



Адріан Лупу,
прокурор другого відділу
процесуального керівництва
управління процесуального керівництва у
кримінальних провадженнях слідчих
Департаменту процесуального керівництва у
кримінальних провадженнях слідчих
центрального апарату Генеральної
прокуратури України

УДК 347.96

Міжнародні та внутрішньодержавні стандарти безоплатної правової допомоги в Україні

В умовах реформування законодавства України, що регламентує діяльність адвокатури та органів прокуратури, набуває актуальності аналіз інституту надання безоплатної правової допомоги в Україні та ролі прокуратури у позакримінальній сфері з урахуванням звуження певних її повноважень. У контексті даної проблематики існує необхідність окремого дослідження питань щодо міжнародно-правових стандартів права особи на правову допомогу та їх співвідношення із внутрішньодержавними стандартами, тісний взаємозв'язок між якими є безумовним.

Дослідженням даних питань займалися Копейчиков Є. М., Бандурка О. А., Бова Є. Ю., Стаматіна М. В. та інші. З огляду на складність зазначеної проблематики єдиної думки у правовій науці не досягнуто, що породжує подальшу дискусію.

Метою даної статті є визначення механізму державного захисту інтересів тих осіб, яких прокурор не може

представляти в суді, через призму міжнародно-правових стандартів.

Згідно частини 2 статті 23 чинного Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно 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 [2].

Однак ця норма, на нашу думку, не у повній мірі враховує право на захист значної категорії громадян, які неспроможні захистити свої інтереси з таких підстав:

1. Фізичний стан, тобто хвороби, інвалідність, як вроджена, так і набу-

та, в тому числі на виробництві, та інші вади, що беззаперечно відносять громадянина до категорії осіб, які функціонально не в змозі в повному обсязі використати свої фізичні сили та повноцінно їх застосовувати через обмеженість. Відповідно такі особи не можуть повноцінно забезпечити себе матеріально, а крім того отримати належну якісну юридичну допомогу.

2. Недосягнення повноліття та похилий вік як критерій, що зобов'язує прокурора вступити у процес на боці громадянина, також продиктований тим, що в силу віку особа як матеріально так і фізично та інтелектуально без допомоги сторонніх осіб не може захистити себе.

3. Недієздатність або обмежена дієздатність є фактором, який не дозволяє інтелектуально та юридично бути повноцінним учасником правового процесу, що також зобов'язує прокурора прикласти зусиль до захисту інтересів таких громадян.

4. Відсутність з об'єктивних причин матеріальної можливості забезпечити захист власних інтересів.

Чинний Закон України «Про прокуратуру» не враховує інтереси всіх зазначених категорій осіб. Більш того, закон обмежує прокурора юридичним фактом, настання якого уповноважує прокурора представляти мало захищеного громадянина в суді. Таким юридичним фактом є встановлена неможливість з об'єктивних чи суб'єктивних причин одержання захисту з боку представників, опікунів та уповноважених органів.

Тож прокурор не може захистити громадянина, оскільки першочерговими є відповідні дії представників, опікунів, уповноважених органів тощо.

Тому постає питання щодо механізму державного захисту інтересів тих осіб, яких прокурор не може представляти в суді, адже обов'язок держави захищати таких громадян не відмінений із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру».

На думку Д. Кирилюка одним з основних орієнтирів розвитку вітчиз-

няної правової системи проголошується пріоритет людської особистості, її прав і свобод, який знайшов своє відображення у статті 2 Конституції України. Цей фундаментальний принцип сьогодні істотно впливає на тенденції розвитку як конституційного, так і інших галузей права [13].

Стаття 59 Конституції України гарантує право на правову допомогу кожному громадянину України. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно [1].

Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Проте у деяких випадках особі важко повноцінно реалізувати гарантовані Конституцією права, не скориставшись при цьому правом на правову допомогу, оскільки процесуальне законодавство України має досить формалізований характер.

Конституційні норми визначають місце міжнародно-правових актів у системі права держави.

Зокрема, відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надається Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Стаття 55 Конституції України надає право кожному після використання усіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1].

Відповідно до статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН, ратифікованого Указом Президії ВР Української РСР № 2148-08 від 19 жовтня 1973 року, кожна держава зобов'язується забезпечити будь якій особі, права і свободи якої порушені, ефективний засіб правового захисту і розвивати можливості судового захисту [4].

Право на правову допомогу, гарантоване пп. «с» пункту 3 статті 6 Конвенції про захист прав і основних

свобод людини, прийнятої 11 квітня 1950 року Радою Європи, ратифікованої Законом України № 475/97ВР від 1 липня 1997 року [5], передбачає, що кожний обвинувачений у скоєнні кримінального злочину має право захищати себе особисто або через обраного ним захисника, а якщо у нього немає достатніх коштів для оплати послуг захисника, мати призначеного йому захисника безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя.

У рішенні по справі Пакеллі проти Федеративної Республіки Германія Європейський суд з прав людини відзначив, що це положення Конвенції гарантує особі, обвинуваченій у скоєнні кримінального злочину, три права: захищати себе особисто; мати обраного ним самим представника, і, за визначених умов, мати призначеного йому захисника безоплатно [6].

Таким чином, дане конституційне право закріплюється Європейською Конвенцією як одне із прав обвинуваченого у вчиненні злочину.

Разом із тим, дія права на правову допомогу не обмежується тільки сферою кримінального судочинства. Права, передбачені пунктом 3 статті 6 Європейської конвенції, є складеним елементом загального поняття справедливого судового розгляду [9].

Тобто воно охоплює і випадки «визначення цивільних прав і обов'язків». Враховуючи це, Європейський суд з прав людини у ряді рішень викладає більш широке трактування прав на правову допомогу, ніж у пп. «с» пункту 3 статті 6 Конвенції.

Перед розглядом справи Ейрі проти Ірландії заявник намагалась отримати допомогу адвоката у справі про роздільне проживання подружжя, однак не змогла знайти нікого, хто б погодився представляти її інтереси, оскільки безоплатна правова допомога по даній категорії справ не надається.

У рішенні по справі Європейський суд з прав людини відмітив, що пп. «с» пункту 3 статті 6 відноситься тільки до кримінального процесу. Тим не менш, суд також відзначив, що стаття 6 може у деяких випадках спо-

нукати державу надавати допомогу адвоката, коли вона є необхідною для реального доступу до правосуддя у випадках, коли по деяким категоріям справ юридичне представництво є обов'язковим за внутрішнім законодавством або у силу складності процесу [7].

У рішенні по справі Кемпбелла і Фелла проти Сполученого Королівства Європейський суд з прав людини констатував порушення пп. «с» пункту 3 статті 6 Європейської конвенції, оскільки заявники не мали права на юридичне представництво під час розгляду справи у Раді піклувальників [8].

Д. Кирилюк підкреслює, що вирішуючи питання про порушення права на юридичну допомогу у зазначеній справі, викладеного у пп. «с» пункту 3 статті 6 Конвенції, Європейський суд з прав людини визнав Раду піклувальників судовим органом, оскільки термін «суд» у пункті 1 статті 6, на його думку, не має обов'язково тлумачитись як юрисдикція класичного типу, інтегрованого у загальну систему держави.

Основним елементом права на юридичну допомогу є право на вільний вибір захисника.

Виходячи із того, що Конвенція про захист прав людини і основних свобод є частиною національного законодавства України (Конвенцію було ратифіковано відповідно до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97) [4], відповідно до взятих міжнародно-правових зобов'язань Україна повинна забезпечувати кожній особі право на правову допомогу як під час провадження по кримінальним справам, так і під час судового провадження по іншим категоріям судових справ (адміністративним, цивільним, тощо).

Окрім того, Україна має гарантувати дотримання конституційного права на правову допомогу з метою

сприяння особі у реалізації особою всього комплексу прав та свобод, визначених законодавством (як внутрішньодержавним, так і міжнародним).

Підсумовуючи зазначене, Д. Кирилюк робить висновок про те, що у закріпленні права громадян на правову допомогу, інших прав і свобод Конституція України є зорієнтованою на європейське та світове бачення їх каталогу, змісту і можливих обмежень.

Не останню роль в удосконаленні конституційного законодавства України із цього питання має відіграти досвід набуття чинності та функціонування міжнародних загальнознайомих актів із прав людини у високорозвинених соціально-орієнтованих країнах світу [13].

Як відзначають О. Д. Святоцький та В. В. Медведчук, головним є не проголошення самого права, а його зміст та правовий механізм забезпечення і здійснення. Конституція України гарантує права на правову допомогу кожній особі, і не містить ніяких виключень із цього правила. Особи, які мають достатній рівень матеріального забезпечення, зазвичай не мають труднощів із реалізацією права на правову допомогу [10].

Інша річ – малозабезпечені особи, які такої можливості не мають. Дана категорія осіб є змушеною або взагалі відмовитись від отримання правової допомоги, або отримувати її у обмеженому вигляді.

Таке становище ставить під загрозу реалізацію ряду важливих конституційних прав особи, наприклад, права на судовий захист (стаття 55 Конституції України), а також право особи на рівність перед законом і судом (стаття 129 Конституції України). Ні для кого не є секретом те, що особі, котра не має відповідних фахових знань, важко відстояти свої права у суді, не скориставшись при цьому послугами адвоката або юриста.

Н. Карпачова слушно зауважує, що через складне матеріальне становище скористатись своїм конституційним правом на правову допомогу

може далеко не кожен громадянин. Серед звернень громадян до Уповноваженого із прав людини є сотні листів пенсіонерів та інвалідів із проханням допомогти їм у наданні правової допомоги [11].

Потреба у правовій допомозі (у тому числі, безоплатній), виникає не лише під час провадження у кримінальній справі, але й у багатьох інших життєвих ситуаціях.

Українське законодавство недосконале в частині регулювання надання безоплатної допомоги адвокатів у цивільному та адміністративному процесах. Це не узгоджується із прецедентною практикою Європейського суду із прав людини, Європейськими та світовими стандартами. До того ж, є відсутньою законодавчо визначена система механізмів та організації надання безоплатної правової допомоги, не дивлячись на існуючий закон.

Багато країн світу намагаються віднайти рівновагу між правовою допомогою за плату і безкоштовною, зрівняти їх у якості. Для того, щоб визначитися, які правові приписи слід закріпити в українському законодавстві, Д. Кирилюк звертається до міжнародного досвіду та умовно окреслює світові критерії, відповідно до яких надається безоплатна правова допомога:

- фінансовий критерій, тобто відсутність достатніх засобів для використання послуг захисника;
- юридичний критерій (критерій "інтереси правосуддя"), що передбачає потенційну загрозу тривалого або довічного тюремного ув'язнення; юридичну або фактичну складність справи; нездатність обвинуваченого із причин об'єктивного характеру захистити себе самостійно [13].

У більшості країн світу зміст поняття безоплатної правової допомоги включає її надання за рахунок державного бюджету повністю або частково залежно від рівня доходів заявника і його родини, у тому числі, доходів від належного йому майна. Враховується також склад сім'ї, наявність неповнолітніх дітей, дітей-сиріт та дітей, поз-

бавлених батьківського піклування, які знаходяться під опікою та на утриманні особи, що потребує правової допомоги.

На думку О. І. Саєнко в українському законодавстві необхідно закріпити критерій нужденності як основний для призначення правової допомоги, що оплачується державою. Від законодавця це вимагає розроблення гнучких методик обрахунку рівня доходів особи, яка претендує на її одержання [12].

З іншого боку, зважаючи на вимоги статті 22 Конституції України, згідно із якою не допускається звуження змісту та обсягу уже встановлених прав і свобод, право на рівнозначну правову допомогу мають одержувати усі категорії громадян, незалежно від рівня їх статків [4].

Цілком логічним є те, що першочерговим завданням нашої держави є створення дієвого механізму надання безоплатної правової допомоги мало-забезпеченим верствам населення, яка до цього в значній мірі забезпечувалась органами прокуратури, а зараз слід звертатись в більшості випадків до безоплатної правової допомоги.

Заслугує на увагу позиція адвоката М. Буртового, який вказує, що одночасно з послабленням міці прокуратури істотно посилюється вплив і повноваження адвокатури.

Автор вважає позитивним обмеження повноважень прокурора щодо цього питання водночас з розширенням відповідних повноважень адвокатури. Однак відсутні будь-які тези щодо підвищення відповідальності адвокатів та готовності адвокатської спільноти її прийняти [14].

Отже, альтернативою безоплатного захисту громадян з боку прокурора є безоплатна правова допомога. Державні гарантії даного інституту, підстави та порядок реалізації і надання правової допомоги визначені в Законі України «Про надання безоплатної правової допомоги» [3]. Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 1 даного закону безоплатна правова допомога гарантується державою та повністю

або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

Під правовою допомогою розуміється надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення (пункт 3 частини 1 статті 1 закону України «Про надання безоплатної правової допомоги»), а правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [13].

Тож, надання правової допомоги фактично регламентовано та гарантовано державою ще з 2012 року (з часу прийняття закону). Постає питання, чи змінилась кількість звернень громадян до цього засобу отримання допомоги?

Вивченням звітності органів прокуратури України за 2012-2014 роки похибка у рівні представництва інтересів громадян в суді складає 1%, тобто за 2012-2014 роки в цілому рівень представництва інтересів громадян не зменшився.

Вказаний об'єм є ще більшим з урахуванням задоволених звернень, а також відновлених прав та інтересів громадян за наслідками наглядових перевірок.

Таким чином, державна політика в Україні щодо реформування суспільства та його інституцій в умовах переходу на європейські стандарти організації життєдіяльності при делегуванні структурам безоплатної правової допомоги окремих повноважень прокуратури, пов'язаних із захистом інтересів незахищених верств населення, повинна будуватись на прин-

цях повної взаємозамінності та повноцінної взаєдоповненості.

Однак на теперішній час інститут безоплатної правової допомоги у повній мірі не замінив прокуратуру в частині захисту незахищених верств населення, які за тих чи інших обставин не можуть за власний рахунок ці послуги отримати.

Тобто, де-юре принцип взаємозамінності дотриманий та законодавчо регламентований, де-факто – ні. У

цьому контексті доцільно керуватися принципом повноцінної взаєдоповненості, коли неспроможність на етапі реформування однієї державної інституції компенсується повноваженням у цій сфері органами іншої.

Саме при такому комплексному підході можна забезпечити виконання державним механізмом своїх конституційних зобов'язань перед незахищеними соціальними верствами.

Список використаних джерел

1. *Конституція України* : офіц. текст : за станом на 10 лютого 2016 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. *Про прокуратуру* : Закон України від 14 жовтня 2014 року : офіц. текст : за станом на 10 лютого 2016 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.
3. *Про надання безоплатної правової допомоги* : Закон України від 2 червня 2011 року : за станом на 10 лютого 2016 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
4. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права* : Міжнародний документ від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
5. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* : Міжнародний документ від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. *Пакелли (Pakelli) против Федеральной Республики Германия*. Судебное решение от 25 августа 1983 года. Сборник решений Европейского суда по правам человека / Russian case-law collection 2.p65 09/08/00 [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://european-court.ru/uploads/ECHR_Pakelli_v_Germany_23_04_1983.pdf.
7. *Справа Ейрі* : рішення Європейського суду з прав людини від 9 жовтня 1979 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_332.
8. *Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства*. Судебное решение от 28 июня 1984 года. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. – Т. 1. – М., 2001. – С. 451.
9. *Девеєр проти Бельгії*: рішення Європейського суду з прав людини від 27 лютого 1980 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Європейського суду з прав людини. – Режим доступу: http://european-court.ru/uploads/ECHR_Deweer_v_Belgium_27_02_1980.pdf.
10. *Адвокатура: історія і сучасність* [Текст]: навчальний посібник. / Святоцький О. Д., Медведчук В. В. – К.: Ін Юре, 1997. – 320 с.
11. *Карпачова Н. И. Состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине: Первый ежегодный доклад Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека / Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека. – 3. изд. – Х.: Консум, 2002. – 254 с.*

12. Саєнко О. І. Законодавство про правову допомогу: сподівання та ризики [Електронний ресурс] / О. І. Саєнко // Офіційний веб-портал Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/3303>.

13. Кирилюк Д. Міжнародно-правові стандарти права особи на правову допомогу та їх імплементація у законодавстві України [Електронний ресурс] / Дмитро Кирилюк // Юридичний журнал. – 2005. – № 12 – Режим доступу до журн. : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2029>.

14. Буртовий М. За прокурора замовте слово [Електронний ресурс] / Микола Буртовий // Режим доступу: <http://attorneys.ua/ru/publications/a-word-for-prosecutors>.

Лупу А. К. Міжнародні та внутрішньодержавні стандарти безоплатної правової допомоги в Україні

У статті проаналізовано механізм надання безоплатної правової допомоги мало-забезпеченим верствам населення, яка до останнього в значній мірі забезпечувалась органами прокуратури. Альтернативою безоплатного захисту громадян з боку прокуратури є безоплатна правова допомога, зміст права на яку, порядок реалізації, підстави та порядок надання, державні гарантії визначені в законі України «Про надання безоплатної правової допомоги».

Ключові слова: діяльність прокуратури у некримінальній сфері, безоплатна правова допомога, реформа прокуратури.

Лупу А. К. Международные и внутригосударственные стандарты бесплатной правовой помощи в Украине

В статье проанализирован механизм предоставления бесплатной правовой помощи малообеспеченным слоям населения, которая до недавнего времени в значительной степени обеспечивалась органами прокуратуры. Альтернативой бесплатного защиты граждан со стороны прокуратуры является бесплатная правовая помощь, содержание права на которую, порядок реализации, основания и порядок предоставления, государственные гарантии определены в Законе Украины «О предоставлении бесплатной правовой помощи».

Ключевые слова: деятельность прокуратуры в некриминальной сфере, бесплатная правовая помощь, реформа прокуратуры.

Lupu A. International and domestic standards of free legal aid in Ukraine

The article analyzes the mechanism for providing free legal aid to low-income social groups which, until recently, was ensured to a great extent by prosecution authorities. The alternative to free protection of individuals by prosecution authorities is free legal aid the content of the right to which, as well as the procedure for implementation, the grounds and procedure for granting, the state guarantees are determined by the Law of Ukraine on Free Legal Aid.

Key words: prosecutorial activities in non-criminal sphere, free legal aid, prosecution reform.