

МОДЕЛІ І ДОСВІД ІНШИХ ДЕРЖАВ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ГРОМАДЯН ПРАВА НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

У статті досліджуються моделі та основні напрями впровадження міжнародних стандартів і державних гарантій у сфері безоплатної правової допомоги в Україні.

Ключові слова: міжнародні угоди, зобов'язання держав, безоплатна правова допомога, Європейський суд, право на правовий захист, право на доступ до правосуддя.

В статье исследуются модели и основные направления внедрения международных стандартов и государственных гарантий в сфере бесплатной правовой помощи в Украине.

Ключевые слова: международные соглашения, обязательства государств, бесплатная правовая помощь, Европейский суд, право на правовую защиту, право на доступ к правосудию.

In the article the models and principal approaches of implementing the international norms and state guarantees are surveyed in the domain of free juridical help in Ukraine.

Key words: International agreements Obligations of states Free juridical help European Court A right for legal defense A right for access to the system of justice.

Дана тема, на думку автора, є, безсумнівно, актуальною, оскільки проголошення в 1991 році незалежності України, а потім розвиток її як демократичної правової держави, впровадження політичної, економічної та правової реформ зумовили необхідність кардинальних змін у діяльності держави в цілому і в системі надання безоплатної правової допомоги зокрема.

Забезпечення громадянам можливості у разі потреби отримати кваліфіковану юридичну допомогу є, перш за все, дотриманням з боку держави взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань відповідно до положень: Загальної декларації прав людини 1948 року, у статті 10 якої закріплено рівність всіх людей перед законом і їх право бути захищеними законом [1, с. 40], Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, в якій вказується, що кожен, чий права та свободи, передбачені даною Конвенцією, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі [1, с. 542], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, який зобов'язав всі держави, що брали участь у зазначеному Пакті, забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої порушені, ефективний засіб правового захисту, а також забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту і розвивати можливості судового захисту [1, с. 54] та ін.

Стаття 14 Міжнародного пакту визначає зобов'язання держав та вимоги з надання безоплатної правової допомоги, як одного з основних компонентів справедливого судочинства. Зокрема, вказана норма визначає наступне зміст поняття «правова допомога»:

- право кожного захищати себе особисто або за допомогою обраного ним захисника;
- бути повідомленим про це право, якщо особа не має захисника;
- мати призначеного йому захисника безоплатно у разі, коли інтереси правосуддя (характер справи, наслідки для обвинуваченого та його можливість захищати себе самостійно) того вимагають або коли у особи недостатньо коштів для оплати цього захисника [2].

Для задоволення попиту на безоплатну правову допомогу, органи державної влади можуть використовувати різні моделі. Найбільш важливим аспектом у цьому процесі є визначення потреби в безоплатну правову допомогу і побудова системи попиту надання такої допомоги [3].

Наприклад, в деяких штатах США для роботи з визначення потреби в безоплатну правову допомогу, органи державної влади використовують експертні групи, основним завданням яких є аналіз відповідної статистичної інформації, об'єктивних даних про регіон (демографічні характеристики населення, географічному розташуванні регіону), а також проведення анкетування, інтерв'ю та інших форм отримання інформації у адвокатів, суддів, представників правоохоронних органів щодо ситуації, що склалася з безоплатної правової допомогою в штаті [4].

До основних стандартів надання якісної правової допомоги належать: визначення навантаження адвоката; відповідність досвіду адвоката складності справи; вертикальна захист; паритет ресурсів; оцінка якості роботи адвоката.

Навантаження на адвоката має бути помірною, тобто якість роботи адвоката не повинен знижуватися через його перевантаженість. Для цього необхідно встановити норми навантаження на адвоката і здійснювати

контроль за дотриманням цих норм. Наприклад, у США на національному рівні розроблено стандарти по веденню кримінальних справ одним адвокатом [5]. Так, кількість справ, яке може вести один адвокат протягом року, не повинно перевищувати 150 по серйозних кримінальних злочинів (фелонії), 400 – за менш тяжких злочинів (місдемінор) і 200 – у кримінальних справах за участю неповнолітніх.

У Шотландії та ПАР, в середині 90-х років минулого сторіччя здійснювалися проекти по створенню кабінетів громадських захисників. Протягом першого року роботи адвокати вели по 500 і 200 кримінальних справ відповідно [6].

Досить цікавим є досвід Литви з питання визначення навантаження на адвоката. В експериментальних кабінетах громадських захисників, створених у 2000 році, навантаження на адвоката розраховуються виходячи з необхідності його присутності в суді чи органах прокуратури 30-35 разів на місяць [7, с. 14].

Іншим різновидом даної моделі є варіант, при якому розподіл справ між адвокатами здійснюється адміністративним координаційним або контрольним органом. В одних країнах такими органами є некомерційні організації, в інших вони створюються за ініціативою влади. Спрощеної різновидом такої системи може служити створення підрозділу в рамках адвокатських товариств, яке б займалося розподілом справ серед адвокатів на підставі принципу ротації з урахуванням кваліфікації адвоката та його навантажень.

Принципових відмінностей в організації роботи державних і недержавних юридичних офісів громадських захисників немає.

Юридичні клініки, які діють при юридичних вузах або факультетах, у багатьох країнах є доповненням існуючих моделей надання безоплатної правової допомоги і не вважаються самостійною моделлю.

Держави – учасниці Ради Європи ухвалили План дій щодо організації систем безоплатної правової допомоги, метою якого є створення, розвиток і посилення систем забезпечення правової допомоги в країнах, які є членами або кандидатами у члени РЄ, адміністрування та забезпечення таких систем і розміщення інформації про безоплатну правову допомогу на Інтернет-сайтах. Радою Європи також прийнято Угоду про передачу заяв про отримання безоплатної правової допомоги та Додатковий протокол, з метою підвищення продуктивності зазначеної Угоди і поліпшити взаємне спілкування між адвокатами і заявниками, які звернулися за наданням правової допомоги, в різних країнах [8, с. 9].

На рівні Європейського Союзу Рада цієї організації у 2003 році постановив Директиву про забезпечення мінімальних стандартів адекватної безоплатної правової допомоги особам, які фігурують у транскордонних справах. Метою директиви є подолання наявних перешкод і забезпечити кожній особі таку ж правову допомогу в іншій державі Європейського Союзу, яку він міг би отримати у

власній країні. У більш загальному вигляді директива прагне забезпечити належну безоплатну правову допомогу особам, які внаслідок свого фінансового становища частково або повністю не можуть взяти на себе відповідні витрати, і потім забезпечити таким особам ефективний доступ до правосуддя.

У свою чергу, 2 червня 2011 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про безоплатну правову допомогу», який набрав чинності 9 липня 2011. Закон розкриває зміст права на правову допомогу, порядок його реалізації, визначає поняття безоплатної правової допомоги, підстави та порядок її надання [9]. При підготовці даного закону був використаний передовий світовий досвід надання безоплатної правової допомоги. Перший крок для прийняття даного закону був зроблений з прийняттям Конституції України [10], ст. 59 якої гарантує право на безоплатну правову допомогу, новий поштовх був даний 09.06.2006 року із затвердженням Президентом України Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні [11].

Аналізуючи діючі міжнародні угоди, можна простежити закріплення в них основних зобов'язань держав у сфері права на отримання правової допомоги. Слід зазначити, що в джерелах міжнародного права разом з терміном «право на правову допомогу»

можна зустріти також інші визначення, наприклад «право на доступ до правосуддя», «право на справедливий судовий розгляд», «право на захист». Щоб уникнути плутанини, розглянемо співвідношення цих понять.

Право на справедливий судовий розгляд легально закріплено в ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод [12]. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення, – так звучить норма ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Відомо, що прямо право на доступ до правосуддя не фіксується ні в одному міжнародному документі. Можливість говорити про існування права на доступ до правосуддя з'явилася у зв'язку з діяльністю Європейського Суду з прав людини, утвореного вищезгаданої Конвенції.

Саме Європейський Суд з прав людини визнав право на доступ до правосуддя, що є невід'ємним елементом ст. 6 Конвенції. Частина 1 ст. 6 не лише містить процесуальні гарантії по відношенню до справедливого судового розгляду, але також надає право на саму судову процедуру – право на доступ до суду.

У справі *Golder v. The United Kingdom* суд ухвалив, що право на доступ до суду є невід'ємною частиною права, встановленого частиною 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод [13]. Це не є розширює інтерпретацією, яка покладає на держави-учасників нові зобов'язання: право на доступ до суду засноване на самій термінології частини 1 статті 6, впливає з контексту статті, відповідає меті Конвенції і загальним принципам права.

Іншими словами, практика Європейського Суду з прав людини показує, що якщо у особи немає права на доступ до суду, тоді право на справедливий судовий розгляд є безглуздом. Таким чином, право на доступ до правосуддя є первинним по відношенню до права на справедливий судовий розгляд.

Розглядаючи право на отримання правової допомоги, можна сказати, що воно виступає основою для реалізації права на доступ до правосуддя. По відношенню до права на справедливий судовий розгляд, право на юридичну допомогу – це гарантія або, як вказується в деяких публікаціях, його специфічний аспект.

У міжнародно-правовому розумінні «право на правову допомогу» і «право на захист» часто використовуються як тотожні поняття. У справі «Бендерський проти України» Європейський Суд вказав, що право на захист впливає з права на справедливий судовий розгляд [14]. Це зауваження справедливе, оскільки і сама норма ч. 3 ст. 6 Конвенції оперує саме терміном «право на захист», а не «право на юридичну допомогу». Проте, видається, що право на правову допомогу ширше права на захист, оскільки міжнародні документи, використовуючи термін «право на захист» більшою мірою розуміють право на допомогу адвоката якщо буде потреба захищати права саме в суді. У цьому контексті право на захист можна розглядати як механізм отримання правової допомоги у кримінальних справах.

Приклад деяких країн показує: у тому, що стосується вибору моделей надання первинної правової допомоги, універсального рішення немає. Успіх певної моделі надання послуг залежить, з одного боку, від того, як ця модель організована і працює. З іншого боку, він залежить від факторів, унікальних для кожної країни, наприклад, її площі, географічних характеристик, характеру юридичних потреб населення, структури юридичної спільноти і т.п. При виборі моделі надання безоплатної правової допомоги, також велику роль грають її вартість та фінансові можливості регіону. Таким чином, переваги та недоліки певних моделей вивчати і використовувати і в Україні.

Це можна було б зробити на основі досвіду вже існуючих механізмів надання безоплатної правової допомоги, наприклад, юридико-консультаційних центрів, неурядових організацій, приватних юристів, громадських консультаційних центрів, юридичних клінік і т.п. Цей механізм повинен ґрунтуватися на таких принципах як: економічна ефективність і очікувану якість обслуговування; доступність особи, що надає правову допомогу для населення; рівень довіри населення до таких осіб; здатність охопити певний населений пункт (ділянка). Крім того, діяльність даного механізму повинна ґрунтуватися на результатах оцінювання юридичних потреб населення. Наприклад, слід поставити питання: Якою мірою дане особа, що надає правову допомогу задовольняє наявні юридичні потреб населення і яку частину цих потреб?

Крім того, рекомендується експериментувати з різними моделями, яких ще немає в Україні – наприклад, з державними бюро правової допомоги або параюристів. Наприклад, освіта «державних бюро

правової допомоги» може виявитися єдиним рішенням у регіонах, де немає інших осіб, які надають правову допомогу, наприклад, юридико-консультаційних центрів неурядових організацій, або юристів, охочих надавати первинну правову допомогу. Параюристів, у свою чергу, є оптимальним варіантом для надання доступу до правосуддя жителям сільської місцевості.

За результатами оглядів переваг і недоліків різних видів надавачів і експериментування з ними українським законодавцям доцільно розробити, у співпраці з іншими зацікавленими сторонами – органами місцевого самоврядування, Асоціацією адвокатів України та громадянським суспільством – узгоджену національну програму з надання державної та недержавної первинної правової допомоги, перший крок для прийняття якої вже був зроблений Кабінетом Міністрів України у своїй Постанові № 435-р від 05.07.2012 року [15]. У цій програмі слід прямо вказати всіх суб'єктів надання цієї допомоги, яким держава надаватиме підтримку і (або) сприяння, спосіб яким держава це буде робити, цілі державної програми щодо кожного виду суб'єктів і мінімальні вимоги до кожного виду суб'єктів.

Враховуючи досвід ЄС, США, та деяких інших держав, автор вважає за необхідне визначити деякі основні напрямки подальшого впровадження міжнародних стандартів і державних гарантій у сфері надання безоплатної правової допомоги, які сприятимуть формуванню єдиної системи надання безоплатної правової допомоги в Україні:

1) визначити взаємовідносини та розподіл обов'язків між різними державними органами – Міністерством юстиції, його територіальними управліннями та органами місцевого самоврядування – у управлінні діяльністю з надання первинної правової допомоги, а також порядок координації дій між цими органами;

2) система первинної правової допомоги, яка повинні бути розроблена в Україні, повинна ґрунтуватися як на державних (Створених державою), так і на приватних суб'єктах надання правової допомоги, наприклад, на мережах центрів неурядових організацій, юристах, спеціалізованих неурядових організацій, юридичних клініках тощо;

3) державі необхідно розвивати і підтримувати діяльність юридичних клінік.

Тому, прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги), на думку автора, усуне прогалини у регулюванні діяльності юридичних клінік при вищих навчальних закладах України юридичного профілю як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, розширить коло суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги, визначених Законом України «Про безоплатну правову допомогу», а також позитивно буде сприяти у доступі більшої частини населення нашої держави до безоплатної правової допомоги (зокрема, у реалізації фізичними особами права на представлення інтересів у судових засіданнях);

4) за результатами оглядів переваг і недоліків різних механізмів надання безоплатної правової допомоги Кабінету Міністрів України слід розробити,

у співпраці з іншими зацікавленими сторонами – органами місцевого самоврядування, Асоціацією адвокатів України та громадянським суспільством – узгоджену національну політику щодо державної та недержавної первинної правової допомоги;

5) якщо необхідно заощадити ресурси на надання первинної правової допомоги, то право на первинну правову допомогу можна диференціювати залежно від різних видів первинної правової допомоги – наприклад, первинний ради, поглиблена консультація

та (або) допомогу, а також залежно від суб'єкта надання такої допомоги;

б) при підготовці пропозицій щодо фінансування первинної правової допомоги Кабінету Міністрів України слід провести інвентаризацію сфер, де можна забезпечити економію завдяки надання такої допомоги. Спрямовані на скорочення витрат творчі підходи до фінансування первинної правової допомоги, які використовуються в інших країнах, слід вивчати на предмет можливості їх застосування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Міжнародні акти про права людини. Збірник документів. – М. : Видавнича група НОРМА-ИНФРА М, 1998. – 784 с.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
3. The American Bar Association. The Ten Principles of a Public Defense Delivery System? 2002.
4. National Legal Aid and Defender Association, Guidelines for Legal Defense System in the United States. – 1976.
5. National Legal Aid and Defender Association. Standards for the Administration of Assigned Counsel Systems. – 1989.
6. Legal Services Commission. Quality Mark for the Bar Standard. – 2002.
7. Організація судових та правоохоронних органів : [навчальний посібник] / За ред. І. Є. Марочкина, Н. В. Сібільової, О. М. Толочка. – Харків : Право, 2000. – 272 с.
8. Експертний Висновок Заради Європи та Європейської КОМІСІЇ Щодо проекту Закону України «Про безоплатну правову Допомога» від 23 грудня 2008 року. – Страсбург, 2008. – С. 9.
9. Про безоплатну правову допомог : Закон України от 02 червня 2011 р. / Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.
10. Конституція України от 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про Концепцію Формування системи безоплатної правової допомог у Україні : Указ Президента України от 09 червня 2006 р. № 509/2006. / Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1764.
12. Конвенція про захист прав Людина і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 270.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у деле Голдер проти Сполучення королівства (Golder v UK) (1975) / 1 EHRR 524.
14. Рішення Європейського суду з прав людини у деле «Бендерська проти України» (Заява № 22750/02) 15 листопада 2007 р. / Офіційний Вісник України. – 2008. – № 18. – Ст. 535. 15. Про схвалення Концепції ДЕРЖАВНОЇ цільової програми Формування системи безоплатної правової допомога на 2013-2017 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України от 4 липня 2012 р. № 435-р / Урядовий кур'єр від 08.08.2012. – № 141.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ.н., професор;
Славко Т. О., к.політ.н., доцент.

© Шаталюк С. Д., 2013

Дата надходження статті до редколегії 18.05.2013 р.

ШАТАЛЮК Сергій Дмитрович – начальник Головного управління юстиції у Миколаївській області, Заслужений юрист України.

Коло наукових інтересів: питання діяльності державних органів влади щодо забезпечення безоплатної правової допомоги.