезпеченням права на безоплатну правову допомогу розглядати діяльність уповноважених суб'єктів, що володіють загальною та спеціальною компетенцією у сфері надання безоплатної правової допомоги, зміст якої становить

створення та підтримка необхідних правових, інституційних, кадрових, інформаційно-аналітичних та матеріально-технічних умов для належної реалізації, охорони та захисту права громадян, які опинилися в важких життєвих обставинах та потребують безоплатної професійної правової допомоги.

Також хочемо виділити характерні ознаки адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу:

1) це діяльність уповноважених суб'єктів, що володіють загальною та спеціальною компетенцією у сфері надання безоплатної правової допомоги;

2) така діяльність знаходить юридичне закріплення в нормах права, зокрема, в законах та підзаконних нормативно-правових актах;

3) метою адміністративно-правового забезпечення є захист та охорона права на безоплатну правову допомогу;

4) адміністративно-правове забезпечення здійснюється шляхом створення правових, інституційних, кадрових, інформаційно-аналітичних та матеріально-технічних умов.

Отже, аналіз дефініцій, запропонованих теоретиками адміністративного права для позначення поняття «адміністративно-правове забезпечення», дозволяє виділити декілька підходів: по-перше, адміністративно-правове забезпечення розглядається як цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносин, або ж вплив на них за допомогою передбачених у законодавстві адміністративно-правових засобів; по-друге, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій; по-третє, як упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток; по-четверте, як створення та підтримка умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Запропоновано під адміністративно-правовим забезпеченням права на безоплатну правову допомогу розглядати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, зміст якої становить створення та підтримка необхідних правових, інституційних, кадрових, інформаційно-аналітичних та матеріально-технічних умов належної реалізації, охорони та захисту права громадян, які опинилися у важких життєвих обставинах, на безоплатну професійну правову допомогу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
2. Бойко В.П. Адміністративно-правове забезпечення ефективності функціонування судової влади України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 96–100.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII, 1728 с.
4. Вилков С.В. Адміністративно-правові засади організації надання адвокатами безоплатної правової допомоги : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. Київ, 2019. 26 с.
5. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
6. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128.
7. Іванцова А.В. Поняття безоплатної правової допомоги в Україні та за кордоном. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. № 3 (28). С. 40–45.
8. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
9. Клименко О.В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 21 с.
10. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.
11. Кривко О.О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності юридичних відділів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2020. 219 с.
12. Огляд системи надання безоплатної правової допомоги. URL: http://qala.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/BAR_FINAL_23_10.pdf.
13. Про безоплатну правову допомогу: Закон України № 3460-VI від 02.06.2011 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.
14. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 19 с.

15. Фролков М.В. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 547–555.

16. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.). Харків : Право, 2002. 432 с.

17. Шопіна І.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення базових категорій адміністративного права. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 458–461.

18. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2019 році. *Офіційний сайт Міністерства юстиції України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/shhorichna-dopovid-upovnovazhenogo-verhovnoyi-rady-ukrayiny-z-prav-lyudyny/>.