

ПРАВОЗАСТОСОВЧІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено моніторинг правозастосовчих проблем у процесі фінансування безоплатної правової допомоги в Україні. Відмічено тенденцію поступового вирішення основної проблеми цього процесу – достатність і своєчасність оплати послуг та відшкодування витрат суб'єктам, які надають безоплатну правову допомогу. Разом з тим, виділені проблемні питання і проведено їх теоретичну класифікацію. Висловлено авторське бачення шляхів подолання визначених проблем.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, фінансування, проблемні питання фінансування, бюджетні витрати, захищені видатки.

Сірош Д. Н. Правоприменительные проблемы финансирования бесплатной правовой помощи в Украине.

В статье осуществлен мониторинг правоприменительных проблем в процессе финансирования бесплатной правовой помощи в Украине. Отмечена тенденция поступательного разрешения основной проблемы этого процесса – достаточность и своевременность оплаты услуг и возмещения расходов субъектов, оказывающих бесплатную правовую помощь. Вместе с тем, выделены проблемные вопросы и предложена их теоретическая классификация. Высказано авторское мнение по поводу направлений преодоления очерченных проблем.

Ключевые слова: бесплатная правовая помощь, финансирование, проблемные вопросы финансирования, бюджетные расходы, защищенные расходы.

Sirosh D. M. Legal Application Problems of Financing of Free Judicial Assistance in Ukraine.

In the article, monitoring of problems is carried out in the process of financing of free judicial assistance in Ukraine. The tendency of forward permission of basic problem of this process – sufficiency and timeliness of payment of services and compensation of charges of subjects, rendering a free judicial assistance is marked. At the same time, problem questions are selected and their theoretical classification is offered. Author opinion is outspoken concerning directions of overcoming of the outlined problems.

Keywords: free judicial assistance, financing, problem questions of financing, budgetary charges, protected charges.

Одним із заходів, спроможних створити умови для реалізації прав, свобод і законних інтересів особи у державі, яка визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку вищою соціальною цінністю, є інститут правової допомоги. Відштовхуючись від того, що кожен має право на правову допомогу (ч. 1 ст. 59 Конституції України), а останнє розуміється як гарантована державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує, безперечним суб'єктом правовідносин у цій сфері визнається держава. Саме вона відповідальна за правовий захист особи, неспроможної оплатити надання їй правової допомоги, адже остання є послугою (дії, результат яких споживається в процесі їх надання), що, зазвичай, має оплатний характер. Навіть безоплатна правова допомога є такою лише відносно особи, якій вона надається, правові послуги ж виконавця повинні оплачуватись (за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел [1]). Тому питання фінансування безоплатної правової допомоги в державі є вкрай важливим, а судячи з підвищеної уваги її останнім часом до цього інституту, – пріоритетним завданням.

Актуалізує дослідження цього напрямку державної діяльності ще й те, що фінансування безоплатної правової допомоги не стало самостійним предметом наукового пошуку, хоча його правове регулювання, механізм, мобілізація ресурсів, джерела тощо представляють як теоретичний, так і практичний інтерес. Варто відмітити, що в юридичній науці правова допомога, зокрема, й безоплатна, досліджується, здебільшого, у прив'язці до забезпечення права особи на захист або в рамках адвокатської діяльності чи як різновид судових витрат. Цей інститут (окремі його аспекти) висвітлено у наукових працях різних галузевих спрямувань, зокрема, такими вченими як: О. А. Банчук, Є. Ю. Бова, Т. В. Варфоломеева, Л. Г. Глуценко, Л. В. Іванцова, К. С. Пашенко, М. В. Стаматіна та ін. Отже, об'єктом моніторингу можуть бути визначені відносини з фінансування безоплатної правової допомоги.

А оскільки будь-яке реформування тієї чи іншої сфери супроводжується об'єктивними і суб'єктивними ризиками, то їх визначення в межах сформульованих проблем відіграє спонукальну роль в усуненні перешкод такого реформування.

У сфері фінансування безоплатної правової допомоги поступово вирішується основна проблема цього процесу – достатність і своєчасність оплати послуг і відшкодування витрат суб'єктам, які її надають. На це вказують передбачені Державним бюджетом України суми коштів (на 2014 рік): Координаційному центру з надання правової допомоги (код 3603000) – 94053,6 тис. грн., забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги (код 3603020) – 28072,5 тис. грн., на оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (код 3603030) – 65981,1 тис. грн. (додаток №3 Державного бюджету України). Окрім того, спостерігається тенденція щодо достатньо високих показників виплачених адвокатам сум (у бюджетний період січень-листопад 2014 року – 88%) і відповідно низький кредиторської заборгованості (у бюджетний період січень-листопад 2014 року – 12%). Стовідсоткові розрахунки з адвокатами здійснено у 7 областях. Найбільшими боржниками виявились Луганська, Львівська і Волинська області. Спостерігається і тенденція щодо підвищення сум витрат на правосуддя у цивільних і адміністративних справах (за бюджетними програмами 0501040 і 0501170 у 2014 р. – 1882550,0 тис. грн. і 165424,8 тис. грн. відповідно).

Питання розмежування видатків для фінансування безоплатної правової допомоги також вже вирішено: у видатках, передбачених для Міністерства юстиції України, виділено і Координаційний центр з надання безоплатної правової допомоги, і безоплатну вторинну правову допомогу, і формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги. Розподілені видатки на здійснення правосуддя місцевими загальними і місцевими адміністративними судами.

Разом з тим, ситуація на місцевих рівнях, в основному, залишається не досить втішною. Відсутність у положеннях бюджетного законодавства вказівки на безоплатну правову допомогу, чіткого віднесення її до тієї чи іншої категорії видатків – не сприяє виокремленню останніх на здійснення такої допомоги у рішеннях про місцеві бюджети. Серед видатків, що здійснюються з Державного бюджету, безоплатна правова допомога не значиться (ст. 87 Бюджетного кодексу України [2]), що дисонує з положеннями Закону України «Про безоплатну правову допомогу» про її фінансування (лише під п.20-1 ст. 87 БК України можуть «підпадати» громадські об'єднання, утворені на конкурсних засадах для виконання завдань державної політики). Окрім того, безоплатна первинна правова допомога фінансується не лише за рахунок коштів місцевого бюджету, а й видатків Державного бюджету на утримання відповідних органів виконавчої влади. Такий досить широкий законодавчий підхід не сприяє визначеності конкретних видатків на цю сферу.

З метою забезпечення дієвості положень щодо фінансування безоплатної первинної правової допомоги вбачається за доцільне, по-перше, внести до переліку трансфертів місцевим бюджетам субвенції на надання такої допомоги і, по-друге, віднести видатки на безоплатну первинну правову допомогу до видатків, пов'язаних з реалізацією заходів щодо підвищення рівня надання суспільних послуг (додаток №7 закону про державний бюджет). Щодо останньої пропозиції, то вважається необхідним закріпити на нормативно-правовому рівні поняття «суспільні послуги», яке визнається базовим в теорії суспільних фінансів [3], наприклад, у Податковому кодексі України, Законі України «Про соціальні послуги». Також, враховуючи гарантованість державою надання безоплатної правової допомоги, виділення коштів на забезпечення цієї діяльності, повинно виокремлюватись у місцевих бюджетах.

Не до кінця зрозумілим залишається практичне стягнення з Державного бюджету судових витрат на правову допомогу. Так, за ч. 2 ст. 2 Закону України «Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу у цивільних та адміністративних справах» [4] така компенсація (якщо сторона звільнена від оплати послуг адвоката чи іншого фахівця в галузі права) здійснюється за рахунок видатків державного бюджету в межах видатків, передбачених Державній судовій адміністрації України на здійснення правосуддя місцевими загальними та місцевими адміністративними судами. Оскільки участь адвокатів у цивільному і адміністративному процесах охоплюються безоплатною вторинною правовою допомогою, то відшкодування їх витрат має регулюватись нормативно-визначеним Порядком [5]. Але за цим документом головним розпорядником бюджетних коштів є Міністерство юстиції України, а не Державна судова адміністрація України, відповідальним же за безоплатну правову допомогу визначено Координаційний центр з надання правової допомоги. Тому логічно усі питання, пов'язані із наданням безоплатної правової допомоги у будь-якому юрисдикційному процесі, віднести до відання саме цієї установи. Із запровадженням безоплатної правової допомоги процесуальний інститут звільнення від сплати судових витрат, зокрема, на правову допомогу, на нашу думку, підлягає перегляду. Практика

реального фінансування таких витрат з Державного бюджету є не дієвою. Внівши відповідні законодавчі зміни, необхідно, по-перше, надати право суду в окремих випадках звертатись до центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, наприклад, при розгляді справ про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку чи визнання особи недієздатною, обмежено дієздатною тощо (з метою реагування на зловживання законних представників зазначених осіб); по-друге, позбавити суд права звільняти від оплати витрат на правову допомогу за критерієм майнового стану (нужденності) (якщо особа не в змозі оплатити правову допомогу, вона має звертатись до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги).

Попри спрощення процедури оплати послуг адвокатів і відшкодування їх витрат [6], фінансова дисципліна адвокатів вимагає покращення. У травні 2013 року Координаційний центр з надання правової допомоги у своєму листі регіональним центрам [7] висловив стурбованість не виплатою адвокатам коштів на відшкодування їхніх затрат та оплату послуг, а зволіканням з поданням адвокатами до центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги первинних документів на таку оплату. У зв'язку з цим, директорам регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги рекомендовано провести роз'яснювальну роботу серед адвокатів, залучених до надання такої допомоги, і «у разі відсутності належної реакції з боку останніх, – ставити питання про розірвання контрактів з адвокатами, які ігноруватимуть вимоги бюджетної дисципліни». Однак, узагальнення оперативної інформації центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги щодо видання доручень адвокатам, які надають таку допомогу, оплату їх послуг та відшкодування витрат (за бюджетний період січень-листопад 2014 р. (з яким можна ознайомитись на веб-сайті центру у будь-якій області України)), засвідчує наявність цієї ж проблеми щодо підготовки актів наданих послуг, розрахунків та довідок до них і реєстрації відповідних фінансових зобов'язань, з одного боку, та здійсненням оплати за такими зобов'язаннями, з іншого: із загальної кількості 56478 виданих адвокатам доручень звіти прийнято лише у 28580 випадках, що становить 51%. Найнижчі показники в Одеській (38%), Дніпропетровській (41%), Черкаській, Волинській (по 45%) областях і м. Києві (47%). Разом з тим, майже стовідсотково суми коштів відображених у звітах адвокатів, співпадають з фактичними видатками, зареєстрованими і взятими на облік у Державній казначейській службі України. Найменшим є показник в 93% – у Вінницькій і Хмельницькій областях.

В умовах непростой загальної ситуації, яка складається протягом останніх років з виконанням дохідної частини Державного бюджету, проведення платежів органами Державної казначейської служби за зареєстрованими фінансовими зобов'язаннями заслуговує схвалення. Так, рівень фактично здійснених виплат адвокатам з казначейських рахунків становить 88%, у 7 областях – стовідсоткова оплата адвокатських послуг, найбільшими боржниками є Луганська (49%), Львівська (22%) і Волинська (22%) області. Така ситуація свідчить про належну організацію взаємодії між центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та органами Державної казначейської служби у більшості регіонів держави. Негативні статистичні показники ставлять під загрозу реалізацію Міністерством юстиції України як головним розпорядником бюджетних коштів на оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги бюджетної програми, оскільки значні залишки коштів на рахунках можуть спричинити невикористання виділених бюджетних коштів. Це, у свою чергу, неминує призводити до скорочення на відповідну суму видатків у наступному році та унеможливує подальшу роботу Координаційного центру з надання правової допомоги над збільшенням фінансування діяльності суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги. Тому критичні зауваження з приводу можливості адміністративного впливу (тиску) на адвокатів, які вчасно не подають звітну інформацію до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що, подекуди, зустрічаються в засобах масової інформації [режим доступу: www.uapress.info/uk/news], видаються безпідставними. Адвокати зобов'язані дотримуватись як вимог закону, так і принципів фінансування, зокрема, бюджетної дисципліни. Отже, питання своєчасного та ефективного використання виділених на оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів бюджетних коштів є вкрай важливим для забезпечення життєздатності всієї системи безоплатної вторинної правової допомоги.

Незважаючи на посилення фінансової мотивації у сфері надання безоплатної правової допомоги, проблемним видається нормативно-правове урегулювання захищеності видатків на її здійснення (за ст. 55 Бюджетного кодексу України). Прямої вказівки на те, що видатки на безоплатну правову допомогу є «захищеними», немає. При цьому, Державна цільова програма формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки наголошує, що окрім достатнього фінансування цієї допомоги, кошти на її надання закріплюються окремою захищеною статтею видатків у Законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Але в тексті Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» відсутні згадки як про захищені видатки, так і про безоплатну правову допомогу, хоча у

Міністерстві юстиції України звітують, що оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги визначено «захищеною» статтею бюджету і саме завдяки цьому лише у першому півріччі 2014 року адвокатам виплачено стільки ж, скільки за весь 2013 рік – біля 22 млн.грн. [10]. Твердження головного розпорядника бюджетних коштів щодо безоплатної правової допомоги про законодавчу «захищеність» видатків на її забезпечення викликають сумніви. Виокремлення видатків на ту чи іншу сферу ще не означає їх захищеність. На це вказує і нормативно-правова діяльність в цьому напрямку. По-перше, двічі змінювались суми коштів, передбачені Державним бюджетом України на забезпечення бюджетних програм за кодом програмної класифікації видатків 0380: змінами до додатку №3 від 27.03.2014 р. Координаційному центру з надання безоплатної правової допомоги виділено 100694,1 тис. грн., на забезпечення формування і функціонування системи безоплатної правової допомоги – 29304,1 тис. грн. і на оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги – 71390,0 тис. грн., а змінами від 31.07.2014 р. ці суми зменшені до: 94053,6 тис. грн., 28072,5 тис. грн. і 65981,1 тис. грн. відповідно (що порушує правило щодо неможливості змінювати обсяги захищених видатків при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень). Окрім того, урядом, відповідно до ч. 8 ст. 23 Бюджетного кодексу України, в серпні 2014 року перерозподілено видатки споживання у сумі 1962,4 тис. грн. шляхом зменшення їх обсягу за програмою 3603030 «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги» і збільшення їх обсягу за програмою 3603020 «Забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги».

Також, вивчивши ухвалені місцеві бюджети більшості областей України на предмет захищених видатків та звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України, можна констатувати, що і місцеві ради, і Державна казначейська служба до «захищених» видатків відносять лише видатки, визначені ст. 55 Бюджетного кодексу України (безоплатна правова допомога окремо не згадується). Отже, для усунення неоднозначного тлумачення «захищеності» видатків на безоплатну правову допомогу, приведення у відповідність до положень Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки, уникнення скорочення сум коштів на забезпечення надання останньої, пропонується: 1) внести зміни до переліку захищених видатків Державного бюджету (ст. 55 Бюджетного кодексу України), включивши до них видатки на безоплатну правову допомогу; 2) внести зміни до економічної класифікації видатків, виокремивши видатки на безоплатну правову допомогу. Також доцільним, на нашу думку, є повернення до практики відзначення у Законі про Державний бюджет на поточний рік захищених видатків, що призведе до однакового розуміння цієї терміносистеми.

Підсумовуючи, доцільно, з теоретичної і праксіологічної точок зору, об'єднати проблеми фінансування безоплатної правової допомоги у певні групи, оскільки деякі явища (як об'єкти класифікації) мають визначені ознаки, властивості. Так, проведеним моніторингом щодо фінансування видатків на безоплатну правову допомогу констатується більшість проблем нормативно-правового характеру: законодавчі колізії, неузгодженість положень деяких законодавчих актів, їх неоднакове розуміння і правозастосування, відсутність визначення окремих терміносистем., Окреслені проблеми зумовлені об'єктивними чинниками. Подолання таких негативних явищ вбачається через: внесення відповідних змін і доповнень до законів, підзаконних нормативно-правових актів; вироблення нових підходів у підготовці місцевих бюджетів, щодо компенсації судових витрат на правову допомогу і звільнення від їх сплати; акумулювання усіх питань, пов'язаних із наданням безоплатної правової допомоги в Координаційному центрі; визначення головним розпорядником бюджетних коштів на її здійснення – Міністерства юстиції України; повернення до практики відзначення у Законі про Державний бюджет на поточний рік захищених видатків.

Іншою групою проблемних питань у сфері фінансування безоплатної правової допомоги, якій сприяє, здебільшого, суб'єктивний фактор, є організаційні проблеми, зокрема: низький рівень фінансової дисципліни надавачів безоплатної правової допомоги, Державної казначейської служби у здійсненні розрахункової діяльності і поданні звітності; недотримання соціально-економічних показників і новітніх методів при розробці бюджетних програм; не повне відображення звітності щодо публічної інформації Координаційним центром з надання правової допомоги та територіальними центрами. Вирішення означених проблем вбачається через підвищення контролю за усіма вказаними суб'єктами. І, безперечно, концептуальною групою проблем у забезпеченні належного рівня фінансування усієї системи безоплатної правової допомоги (попри значні досягнення у цьому напрямку) залишаються соціально-економічні проблеми, зумовлені прямою залежністю від фінансової спроможності держави. Фінансування безоплатної первинної правової допомоги в регіонах, окрім

бюджетних трансфертів держави, потребує також підвищення громадської, благодійної складової, донорства, грантів як з боку вітчизняних, так і міжнародних організацій.

Список використаних джерел:

1. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577 (із змінами і доповненнями).
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50 – 51. – Ст. 572.
3. Пукач О. Суспільна послуга як об'єкт фінансового забезпечення державного бюджету та місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / О. Пукач. – Режим доступу : <http://sophus.at.ua/publ>.
4. Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу у цивільних та адміністративних справах : Закон України від 20.12.2011 р. №4191-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 29. – Ст. 343.
5. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 р. № 130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
6. Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу : постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
7. Щодо стану розрахунків з адвокатами за надану безоплатну правову допомогу : лист Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги № 25-528 від 18.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua>.
8. Про затвердження Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 р. № 394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
9. Про Державний бюджет на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 р. № 719–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
10. Міністерство юстиції України пропонує Уряду посилити фінансову мотивацію адвокатів за надання якісної безоплатної вторинної правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua>.

** Сірош Дмитро Миколайович – здобувач Київського міжнародного університету.*