

11. Скуріхін С.М. Статусна та компетентна правова культура військовослужбовців Збройних Сил України : монографія / С.М. Скуріхін. – О. : Фенікс, 2011. – 212 с.
12. Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» / Н.И. Матузов // Правоведение. – 1994. – № 2. – С. 3–16.
13. Бурдоносова М.А. Теоретичні аспекти правового ідеалізму та правового нігілізму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / М.А. Бурдоносова. – К., 2011. – 20 с.
14. Волошенко О.В. Правовий нігілізм у пострадянському суспільстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О.В. Волошенко. – Х., 2000. – 16 с.
15. Головченко В.В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с.
16. Ромашов Р.А. Правовая культура и правовой нигилизм в молодежной среде / Р.А. Ромашов, Е.Г. Шукшина // История государства и права. – 2006. – № 2. – С. 2–8.
17. Зрячкин А.Н. Правовой нигилизм: причины и пути их преодоления : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А.Н. Зрячкин. – Саратов, 2007. – 26 с.

СІРОШ Д. М.,

здобувач

(Київський міжнародний університет)

УДК 346.6(037)

ПРИНЦИПИ ФІНАНСУВАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена загальним засадам фінансування безоплатної правової допомоги в Україні. Запропоновано авторське визначення принципів фінансування безоплатної правової допомоги, їх систему, визначено специфічні риси таких принципів та їх особливості.

Ключові слова: фінансування, принципи, безоплатна правова допомога.

Статья посвящена основным положениям финансирования бесплатной правовой помощи в Украине. Предложено авторское определение принципов финансирования бесплатной правовой помощи, их система, определены специфические черты принципов и их особенности.

Ключевые слова: финансирование, принципы, бесплатная правовая помощь.

The article is devoted the substantive provisions of financing of free legal aid in Ukraine. Author determination of principles of financing of free legal aid, their system, is offered, the specific lines of principles and their feature are certain.

Key words: financing, principles, free legal aid.



Вступ. Уся правова діяльність, правові відносини, тим більше гарантовані державою, будуються на певних засадах, що в загальній теорії здобули назву «принципи». Не є виключенням і фінансування, під яким зазвичай розуміють забезпечення бюджетних установ грошовими коштами для здійснення їхньої статутної діяльності [1, с. 42] або сукупність грошових відносин, пов'язаних із розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного й безоплатного надання бюджетних коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом [2, с. 46]. У будь-якому випадку фінансування характеризується безповоротним і безвідплатним виділенням грошових коштів, а також плановістю цього процесу.

Принципи відображають особливості й тенденції формування та функціонування вітчизняного законодавства і його норм, а наявність стабільних і чітко сформульованих принципів – одна з ознак ефективності права. У сучасних умовах розвитку суспільства та його інституцій утверджується можливість і необхідність визначення не лише загальних, галузевих, інших різновидів принципів права, а й «відправних точок», передумов, основних положень його окремих систем (категорій, інститутів), що відображають закономірності існування та функціонування того чи іншого явища.

Результативність надання безоплатної правової допомоги, внутрішня єдність і стабільність цього процесу, відмінність моделей значною мірою залежить від притаманних для цієї сфери принципів. Статтею 15 Конституції України регламентовано, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, що дає змогу розглядати правові принципи як загальнолюдські надбання та обумовлює доцільність з'ясування їх впливу на процес надання безоплатної правової допомоги в Україні, зокрема її фінансування.

Питання визначення, дотримання принципів у сфері реалізації права на правову допомогу, в т.ч. й безоплатну, подекуди піднімаються у наукових доробках. Наприклад, у дисертаційному дослідженні М.В. Стаматіної окремих підрозділ (1.3) присвячений принципам і завданням діяльності щодо реалізації права громадян на безоплатну правову допомогу [3]. Гарантії права на правову допомогу розглядаються і в роботі В.М. Ісакової [4, с. 12–13], серед яких виділено систему принципів, спрямованих на гарантування вказаного права, що, на думку автора, включає: принцип верховенства права, принцип рівності і принцип справедливості [4, с. 12]. У роботі російської дослідниці О.В. Пудової перша глава також присвячена основним принципам державного бюджетного забезпечення діяльності адвокатів з надання безоплатної кваліфікованої юридичної допомоги [5], але при цьому увага автора прикута до сутності правовідносин, що виникають у зв'язку з фінансовим забезпеченням безоплатної юридичної допомоги адвоката за рахунок коштів бюджетів різних рівнів бюджетної системи; визначенню кола суб'єктів цих правовідносин, їх фінансово-правового статусу; встановленню підстав виникнення, зміни і припинення таких правовідносин; вивченню норм міжнародного права, що регулюють дану сферу [5, с. 14]. Особливий акцент зроблено на фінансову дисципліну.

Отже, якщо загальним засадам надання безоплатної правової допомоги приділена певна увага і науковців, і законодавця (ст. 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» закріплює перелік принципів державної політики в розглядуваній сфері, зокрема й гарантоване державне фінансування), і державних органів, то принципи самого фінансування безоплатної правової допомоги (на яких безпосередньо ґрунтуються фінансово-правові відносини) не отримали належного дослідження, що актуалізує підняте питання.

Постановка завдання. Варто відмітити, що вивчаючи проблеми фінансування тієї чи іншої сфери суспільного життя, зокрема бюджетного фінансування, вчені наголошують на неодмінному дотриманні принципів бюджетної системи України, передбачених ст. 7 Бюджетного кодексу України [6]. Разом із тим, не заперечуючи необхідності



дотримання вказаних принципів при складанні бюджетів, утворенні бюджетної системи в державі, вважаємо, що більшість нормативно закріплених засад не відображають сам процес фінансування. Тому принципи останнього потребують окремої теоретико-практичної розробки і, в першу чергу, за допомогою положень фінансового права.

Метою даної статті є адаптування загальних принципів фінансування до сфери безоплатної правової допомоги і визначення специфічних, притаманних лише цьому явищу, загальних засад.

Результати дослідження. У вітчизняній літературі наводиться різний перелік принципів фінансування як за змістом, так і за кількістю. Проведений аналіз пропозицій, висловлених у науці щодо різновидів принципів бюджетного фінансування (а саме це фінансування здебільшого є предметом наукових досліджень) дозволив їх узагальнити і представити таким чином: 1) безповоротність – бюджетні кошти, надані відповідним розпорядникам та отримувачам, використані на фінансування економіки, соціально-культурної сфери, соціального захисту населення, управління, оборони тощо не потребують повернення та прямого відшкодування; 2) безоплатність – відсутність плати за виділені з бюджету кошти; 3) плановість – бюджетні кошти держави виділяються відповідно до закону про державний бюджет на плановий рік, видатки місцевих бюджетів фінансуються на основі рішень місцевих рад про відповідний бюджет; 4) цільовий характер бюджетного фінансування – бюджетні видатки здійснюються виключно за цільовим призначенням відповідно до фінансових актів держави та фінансових планів суб'єктів бюджетних відносин; 5) ефективного і повного використання коштів – характеризується одержанням максимального результату при мінімальних витратах грошових коштів при повному їх використанні; 6) публічність і прозорість – оприлюднення показників звітів про виконання фінансових планів у частині використання бюджетних коштів їх розпорядниками та отримувачами, а також відкрите прийняття відповідних рішень; 7) справедливості і неупередженості – бюджетне фінансування здійснюється на засадах справедливого й неупередженого розподілу бюджетних ресурсів між усіма без виключення розпорядниками і отримувачами коштів; 8) додержання режиму економії – забезпечує фактичне використання коштів через систему форм і методів мінімізації витрат, що впливає на розмір одержаного результату; 9) дотримання фінансової дисципліни – законність у фінансовій діяльності, точне й неухильне дотримання порядку, термінів, звітності тощо; 10) поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел – при визначенні обсягу фінансування враховується наявність власних коштів, можливості одержання банківського кредиту і лише тоді, коли неможливо покрити витрати із зазначених джерел, вирішується питання про бюджетне або відомче фінансування; 11) контрольованість – використання всіх наявних видів, форм і методів контролю стосовно кожного розпорядника й отримувача бюджетних коштів.

Враховуючи надану законом можливість фінансування безоплатної правової допомоги за рахунок Державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел (причому фінансування діяльності як суб'єктів, що надають безоплатну первинну допомогу, так і суб'єктів надання безоплатної вторинної допомоги) та обов'язок держави щодо забезпечення фінансування в цій сфері, слід виділити, перш за все, принцип часткового бюджетного фінансування, що вказує на прямий взаємозв'язок принципів фінансування безоплатної правової допомоги з методами фінансування.

Слід зазначити, що із вказаного принципу випливає правило поєднання у фінансуванні безоплатної правової допомоги різних його джерел. Разом із тим у теорії фінансового права зазвичай виділяють три різновиди фінансування: бюджетне, самофінансування і кредитування. Аналіз цих понять свідчить, що фінансування безоплатної правової допомоги не охоплює кредитування і самофінансування, адже перше має відплатний характер, а друге передбачає наявність власних коштів (привласнених ресурсів) і отримання прибутку, який після сплати податкових платежів і зборів, покриття видатків і витрат



надасть змогу забезпечити потреби на розширення відтворення. Серед інших можливих джерел фінансування безоплатної правової допомоги згадуються такі терміносистеми, як «гранти», «спонсорство», «донорство». При цьому найбільш вдалими формами фінансування видаються, на нашу думку, гранти (як грошові або інші засоби, що передаються безкоштовно і без повернення громадянами та юридичними особами (в тому числі іноземними), а також міжнародними організаціями для проведення конкретних досліджень, здійснення певної проектної діяльності, що не є прибутковою, не отримує адекватного фінансування з боку держави, але відіграє важливу роль у розвитку суспільства) і донорство (що означає добровільне дарування допомоги від лат. «donare»). Метою ж спонсорства називають отримання якої-небудь матеріальної вигоди або прибутку для себе чи в обмін на рекламу. У будь-якому випадку особливістю фінансування безоплатної правової допомоги є одночасне виконання завдань, притаманних державі і громадянському суспільству, поєднання складових мети державних органів і недержавних утворень. Тому, відштовхуючись від розуміння громадськості як активного соціального утворення, що об'єднує спільників конкретних інтересів (забезпечення належного рівня надання безоплатної правової допомоги) для пошуку шляхів розв'язання проблеми; з метою вжиття узагальненого терміна, що означає різновид фінансування безоплатної правової допомоги, відмінний від бюджетного, пропонуємо вирізняти громадське фінансування. Таким чином, як показує практика, для значної частини суб'єктів надання безоплатної правової допомоги (зокрема, первинної) характерною є дія принципу поєднання бюджетного і громадського фінансування (наприклад, за статистичними даними Асоціації юридичних клінік України лише 30% їх діяльності фінансується за рахунок вищих навчальних закладів, при яких утворені такі суб'єкти [інформація із офіційного сайту: режим доступу <http://www.legalclinics.in.ua>]).

Фінансуванню безоплатної правової допомоги властива більшість теоретично визначених загальних принципів фінансування. Зокрема, виділення коштів із бюджетів країни, кошторису навчального закладу (для Юридичних клінік) або донорської допомоги за певними програмами установам, що надають безоплатну правову допомогу, здійснюється без прямого їх відшкодування та сплати відсотків за їх користування, що свідчить про дію принципу безповоротності і безвідплатності процесу фінансування в цій сфері. При цьому рівень бюджетного фінансування безоплатної правової допомоги (його розміри) напряму залежить від ефективності економіки, податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.

Спрямованість фінансування безпосередньо сфери безоплатної правової допомоги вказує на цільове використання коштів згідно із затвердженими кошторисами (принцип цілеспрямованості). Так, бюджетні кошти держави закріплюються окремим захищеним напрямом видатків у Законі про Державний бюджет на поточний рік, а місцевий бюджет – рішенням відповідної місцевої ради. Планування бюджетних програм із надання безоплатної правової допомоги та прогнозування необхідних бюджетних коштів здійснюється на підставі оцінки потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Досить тісно із цілеспрямованістю пов'язаний принцип фінансування в міру виконання планів, що зумовлений виділенням, зокрема, бюджетних асигнувань лише на конкретні фактичні витрати, а не під планові показники. Витрати закріплюються у відповідних планово-фінансових актах і відбиваються у фінансових планах-балансах суб'єктів надання безоплатної правової допомоги. При цьому часто в основу визначення обсягів фінансування покладають правило «від досягнутого рівня», тобто показники минулого року, що не завжди відбиває реальний стан потреб населення того чи іншого регіону у забезпеченні безоплатною правовою допомогою. І хоча обсяги бюджетного фінансування безоплатної вторинної правової допомоги нині значно зросли, залишається правило, за яким відповідна установа (суб'єкт надання безоплатної правової допомоги) отримує



кошти не під план (заплановані заходи), а відповідно до фактичного виконання плану. Чергова ж сума надходжень грошових коштів повністю залежить від якісного та раціонального використання попередньо наданих коштів і дотримання установою фінансової дисципліни.

Загальний фінансово-правовий принцип – дотримання режиму економії, що реалізується як при плануванні витрат, так і при використанні виділених коштів, також властивий, на нашу думку, фінансуванню безоплатної правової допомоги. Фінансування витрат у цій сфері здійснюється на підставі форм та методів планомірної мінімізації витрат, що забезпечують режим жорсткої економії всіх видів ресурсів. Режим економії спонукає до отримання максимального ефекту при мінімумі витрат, тобто до ефективного використання коштів, як державних, так і благодійних. Цей принцип дуже важливий при постійній нестачі коштів, що є характерним для сучасного стану фінансування безоплатної правової допомоги.

Разом із тим варто вказати на необхідність поєднання економії у фінансуванні безоплатної правової допомоги з достатністю фінансових ресурсів для її надання. Належні обсяги, співмірність (адекватність) з потребами населення забезпечують дієвість, ефективність цієї державної гарантії. І Європейський Комітет із запобігання катуванням, і відповідний Підкомітет ООН із занепокоєнням наводили численні приклади недофінансування і неуккомплектованості національних органів забезпечення безоплатної правової допомоги, зазначивши їхню надмірну завантаженість і низьку оплату послуг, яка не стимулює адвокатів, що надають безоплатну правову допомогу [7]. Підкомітет ООН звернув увагу на скарги щодо того, що в деяких державах призначені в порядку безоплатної правової допомоги адвокати взагалі не з'являються на слідчому етапі провадження, якщо не одержують додаткової платні від клієнтів, через низькі офіційні розцінки на їхні послуги. Обидва вищезазначені міжнародні органи рекомендували державам переглянути механізми фінансування з метою забезпечення достатніх коштів для ефективного функціонування системи безоплатної правової допомоги. Комітет ООН з прав людини також відмічав, що безоплатна правова допомога має забезпечувати такі умови підготовки адвоката до захисту клієнта, за яких забезпечуватиметься правосуддя; однією з таких умов є положення про адекватну винагороду адвокату за надання безоплатної правової допомоги клієнту [8].

Саме про достатність фінансування (достатній обсяг за рахунок коштів державного бюджету, які мають закріплюватись окремою захищеною статтею витратів) йшлося ще в Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні 2006 р. [9]. За даним документом інші джерела можуть бути лише додатковими засобами фінансування і головне, що при цьому обсяги бюджетного фінансування не можуть зменшуватись на суми, що надходять із додаткових джерел. Ігнорування реальних витрат суб'єктів надання безоплатної правової допомоги в оцінці необхідних грошових ресурсів призводить до скорочення обсягу такої допомоги, дострокового розірвання угод щодо надання правової допомоги, неможливості залучення професійних спеціалістів. Зважаючи на важливість ознаки достатності фінансування безоплатної правової допомоги, яка впливає і з низки міжнародних нормативно-правових актів, вважаємо за доцільне закріпити цю ознаку законодавчо, уточнивши п. 5 ст. 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» – «Гарантоване державою достатнє фінансування». Хоча критерій достатності є оціночним, у прив'язці до фінансування, як економічна категорія, він, на нашу думку, відіграє важливу роль, оскільки має враховуватись відповідними фінансовими прогнозами і відображатись у бюджетних програмах та фінансових звітах.

Важливе стимулююче значення для належної організації надання безоплатної правової допомоги має, на нашу думку, своєчасність фінансування. Категорія своєчасності передбачає настання певного факту у суттєвий, значимий час (своєчасність часто прив'язують до актуальності). Своєчасність фінансування безоплатної правової допомоги



означає, що визначені кошти надійшли у розпорядження відповідних суб'єктів у потрібний момент, тобто період часу, необхідний для результативної, дієвої реалізації програм з надання безоплатної правової допомоги (її етапу). Своєчасне фінансування діяльності адвокатів (фахівців у галузі права), які надають безоплатну вторинну правову допомогу, а також судових витрат при безоплатній правовій допомозі в цивільних і адміністративних справах зумовлюється, на наше переконання, конкретними показниками надання такої допомоги і залежить від вчасного оформлення правозахисниками своєї діяльності. Тобто своєчасність фінансування характеризується правилом «зробив – отримай плату». Фінансування ж відповідних установ, центрів, органів виконавчої влади як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги потребує рівномірного й постійного надходження грошових коштів, на підставі кошторисів і помісячних розписів видатків, у межах річної суми видатків, передбачених бюджетами на поточний фінансовий рік, у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Належний при здійсненні фінансування контроль дозволяє визначити ті недоліки й упущення, що мають місце в плануванні, виділенні і використанні наданих для реалізації права на безоплатну правову допомогу коштів, вжити заходів щодо їх усунення та недопущення в майбутньому, а також забезпечити необхідними даними перспективне і поточне планування державних витрат. Контрольні функції відповідних органів впливають з їхніх повноважень (наприклад, за п. 4 ст. 38-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») фінансування безоплатної первинної правової допомоги і контроль за використанням коштів віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад), що свідчить про притаманність відносинам із фінансування безоплатної правової допомоги і принципу контролюваності витрачання коштів за призначенням. Це питання докладніше знайде відображення в окремому підрозділі дисертаційної роботи (п. 3.2). Єдине доцільно зауважити, що попри те, що громадське фінансування безоплатної правової допомоги є безвідплатним і безповоротним, це не вказує на його неконтрольованість. Витрачання коштів, отриманих за грантами, донорською та іншою допомогою, належить до сфери громадського контролю, здійснюваного зазвичай відповідними кураторами тієї чи іншої програми.

І ще однією загальною засадою фінансування безоплатної правової допомоги видається відкритість та прозорість цього процесу, тобто доступ до інформації (публічність), що відображає не лише загальні суми у Державному бюджеті щодо забезпечення оплати праці адвокатів при наданні безоплатної вторинної правової допомоги або витрат Державної судової адміністрації України на здійснення правосуддя (з яких пересічному громадянину неможливо вирахувати витрати на судові витрати на правову допомогу в цивільних та адміністративних справах), а й показники бюджетних програм державного і місцевого рівнів, фінансову звітність щодо діяльності тих чи інших суб'єктів надання безоплатної допомоги тощо. Якщо на рівні Координаційного центру з надання правової допомоги таку інформацію ще можливо отримати, то на місцевих рівнях відкритий доступ до неї майже відсутній. Тому діяльність відповідальних за цей напрям роботи осіб потребує значного покращення: інформація з відкритим доступом щодо роботи центрів надання правової допомоги, юридичних клінік та інших спеціалізованих установ повинна постійно оновлюватись, бути максимально зрозумілою для того, щоб будь-яка особа в державі могла з нею ознайомитись, зайшовши на офіційний сайт тієї чи іншої організації, установи сфери надання правової допомоги. Публічність і доступність інформації про обсяги фінансування та обсяги витрат на реалізацію безоплатної правової допомоги є також складовою державного і громадського контролю, одним із заходів протидії фінансовим правопорушенням.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що всі принципи фінансування безоплатної правової допомоги спрямовані на забезпечення її ефективного надання і функціонування цього правового явища взагалі. Проведений аналіз теоретично і практич-



но визнаних принципів фінансування, можливостей адаптації їх до сфери безоплатної правової допомоги дозволяє сформувати систему принципів фінансування безоплатної правової допомоги, якій притаманні як загальні, так і специфічні риси. До таких принципів віднесено: 1) принцип часткового бюджетного фінансування; 2) поєднання різних джерел фінансування безоплатної правової допомоги (бюджетного і громадського фінансування); 3) принцип безповоротності і безвідплатності процесу фінансування; 4) принцип цілеспрямованості (адресності) фінансування; 5) принцип фінансування в міру виконання планів; 6) принцип поєднання режиму економії у фінансуванні безоплатної правової допомоги з достатністю фінансових ресурсів для її надання; 7) своєчасність фінансування; 8) принцип контрольованості процесу фінансування; 9) прозорість і відкритість інформації щодо фінансування безоплатної правової допомоги.

Жоден із принципів не має переважного характеру порівняно з іншими. Лише дотримання системності основних засад фінансування безоплатної правової допомоги призведе до належної реалізації гарантованого державою конституційного права особи на правову допомогу.

Список використаних джерел:

1. Атамас П.Й. Основи обліку в бюджетних установах / П.Й. Атамас. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 288 с.
2. Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Випуск 2 (11). – С. 34–48.
3. Стаматіна М.В. Організація діяльності щодо реалізації права громадян на безоплатну правову допомогу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. В. Стаматіна. – Х. : ХНУВС, 2012. – 20 с.
4. Ісакова В.М. Право на правову допомогу: поняття, особливості, гарантії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. М. Ісакова. – Х. : Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого, 2013. – 19 с.
5. Пудова О.В. Бюджетное обеспечение деятельности адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / О. В. Пудова. – М., 2011. – 28 с.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Звіт Європейського Комітету із запобігання катуванням за 2011 р., від 19 березня 2012 р., U.N. Doc. CAT/C/48.3, п. 78.
8. Reid v Jamaica, UNHRC, рішення від 20 липня 1990 р., U.N. Doc. CCPR/C/39/D/250/1987, п. 13.
9. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні : Указ Президента України від 09 червня 2006 р. № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

