

## **БЕЗОПЛАТНА ПРАВОВА ДОПОМОГА: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ**

### **Анотація**

В аналітичній записці досліджуються проблеми впровадження нової системи безоплатної правової допомоги, яка має забезпечити кваліфікований захист прав людини. Головними вадами діючої організації надання безкоштовних правових послуг відзначаються:

- невідповідність національного законодавства європейським нормам і стандартам у сфері захисту прав людини;
- недостатні кадрові та фінансові ресурси;
- низька якість правових послуг;
- відсутність механізму реалізації права на гарантовану правову допомогу в цивільному та адміністративному судочинстві.

Підсумовуються результати роботи Ради з координації реформи безоплатної правової допомоги Міністерства юстиції за 2006 рік.

Проведено аналіз чинного правового забезпечення питань надання гарантованої правової допомоги та рівень розробки перспективного законодавства. Підкреслюється, що хоча затягування прийняття Закону „Про безоплатну правову допомогу” гальмує подальше реформування системи безоплатної правової допомоги, є першочергові завдання у цій сфері, які можна вирішити вже сьогодні. Для подолання негативних явищ у сфері забезпечення державою права на безоплатну правову допомогу в аналітичній записці пропонуються зміни до законодавства, які здатні покращити умови надання захисту підозрюваним, обвинуваченим, підсудним у кримінальних справах; надаються рекомендації щодо змісту положень Закону «Про безоплатну правову допомогу» та заходи підвищення рівня кваліфікації юристів.

## **БЕЗОПЛАТНА ПРАВОВА ДОПОМОГА: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ**

Парламентська Асамблея Ради Європи неодноразово

закликала органи влади України покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності зі стандартами Ради Європи та практикою Європейського Суду з прав людини.

З метою забезпечення виконання Україною зобов'язань щодо утворення ефективної системи безоплатної правової допомоги, визначених у Резолюції № 1466 (2005) „Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною” від 5.10.2005р. та Висновку № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26.09.1995 р., Наказом Міністерства юстиції України від 24.01.2006 р. № 58/7 „Про заходи щодо реформування безоплатної правової допомоги” було створено Раду з координації реформи безоплатної правової допомоги.

До позитивних результатів діяльності Міністерства юстиції та його Ради з координації реформи безоплатної правової допомоги слід віднести:

- розроблення проекту Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, яку було схвалено Указом Президента України від 9 червня 2006 року. Концепція передбачає шляхи та етапи створення системи безоплатної правової допомоги та визначає Міністерство юстиції України відповідальним за функціонування системи безоплатної правової допомоги;

- початок реалізації пілотних проектів щодо створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги. Основним завданням проекту є апробація нової моделі отримання малозабезпеченими особами безоплатної правової допомоги. Адвокати надають громадянам, які підозрюються у вчиненні злочину або іншого правопорушення кваліфіковану правову допомогу з моменту затримання у відділі й до винесення остаточної ухвали у справі. Перший такий центр створено у м. Харкові в серпні 2006 року. У лютому 2007 року розпочав діяльність другий центр - у м. Біла Церква Київської області. Правові послуги надаються в межах угод, укладених між Головними управліннями МВС України в областях, районними та міськими відділами ГУМВС України в області з одного боку, та благодійними організаціями – з іншого боку. Вивчається питання щодо створення центру з надання

безоплатної правової допомоги у Хмельницькій області.

- розроблення разом із представниками Міністерства освіти і науки, Міжнародного фонду „Відродження” та Асоціації юридичних клінік у складі Міжвідомчої робочої групи проекту Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України, яке затверджено наказом Міністерства освіти і науки від 3 серпня 2006 року за № 592. Даний документ врегулював статус юридичних клінік та уніфікував підходи до їх діяльності.

Крім того, Міністерство юстиції здійснює потужну роботу з надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченим верствам населення. За інформацією про підсумки діяльності Міністерства юстиції у 2006 році громадськими приймальнями при органах юстиції правову допомогу надано понад 176 000 громадян.

Впровадження нової організації надання гарантованої правової допомоги є тривалим процесом, який потребує вирішення наступних проблем:

#### **1. Низький рівень якості безкоштовних правових послуг**

Головними чинниками низької якості безоплатних правових послуг є:

##### - неефективна система підготовки юристів

В умовах лібералізації ринку юридичних послуг, коли підприємницькі інтереси правників починають домінувати над інтересами права, а «право» стає об'єктом підприємницької діяльності, з метою забезпечення правових потреб громадян необхідно удосконалити систему підготовки юристів та запровадити додаткові вимоги до випускників вищих юридичних закладів.

##### - недостатньо високі вимоги до суб'єктів надання правової допомоги

Діюче законодавство України передбачає більш менш адекватні вимоги лише відносно кваліфікації адвокатів. Адвокатом може бути особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менше двох років, володіє державною мовою, склала кваліфікаційні іспити, одержала в Україні свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю та прийняла Присягу адвоката України. Вимоги до кваліфікації фахівців у галузі права обмежуються лише наявністю вищої юридичної освіти.

Крім того, Закон „Про соціальні послуги” від 19 червня 2003 року надає право фізичним особам здійснювати весь спектр юридичних послуг у тому числі адвокатської допомоги при отриманні ними відповідної освіти у сфері соціальної роботи або іншої відповідної спеціальної освіти.

## **2. Недостатнє фінансування безоплатної правової допомоги**

Створення системи якісної безоплатної правової допомоги виявляється неможливим без достатнього фінансового стимулювання. Однак, розмір видатків з Державного бюджету 2007 року на „Надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави” не змінився з 2005 року і складає 1 960,9 тис. грн.

Залишається не вирішеною проблема фінансування адвокатів у кримінальних справах за призначенням, що теж відбивається на якості їх послуг. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави” від 14 травня 1999 р. № 821 розмір оплати праці адвокатів за робочий день не змінився та становить 15 гривень. Крім того, отримання оплати за свою працю ускладнено обтяжливою процедурою збирання документів для підтвердження відпрацьованого робочого часу.

## **3. Недосконале правове регулювання надання адвокатами безоплатної правової допомоги:**

- зволікання з прийняттям сучасного Закону „Про адвокатуру”

Нова редакція Закону „Про адвокатуру” має вирішити проблеми організаційно-правової структури адвокатури і забезпечити якісну і доступну правову допомогу громадянам України. Однією із перешкод доступу громадян до адвоката для одержання безоплатної правової допомоги є відсутність у деяких регіонах адвокатських об’єднань. На розгляді Верховної Ради України знаходяться два проекти нової редакції Закону про адвокатуру: № 2421-1 від 08.11.2006 р. та № 2421 від 26.10.2006 р., яким поки що не вдалося запропонувати оптимальний варіант процедури вступу в адвокатські об’єднання у випадку встановлення

обов'язкового членства адвокатів у цій організації.

- непрозорий процес призначення адвокатів для надання гарантованих правових послуг

За чинним Кримінально-процесуальним кодексом процедура призначення адвокатів для надання безоплатної правової допомоги передбачає вирішення питання призначення захисника особою, яка провадить дізнання, слідчим або судом. Це призводить до порушення права затриманого на вибір правової допомоги.

#### **4. Відсутність Закону „Про безоплатну правову допомогу”**

Треба зазначити, що підготовка проекту Закону „Про безоплатну правову допомогу”, який розробляє Міністерство юстиції України, ще триває, а строки його подання було перенесено на 10 грудня 2008 року за дорученням Кабінету Міністрів від 30 березня 2007 року № 25/1/121/1-06. Зрозуміло, що автори законопроекту мають прийняти дуже відповідальне рішення: обрати оптимальну для українських реалій модель безоплатної правової допомоги, яка б відповідала європейським нормам та стандартам в галузі захисту прав людини. Однак, подальше затягування прийняття головного для системи безоплатної правової допомоги закону унеможлиблює її впровадження, оскільки без його прийняття залишаються **за межами правового регулювання**:

- критерії визначення суб'єктів отримання безоплатної правової допомоги;
- перелік видів правової допомоги та стандартів якості правових послуг;
- організація ефективного управління та фінансування системи безоплатної правової допомоги;
- статус суб'єктів надання гарантованої правової допомоги;
- порядок реалізації особами права на безоплатну правову допомогу;
- відповідальність за невиконання законодавства у сфері надання безоплатної правової допомоги.

#### **Висновки та рекомендації:**

1. Реформування системи безоплатної правової допомоги потребує часу, накопичення та узагальнення досвіду діяльності

експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги.

2. Першочерговими заходами мають стати:

**1) покращення умов надання захисту підозрюваним, обвинуваченим, підсудним у кримінальних справах, яке потребує:**

- внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави” від 14 травня 1999 р. № 821 щодо наближення оплати гарантованої допомоги адвокатів до середнього розміру вартості платних послуг адвоката;

- збільшення у Державному бюджеті витрат на надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави;

- внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу, що обмежать право особи, яка провадить дізнання, слідчого, прокурору та суду призначати самостійно захисника. Надати таке право зазначеним особам лише у випадках існування обставин, які унеможливають участь у справі захисника, до якого звернувся підозрюваний, обвинувачений, підсудний, засуджений.

- прийняття нового Закону „Про адвокатуру”, в якому передбачити обов’язкове членство осіб, наділених статусом адвокатів, у об’єднаннях, оскільки вимога про призначення захисника у кримінальних справах є обов’язковою тільки для керівників адвокатських об’єднань.

**2) прийняття Закону „Про безоплатну правову допомогу”, який має:**

- затвердити критерії визначення суб’єктів отримання безоплатної правової допомоги

Досвід впровадження системи безплатної правової допомоги свідчить про використання у більшості держав для визначення кола суб’єктів отримання безкоштовних правових послуг фінансового критерію.

Чинне соціальне законодавство не містить поняття „малозабезпечена особа” та використовує термін

„малозабезпечена сім'я” і відповідно визначає її малозабезпеченість виходячи із рівня середньомісячного сукупного доходу. Законодавство іноземних держав вирішує це питання по-різному. В Англії, Німеччині дохід особи визначається без врахування доходів інших членів сім'ї. Законодавство Франції, Норвегії відносить до доходу особи, яка претендує на отримання безоплатної правової допомоги, доходи інших членів сім'ї.

*Доцільно передбачити у Законі „Про безоплатну правову допомогу” два порядки визначення малозабезпеченості суб'єктів отримання безкоштовних правових послуг:*

*- при виникненні майнових спорів між членами сім'ї (поділ спільного майна при розлученні подружжя, конфлікти при спадкуванні та інші) необхідно враховувати лише середньомісячний дохід особи;*

*- коли отримання правової допомоги не пов'язане із конфліктом інтересів членів сім'ї дохід особи розраховується виходячи із середньомісячного сукупного доходу сім'ї.*

Таке вирішення дозволить уникнути зловживання правом на отримання безоплатної правової допомоги особами, які не мають достатніх коштів, проте дохід членів їх сім'ї дорівнює або перевищує прожитковий мінімум.

*- визначити перелік видів правової допомоги*

Види безоплатної правової допомоги було запропоновано експертами Центру політико-правових реформ ще у 2004 році в проекті Закону «Про правову допомогу» № 6320.

У проекті виділено такі її види:

- консультації та роз'яснення з правових питань;*
- складання заяв, скарг та інших документів правового характеру;*
- правові висновки;*
- медіація;*
- представництво;*
- виконання обов'язків захисника у процесі дізнання, досудового слідства та розгляду кримінальної справи у суді; при провадженні у справах про адміністративні правопорушення; у справах при застосуванні примусу;*

*- інші послуги правового характеру.*

Такий відкритий перелік видів безоплатної правової допомоги охоплює усі необхідні юридичні послуги в цивільному, кримінальному та адміністративному судочинстві.

- врегулювати статус суб'єктів надання гарантованої правової допомоги:

*1) передбачити право фахівців у галузі права надавати безкоштовні юридичні послуги у всіх видах судочинства за умови впровадження вимог до їх кваліфікації.*

Досвід окремих зарубіжних країн свідчить про застосування більш жорстких вимог до професійного рівня зазначеної категорії суб'єктів надання юридичних послуг. У Польщі для отримання статусу фахівця у галузі права (правового радника) від юриста вимагають крім вищої юридичної освіти проходження стажування протягом трьох з половиною років та складання іспиту, оцінюють його репутацію. Від проходження стажування звільняються професори та доктори юридичних наук, особи, які не менше трьох років займали посади суддів, прокурорів, здійснювали нотаріальну та адвокатську діяльність. У Німеччині представляти особу в судовому процесі крім адвокатів можуть фахівці у галузі права, які мають науковий ступінь доктора права.

*Необхідно підвищити вимоги до професійного рівня фахівців у галузі права шляхом складання кваліфікаційних іспитів. Скориставшись досвідом Польщі, можна звільнити від складання іспитів фахівців, які мають науковий ступінь; займали посади суддів, прокурорів, здійснювали нотаріальну та адвокатську діяльність за умови, що припинення діяльності на цих посадах не було пов'язано із порушенням закону.*

*2) не відносити до правової допомоги захист інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного у кримінальних справах, який здійснюють близькі родичі, опікуни або піклувальники, які не мають юридичної освіти, та відповідно не ставити вимог щодо їх професійності;*

*3) передбачити необхідність вищої юридичної освіти у осіб, які надають юридичні послуги відповідно до Закону „Про соціальні послуги”; обмежити спектр соціально-юридичних послуг та*



*виключити із цього переліку адвокатську допомогу.*

- визначити порядок отримання правової допомоги

Обов'язково треба передбачити:

1) *адекватний строк розгляду територіальними управліннями юстиції заяв громадян про їх бажання отримати безоплатні юридичні послуги та строк, протягом якого відділення казначейства зобов'язане оплатити вартість правових послуг постачальника;*

2) *положення про можливість оскаржити у суді рішення управління юстиції про відмову у наданні безоплатної правової допомоги;*

3) *спеціальний порядок отримання безоплатної правової допомоги підозрюваних, обвинувачених, підсудних у кримінальних справах.*

Необхідно забезпечити особу, яка заявляє представнику обвинувачення про своє бажання отримати гарантовану правову допомогу, можливістю самостійно обирати фахівця. Для цього представник обвинувачення повинен надавати їй перелік осіб, які мають право представляти її інтереси у процесі дізнання, досудового слідства та розгляду кримінальної справи у суді та можливість зв'язатися із обраним правником. Якщо адвокат або фахівець погоджується виступати захисником, він підписує з особою договір та звертається до районного управління юстиції від імені підзахисного для отримання рішення про призначення гарантованої допомоги. Після надання правової допомоги захисник звертається до відділення казначейства для отримання оплати своїх послуг.

- встановити відповідальність у сфері надання безоплатної правової допомоги у вигляді фінансових санкцій за:

1) *надання правниками неякісної правової допомоги;*

2) *порушення управліннями юстиції строків розгляду заяв громадян про отримання безоплатної правової допомоги;*

3) *несвоєчасний розрахунок відділень Державного казначейства із суб'єктами надання гарантованої правової допомоги;*

4) *надання особою управлінням юстиції неправдивих відомостей про свої доходи із незаконною метою отримати*

*відповідну допомогу.*

Для запровадження цивільної відповідальності державних органів за порушення строків розрахунку за надану правову допомогу потребує змін бюджетне законодавство: у *Законі про Державний бюджет необхідно передбачити окрему статтю витрат на оплату гарантованої правової допомоги та окремий пункт витрат, пов'язаних зі сплатою пені або штрафу за несвоєчасний розрахунок.*

- визначити організацію і критерії ефективного управління та фінансування системи безоплатної допомоги

У процесі підготовки концепції Рада з координації реформи безоплатної правової допомоги Міністерства юстиції України найкращим варіантом організації управління системою безоплатної правової допомоги визнала створення державної бюджетної установи - Ради з питань безоплатної правової допомоги на центральному та регіональних рівнях, які утворюються Міністром юстиції як юридичні особи публічного права. Рада має колегіальне управління – члени Ради призначаються Міністром юстиції за поданням Міністерства юстиції; Комітету Верховної Ради України з питань правової політики; Ради суддів України; Спілки адвокатів України; (Асоціації міст України та громад – якщо Рада опікуватиметься і питаннями первинної безоплатної правової допомоги); громадських організацій юристів, які активно займаються питаннями надання безоплатної правової допомоги. Склад такої Ради здатен забезпечити представництво інтересів адвокатури, судової влади, політиків, правозахисних організацій. Проте, враховуючи необхідність суттєвих фінансових та часових витрат для утворення нових адміністративних структур, а також наявність у Міністерства юстиції функцій щодо забезпечення безкоштовних правових послуг в кримінальних справах та фінансування оплати праці адвокатів за призначенням, *доцільно на даному етапі наділити Мін'юст повноваженнями щодо організації, координації та контролю за фінансуванням та якістю безоплатної правової допомоги, планування, моніторингу стану справ і потреб громадян.*

*Реформування системи безкоштовної правової допомоги*

виявляється неможливим без адекватних змін законодавства щодо розмірів бюджетного фінансування. Окрім збільшення фінансування для покращення управління фінансовими ресурсами необхідно у законі передбачити положення про утворення та статус цільового фонду безоплатної правової допомоги, джерела його формування, порядок управління його ресурсами та звітність Міністерства юстиції за їх використання.

### **3) покращення рівня кваліфікації юристів**

Одним із варіантів підвищення професійного рівня юристів може стати *впровадження дворівневої системи атестації у вигляді запровадження додаткового кваліфікаційного іспиту на рівні державного органу, який би перевіряв кандидата на рівень відповідної компетентності, після складення якого особа може вважатися «юристом».*

У ролі такого органу може виступити Міністерство юстиції спільно з Міністерством науки та освіти України.

Безперечно втілення подвійної атестації пов'язане з додатковими асигнуваннями, спеціальним правовим регулюванням та часовими витратами. Водночас вона відповідає міжнародному досвіду та здатна сприяти підвищенню якості вищої юридичної освіти та підготовки майбутніх правників. Це в свою чергу створить передумови для підвищення рівня правового захисту громадян та здійснення системи правосуддя.

Відділ стратегій розвитку політичної системи  
та громадянського суспільства

Копія верна

 Канцара В.Д.