

Конституційне та муніципальне право

УДК 342

Сергій Бреус *

ЗМІСТ ПРАВА НА ГАРАНТОВАНУ ДЕРЖАВОЮ БЕЗОПЛАТНУ ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті на підставі аналізу наукової літератури, національного законодавства досліджується право на безоплатну професійну правничу допомогу. Аналізується законодавство України у сфері реалізації права на безоплатну професійну правничу допомогу. Акцентовується увага на прогалинах впровадження інституту безоплатної професійної правничої допомоги.

Ключові слова: професійна правнича допомога, безоплатна правова допомога, права людини.

Бреус С. М. Содержание права на гарантированную государством бесплатную профессиональную юридическую помощь и перспективы законодательного урегулирования механизмов его реализации.

В статье на основании анализа научной литературы, национального законодательства исследуется право на бесплатную профессиональную юридическую помощь. Анализируется законодательство Украины в сфере реализации народом права на бесплатную профессиональную юридическую помощь. Акцентируется внимание на пробелах внедрения института бесплатной профессиональной юридической помощи.

Ключевые слова: профессиональная юридическая помощь, бесплатная правовая помощь, права человека.

Breus S. M. The content of the right to free legal aid and prospects of its legislative regulation implementation mechanisms.

Abstract. On the basis of doctrine and national law in force the article investigates the right of the free legal aid. The legislation of Ukraine on realization of this right has been analyzed. Attention is accented on the content of the free legal aid.

Keywords: free legal aid, legal aid, human rights.

Постановка проблеми. 2 червня 2016 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [1], яким конституційне право на правову допомогу було редакційно замінено на право на професійну правничу допомогу. У зв'язку з цим набуває особливої актуальності виявлення змісту права на безоплатну професійну правничу допомогу, а також перспектив законодавчого врегулювання механізмів його реалізації.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремі питання місця, значення та механізмів реалізації права на безоплатну професійну правничу допомогу були предметом дослідження багатьох вчених-правознавців, а саме: О. А. Банчука, О. М. Бандурки, Т. В. Варфоломеевої, М. С. Демкової, І. Б. Коліушка, В. С. Личко та інших.

Метою статті є визначення сутності гарантованого державою права на безоплатну професійну правничу допомогу, а також аналіз перспектив законодавчого врегулювання механізмів його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Розвиток будь-якої демократичної та правової держави неможливий без активних повноправних громадян, які беззастережно дотримуються Конституції та мають змогу реалізувати гарантовані тією ж Конституцією права та свободи. Право на безоплатну професійну правничу допомогу якраз і покликане досягти такої цілі в державі. Проте саме від виявлення змісту даного права залежатиме обсяг його реалізації громадянами.

Вчені-правознавці наголошують на значущості розроблення питання безоплатної правової допомоги, оскільки реальний та безперешкодний доступ осіб до неї дозволяє на відповідному рівні забезпечувати права, свободи та інтереси осіб, їх охорону та захист [2].

Власне на думку ініціаторів змін до Конституції України, заміна терміну «правова допомога» на «правнича допомога» обумовлена, насамперед, стандартами української мови, які визначають, що прикметник, застосований для позначення відповідного виду допомоги, походить від іменника, що позначає саму професію особи, яка надає таку допомогу. Іменником для позначення особи, яка надає послуги у сфері права (у юридичній сфері), є слово «правник». Отже, саме особи, що належать до правничої професії, надають професійну правничу допомогу [3].

Тож можна зробити висновок, що внесення даних змін до Конституції України мало на меті не звуження або ж розширення змісту права на правову допомогу, а саме приведення термінології у відповідність до стандартів української мови. А тому за законами формальної логіки конституційні категорії «професійна правнича допомога» та «правова допомога» слід вважати синонімічними.

На нашу думку, право на безоплатну правову допомогу є значно ширшим поняттям за право на безоплатну професійну правничу допомогу. Адже в нинішньому конституційному праві наголос робиться саме на професійному наданні такої допомоги, тоді як правова допомога може надаватися й іншими особами, які не мають достатньої професійної кваліфікації, наприклад студентами-членами юридичних клінік при правничих вищих навчальних закладах.

Можна припустити, що таким чином вітчизняний законодавець в черговий раз використав правовий підхід країн близького зарубіжжя. Наприклад, частиною першою статті 48 Конституції Російської Федерації визначено, що кожному гарантується право на отримання кваліфікованої правової допомоги [4].

Слід звернути увагу, що для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура (частина перша статті 131² Конституції України [1]). Враховуючи положення даної статті, можна дійти висновку, що Українським парламентом було обрано концепцію монополізації надання професійної правничої допомоги саме адвокатами.

Також важливо, що законодавцем встановлено тривалий перехід до моделі виключного надання адвокатами професійної правничої допомоги. Так, представництво інтересів громадян адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року (пункт 11 частини 16¹ Перехідних положень Конституції України [1]).

У свою чергу, законодавцем визначені винятки у виключному становищі адвокатів в системі надання професійної правничої допомоги. Конституційними положеннями передбачено, що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Підхід щодо представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, кореспондується із частиною другою статті 23 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [5]. Що стосується інших категорій справ, таких як спори щодо захисту соціальних прав та малозначні спори, на нашу думку, є досить дискусійним. Адже дані види спорів є досить оціночними і без належного нормативного врегулювання можуть нести загрозу неоднакового застосування та тлумачення норм Конституції України.

Поряд із цим, законодавець не зумів підійти комплексно та послідовно до запровадження оновленого інституту безоплатної професійної правничої допомоги, адже Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [6], Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [7], Цивільний процесуальний кодекс України [8], Кримінальний процесуальний кодекс України [9], Кодекс адміністративного судочинства України [10] не оперують категорією «професійна правнича допомога». Також не ухвалено закону, який з'ясував би зміст понять «малозначні спори» та «спори щодо захисту соціальних прав». Станом на сьогодні навіть не зареєстровано законопроекту, яким би можна було врегулювати вищезгадані правові прогалини.

Якщо аналізувати еволюцію нормативного закріплення поняття професійної правничої допомоги, то стаття 59 Конституції України до внесення змін від 2 червня 2016 року містила в собі саме поняття права на правову допомогу.

У свою чергу, перше офіційне тлумачення даного права було дане Конституційним Судом України у його Рішенні від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000 у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника). Так, у пункті 5 вищеназваного Рішення право на правову допомогу було визначено як гарантовану Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги [11].

Схожий підхід було використано у прийнятому 2 червня 2011 року Законі України «Про безоплатну правову допомогу», де правова допомога визначалася як надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення, тоді ж як безоплатна правова допомога – як правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел (пункти 1, 3 частини першої статті 1 вищеназваного Закону).

Отже, легальний зміст поняття «правова допомога» Конституційним Судом України та законодавцем роз'яснено через категорію «правові послуги», що, на думку окремих правників, є не досить коректним.

Так, у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до законопроекту № 4406 від 24 квітня 2009 року наголошено, що категорії «допомога» та «послуга» відрізняються одна від одної. Адже, перша означає стан задоволення певної потреби, а друга означає дію, результатом якої є задоволення певної потреби. У цьому контексті варто звернути увагу, що у ст. 59 Конституції України використано поняття «безоплатна правова допомога», а не «безоплатні правові послуги» (хоча вони і є близькими за змістом). Доречно також зазначити, що поняття «послуги» використовується у цивільному законодавстві України. Надання послуг, у тому числі правових, є різновидом підприємницької діяльності. Тому, на погляд Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, у конституційних приписах мається на увазі більш широка підтримка певних осіб у питанні захисту їх прав, ніж надання безоплатних правових послуг [12].

Звертаємо увагу, що у Законі України «Про безоплатну правову допомогу» для оптимальнішого визначення змісту та обсягу права на безоплатну правову допомогу було здійснено її поділ на:

– безоплатну первинну правову допомогу, яка включає такі види правових послуг: надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації;

– безоплатну вторинну правову допомогу, яка включає такі види правових послуг: захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру [7].

Відмінність даних видів безоплатної правової допомоги, насамперед, полягає в наступному:

1) право на безоплатну первинну правову допомогу мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України, тоді ж як безоплатною вторинною правовою допомогою можуть скористатися лише окремі визначені законом категорії осіб, які, як правило, відносяться до вразливих груп населення;

2) безоплатну первинну правову допомогу зобов'язані надавати усі органи державної влади та місцевого самоврядування та спеціалізовані установи з правових питань, що належать їх до компетенції, а безоплатну вторинну правову допомогу – центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

Звернемо також увагу на окремі правові послуги, які складають зміст професійної правничої допомоги:

– надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань;

Законом України «Про інформацію» передбачено, що правова інформація – це будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо (частина перша статті 17 Закону [13]).

У свою чергу, законодавство не містить визначення «консультацій і роз'яснень з правових питань». Лише Податковий кодекс України зазначає, що податкова консультація – це допомога контролюючого органу конкретному платнику податків стосовно практичного використання конкретної норми закону або нормативно-правового акта з питань адміністрування, нарахування та сплати податків чи зборів, контроль за справлянням яких покладено на такий контролюючий орган (пункт 14.1. статті 172 Кодексу [14]).

– забезпечення захисту особи від обвинувачення;

Поняття «захисту» визначено Кримінальним процесуальним кодексом України. Так, частиною першою статті 20 Кодексу визначено, що підозрюваний, обвинувачений, виправданий, засуджений має право на захист, яке полягає у наданні йому можливості надати усні або письмові пояснення з приводу підозри чи обвинувачення, право збирати і подавати докази, брати особисту участь у кримінальному провадженні, користуватися правовою допомогою захисника, а також реалізовувати інші процесуальні права, передбачені цим Кодексом [9]. Як вбачається із визначення, захист є більш ширшим поняттям і включає в себе як самостійне здійснення процесуальних захисних дій, так і з правовою допомогою захисника.

Особливої актуальності набуває питання судових витрат, як елементу безоплатної професійної правничої допомоги. Слід врахувати, що низький рівень матеріального забезпечення осіб та при цьому високий рівень ставок судового збору ніяк не сприяє забезпеченню рівного доступу до правосуддя, як цілі надання професійної правничої допомоги. Базовий Закон України «Про безоплатну правову допомогу» не включає звільнення від сплату судового збору до змісту права на безоплатну вторинну правову допомогу.

Поряд із цим, Законом України «Про судовий збір» передбачено, що судовий збір не справляється за подання суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги заяви, апеляційної та касаційної скарги про захист прав малолітніх чи неповнолітніх осіб (пункту 14 частини другої статті 3 Закону України «Про судовий збір [15]). Даний підхід, на нашу думку, є виправданим, і потребує подальшого поширення на всіх інших суб'єктів права на безоплатну професійну правничу допомогу.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, зміст гарантованого державою права на безоплатну професійну правничу допомогу слід визначити як отримання кола наступних правових послуг: правової інформації; консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру; допомога в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації; захисту; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в

судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру. Зазначені послуги повністю або частково надаються за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

Подальше законодавче розширення змісту безоплатної професійної правничої допомоги насамперед залежить від фінансових можливостей держави та нових правових викликів для осіб, які перебувають під юрисдикцією України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 245к/96-ВР із змінами, внесеними згідно Закону України № 1401-VIII від 2 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.

2. Личко В. С. Поняття та види правової допомоги в Україні: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Личко Валерія Сергіївна; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». – О., 2013. – 24 с.

3. Пояснювальна записка до Проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=373303>

4. Конституция Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 25 декабря 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru>

5. Про прокуратуру : Закон України від 10 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

7. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.

8. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.

10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) : Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 47. – Ст. 2045.

12. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до Проекту Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (реєстр. № 4406) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35120&pf35401=143003>

13. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

14. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.

15. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.

** Бреус Сергій Михайлович – аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.*

Стаття надійшла до редакції 30.01.2017 р.