

Голові разової спеціалізованої вченої ради
Західноукраїнського національного університету
доктору юридичних наук, доценту,
декану юридичного факультету
Західноукраїнського національного університету
Банаху Сергію Володимировичу

РЕЦЕНЗІЯ

на дисертаційну роботу Карого Володимира Вікторовича на тему:
«Теорія та практика функціонування системи безоплатної правової допомоги:
адміністративно-правові аспекти», подану на здобуття ступеня доктора
філософії у галузі знань 08 Право за спеціальністю 081 Право

Актуальність теми дисертаційної роботи. Формування системи безоплатної правової допомоги в Україні є одним з головних напрямків функціонування держави, адже це підтверджує головний постулат Конституції України, що Україна є правовою державою, в якій дотримуються права та свободи людини і ці права необхідно ефективно захищати.

Сьогодні питання забезпечення прав і свобод людини та громадянина є найважливішою проблемою внутрішньої політики багатьох держав світу, у тому числі й України. Саме стан справ у сфері реалізації права громадян на безоплатну правову допомогу, забезпечення прав і свобод людини, створення умов для їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким у світі оцінюється рівень демократичного розвитку держави.

У країнах ЄС, які є розвинуті в демократичному і соціальному плані, цей інститут існує вже доволі давно і в різних країнах він має відмінності щодо категорій людей, які отримують дану допомогу, порядку та способів надання такої допомоги. В країнах Євросоюзу дана система базується на спеціальних законах, які в свою чергу узгоджуються з Європейською Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини.

У молодих демократіях, до яких належить і Україна, заходи щодо забезпечення і захисту прав людини спрямовуються в першу чергу на формування ефективної системи державних інституцій з надання безкоштовної юридичної допомоги. У липні 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про безоплатну правову допомогу», створивши систему безоплатної правової допомоги під управлінням Міністерства юстиції України. Однак, незважаючи на міжнародні та конституційні зобов'язання України, сьогодні наше повсякденне життя показує неспроможність держави створити передумови для повної реалізації рівних прав і свобод та їх захисту для всіх громадян. Соціальне становище більшості українців не дає можливості їх в повній мірі реалізувати, а практика надання безоплатної правової допомоги залишається незадовільною. Одночасно низька правова культура та правова свідомість населення викликають невіру в можливість захисту і практично межують з правовим нігілізмом.

Підсумовуючи вищевикладене, можна сказати, що безоплатна правова допомога потребує удосконалення та трансформації, зважаючи на потреби суспільства. Своєчасна оптимізація чинного законодавства дала б можливість зменшити існуючі ризики недосконалого функціонування всієї системи надання БПД в Україні. Отже, система БПД в Україні потребує подальших реформ.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Структура роботи обумовлена метою, об'єктом і предметом дослідження. Об'єктом дослідження є суспільні відносини в системі функціонування безоплатної правової допомоги щодо охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина. Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності системи безоплатної правової допомоги в Україні.

Структура роботи обумовлена поставленими завданнями і в цілому відповідає темі дослідження. Обраний автором підхід до визначення структури і змісту дослідження є логічним, дав можливість всебічно та повно висвітлити значне коло актуальних питань. Загалом, матеріал дисертації викладено послідовно, відповідно до визначеного дисертантом змісту, що свідчить про

глибоке та змістове осмислення проблематики дослідження. В дисертації сформульовано низку нових та належно обґрунтованих наукових положень, що є внеском здобувача в юридичну науку.

Проведений аналіз національного та міжнародного досвіду організації роботи органів, уповноважених на надання безоплатної правової допомоги, став вагомим підґрунтям дослідження управлінської структури вітчизняної системи безоплатної правової допомоги: взаємодія підпорядкування і партнерства та визначення тенденції подальшого її удосконалення.

Автором слушно проаналізовано діяльність «фронт» та «бек» офісів центрів з надання правової допомоги як структурних елементів системи безоплатної правової допомоги. У цьому контексті слід відзначити що система безоплатної правової допомоги в Україні належить до сфери управління Міністерства юстиції і складається з Координаційного центру з надання правової допомоги, який хоч і не є провайдером правової допомоги, але здійснює адміністративні функції управління системою; 23 регіональних центрів та 84 місцевих центрів з надання БВПД. Кожен із цих суб'єктів БПД має як низку власних повноважень, в яких розкривається елемент партнерства (наприклад, автономія у кадрових питаннях), так і повноважень, що здійснюються за погодженням з вищим за ієрархією суб'єктом (елемент підпорядкування). Також у системі БПД у всіх регіонах України функціонують 428 бюро правової допомоги, які є відділами місцевих центрів і їм підпорядковуються, не мають самостійного статусу і власних повноважень.

Уся ця складна і розгалужена вертикальна структура системи безоплатної правової допомоги в Україні була створена впродовж 4 років (з 2012 до 2016) і двічі потерпіла структурні зміни (2019 та 2021 роки), тож на сьогоднішній день можна говорити про зміщення акцентів на так звану «горизонтальну» площину, адже актуалізувалися питання децентралізації управлінських та фінансово-господарських повноважень та розширення категорій осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, удосконалення стандартів якості її надання та їх дотримання; забезпечення належного фінансування системи

надання БПД як з державного бюджету, так і з приватних джерел, водночас, щоб система залишалася незалежною від держави.

Регіональні та місцеві центри, як основні провайдери безоплатної правової допомоги, мають дещо різну, але типізовану внутрішню організацію та структуру, що зумовлено специфікою виконуваних завдань. Досить умовним, проте актуальним з точки зору роботи з клієнтами, є поділ структурних підрозділів регіональних та місцевих центрів на фронт та бек-офіси.

Фронт-офісами регіонального центру вважаються відділ організації надання БВПД та відділ комунікацій та правопросвітництва, хоча ці функції може виконувати і керівництво центру на особистих прийомах чи в рамках роботи мобільних пунктів консультування. Фронт-офісами місцевих центрів є відділи надання БПД та бюро правової допомоги, а також виконання цих функцій знаходиться в межах повноважень керівництва центру. Всі інші структурні підрозділи центрів з надання БВПД вважаються бек-офісами. Незважаючи на реформування підрозділів системи безоплатної правової допомоги принцип бек- та фронт-офісу зберігає свою актуальність і є зручним у користуванні. Фронт-офіс забезпечує роз'яснення щодо подання звернення, прийом звернення та пакету документів, посвідчення довіреності; бек-офіс - проведення розрахунку (перевірка категорії), видачу наказу про надання (відмову у наданні) БВПД, підбір юриста, видачу довіреності (ст. 79-80 дисертації).

Вартим уваги є зроблений дисертантом висновок, що система безоплатної правової допомоги включає в себе дві відносно окремі підсистеми – безоплатної первинної та вторинної правової допомоги, які значно відрізняються за масштабом.

Первинна правова допомога в загальному охоплює надання правової інформації, роз'яснень та консультацій з правових питань, складання документів не процесуального характеру та надання допомоги в забезпеченні доступу особи до медіації та вторинної правової допомоги. Суб'єктами її

надання, окрім спеціалізованих установ та центрів БПД, для яких надання безоплатної правової допомоги (як первинної, так і вторинної) є основною місією, є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, для яких це скоріш додаткова, непрофільна функція. Окремими суб'єктами надання первинної правової допомоги, які у профільному Законі навіть не згадуються, є громадські об'єднання та юридичні клініки закладів вищої освіти, які по факту надають правові консультації та роз'яснення правового характеру, а в окремих випадках безоплатно надають навіть вторинну правову допомогу. Регіональні та місцеві центри БПД мають у своїй структурі підрозділи – відділи, які безпосередньо займаються наданням первинної правової допомоги. Отже, система надавачів БППД в Україні є досить розгалуженою. Крім того, виклики сьогодення і можливості науково-технічного прогресу розширюють можливості особи одержати БППД дистанційно, через спеціальні сервіси системи БПД, які загалом підтвердили свою ефективність. Так, дистанційними каналами отримання БППД є всеукраїнський цілодобовий контакт-центр 0800213103; офіційні електронні адреси центрів; офіційні сторінки місцевих, регіональних та Координаційного центру з надання БПД у соціальних мережах; застосунки-месенджери Viber та Telegram (чати, чат-боти, канали, спільноти, групи тощо); інформаційно-довідкова платформа WikiLegalaid. Хоча використання дистанційних форм отримання БППД більш часозатратне (ст. 120 -121 дисертації).

Крім того, влучним є зауваження автора, що первинна правова допомога безоплатно гарантується усім фізичним особам, що перебувають під юрисдикцією нашої держави, а надання вторинної правової допомоги повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету потребує більш персоніфікованого підходу. Тому право на БВПД обмежено певними категоріями громадян, вичерпний перелік яких визначено профільним Законом. Осіб, які мають таке право, дисертант розділяє на дві групи: ті, що мають

визначений правовий статус і їм це право належить безумовно, і ті, що можуть отримати право на БВПД за своїм майновим статусом (ст. 121 дисертації).

Заслуговують на увагу та підтримку пропозиції В. В. Карого стосовно впровадження інституту соціальної експертизи як механізму, що дозволить зробити суб'єктний склад осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу (відносяться до другої групи за авторською класифікацією), більш гнучким. Реалізація пропозиції на практиці сприятиме збереженню базових принципів доступу до правосуддя та справедливості, зокрема принципу дотримання балансу суспільних, приватних і державних інтересів; принципу захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина; принципу беззастережного дотримання усіх складників верховенства права, й зокрема вимог чинного законодавства та міжнародно-правових актів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів наукового пізнання, з урахуванням новітніх досягнень юридичної науки дослідити адміністративно-правові аспекти теорії та практики функціонування системи безоплатної правової допомоги. В результаті проведеної роботи сформульовано низку наукових пропозицій та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

До вагомих наукових результатів дисертації можна віднести такі:

– обґрунтовано авторське бачення щодо впровадження інституту соціальної експертизи як механізму, що дозволить зробити суб'єктний склад осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу більш гнучким. Реалізація пропозиції на практиці сприятиме збереженню базових принципів доступу до правосуддя та справедливості, зокрема принципу дотримання балансу суспільних, приватних і державних інтересів; принципу захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина; принципу беззастережного дотримання усіх складників верховенства права, й зокрема вимог чинного національного законодавства та міжнародно-правових актів;

– обґрунтовано необхідність збереження функції представництва інтересів працівниками системи БПД як такої з огляду на необхідність: 1) економії бюджетних видатків (оскільки працівники здійснюють представництво інтересів в межах посадових обов'язків і фіксованої заробітної плати, тоді як надання правової допомоги адвокатом оплачується відповідно до вимог контракту); 2) збереження якості надання правової допомоги, так як працівники системи проходять постійне навчання та підвищення кваліфікації;

– удосконалено положення про те, що окрім надання безпосередньо безоплатної правової допомоги, важливе значення для розвитку правової держави мають додаткові функції системи БПД, до яких належать: правова освіта громадськості; підвищення рівня правової освіти та правосвідомості населення; комунікація членів юридичної спільноти, які вперше детально досліджені;

– аргументовано розуміння, що в Україні на сьогоднішній день система БПД, у порівнянні з іншими державами, є централізованою (з елементами партнерства та підпорядкування у повноваженнях), розгалуженою і чітко структурованою, відповідає міжнародним та європейським підходам і принципам у питанні надання безоплатної правової допомоги, узгоджується з змістом правових позицій ЄСПЛ, що має велике значення для правової системи України загалом.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані: *у науково-дослідній сфері* – для подальшого дослідження теоретичних та практичних проблем правового регулювання функціонування системи безоплатної правової допомоги; *у правотворчості* – для розробки нових та внесення змін і доповнень до діючих нормативно-правових актів; *у правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення практики функціонування системи безоплатної правової допомоги; *у навчальному процесі* – тези, положення, висновки, пропозиції, надані в дисертації, можуть бути використані в ході наукових конференцій та диспутів, під час вивчення

наукових дисциплін, таких, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративно-деліктне право», «Актуальні питання адміністративного права і процесу», «Конституційне право», «Судові та правоохоронні органи», «Правові інституції України» у вищих юридичних закладах освіти, при підготовці лекційних та семінарських занять, у науково-дослідній роботі студентів, у процесі підготовки робочих програм та планів, підручників, навчальної та прикладної літератури.

Повнота викладення наукових положень, висновків і результатів в опублікованих працях. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення у трьох наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України, одній статті – у науковому періодичному виданні іншої держави, а також у семи тезах доповідей на міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях.

Підсумки розробки проблеми у цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки доповідалися дисертантом на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Західноукраїнського національного університету, дискутувалися на наукових конференціях та форумах (XVI Міжнародна науково практична конференція молодих вчених «Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації», м. Тернопіль, 9-10 квітня 2019 року; IX Міжнародна науково-практична конференція «Юриспруденція в сучасному інформаційному просторі», м. Київ, 1 березня 2019 року; II Всеукраїнський правничий форум «Права людини та публічне врядування», м. Чернівці, 15 травня 2019 року; Міжнародна науково-практична конференція «Стратегія розвитку держави в умовах новітніх викликів міжнародному порядку: політичний, правовий, економічний, гуманітарний, екологічний виміри», м. Тернопіль, 05 травня 2020 року; XVII Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених «Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації», м. Тернопіль, 14-15 травня 2020 року; V Всеукраїнська за міжнародною участю науково-практична конференція

«Адаптація правової системи України до права Європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти», м. Полтава, 22 жовтня 2020 року; XVIII Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених «Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації», м. Тернопіль, 2021).

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Робота складається із вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 216 сторінок, з них 175 сторінок – основний текст, 26 сторінок – список використаних джерел, що складається з 210 найменувань. Висновки дисертації відповідають 10 поставленим завданням.

Оформлення дисертації відповідає вимогам, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 р. № 40. Поршень академічної доброчесності у дисертації та наукових працях, в яких висвітлено наукові результати дослідження В. В. Карого, не виявлено.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи.

Дисертаційне дослідження не позбавлене певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень під час захисту.

1. На нашу думку, з прийняттям Україною європейського вектора розвитку та інтеграції євростандартів у правовому полі, співвідношення міжнародно-правових стандартів з національними щодо надання правової допомоги для захисту прав та свобод тісно взаємопов'язані між собою. З урахуванням пріоритету людини як найвищої соціальної цінності виникає потреба у забезпеченні та реалізації прав і свобод, з метою консультацій та роз'яснень з правових питань для малозабезпечених осіб та незахищених верств населення, а також для можливості отримання ними кваліфікованої правової допомоги, Україна, прагнучи до високого рівня здійснення захисту прав населення, робить значні кроки в імплементації та застосуванні міжнародних нормативно-правових актів задля реформування та вдосконалення системи

безоплатної правової допомоги. Така націленість на європейські стандарти, стан дотримання яких проявляється у міжнародному контролі, може стати гарантом ефективного функціонування правосуддя, надання інформації та консультацій з правових питань, а також підвищення правосвідомості громади.

Тому доцільно було б автору здійснити аналіз інституту безоплатної правової допомоги в Україні в контексті відповідності європейським стандартам, що дасть змогу виявити недоліки у функціонуванні системи та можливі шляхи покращення рівня безоплатної допомоги.

2. Дискусійним видається положення про необхідність відновлення функціонування відділів моніторингу діяльності місцевих центрів у структурі Регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, з огляду на недоцільність чергового реформування структури Регіональних центрів, що потягне збільшення бюджетних видатків на функціонування системи БПД в цілому.

3. Формулюючи пропозиції щодо удосконалення функціонування системи безоплатної правової допомоги, доцільно було б дисертанту звернути увагу на аспект відповідальності фахівців БПД та адвокатів у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків по наданню такого виду допомоги.

4. У своєму науковому дослідженні дисертант пропонує впровадження інституту соціальної експертизи, що дозволить зробити суб'єктний склад осіб, що мають право на БВПД більш гнучким. Доречно було б запропонувати сам механізм створення даного інституту із конкретними пропозиціями внесення змін в законодавство.

Зазначені зауваження, які в певній мірі носять характер побажань і напрямків подальшого наукового пошуку в контексті обраної проблематики, суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи. Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад автора в юридичну науку.

Загальний висновок. Дисертаційна робота **Карого Володимира Вікторовича** на тему: «**Теорія та практика функціонування системи безоплатної правової допомоги: адміністративно-правові аспекти**», подана на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право», є завершеним, самостійним та логічно побудованим науковим дослідженням. Отримані результати мають наукову новизну, важливе теоретичне та практичне значення для адміністративного права України у цілому.

Аналіз дисертаційного дослідження та публікацій В. В. Карого дозволяє зробити висновок, що дисертація Карого Володимира Вікторовича відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 року.

Рецензент:
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права Західноукраїнського
національного університету

Наталія ЧУДИК

