

Закон України «Про безоплатну

правову допомогу»: основні положення та підходи до впровадження



А. В. Вишневський

директор Центру правової реформи
і законопроектних робіт при Міністерстві
юстиції України

З часу закріплення у Конституції та деяких спеціальних законах України права осіб на безоплатну правову допомогу реалізація такого права в повному обсязі була неможливою через відсутність єдиної законодавчо визначеної політики у сфері надання правової допомоги коштом держави.

Прийняття Верховною Радою Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (далі – Закон), який набрав чинності 9 липня 2011 р., дало змогу Україні отримати правову базу та інституціональний механізм для реалізації як закріпленого ст. 59 Конституції України права кожного на правову допомогу, зокрема у випадках, коли вона відповідно до Закону має надаватись безоплатно, так і зобов'язань за низкою міжнародних договорів, які містять положення щодо надання правової допомоги і учасником яких є Україна. Зокрема це Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. (далі – Пакт), які прямо чи опосередковано встановлюють зобов'язання для держав-учасниць надавати безоплатну та кваліфіковану правову допомогу малозабезпеченим

особам при обвинуваченні їх у вчиненні кримінальних правопорушень.

Так, у § 3 (с) статті 6 Конвенції зазначається, що кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права, як захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя. Аналогічна норма міститься і в § 3 (d) ст. 14 ч. III Пакту, відповідно до якої кожен має право при розгляді будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення бути судимим за його присутності та захищати себе особисто або за посередництвом обраного ним самим захисника; якщо він не має захисника, бути повідомленим про це право і мати призначеного йому захисника в будь-якому разі, якщо інтереси правосуддя того вимагають, безоплатно для нього, якщо він не має достатньо коштів для оплати цього захисника.

Україна, ратифікувавши Конвенцію та Пакт, узяла на себе зобов'язання створити умови та можливості для надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченим особам при обвинуваченні в учиненні кримінального правопорушення.

Вищезазначений Закон визначає порядок і підстави надання безоплатної правової допомоги, суб'єктів її надання, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги, повноваження органів виконавчої влади у цій сфері, порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з питань надання безоплатної правової допомоги.

Визначальними принципами надання правової допомоги, що гарантується дер-

жавою, відповідно до Закону є її доступність та якість, а безоплатна вторинна правова допомога фінансується за рахунок видатків Державного бюджету України. Таким чином, гарантованість державою безоплатної правової допомоги набуває нового реального змісту.

Закон передбачає надання двох видів безоплатної правової допомоги – первинної та вторинної. Таким чином, законодавець диференціює поняття «доступу до права» (англ. access to law, фр. acces au droit) та «доступу до правосуддя» (англ. access to justice, фр. acces au justice), адже вони є різними як за своєю формою і змістом, так і за способом реалізації.

Безоплатна первинна правова допомога охоплює:

- надання правової інформації;
- надання консультацій і роз'яснень з правових питань;
- складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім процесуальних);
- надання допомоги в забезпеченні доступу осіб до безоплатної вторинної правової допомоги та медіації.

Отримати таку допомогу має право кожен: звернутися за наданням зазначеної допомоги мають право не лише громадяни України, а й іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, тобто всі особи, які перебувають під юрисдикцією України.

Відповідно до Закону надають первинну правову допомогу всі органи виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань, що належать до їх компетенції, а також утворені органами місцевого самоврядування спеціалізовані установи та залучені ними фізичні й юридичні особи приватного права.

Звернення про надання безоплатної первинної допомоги надсилаються або подаються безпосередньо до центральних та місцевих органів виконавчої



Малозабезпечені верстви населення звертаються за юрконсультацією до юридичних клінік

влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, які у свою чергу протягом тридцяти календарних днів мають надати відповідні правові послуги.

Якщо у зверненні міститься прохання лише про надання правової інформації, то відповідна інформація надається протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення.

У разі виникнення ситуації, коли питання, порушені у зверненні, не належать до компетенції органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, до якого воно надійшло, таке звернення переадресується у п'ятиденний строк до відповідного органу, про що повідомляється особа, яка подала звернення.

Сьогодні безоплатна первинна допомога вже надається: при багатьох органах виконавчої влади діють громадські приймальні, консультативні пункти. Так, при місцевих державних адміністраціях, центрах соціальних служб для сім'ї, дітей

та молоді, виконавчих органах районних, міських рад діють 916 громадських приймалень з надання безоплатної правової допомоги, 1761 виїзний консультативний пункт для надання правової допомоги громадянам віддалених районів сільської місцевості. У системі органів юстиції реалізовано можливість отримання безоплатної первинної правової допомоги, зокрема, на базі 745 громадських приймалень, що були створені при управліннях юстиції, а також 1970 виїзних консультативних пунктів, у роботі яких беруть участь працівники органів юстиції.

З метою приведення підзаконних нормативно-правових актів у частині надання безоплатної первинної правової допомоги відповідно до Закону наказом Міністерства юстиції України від 21 вересня 2011 р. № 3047/5 затверджено Порядок роботи громадської приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги.

Суттєвий внесок здійснюють і неурядові організації, які надають правові послуги населенню безоплатно, зокрема 28

створених Міжнародним фондом «Відродження» центрів правової інформації та консультацій, які також надають безоплатну первинну правову допомогу, проводять правопросвітницькі заходи та інформаційні кампанії із захисту громадських інтересів у 15 регіонах України. Так, наприклад, за 2010-2011 рр. центр правової інформації та консультацій у Херсоні надав близько 1500 правових консультацій. За 2008-2011 роки у Хмельницькому центрі правової інформації та консультацій безкоштовну правову допомогу отримали понад 7000 громадян, а юристи центру надали понад 5000 юридичних консультацій і підготували близько 2000 позовних заяв. При цьому центром щомісяця проводяться виїзні прийоми у 8 сільських радах Хмельницького району. Тільки впродовж 2011 року таких виїздів було понад 60.

Наданням первинної правової допомоги займаються і юридичні клініки, які створюються при юридичних факультетах вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації. У таких клініках студенти надають безкоштовні юридичні консультації особам, що не мають змоги звернутися за платною юридичною допомогою. Діяльність юридичних клінік урегульовано наказом Міністерства освіти і науки України № 592 від 3 серпня 2006 року «Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України». Ефективно діють та надають консультації серед інших експериментальна навчальна лабораторія факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», юридичні клініки Національного університету «Одеська юридична академія» та Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», юридична клініка «Фенікс» Київського університету права НАН України.

Система надання безоплатної первинної правової допомоги буде формуватися та вдосконалюватися саме з урахуванням досвіду діяльності зазначених громадських приймалень, центрів правової інформації та консультацій, юридичних клінік та інших організацій, що надають безоплатну первинну правову допомогу.

Безоплатна вторинна правова допомога полягає в наданні таких правових послуг:

- захист від обвинувачення;
- здійснення представництва інтересів осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- складання процесуальних документів.

Право на безоплатну вторинну правову допомогу на відміну від первинної мають лише окремі категорії осіб, визначені Законом, з урахуванням двох критеріїв – критерію малозабезпеченості та належності до тих категорій осіб, для яких законами вже закріплено право на безоплатну правову допомогу.

Відповідно до критерію малозабезпеченості Закон надає право на безоплатну вторинну правову допомогу особам, середньомісячний сукупний дохід сім'ї яких нижчий від суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, та для інвалідів, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб.

Серед інших осіб, які мають право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги, зазначені ті особи, до яких застосовано адміністративне затримання або адміністративний арешт, а також підозрювані в учиненні злочину особи, які за-

тримані органами дізнання та слідства, особи, до яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою, та особи, у справах яких відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України участь захисника є обов'язковою. Закріплення на рівні Закону права вищезазначених осіб на безоплатну правову допомогу свідчить про наближення українського законодавства до загальноприйнятих у демократичному світі стандартів захисту прав людини.

Відсутність законодавчо визначених процедур отримання безоплатної правової допомоги, право на отримання якої було в різні роки закріплене багатьма спеціальними законами за певними категоріями осіб, фактично не давала змоги таким особам скористатися своїм правом. Саме тому прийнятий Закон визначає поряд з іншими особами, що мають право на безоплатну правову допомогу, такі категорії: діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які можуть стати або стали жертвами насильства в сім'ї, безпритульні діти; особи, щодо яких вирішується питання про надання статусу біженця та в разі оскарження рішення щодо статусу біженця; ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань; особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання її недієздатною чи поновлення її цивільної дієздатності; особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку; особи, реабілітовані відповідно до законодавства України.

Надання безоплатної вторинної правової допомоги на сьогодні здійснюють три пілотні офіси громадського захисту, створені за сприяння Міжнародного фонду

«Відродження» у Харкові, Хмельницькому та Білій Церкві. За 2010 рік завдяки активному захисту адвокатів Харківського офісу громадського захисту органами досудового слідства та судами було закрито 134 кримінальні справи, звільнено від кримінальної відповідальності 116 осіб; судами не задоволено понад 27% подань про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту щодо підзахисних. Адвокати Білоцерківського офісу громадського захисту за 2010 рік були присутні при 118 затриманнях, що проводились працівниками міліції міста і району, а це становить 76% від загальної кількості проведених затримань. Також у Хмельницькому офісі громадського захисту 87% затриманих, про яких офіс був повідомлений, не відмовилися від правової допомоги адвокатів офісу, а завдяки активному захисту на стадії затримання майже 40% осіб, щодо яких слідчим винесено подання про взяття під варту, були звільнені.

Розпочала свою діяльність з підтримки формування системи безоплатної правової допомоги Всеукраїнська благодійна організація «Українська фундація правової допомоги», метою створення якої є забезпечення доступу до правосуддя через надання правової допомоги та впровадження високих стандартів правосуддя в Україні.

Упровадження Закону передбачає здійснення комплексу організаційних заходів, спрямованих на формування в Україні ефективної системи надання безоплатної правової допомоги. Так, до 1 січня 2013 року Міністерством юстиції України при головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці буде утворено 27 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Особливістю цих центрів буде те, що виключно вони організовуватимуть



Безоплатну вторинну правову допомогу надаватимуть адвокати, відібрані на конкурсній основі

надання безоплатної правової допомоги, зокрема розглядатимуть звернення та прийматимуть рішення про надання (чи відмову в наданні) відповідної допомоги, забезпечуватимуть участь захисника у передбачених законодавством випадках та укладатимуть контракти (договори) з адвокатами, включеними до відповідного реєстру адвокатів. Центри діятимуть як неприбуткові державні установи на правах юридичної особи.

Зважаючи на те, що такої кількості буде недостатньо для охоплення всієї території України, а особливо її віддалених населених пунктів, очевидною є необхідність створення міжрайонних (міськрайонних) центрів, діяльність яких поширюватиметься на декілька районів та міст районного значення однієї області.

За попередніми підрахунками в кожній області необхідно створити в середньому два-три таких центри. Для визначення оптимальної їх кількості, а також найпридатніших міст для їх розташування нара-

зі проводиться спеціальне дослідження, яке дасть змогу отримати інтерактивну карту України моделювання мережі центрів з деталізацією до міст районного значення, накладанням дорожніх розв'язок та географічних особливостей з урахуванням: кількості населення адміністративно-територіальної одиниці, площі відповідної території, територіальної віддаленості населених пунктів від обласного та районного центрів, міст районного значення, кількості затримань, кількості інших осіб, що мають право на отримання вторинної правової допомоги. Створення міжрайонних (міськрайонних) центрів здійснюватиметься протягом 2013-2014 рр. Усього ж попередньо планується відкрити 40-50 таких центрів.

Відповідно до Закону безоплатну вторинну правову допомогу надаватимуть адвокати, відібрані на конкурсній основі згідно з Порядком й умовами проведення конкурсу та вимогами до професійного рівня адвокатів, які залучаються

до надання безоплатної вторинної правової допомоги, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1362 (далі – Постанова). Планується, що відбір адвокатів буде проведений протягом II кварталу 2012 р.

Відповідно до Постанови оголошення про конкурс оприлюднюватиметься на офіційному веб-сайті Мін'юсту, на веб-сайтах Центру правової реформи і законопроектних робіт при Мін'юсті, відповідного управління юстиції, а також розміщуватиметься в місцевих засобах масової інформації за тридцять календарних днів до дати проведення конкурсу.

Конкурс полягатиме в перевірці теоретичних знань, практичних навичок і умінь претендента в різних галузях законодавства, досвіду з надання правової допомоги як захисника під час провадження дізнання, досудового слідства і розгляду кримінальних справ у суді, участі у розгляді справ про адміністративні правопорушення або як представника інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, вміння правильно використовувати теоретичні знання у практичній діяльності, зокрема щодо складання процесуальних документів.

За результатами конкурсу відбиратимуться претенденти для включення їх до реєстрів адвокатів, які надаватимуть безоплатну вторинну правову допомогу.

Залежно від форми співробітництва – на постійній основі чи на тимчасовій основі (за окремими справами) – усі адвокати поділятимуться на тих, хто надає безоплатну правову допомогу на постійній основі за контрактом, та тих, хто надає таку допомогу на тимчасовій основі на підставі договору.

Примірні форми контрактів та договорів, а також порядок і умови їх укладання встановлені постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку

і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі» від 11 січня 2012 р. № 8.

Ключовим аспектом під час реалізації Закону є забезпечення якості безоплатної правової допомоги. Для цього вже розроблено проект наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження стандартів якості надання безоплатної правової допомоги», відповідно до якого будуть установлені єдині для всіх адвокатів стандарти якості при наданні безоплатної правової допомоги. По-перше, адвокати залучатимуться до надання безоплатної вторинної правової допомоги конкурентним шляхом (через відбір за результатами конкурсу). По-друге, під час призначення адвоката враховуватимуться його спеціалізація, досвід роботи, навантаження, складність справ, у яких адвокат бере участь. Крім того, обов'язки адвоката якісно, в обсязі та в строки надавати безоплатну вторинну правову допомогу будуть чітко визначені контрактом (договором), а до адвокатів, які неналежно виконуватимуть свої зобов'язання за умовами договору та не дотримуватимуться порядку надання безоплатної вторинної правової допомоги, застосовуватимуться заходи у вигляді виключення з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом чи на тимчасовій основі на підставі договору, а також прийняття рішення щодо заміни адвоката.

Якість надання безоплатної правової допомоги оцінюватиметься за такими критеріями, як результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність та конфіденційність. Для комплексного оцінювання якості діяльності суб'єктів надання безоплатної правової допомоги прово-

дитиметься незалежний моніторинг. Дотримання суб'єктами надання безоплатної правової допомоги стандартів якості сприятиме ефективному та якісному виконанню ними своїх обов'язків та довірі до системи безоплатної правової допомоги загалом.

Відповідно до Закону звернення про надання будь-якої послуги безоплатної вторинної допомоги особи зможуть подавати до будь-якої з двох установ – або до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги або до територіального органу юстиції.

У разі, якщо особа звертається безпосередньо до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, останній зобов'язаний протягом десяти днів з дня надходження звернення прийняти рішення щодо надання чи відмови в наданні відповідної правової допомоги.

Якщо ж особа подає звернення до територіального органу юстиції, то такий орган повинен протягом трьох днів з дня подання звернення надіслати його до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги. У свою чергу, центр зобов'язаний протягом семи днів з дня отримання звернення прийняти рішення щодо надання або відмови в наданні правової допомоги.

Для осіб, яких затримано (тримання під вартою, адміністративне затримання, адміністративний арешт, затримання за підозрою у вчиненні злочину), встановлено спеціальний порядок звернення для надання безоплатної вторинної правової допомоги. У разі звернення таких осіб за наданням правової допомоги або надходження інформації про затриманих осіб центр зобов'язаний прийняти рішення про надання безоплатної вторинної правової допомоги з моменту затримання особи.

Механізм реалізації цього права закріплений постановою Кабінету Міністрів

України «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб» від 28 грудня 2011 р. № 1363 (далі – Порядок). Порядок установлює загальні вимоги та механізм інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб органами, уповноваженими здійснювати адміністративне затримання або затримання згідно з дорученнями правоохоронних органів, або затримання осіб органами дізнання та досудового слідства.

За цим Порядком негайно після фактичного затримання особи службова особа органу, який її затримав, повідомляє центру про затриману особу. Протягом однієї години з моменту негайної реєстрації повідомлення про затримання особи центр призначає адвоката, про що інформує орган, який затримав особу. Призначений адвокат повинен протягом однієї години з моменту отримання доручення (а у виняткових випадках – не пізніше ніж протягом шести годин з моменту отримання доручення) прибути до затриманої особи для надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Такий механізм залучення адвокатів для надання безоплатної вторинної правової допомоги затриманим особам працює вже з 1 січня 2013 року.

Надання безоплатної вторинної правової допомоги іншим категоріям осіб, які відповідно до Закону мають право на таку допомогу, забезпечуватиметься поетапно з 1 січня 2014 р.

З 1 січня 2017 року безоплатна вторинна правова допомога надаватиметься в повному обсязі всім категоріям осіб, передбаченим Законом. Таким чином, до 1 січня 2017 р. основні заходи із створення системи безоплатної правової допомоги в Україні плануються бути завершеними.

Запровадження механізму реалізації права на безоплатну правову допомогу зумовило необхідність розроблення й інших нормативно-правових актів.

Так, з метою забезпечення реалізації повноважень щодо управління системою безоплатної правової допомоги Президентом України 11 січня 2012 р. прийнято Указ № 11/2012 «Про внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України» (далі – Указ). Змінами передбачено покладення на Міністерство юстиції повноважень щодо загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги. Згідно з Указом Міністерство юстиції здійснює ці повноваження за участю Центру правової реформи і законопроектних робіт, що належить до сфери його управління.

З метою приведення законодавчих актів у відповідність до Закону Міністерством юстиції розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 9496 від 24.11.2011) і який рекомендовано до прийняття за основу у першому читанні Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики 8 лютого 2012 року.

З метою забезпечення ефективної розбудови системи безоплатної правової допомоги з урахуванням положень Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні та Закону Центром правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми формування системи безоплат-

ної правової допомоги в Україні на період до 2018 року».

Метою Концепції Державної цільової програми є визначення комплексу заходів організаційного та економічного характеру, покликаних забезпечити реалізацію можливості доступу до безоплатної правової допомоги осіб, які мають на неї конституційне право. Виконання відповідних заходів відбуватиметься поетапно протягом 2012-2018 рр.

Орієнтовний загальний обсяг видатків для виконання заходів програми становитиме 407 млн грн.

На сьогодні Міністерству юстиції України виділено кошти на утворення 27-29 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги у розмірі 7,6 млн грн. Виконання цієї програми після її затвердження потребуватиме внесення змін до Державного бюджету на 2012 р. у III кварталі.

Важливим фактором успіху в упровадженні Закону є організація і підтримка ефективного постійного діалогу задля консенсусу з ключових питань формування системи серед головних учасників цього процесу. Насамперед це адвокатура, а також міліція, державна прикордонна служба, органи місцевого самоврядування, громадські організації. З цією метою за пропозицією учасників «круглого столу» з питань безоплатної правової допомоги, що відбувся 8 грудня 2011 р., Міністром юстиції у січні 2012 р. було утворено робочу групу з удосконалення законодавства про безоплатну правову допомогу під головуванням першого заступника Міністра юстиції України за участю керівників основних громадських організацій адвокатури, офісів громадського захисту, представників заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Її перше засідання відбулося 9-10 лютого 2012 р., про результати якого читайте в наступному номері «Бюлетеня Міністерства юстиції України».