

## **Організація управління системою надання безоплатної правової допомоги на прикладі зарубіжних країн**

*Начальник відділу правової експертизи  
та нормопроєктування*

*Олена Сінчук*

***«В управлінні будь якою системою не повинно бути напіввідповідальності:  
вона з неминучістю веде до приховування, розтрати і невиконання законів»***

*Наполеон I*

Ефективне функціонування системи надання безоплатної правової допомоги населенню повинно забезпечуватися шляхом створення моделі управління цією системою, в якій держава несе відповідальність за її впровадження та ефективну роботу.

Як відомо, Законом України «Про безоплатну правову допомогу», який набрав чинності 9 липня 2011 року, на Міністерство юстиції, як на провідний орган у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики, покладено повноваження щодо здійснення загального управління у сфері надання безоплатної правової допомоги.

Концепцією формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, положення якої було покладено в основу цього Закону, передбачено, що з метою ефективного впровадження та функціонування цієї системи Міністерство юстиції має підготувати і внести в установленому порядку пропозиції щодо організації управління системою безоплатної правової допомоги, яка б забезпечувала, зокрема:

- координацію діяльності суб'єктів надання безоплатної правової допомоги;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення функціонування системи безоплатної правової допомоги;
- збирання та здійснення аналізу інформації про стан надання безоплатної правової допомоги, підготовку щорічних узагальнених звітів;
- участь у проведенні конкурсів з метою відбору адвокатів для надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- прозорість державного фінансування цієї системи тощо.

З метою належного формування відповідних пропозицій постає питання: а як же відбувається процес організації управління системою надання безоплатної правової допомоги в інших країнах?

## **Моделі організації системи надання безоплатної правової допомоги**

Результати проведеного аналізу міжнародного досвіду у сфері організації управління системою надання безоплатної правової допомоги свідчать про те, що ідеальної моделі, яка б демонструвала як повинна бути організована система безоплатної правової допомоги, не існує. Однак, з переліку різноманітних моделей, що функціонують в зарубіжних країнах, можна зробити деякі корисні висновки.

Отже, більшість держав вважають за необхідне **утворення спеціальної координуючої інституції**, яка була б наділена адміністративними (організаційними) функціями в сфері надання безоплатної правової допомоги, а також сприяла налагодженню комунікацій (взаємодії) між всіма залученими до цього процесу суб'єктами.

### *Чому?*

- по-перше, це дозволить дистанціювати процес прийняття рішень в окремих випадках від державного управління, уникаючи політичного впливу у резонансних справах та підтримуючи довіру осіб, які отримують безоплатну правову допомогу;

- по-друге, це дозволить свідомо формувати політику щодо удосконалення законодавства у сфері надання безоплатної правової допомоги, у разі необхідності, завдяки проведенню незалежного моніторингу та виявленню певних недоліків у функціонуванні цієї системи.

Існують також правові системи, де управління процесом надання безоплатної правової допомоги є/було **делеговане представникам юридичної професії** (шляхом делегування функцій або укладанням контрактів із Міністерством юстиції/урядом).

### *Ризики:*

- виконання функцій управління буде приділятися значно менша увага, ніж наданню власне такої допомоги;
- брак належного оцінювання та прогнозування потреб і коштів для надання безоплатної правової допомоги;
- необ'єктивна оцінка вартості правової допомоги, що має тенденцію до постійного зростання (наприклад, голландський досвід утворення Ради правової допомоги).

У ряді країн функціонують системи, де управління процесом надання безоплатної правової допомоги є/було **делеговане підрозділу у складі Міністерства юстиції**.

### *Ризики:*

- втручання з боку вищої ланки до процесу прийняття індивідуальних рішень;
- працівники, як правило, перевантажені іншими справами, не приділяють достатньої уваги питанням безоплатної правової допомоги;
- персонал такого підрозділу малознайомий з практичною стороною надання безоплатної правової допомоги громадянам.

**Переваги створення спеціальних органів управління** процесом надання безоплатної правової допомоги, зокрема, з постійними штатними працівниками та достатніми повноваженнями для самостійного виконання обов'язків полягають в наступному:

- створюються умови для реалізації державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги з урахуванням потреб відповідних адміністративно-територіальних одиниць у різних частинах країни;
- приймаються свідомі рішення на основі узагальнення інформації, що надходить від висококваліфікованих фахівців про всі практичні питання надання безоплатної правової допомоги на місцевому рівні;
- рішення щодо конкретних справ приймаються незалежно від уряду, тим самим це унеможливорює спроби політичного тиску у резонансних справах та, у той же час, не дозволяє урядові приймати рішення у конкретних справах;
- потреби і вартість надання безоплатної правової допомоги можуть регулярно оцінюватись незалежними фахівцями (які не зацікавлені у підвищенні попиту, як у випадку, коли управління системою здійснюють представники юридичної професії);
- безоплатна правова допомога надається різними суб'єктами надання правової допомоги з урахуванням місцевих традицій, попиту, потреб та наявності адвокатів, юристів та інших суб'єктів надання правової допомоги.

### **Форма та статус таких інституцій можуть бути різними:**

- окремий орган у системі правосуддя з колегіальним управлінням, постійними працівниками апарату, які напряду підзвітні Парламенту (*Рада з безоплатної правової допомоги у Південній Африці*);
- орган у складі виконавчої гілки влади, але який має функціональну незалежність, із колегіальним органом управління рада/комісія з постійними працівниками апарату, які підзвітні парламентові через Міністерство юстиції (*Рада з безоплатної правової допомоги в Нідерландах, Комісія з правових послуг в Англії*);
- дорадчий орган при Міністерстві юстиції з питань безоплатної правової допомоги (*Рада правової допомоги при Міністерстві юстиції Литви*).

Незалежно від форми та статусу органу організації управління у сфері безоплатної правової допомоги існує низка ключових функцій, які він має виконувати задля забезпечення якісного здійснення своїх повноважень:

- моніторинг якості правової допомоги, яка надається в системі безоплатної правової допомоги;
- моніторинг та адміністрування діяльності офісів громадського захисту (якщо такі існують в країні);
- моніторинг професійної діяльності та стандартів якості безоплатної правової допомоги, що надається громадськими захисниками та приватними адвокатами;
- моніторинг реалізації закону про безоплатну правову допомогу;
- розроблення бюджетних пропозицій щодо оплати послуг адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу тощо.

Варто наголосити на тому, що міжнародні експерти наполягають на відшуканні способів зниження державного контролю у цій сфері. Альтернативним підходом до цієї проблеми, на думку фахівців бюро досліджень з проблем верховенства права АВА СЕЕЛІ, було б **утворення квазі-незалежного органу, що приймав би незалежні рішення та був відповідальним перед урядовими структурами**, на зразок того, що закріплений в Акті Сполученого Королівства про доступ до правосуддя 1999 року.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, саме вищезгадана модель організації управління системою гарантованої державою правової допомоги сприятиме формуванню довіри суспільства до державної політики у цій сфері, захисту від політичних і структурних змін, належного адміністрування цієї системи та прозорості її державного фінансування.