



Є.Ю. Бова,
аспірант
(Академія адвокатури України)
(Науковий керівник доцент С.В. Гончаренко)

Організація безоплатної правової допомоги в Україні на сучасному етапі: основні напрямки реформування

Ключові слова: *безоплатна правова допомога, права людини, соціально незахищені категорії громадян.*

Правові системи багатьох країн світу передбачають низку механізмів надання безоплатної правової допомоги. Конституція України як найвищий законодавчий акт країни закріплює право кожного на отримання безоплатної правової допомоги у випадках передбачених законом. Але за відсутності спеціального закону, який би створював цілісну систему надання безоплатної правової допомоги, задекларований принцип залишається “бездіяльним”, хоча утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним конституційним обов’язком держави.

З моменту появи вказаної конституційної норми минуло десять років, проте й досі норми про безоплатну правову допомогу лишаються розпорошеними по різних нормативних актах, що, безперечно, не забезпечує ефективної реалізації права громадян на таку допомогу.

Сьогодні мова йде про необхідність створення цілісної ефективної системи безоплатної правової допомоги з кількох причин. По-перше, ситуація в Україні складається таким чином, що певні механізми надання безоплатної правової допомоги вже функціонують. Це існує ще з тих часів, коли держава гарантувала певним верствам населення допомогу адвоката в кримінальних справах безоплатно. Така

традиція збереглася, вона закріплена в Кримінально-процесуальному кодексі.

Певні особи мають право на правову допомогу в разі затримання і на захист під час досудового слідства і судового розгляду справи. Українська практика, так само як і практика багатьох пострадянських країн і деяких європейських країн, таких, скажімо, як Болгарія і Туреччина, не відповідає стандартам і традиціям європейської спільноти, зокрема, практиці застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод — прецедентній практиці Європейського суду. Практика застосування норм Європейської конвенції Євросудом виявила дві основні позиції, на підставі яких будь-яка людина має необмежений доступ до правосуддя. По-перше, коли цього вимагають інтереси правосуддя — це має вирішувати суд і, по-друге, коли особа є малозабезпеченою і не в змозі оплатити правову допомогу захисника. Українська традиція має дещо інший вектор. У зв’язку з цим є потреба у реформуванні системи безоплатної правової допомоги взагалі, будуючи її на засадах європейських підходів. Другий мотив — сьогодні права людини в Україні порушуються, в основі чого є багато чинників, у тому числі — недоступність допомоги захисника для тих людей, яким загрожує ув’язнення,

позбавлення волі, втрата майна чи інші обмеження прав і свобод. Кримінальні справи, в яких підозрюваний чи обвинувачений хоче довести свою невинуватість, зазвичай є найболючішими і вимагають від держави максимальних фінансових ресурсів для того, щоб надати захисника за рахунок коштів держави кожному, хто має на те право [7].

Конституція проголошує Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Саме така держава повинна ставити пріоритет забезпечення прав людини на самий високий щабель. Еволюція суспільства та держави потребує цілеспрямованої правової політики, що має стати одним із першочергових завдань державної політики і істотно відбитися на реалізації реформ в Україні.

Це завдання вимагає як координації дій всіх суб'єктів надання правової допомоги, так і міжгалузевих наукових досліджень. Перехід будь-якої країни до правового суспільства потребує переосмислення, а у окремих випадках і розробки нових механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами та суб'єктами надання безоплатної правової допомоги. Логіка розвитку суспільства і держави визначає нову стратегію державного управління в сфері організації безоплатної правової допомоги. Науково обґрунтований підхід до вирішення цієї проблеми має сприяти "прориву" України в галузі забезпечення прав людини.

Враховуючи прагнення України до вступу в Європейський Союз, вкрай своєчасним є формування нового системного погляду на проблеми організації надання безоплатної правової допомоги відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені європейською спільнотою, з урахуванням особливостей розбудови української держави.

Методологічні аспекти державної політики України в сфері організації безоплатної правової допомоги потребують коригування, передусім, процесу реалізації цієї політики в її пріоритетно-стратегічному напрямі, до якого можна віднести

реформу судових і правоохоронних органів та адвокатури.

Загальна мета дослідження вказаних проблем розкривається через так звану "систему цілей", коли вона конкретизується і поглиблюється. Загальна мета виявляється у спробі закласти теоретико-методологічні засади формування державної політики, державного управління та стратегії реформування законодавства України у сфері організації безоплатної правової допомоги. Конкретна мета полягає у застосуванні теоретико-методологічних засад та визначенні особливостей організаційно-правових засад реалізації державної політики у правотворчій та правозастосовній практиці суб'єктів права, які будуть суб'єктами організації та надання безоплатної правової допомоги в Україні.

Досягнення цієї мети вимагає вирішення таких питань:

- Чи забезпечується в Україні право на доступ до правосуддя?
- Яким чином надається правова допомога найбільш уразливим верствам населення?
- Чи відповідає організація системи правової допомоги в Україні європейським стандартам?
- Якою є якість правових послуг?
- Скільки коштує надання правової допомоги і хто має її фінансувати?
- Як організована система правової допомоги в інших країнах Європи?
- Як ефективно побудувати співпрацю державних органів і недержавних організацій у наданні безоплатної правової допомоги?
- Які види правової допомоги мають надаватися безоплатно малозабезпеченим громадянам (консультації з правових питань; довідки з законодавства; складання правових документів; ведення цивільних справ певних категорій; захист у кримінальних справах; правова допомога потерпілому тощо)?
- З яких джерел має фінансуватися безоплатна правова допомога (з державного бюджету; за рахунок місцевих громад — муніципальна правова допомога; спон-

сорські кошти; спеціальні фонди; взагалі не має фінансуватись державою)?

- Який рівень доходів особи має право давати підстави для отримання безоплатної правової допомоги?

- Чи мають братись до уваги при визначенні суб'єктів, що мають право на безоплатну правову допомогу, інші критерії, окрім рівня матеріальної забезпеченості?

- Які критерії при наданні безоплатної правової допомоги мають встановлюватися щодо визначення оплати праці адвоката за один день?

Існують й інші питання, без ґрунтовного теоретичного осмислення яких неможливо побудувати сучасну систему безоплатної правової допомоги.

Стаття 59 Конституції України передбачає, що кожному гарантується право на правову допомогу, яка надається безоплатно у випадках передбачених законом [1]. Але на даний час це право реалізується лише через механізми Кримінально-процесуального кодексу та — в дуже обмеженому обсязі — деяких інших законів.

Вивчення стану забезпечення громадян правовою допомогою показує, що більшість громадян і, в першу чергу, малозабезпечених та інших соціально незахищених верств населення, не в змозі реально користуватись наданим їй правом на правову допомогу [3, 1].

Відповідно до законів України, кількість осіб, які мають право на безоплатну правову допомогу (окрім осіб, які мають таке право за Кримінально-процесуальним кодексом), є досить значною. За даними Державної судової адміністрації, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, таких осіб в Україні близько 11 млн, серед них такі категорії:

- особи, на яких поширюються закони України “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні”, “Про статус ветеранів війни і гарантії їх соціального захисту”, “Про психіатричну допомогу”, “Про біженців”, Сімейний кодекс України (неповнолітні батьки), “Про соціальні послуги”, “Про охорону дитинства” (усі

діти), іноземці у випадках, передбачених міжнародними договорами України. Разом з тим, механізм забезпечення цих осіб правовою допомогою на законодавчому рівні відсутній через відсутність системи правової допомоги як такої;

- особи, яким завдано шкоди незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відповідно до Закону України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду”, громадяни інших держав, з якими Україна уклала договори про правову допомогу у цивільних, сімейних і кримінальних справах. Механізм надання правової допомоги вказаним категоріям осіб на законодавчому рівні відсутній.

Положення про безоплатну правову допомогу також закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права. Стаття 14 Міжнародного пакту визначає зобов'язання держав та вимоги до надання безоплатної правової допомоги, як до одного з основних компонентів справедливого судочинства. Зокрема, вказана норма визначає наступний зміст поняття “правова допомога”:

- право кожного захищати себе особисто або за посередництвом обраного ним захисника;

- бути повідомленим про це право, якщо особа не має захисника;

- мати призначеного їй захисника безплатно в разі, коли інтереси правосуддя (характер справи, наслідки для обвинуваченого та його можливість захищати себе самостійно) того вимагають або коли у особи немає достатньо коштів для оплати цього захисника.

Оскільки Україна приєдналась до зазначеного Пакту без застережень, вона як держава-учасник повинна гарантувати кожній людині перелічені вище права.

Підпункт 13.13 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) про виконання обов'язків та зобов'язань

Україною закликає органи влади України покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги відповідно до стандартів Ради Європи та практики Європейського суду з прав людини. На виконання вищевказаних зобов'язань відповідними актами Уряду і Президента України розробку проекту Закону про безоплатну правову допомогу покладено на Міністерство юстиції. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2005 року № 324 та Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39/2006 “Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи”. Цей указ передбачає здійснення заходів для гарантування справедливого судового розгляду справ, а саме: внесення в установленому порядку Президентом України проекту Концепції реформування системи безоплатної правової допомоги, забезпечення реалізації пілотних проектів щодо створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги, підготовка за участю заінтересованих центральних органів виконавчої влади та інших державних органів та подання в установленому порядку Кабінету Міністрів України проекту закону про безоплатну правову допомогу. З метою створення правових та організаційних засад надання особам ефектвної безоплатної правової допомоги та забезпечення взаємодії у цьому процесі державних органів, адвокатів та їх об'єднань, правозахисних і міжнародних організацій наказом Міністерства юстиції від 24 січня 2006 року № 58/7 “Про заходи щодо реформування безоплатної правової допомоги” було утворено Раду з координації реформи безоплатної правової допомоги, якою розроблено проект Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, який 31 березня 2006 року, після ухвалення Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, надіслано на затвердження Президенту України.

Відповідно до Концепції, завданням реформувань в системі безоплатної правової допомоги є забезпечення якісної правової допомоги усім громадянам, які мають право одержати її безоплатно, а також створення ефективної системи гарантованої з боку держави правової допомоги, яка повинна задовольняти потреби держави та суспільства в цілому. Вказана Концепція системно розкриває сучасний стан надання безоплатної правової допомоги в Україні та головні причини її неефективності. Розділ II Концепції приділяє увагу даному аспекту: “Сучасний стан надання безоплатної правової допомоги в Україні є незадовільним та не відповідає мінімальним європейським вимогам забезпечення доступу особи до правосуддя. Чинне законодавство України містить окремі розрізнені положення, які передбачають право на безоплатну правову допомогу, але система, яка забезпечувала б реальний доступ осіб до такої допомоги, відсутня”. Серед головних причин такого стану Концепція називає наступні: 1) Обмежений доступ до безоплатної правової допомоги; 2) Низький розмір оплати праці адвокатів та неефективний порядок проведення оплати; 3) Відсутність ефективного управління в сфері надання безоплатної правової допомоги.

Відповідно до статистичних даних, які приводить Міністерство юстиції України, залишаються незадовільними якість та ефективність правової допомоги, яка надається адвокатами за призначенням в кримінальних справах. Наявна на сьогодні система фінансування безоплатної правової допомоги не відповідає фактичним потребам та не забезпечує реалізацію вищезгаданих законів.

Вирішити зазначені проблеми планується шляхом створення системи безоплатної правової допомоги, яка включає взаємопов'язані складові: первинну та вторинну безоплатну правову допомогу, забезпечення належного рівня та оптимального порядку оплати правової допомоги за рахунок Державного бюджету, встановлення чітких критеріїв доступу осіб до безоплатної правової допомоги, створення ефективної

моделі управління системою безоплатної правової допомоги та її фінансування.

На сьогодні ще не обрана конкретна схема, в якій буде втілена сама реформа, тому до кінця року проводитимуться експерименти для того, щоб випробувати різні моделі надання безоплатної правової допомоги, які потім зафіксуються в Законі “Про безоплатну правову допомогу”. Саме в ньому будуть зазначені всі основні положення, в тому числі — як буде надаватися первинна правова допомога.

Необхідно зазначити, що держава поки що не виділяє на ці реформи необхідних коштів, тому впровадження експериментальних проектів здійснюються за кошти донорських організацій.

На первинному етапі реформи, яку проводитиме Мінюст, контролем якості займатиметься колегіальний орган. Після того, як система безоплатної правової допомоги буде впроваджена, контроль за якістю наданої правової допомоги покладатиметься на самих адвокатів.

Підводячи підсумок, необхідно констатувати наступне.

Втілення зазначеної реформи у життя вбачається на основі відповідної Концепції реформування безоплатної правової допомоги, реалізації пілотних проектів з метою апробації конкретних моделей надання правової допомоги.

Загальним для усіх названих проблем є відсутність ефективного управління в сфері надання безоплатної правової допомоги. На сьогодні відповідними функціями щодо забезпечення безоплатної правової допомоги в кримінальних справах та фінансування оплати послуг адвокатів за призначенням наділено Міністерство юстиції України. Однак до функцій Мінюсту не віднесено здійснення контролю за якістю послуг, що надаються, моніторингу фактичних потреб у безоплатній правовій допомозі, координації системи надання безоплатної правової допомоги в цілому.

Найважна на сьогодні система фінансування безоплатної правової допомоги не відповідає фактичним потребам та не забезпечує реалізацію чинних законо-

давчих актів, оскільки передбачає видатки з Державного бюджету України лише на надання правової допомоги особам, які визначені в Кримінально-процесуальному кодексі.

Недосконала система фінансування стала однією з причин незадовільної якості правової допомоги, яка надається адвокатами за призначенням в кримінальних справах. Фактичні видатки з Державного бюджету, що щорічно надходять для оплати праці адвокатів, є неадекватними професійному рівню та затратам захисника, існуючим цінам на юридичні послуги в країні [7].

Залишається безсистемною і непередбаченою діяльність з надання безоплатної правової допомоги інших, крім адвокатів, суб'єктів надання правової допомоги — громадських та благодійних організацій. Разом з тим, допомога цих організацій часто є єдиною можливістю особи одержати правовий захист, особливо в регіонах, де не зареєстровано жодного адвокатського об'єднання.

Не виконують визначені Законом України “Про соціальні послуги” завдання по створенню мережі соціальних закладів з надання юридичних послуг (як одного з видів соціальних послуг) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

В державі відсутнє ефективне управління в сфері надання безоплатної правової допомоги. Функції Міністерства юстиції України, єдиного органу держави, відповідального за цю сферу, обмежені лише фінансуванням оплати послуг адвокатів за призначенням в кримінальних справах, проте не здійснюється контроль за якістю послуг, що надаються, моніторинг фактичних потреб у безоплатній правовій допомозі, координація системи надання безоплатної правової допомоги в цілому.

Масштаб виявлених проблем вказує на неефективність сучасної системи надання безоплатної правової допомоги в Україні та необхідність її кардинального реформування. Вирішення зазначених проблем

передбачає обрання певної моделі надання безоплатної правової допомоги, на якій базуватиметься здійснювана реформа.

Критично оцінюючи сучасний стан надання безоплатної правової допомоги в Україні, вірніше, практичну її відсутність, при розробці концептуальних засад системи безоплатної правової допомоги необхідно враховувати міжнародний досвід.

Порівняльні дослідження досвіду зарубіжних держав — Болгарії, Литви, Грузії, Нідерландів, Великої Британії, Канади, Ізраїлю — показують, що згадані проблеми в Україні не є унікальними [5, 6; 6, 30-33]. В тій чи іншій мірі вони були притаманними кожній із зазначених держав. Однак були вирішені в процесі комплексного реформування системи надання безоплатної правової допомоги.

До речі, система надання безоплатної правової допомоги в Литві визнана Радою Європи однією з найдосконаліших і ефективних з-поміж європейських країн [2, 42; 4, 58-62].

В Україні зазначене реформування має здійснюватись на основі обрання та апробації певної моделі надання безоплатної правової допомоги, яка б забезпечила високу якість послуг, адекватну оплату праці адвокатів, дозволила б визначити та закріпити оптимальний механізм адміністрування та фінансування зазначеної системи.

Отримані результати мають сприяти вдосконаленню всього масиву законодавства, що регулює питання надання правової допомоги, приведенню його у відповідність із європейськими нормами та стандартами у галузі забезпечення прав людини.

Вважаю, що основними шляхами вирішення зазначених проблем можуть стати наступні:

1. Необхідно переглянути весь масив законодавства, що регулює питання надання правової допомоги, з метою приведення його у відповідність із європейськими нормами та стандартами у галузі забезпечення прав людини;

2. Прийняти новий Закон “Про адвокатуру”, яким закріпити створення єдиної професійної незалежної самоврядної адвокатури;

3. Чітко і системно визначити категорії справ, обсяги гарантованої державою правової допомоги, категорії осіб, що мають право на таку допомогу та суб'єктів її надання, критерії часткової або повної безоплатності правової допомоги;

4. Визначити систему та принципи надання первинної та вторинної правової допомоги;

5. Обрати та апробувати через реалізацію пілотних проектів прийнятну модель організації надання адвокатами безоплатної правової допомоги, яка б забезпечила високу її якість, адекватну оплату праці адвокатів;

6. Створити ефективний механізм управління системою безоплатної правової допомоги;

7. Закріпити у спеціальному законі найбільш ефективні механізми надання безоплатної правової допомоги.

Отже, яка модель реформування системи надання безоплатної правової допомоги в Україні буде врешті затверджена і реалізована покаже час, головне, що є серйозні наміри врешті забезпечити конституційне право громадян на безоплатну правову допомогу.

Список літератури:

1. Адвокатура в Україні: Правові основи. Організаційні засади. Адвокат у судочинстві. Оплата праці. Оподаткування. Міжнародні засади. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — К., 2000. — № 1. — 208 с.

2. Бірюкова А.М. Про безоплатну правову допомогу в Литві: вивчення досвіду // Адвокат. — 2005. — № 5.

3. Кальний В. Організація надання якісної безоплатної правової допомоги: проблеми та шляхи їх вирішення // Юридичний журнал. — 2002. — № 3. — С. 1.

4. Пятраускас Р. Государством гарантирована правовая помощь в Литве. Положение до реформи // Адвокат. — 2005. — № 10.

5. Схеми безоплатної правової допомоги в країнах Європи // Адвокат. — 1999. — № 3.

6. Семьоркіна О. М. Безоплатна правова допомога в Україні — міф чи реальність // Адвокат. — 2006. — № 4.

7. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1130254588>

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся проблем, связанных с получением гражданами бесплатной правовой помощи, а также вопросы системного проведения правовой реформы в этой сфере с изложением конкретных предложений.

SUMMARY

The article deals with the topic of free legal aid for individuals and the issues of systemic implementation of legal reform in this sphere with the description of specific suggestions.

Рекомендовано кафедрою прав людини, міжнародного та європейського права

Подано 25.11.06