

*Лоджук М. Т.,
аспірант кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
завідувач юридичної клініки*

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ КЛІНІК В УКРАЇНІ ТА РОСІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Анотація. У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз сучасного стану нормативно-правової бази, що регулює діяльність та функціонування юридичних клінік при вищих навчальних закладах юридичного профілю в Україні та Російській Федерації, з метою формулювання додаткових аргументів на предмет обґрунтованості прийняття вітчизняним законодавцем законопроекту, який уже підготовлений до розгляду у другому читанні на найближчій сесії Верховної Ради України та покликаний включити юридичні клініки до системи безоплатної правової допомоги, наділивши їх відповідним статусом суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги.

Ключові слова: юридична клініка, безоплатна правова допомога, первинна і вторинна правова допомога, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми дослідження пов'язана з тим, що в той час, коли в наукових колах нашої держави триває дискусія з приводу можливості включення юридичних клінік при вищих навчальних закладах України юридичного профілю до системи надання безоплатної правової допомоги та доцільності прийняття відповідних змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 року, у Росії юридичні клініки з прийняттям 21 листопада 2011 року Федерального закону «Про безоплатну юридичну допомогу в Російській Федерації» вже стали невід'ємною частиною недержавної системи надання такої допомоги [1].

На нашу думку, такий сміливий крок російських парламентарів, які підтримали внесений ще наприкінці червня 2011 року Президентом Російської Федерації Медведєвим Д. А. вищевказаний проект Федерального закону та погодилися з ідеєю про необхідність включення юридичних клінік, утворених «освітніми установами вищої професійної освіти», до складу учасників недержавної системи надання безоплатної юридичної допомоги, має стати своєрідним «прикладом для наслідування» для українських парламентарів під час розгляду Верховною Радою України у другому читанні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги) за реєстр. № 0926 від 12.12.2012 року, підготовленого народними депутатами України С. В. Ківаловим, Ю. Р. Мірошниченком та П. В. Мельником [2].

Слід також відзначити, що наприкінці 2011 року у Верховній Раді України було зареєстровано два зако-

нопроекти, покликаних наділити юридичні клініки при вищих навчальних закладах України юридичного профілю статусом суб'єктів надання безоплатної правової допомоги (як первинної, так і вторинної), а саме:

1) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги (реєстр. № 9502 від 25.11.2011 року), внесений народними депутатами України Ківаловим С. В. та Мірошниченком Ю. Р. [3];

2) проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо юридичних клінік (реєстр. № 9525 від 02.12.2011 року), внесений народним депутатом України Мельником П. В. [4].

Виклад основного матеріалу дослідження. 12 квітня 2012 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики на своєму засіданні розглянув вищевказані законопроекти та рекомендував Верховній Раді України за наслідками розгляду за скороченою процедурою у першому читанні поданий народними депутатами України С.В. Ківаловим, Ю.Р. Мірошниченком проект Закону за реєстр. № 9502 прийняти за основу, доручивши Комітету Верховної Ради України з питань правової політики доопрацювати цей законопроект до другого читання з урахуванням пропозицій та зауважень суб'єктів права законодавчої ініціативи. Також, при підготовці цього законопроекту до розгляду у другому читанні комітет рекомендував врахувати окремі положення поданого народним депутатом України В.П. Мельником проекту Закону за реєстр. № 9525, вилучити із законопроекту положення про надання юридичними клініками безоплатної вторинної правової допомоги, а також привести положення законопроекту у відповідність із законодавством в частині оскарження рішень юридичних клінік [5].

Уже 05 липня 2012 року Верховна Рада України прийняла за основу поданий народними депутатами України С. В. Ківаловим, Ю. Р. Мірошниченком проект Закону за реєстр. № 9502.

Однак, у зв'язку з надходженням додаткових пропозицій до зазначеного законопроекту Комітет Верховної Ради України з питань правової політики не встиг у період до завершення роботи Верховної Ради України шостого скликання погодити його остаточну редакцію для її внесення на розгляд Верховної Ради України у другому читанні, а тому 12 грудня 2012 року відповідно до Регламенту Верховної Ради України проект За-

кону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги) був внесений до новообраної Верховної Ради України для його подальшого розгляду за процедурою підготовки до другого читання (реєстр. № 0926) [6].

Також, згідно постанови Верховної Ради України № 11-VII від 25.12.2012 року «Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання» до предмету відання Комітету з питань верховенства права та правосуддя увійшли нові сфери суспільних відносин, в тому числі й надання правової допомоги громадянам, регулювання організації та діяльності адвокатури [7, 11].

У зв'язку з цим, 17 квітня 2013 року на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя було розглянуто поправки народних депутатів України до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги) (реєстр. № 0926), внесеного народними депутатами України С. В. Ківаловим, Ю. Р. Мірошніченком, П. В. Мельником, а також запропоновано остаточну редакцію цього законопроекту до другого читання.

Саме тому, завдання даної статті полягає в здійсненні порівняльно-правового аналізу сучасного стану нормативно-правової бази, що регулює діяльність та функціонування юридичних клінік при вищих навчальних закладах юридичного профілю в Україні та Російській Федерації, з метою формулювання додаткових аргументів на предмет обґрунтованості прийняття вітчизняним законодавцем вищезгаданого законопроекту, який має за мету ввести юридичні клініки в систему надання безоплатної правової допомоги в нашій державі.

Слід також відзначити, що за останній період часу питання набуття юридичними клініками вищих навчальних закладів України юридичного профілю статусу суб'єктів надання безоплатної правової допомоги неодноразово обговорювалися серед науковців та представників юридичного клінічного руху в нашій державі на різноманітних наукових заходах, а саме: під час 3'їзду мережі юридичних клінік України «Юридичні клініки: сучасні виклики, потреби та потенціал їх участі у функціонуванні й вдосконаленні правової системи України» (м. Ірпінь, 14 жовтня 2011 року), в рамках Всеукраїнського круглого столу з представниками юридичних клінік України «Юридичні клініки в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Одеса, 28 жовтня 2011 року) [8] та Всеукраїнського науково-практичного круглого столу «Діяльність юридичних клінік України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (м. Київ, 27 січня 2012 року) [9].

Безпосередню участь у зазначених заходах взяли вітчизняні вчені, наукові праці яких присвячені тематиці діяльності та функціонування юридичних клінік в нашій державі. Серед них можна виділити С. Р. Багірова, М. В. Дулебу, А. О. Галая, К. Г. Головачову, В. А. Слова, Р. С. Кацавець, Ю. І. Матвееву, М. І. Пашковського, Ю. М. Савелову, О. Л. Соколенко, М. В. Удаю,

які підтримали розроблений співробітниками юридичної клініки Національного університету «Одеська юридична академія» та в подальшому внесений до Верховної Ради України народними депутатами України С. В. Ківаловим та Ю. Р. Мірошніченком законопроект щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги.

Якщо зробити невеликий екскурс в історію, то перші юридичні клініки в сучасній Україні та Російській Федерації почали з'являтися приблизно одночасно у 1995 – 1996 роках. Так, автори навчального посібника «Юридична клініка» стверджують, що в нашій державі перша юридична клініка з'явилася в 1996 році (юридична клініка Київського національного університету імені Тараса Шевченка) [10, с. 7], а перша правова (юридична) клініка в Росії була утворена 20 листопада 1995 році на базі юридичного факультету Петрозаводського державного університету (Республіка Карелія) [11].

В той же час, на відміну від України, функціонування юридичних клінік в Росії перебувало поза правовим полем менш тривалий період часу, оскільки ще 30 вересня 1999 року появився наказ Міністерства освіти Російської Федерації № 433 «Про правові консультації («правові клініки») для населення на базі вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку юридичних кадрів» [12]. В свою чергу, розроблення та обговорення положень проекту аналогічного наказу Міністерства освіти і наук України зі сторони фахівців цього відомства, Міністерства юстиції України та представників юридичного клінічного руху затягнулося на декілька років (до середини 2006 року).

Однак, на відміну від наказу Міністерства освіти Російської Федерації № 433 від 30.09.1999 року, згідно якого лише затверджено невеликий перелік вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку юридичних кадрів, та на базі яких передбачено відкриття «правових клінік» для населення (всього – дев'ять навчальних закладів), а також покладено функції головної організації з координації діяльності таких клінік на Санкт-Петербурзький державний університет, наказом Міністерства освіти і наук України № 592 від 03.08.2006 року затверджено Типове положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України та зобов'язано ректорів вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, що здійснюють підготовку фахівців за напрямом «Право», незалежно від форм власності і підпорядкування, забезпечити створення юридичних клінік та їх функціонування відповідно до цього Положення [13].

В подальшому, наказами Міністерства освіти Російської Федерації № 2909 від 07.08.2001 року, № 4592 від 25.12.2002 року та № 944 від 01.03.2004 року було доповнено перелік вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку юридичних кадрів, на базі яких передбачено відкриття «правових клінік» для населення, ще вісьмома навчальними закладами (зокрема, й в Петрозаводському державному університеті).

Як бачимо, з позицій ефективності нормотворчого процесу та урегульованості суспільних правовідносин, пов'язаних з діяльністю та функціонуванням юридич-

них клінік при вищих начальних закладах юридичного профілю, наказ Міністерства освіти і наук України № 592 від 03.08.2006 року був більш досконалим, аніж аналогічний наказ про «правові клініки» для населення в Російській Федерації, й що вплинуло на подальший розвиток юридичної клінічної освіти в нашій державі.

Зокрема, із аналітичної доповіді Міністерства освіти і науки України про стан організації роботи зі зверненнями громадян у 2010 році вбачається, що у 27 регіонах України стаціонарно працювало та активно реалізовувало свої функції і завдання 110 юридичних клінік, основою діяльності яких є поєднання інтересів громадян, які потребують правової допомоги та неспроможні оплатити послуги юриста, а також інтересів студентів, зацікавлених в отриманні практичних знань, що у майбутньому сприятимуть їх працевлаштуванню та кар'єрі. За вказаний звітний період юридичні клініки надали безкоштовну правову допомогу більше ніж 50 тисячам громадян, значна частина яких належала до найбільш незахищених верств населення [14].

Однак, навіть розвинута мережа юридичних клінік в Україні, які протягом останніх п'ятнадцяти років зробили вагомий внесок у забезпечення доступу вразливих верств населення нашої держави до безоплатної правової допомоги, не виявилася для Міністерства юстиції України як розробника проекту Закону України «Про безоплатну правову допомогу» тим фактором, щоб дав би підстави включити юридичні клініки до системи надання безоплатної правової допомоги. Більше того, позиція представників юридичного клінічного руху в нашій державі щодо необхідності включення юридичних клінік при вищих начальних закладах України юридичного профілю до складу суб'єктів, що надають безоплатну первинну та вторинну правову допомогу, не була почута вітчизняними законодавцями й під час розгляду вказаного законопроекту в парламентських комітетах та його прийняття в цілому в сесійній залі Верховної Ради України [15, с. 62].

І як результат – вибудована в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 року система надання безоплатної правової допомоги в Україні не відповідає сучасним правовим реаліям, а в організації діяльності юридичних клінік при вищих навчальних закладах нашої держави юридичного профілю появилися певні проблеми, пов'язані, в першу чергу, з прогалинами у регулюванні функціонування таких клінік як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги саме на законодавчому рівні [16].

Російська Федерація пішла зовсім іншим шляхом, визнаючи за юридичними клініками статус суб'єктів надання безоплатної правової допомоги.

Так, відповідно до положень ч. 2 ст. 1 Федерального закону «Про безоплатну юридичну допомогу в Російській Федерації» мета цього Закону полягає в створенні умов для реалізації встановленого Конституцією Російської Федерації прав громадян на отримання кваліфікованої юридичної допомоги, яка надається безоплатно у випадках, передбачених цим Федеральним законом, іншими федеральними законами та законами суб'єктів Російської Федерації; формуванні та розвитку держав-

ної системи безоплатної юридичної допомоги, сприянні розвитку недержавної системи безоплатної юридичної допомоги та її підтримка зі сторони держави; створенню умов для реалізації прав і свобод громадян, захисту їх законних інтересів, підвищення рівня соціальної захищеності, а також забезпеченню їх доступу до правосуддя.

Згідно ч. 2 ст. 23 Федерального закону «Про безоплатну юридичну допомогу в Російській Федерації» юридичні клініки (студентські консультативні бюро, студентські юридичні бюро та інші) є одними із учасників недержавної системи безоплатної юридичної допомоги. Як і недержавним центрам безоплатної юридичної допомоги, юридичним клінікам у главі 4 даного Закону приділено окрему статтю 23 («Надання безоплатної юридичної допомоги юридичними клініками»), ч. 1 якої передбачає можливість створення освітніми установами вищої професійної освіти юридичних клінік для реалізації цілей, вказаних у ч. 2 ст. 1 даного Федерального закону, а також для правової просвіти населення та формування в осіб, які навчаються за юридичною спеціальністю, навичок надання юридичної допомоги.

Більше того, на відміну від України, юридична клініка в Росії може створюватися в статусі юридичної особи (у разі, якщо таке право надано освітній установі вищої професійної освіти її засновником) або в статусі структурного підрозділу освітньої установи (ч. 2 ст. 23 Федерального закону), а згідно ч. 3 цієї статті порядок їх створення та діяльності в рамках недержавної системи безоплатної юридичної допомоги визначається федеральним органом виконавчої влади, який здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання в сфері освіти (тобто, Міністерство освіти і науки Російської Федерації).

У відповідності до ч. 4 ст. 23 Федерального закону «Про безоплатну юридичну допомогу в Російській Федерації» юридична клініка може надавати безоплатну юридичну допомогу у виді правового консультування в усній та письмовій формі, складання заяв, скарг, клопотань та інших документів правового характеру, а згідно ч. 5 цієї статті в наданні такої допомоги юридичними клініками беруть участь особи, які навчаються за юридичною спеціальністю в освітніх установах вищої професійної освіти (тобто, студенти), під контролем інших осіб, які мають вищу юридичну освіту, та є відповідальними за навчання студентів та діяльність юридичної клініки.

Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 28 Федерального закону «Про безоплатну юридичну допомогу в Російській Федерації» юридичними клініками в освітніх установах вищої професійної освіти може також здійснюватися правове інформування та правова просвіта населення.

Висновки. Як бачимо, при підготовці, обговоренні та прийнятті Федерального закону «Про безоплатну юридичну допомогу в Російській Федерації» позиція російського законодавця була більш лояльною до юридичних клінік, ніж їхніх українських колег. Саме тому юридичні клініки в Росії на теперішній час мають можливість розвиватися не лише в рамках навчального процесу, але й виступати частиною недержавної системи безоплатної правової допомоги та бути повноцінними суб'єктами правової освіти населення.

В свою чергу, перед юридичними клініками в Україні (як і перед юридичною клінічною спільнотою в цілому) лежить нелегкий шлях до їх визнання на законодавчому рівні як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги, а тому підтримка 11 січня 2012 року Комітетом Верховної Ради України з питань правосуддя проекту Закону за реєстр. № 9502, внесенного народними депутатами України С.В. Ківаловим та Ю.Р. Мірошниченком, а також подальша підтримка самої ідеї включення юридичних клінік в систему надання безоплатної правової допомоги в нашій державі на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя 17 квітня 2013 року вселяє надію на позитивне вирішення цього питання парламентською більшістю і в майбутньому [17, с. 6].

Література:

1. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 21.11.2011 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : <http://www.rg.ru/2011/11/23/yurpomosh-dok.html>. – Назва з екрану.
2. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45025. – Назва з екрану.
3. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41880. – Назва з екрану.
4. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо юридичних клінік. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41935. – Назва з екрану.
5. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики (протокол № 82 від 12.04.2012 року). [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45025. – Назва з екрану.
6. Супровідна записка Комітету Верховної Ради України з питань правової політики до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги). [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45025. – Назва з екрану.
7. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання : постановою Верховної Ради України від 25.12.2012 р. // Офіційний вісник України – 2013 р. – № 100. – С. 11.
8. Ківалов С. В. Юридичні клініки в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Матеріали Всеукраїнського круглого столу з представниками юридичних клінік (м. Одеса, 28.10.2011 р.) / За заг. ред. акад. С. В. Ківалова. – Одеса, 2011. – С. 3 – 5.
9. Всеукраїнський науково-практичний круглий стіл «Діяльність юридичних клінік України у зв'язку з прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (м. Київ, 27.01.2012 р.). [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1765493>. – Назва з екрану.
10. Молдован В. В., Кацавещь Р. С. Юридична клініка: Навч. пос. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 224 с.
11. Юридическая клиника Петрозаводского государственного университета. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1117940>. – Назва з екрану.
12. О правовых консультациях («правовых клиниках») для насе-

ления на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров: приказ Министерства образования Российской Федерации от 30.09.1999 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://www.edu.ru/db-mon/mo/data/d_99/n433.html. – Назва з екрану.

13. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України : Наказ Міністерства освіти та науки України від 03.08.2006 р. // Офіційний вісник України – 2006 р. – № 32. – С. 680.
14. Аналітична доповідь про стан організації роботи зі зверненнями громадян у Міністерстві освіти і науки України за 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док. : http://www.mon.gov.ua/newstmp/2010/21_12/dopovid_2010.doc. – Назва з екрану.
15. Лоджук М. Юридичні клініки як суб'єкти надання безоплатної правової допомоги в контексті положень проекту Закону України «Про безоплатну правову допомогу» // Права людини та механізм їх забезпечення в Україні: матеріали міжвузівської науково-теоретичної конференції «Права людини та механізм їх забезпечення в Україні», 04.12.2009 р. – К.: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – С. 60 – 62.
16. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. // Голос України – 2011 р. – № 122.
17. Кулагіна Т. Юрклінікам при вишах дозволять надавати правову допомогу на законних підставах // Закон і бізнес. – № 2-3 (1041-1042). – 26 с.

Лоджук М. Т. Регулирование деятельности юридических клиник в Украине и России: сравнительно-правовой анализ

Аннотация. В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ современного состояния нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность и функционирования юридических клиники при высших учебных заведениях юридического профиля в Украине и Российской Федерации, с целью формулирования дополнительных аргументов на предмет обоснованности принятия отечественным законодателем законопроекта, который уже подготовлен к рассмотрению во втором чтении на ближайшей сессии Верховной Рады Украины и призван включить юридические клиники в систему бесплатной правовой помощи, наделив их соответствующим статусом субъектов предоставления бесплатной первичной и вторичной правовой помощи.

Ключевые слова: юридическая клиника, бесплатная правовая помощь, первичная и вторичная правовая помощь, субъекты оказания юридической помощи.

Lodzhuk M. Regulation of functioning of legal clinics in Ukraine and Russia: comparative legal analysis

Summary. The article presents comparative legal analysis of the current state of the legal framework regulating the activities and functioning of legal clinics at Ukrainian and Russian law universities. The aim of article is to formulate additional arguments to justify passing a bill, which has been prepared for second reading at the next session of the Verkhovna Rada of Ukraine and is intended to include legal clinics into legal aid system, giving them appropriate status of subjects of free primary and secondary legal aid.

Key words: legal clinics, legal aid, primary and secondary legal aid, the subject of legal aid.