

УДК 340

DOI: 10.15587/2523-4153.2021.235118

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Л. Р. Наливайко, М. В. Новікова

How to Cite:

Nalyvaiko, L., Novikova, M. (2021). Theoretical and legal characteristics of problem aspects of free secondary legal aid and prospects of their solution. ScienceRise: Juridical Science, 2 (16), 4–8. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2021.235118>

The article analyzes problems of providing free secondary legal aid in Ukraine. Based on the studied statistical indicators, it is determined, that the most unresolved issues are the availability and quality of legal aid. It is stated, that in order to overcome these obstacles, the state, represented by the authorized bodies, cooperates with many international organizations, participates in international technical assistance projects and provides communication with international and national public organizations. Based on the study, it is noted, that today attention should be paid not only to highlight the possibility of obtaining free secondary legal aid, but also to the dissemination of mechanisms for obtaining such assistance and their features. It is determined, that today in Ukraine the state and public organizations are actively working to increase the level of availability of free legal aid in Ukraine. The Law of Ukraine «On Free Legal Aid» contains a detailed list of persons entitled, in particular, to receive free secondary legal aid, the rights and obligations of entities to provide such assistance. However due to the abstract nature of legal norms and the style of their presentation, there is a need in society to explain these regulations to the population. To this end, various activities are carried out, in particular, cooperation with the media, publishing brochures, distributing educational videos on the Internet, which has a positive character and, as a consequence, achieving the goal – increasing the availability of free legal aid in Ukraine. The participation of representatives of the international community in providing free legal aid is analyzed. It was stated, that the representatives of the Council of Europe recommended that the national institutions improve the legal framework for the provision of free legal aid in order to make the institution more accessible and understandable to those entitled to receive it. In addition, the Council of Europe recommended improving the area of criminal justice in terms of coherence of efforts to provide each suspect or accused with affordable and quality legal assistance. It is noted, that the quality of free legal aid depends on many factors. In particular, lawyers discussed the thesis of incentives to provide quality assistance, as in a significant number of cases the lawyer interferes with concentration, and as a consequence, reduces the level of positive decisions. It is determined, that free legal aid does not provide support to citizens in applying to international judicial institutions, such as the European Court of Human Rights

Keywords: human rights, legal aid, free secondary legal aid, lawyer, protection

© The Author(s) 2021

This is an open access article under the Creative Commons CC BY license

1. Вступ

Вищою юридичною гарантією прав і свобод людини і громадянина є їх якісний захист, який здійснюється у межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства. Реалізація судового захисту нерозривно пов'язана з одним з основних конституційних прав людини і громадянина в Україні, а саме з правом на отримання правової допомоги. Особлива значущість права на правову допомогу виявляється в тому, що воно виступає своєрідним правовим посередником, без якого буває доволі складно повноцінно реалізувати гарантовані Основним законом права, оскільки процесуальне законодавство України має формалізований характер.

Вивченню питання правової допомоги були присвячені роботи таких учених, як А. Бірюкова, І. Гловацький, Т. Гуржій, С. Ковальчук, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, О. Малахова, І. Одинцова, Ю. Хоматов, В. Шишкін, О. Яновська, Б. Яворський та ін. Однак питання реалізації положень, пов'язаних якістю надання безоплатної вторинної правової допомоги потребує подальшого наукового розроблення.

Інститут безоплатної правової допомоги сьогодні активно розбудовується, що обумовлено євроінтеграційними та глобалізаційними чинниками. Варто наголосити, що динамічний розвиток вказаного інституту забезпечує гарантування прав і свобод людини і громадянина. Система безоплатної, зокрема, вторинної правової безпеки почала формуватися у 2011 році і зараз можна спостерігати значний прогрес, однак рівень доступності та якості надання такої допомоги залишається недостатнім, що обумовлює необхідність наукового дослідження окремих теоретико-

прикладних аспектів функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги, а також виокремити ряд проблем, які гостро потребують вирішення.

2. Літературний огляд

Деякі доктринальні розробки означеного наукового напрямку отримали розвиток у дослідженнях багатьох вчених, наприклад, В. Наливайка, О. Таращука та М. Стаматіної, які досліджували визначення поняття, сутності та значення надання безоплатної правової допомоги в Україні [1, с. 139]. Наведені результати досліджень надають змогу визначити сутність безоплатної правової допомоги, яка утворює систему суспільних відносин, що виникають у результаті звернення визначених законом осіб до уповноважених органів, посадових осіб з метою отримання кваліфікованої правової послуги на безоплатній підставі. Значний внесок у розробку питання надання безоплатної правової допомоги, зокрема адвокатом здійснила Л. Москвич, яка у межах власного дослідження здійснила аналіз переваг та недоліків надання такої допомоги спеціальним суб'єктом – адвокатом [2, с. 124].

Особливого значення у межах дослідження набули розробки міжнародних експертів. Серед них, зокрема, А. Патерсон (Paterson Alan, 2012, 2008), який – в інтерпретації М. Комбі (Malcolm M. Combe, 2012) аналізує вузьке уявлення про термін «правова допомога». Однак фокусуючи увагу на такому підході, поза увагою автора могли залишитись деякі аспекти надання правової допомоги. Широкий підхід застосовано у дослідженні Д. Чоудхарі (Dolly Choudhury, 2016) [3], у якому здійснюється порівняльний аналіз забезпечення діяльності інституту безоплатної правової допомоги в Індії, Великобританії та Австралії. Разом із тим, у вітчизняній юридичній практиці сьогодні відсутній єдиний підхід до розуміння сутності безоплатної вторинної правової допомоги, що дає підстави стверджувати, що доцільним є проведення дослідження, присвяченого аналізу проблемних аспектів надання безоплатної правової допомоги в Україні.

3. Мета та завдання дослідження

Метою статті є дослідження проблемних питань надання якісної безоплатної вторинної правової допомоги в Україні та проаналізувати можливі шляхи їх розв'язання.

Для досягнення мети були поставлені такі завдання:

1. Дослідити проблемні питання надання доступної та якісної безоплатної вторинної правової допомоги в Україні.
2. Запропонувати можливі шляхи їх розв'язання.

4. Матеріали і методи

Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Виходимо з необхідності комплексного поєднання філософських, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Зі спеціальних методів дослідження застосовуються наступні методи: описовий, аналітичний, порівняльно-правовий, історико-правовий і метод юридичного моделювання. Зокрема, описовий метод дозволив розкрити сутність проблем доступності та якості надання правової допомоги. За допомогою аналізу були досліджені показники ефективності системи надання безоплатної вторинної правової допомоги. Порівняльно-правовий метод надав можливість узагальнити практику надання безоплатної вторинної правової допомоги. За допомогою історико-правового методу було досліджено генезу розвитку інституту в Україні. Метод правового моделювання дозволив визначити можливі шляхи підвищення рівня доступності та ефективності інституту.

5. Результати дослідження та їх обговорення

У ст. 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», серед таких принципів державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги, як верховенство права, законність, забезпечення якості, державне фінансування, передбачено й принцип доступності безоплатної правової допомоги [4]. Варто зазначити, що значний обсяг інформації про організацію надання безоплатної вторинної допомоги, реальний стан доступу до неї залишається на досить низькому рівні.

Для підвищення рівня доступності сьогодні у нашій державі функціонує Координаційний центр з надання правової допомоги, який наділений широкими повноваженням у вказаній сфері. Наприклад, зазначений інститут наділений правом створювати друковані засоби масової інформації, видавати на розповсюдження програми, брошури, книги та інші друковані матеріали; створювати соціальні відео- та аудіо- матеріали для підвищення рівня обізнаності населення про можливість отримання такої допомоги.

Відповідно до положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги [5], місцеві центри відповідно до покладених на них завдань:

1) розповсюджують інформацію у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, надання безоплатної правової допомоги;

2) проводять тематичні семінари, лекції, зокрема у навчальних закладах, закладах позашкільної освіти, в закладах післядипломної освіти, навчально-виховних закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; для визначених категорій громадян, зокрема пенсіонерів, інвалідів, учасників антитерористичної операції, молоді, громадських активістів, вчителів та педагогічних працівників, медичних працівників, інших вразливих суспільних груп з метою підвищення правової свідомості, культури та освіченості населення, запобігання злочинності.

Значна увага приділяється збору та поширенню інформації не лише про можливості отримання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги, але і про діяльність системи, її результати, зокрема успішні історії надання такої допомоги, кращі адвокатські практики при наданні БВПД та практики, які застосовують центри під час надання БВПД та БППД, партнерській взаємодії з громадами.

На офіційному веб-сайті Координаційного центру з надання правової допомоги наведено статистичні дані щодо діяльності суб'єктів з надання вказаної допомоги. Наприклад, у період з 2017 по 2020 роки, кількість доручень адвокатам для надання безоплатної вторинної правової допомоги у Дніпропетровській області складає 47094, в Одеській – 36255, у Київській – 35399. Зазначені області є лідерами у кількості зазначених доручень. Найменшу кількість можна побачити у Чернівецькій області, де вона складає лише 4430 за 5 років. Представлені також діаграми, що засвідчують кількість відмов від адвокатів за останні 5 років. Так, у Донецькій області відсоток відмов становить 2,26 %, у Черкаській – 2,52 %, у Кіровоградській – 10,74 % [6].

Щодо структури доручень для надання безоплатної вторинної правової допомоги, то з 2017 до 2020 року вони розподілялись наступним чином: захист засуджених до позбавлення волі – 2,1 %; адміністративне затримання, або адміністративний арешт – 11,8 %; затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення – 23,4 %; захист за призначенням у кримінальних провадженнях – 62,7 % [6].

У квітні 2016 року Координаційний центр спільно з Українською Фундацією Правової Допомоги за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» підготували серію з 5-ти буклетів інформаційно-роз'яснювального характеру для учасників АТО (накладом 178 331 примірників). Буклети були видрукувані та розповсюджені до місцевих центрів з надання БВПД у квітні 2016 року для використання в роботі з відповідною цільовою аудиторією – учасниками АТО, членами їх родин, інших військовослужбовців [7, с. 21]. Серія складається з таких тем: дії позичальника мобілізованого учасника АТО, який має зобов'язання по кредиту, дії незаконно звільнених учасників АТО; забезпечення учасників АТО ліками та лікарськими засобами; реалізація учасниками АТО права на землю та житло; пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них; укладення та припинення контрактів військовими під час АТО.

За висновками оцінювання системи безоплатної правової допомоги в Україні, проведеними представниками Ради Європи, українська система безоплатної вторинної правової допомоги включає чималий перелік осіб, які мають право на БВПД, і як наслідок, забезпечує широкий доступ до правосуддя та захист прав людини [8, с. 97]. Варто також наголосити, що сукупність правових послуг, що можуть надаватись відповідним особам є достатньо широким. Однак, представники Ради Європи рекомендували національним інституціям вдосконалити нормативно-правову основу у сфері надання безоплатної правової допомоги для того, щоб інститут був більш доступним та зрозумілим для осіб, які мають право на її отримання. До того ж, Радою Європи було рекомендовано удосконалити сферу кримінальної юстиції у частині узгодженості зусиль для забезпечення кожному підозрюваному чи обвинуваченому доступної та якісної правової допомоги.

З метою підвищення рівня доступності безоплатної правової допомоги, Координаційний центр активно співпрацює з багатьма міжнародними організаціями, проєктами міжнародної технічної допомоги та громадськими організаціями, серед яких можна виділити наступні. Проєкт «Доступна та якісна правова допомога в Україні» [9], який впроваджується Канадським бюро міжнародної освіти, є одним з основних партнерів Координаційного центру. Проєкт має на меті покращення рівного доступу до правосуддя для населення України (особливо представників вразливих верств) шляхом підтримки впровадження системи безоплатної правової допомоги та підвищення рівня обізнаності населення щодо прав на отримання безоплатної правової допомоги. Можна виділити і Громадську спілку «Мережа правового розвитку» як коаліцію громадських організацій, які розвивають територіальні громади через надання безоплатної правової допомоги, та Всеукраїнську благодійну організацію «Українська фундація правової допомоги». Остання не лише надає безоплатну правову допомогу, а й працює над забезпеченням доступності правової допомоги та простоти процедур її отримання, створення умов для системного діалогу між основними партнерами у сфері надання безоплатної правової допомоги.

До того ж, одним із важливих елементів надання якісної первинної та вторинної допомоги виступають суб'єкти надання такої допомоги. Зокрема, одним із них є адвокатура, яка здійснює захист, представництво інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та

складає необхідні процесуальні документи. Тобто приймає активну участь у розбудові системи безоплатної вторинної правової допомоги відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Проте якість надання такої допомоги потребує вдосконалення, оскільки сьогодні в Україні рівень довіри до поняття «безоплатна правова допомога», та до суб'єкта надання такої допомоги в суспільстві досить невисокий.

Згідно з п. 2 ст. 26 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» адвокат, який надає безоплатну вторинну правову допомогу, зобов'язаний надавати цю допомогу якісно та в необхідному обсязі [4]. Такий же обов'язок покладений на адвокатів контрактом, який вони укладають із центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Якщо звернутись до міжнародного досвіду, то практика Європейського Суду по правах людини має істотну кількість розглянутих справ про питанню надання юридичної допомоги, у тому числі безкоштовно. Так, у справі *Artico v. Italy* [10] особі була надана безкоштовна правова допомога, однак захисник та обвинувачений не змогли дійти згоди, внаслідок чого останній подав скаргу, у якій просив замінити захисника, але отримав відмову. Установивши порушення п. 3 (с) ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини заявив, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод повинна бути ефективним інструментом захисту прав людини. Суд підкреслив, що на державу не покладається обов'язок стежити за якістю правової допомоги, що надається, не завжди розбіжності між обвинувачуваним та захисником свідчать про неефективність захисника, але якщо держава повідомлена про наявні проблеми у відносинах між обвинувачуваним та захисником, що негативно відображається на якості правової допомоги, вона зобов'язана вжити заходів.

Слід зазначити, що рівень та якість надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні до 2012 року був низьким. Це спричинило прийняття низки рішень Європейського суду з прав людини проти України щодо порушення вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у частині права на справедливий суд, призначення захисника та забезпечення людей безоплатною правовою допомогою [11, с. 61]. Як приклад можна навести декілька вирішених Європейським судом з прав людини справ, у яких звернено увагу на порушення права на правову допомогу: справи «Бортник проти України» (№ 39528/04 від 27 січня 2011 р.), «Нечипорук та Йонкало проти України» (№ 42310/04 від 21 квітня 2011 р.), «Балицький проти України» (№ 12793/03 від 3 листопада 2011 р.) [12, с. 271]. Проте, зважаючи, що законодавчо безоплатна правова допомога як правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел була прийнята у 2011 році [13, с. 720]. Безпосередньо система надання такої допомоги почала працювати пізніше – з січня 2013 року у кримінальних провадженнях, з липня 2015 року – у цивільних та адміністративних, тому якість зазначеної допомоги була невисокою. Найбільш суттєві процеси і зміни в системі безоплатної правової допомоги, зокрема вторинної, відбувались упродовж минулого року.

Зокрема, відповідною робочою групою були розроблені та затверджені Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги [14]. Також слід зазначити, що у системі надання безоплатної правової допомоги із 2014 року діють Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі.

Варто звернути увагу, що дотримання Стандартів є обов'язковим для адвокатів при наданні ними безоплатної вторинної правової допомоги. За порушення цих Стандартів адвокати відповідають в обсязі, встановленому законодавством та умовами контракту (договору) з Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги [15, с. 150].

На офіційному веб-сайті Координаційного центру з надання правової допомоги опубліковано звіт щодо проведеного моніторингу дотримання адвокатами стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у 2017 року. Менеджери з якості системи надання безоплатної правової допомоги провели 743 спостереження за роботою 616 адвокатів у судах, а також – 216 бесід із клієнтами. У переважній більшості випадків адвокати дотримуються Стандартів. Грубих порушень Стандартів не зафіксовано. Більшість клієнтів задоволені роботою адвокатів. Проте виявлено 4 випадки недотримання адвокатами Стандартів, зокрема: відсутність у адвоката дос'є – 2; адвокат не повідомив центр про вступ у справу адвоката за договором (в тому числі укладення договору з клієнтом для захисту якого видано доручення) – 1; адвокат не повідомив центр про вибуття зі справи у зв'язку з відмовою клієнта від захисту та його бажання захищати себе самостійно – 1 [16]. До того ж, забезпечення якісної і доступної правової допомоги через адвокатуру та ефективну систему безоплатної правової допомоги є одним з заходів Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2023 року.

Загалом, ідея безоплатної правової допомоги розвивається протягом тривалого часу, особливо у зарубіжних державах. Вона виступає механізмом захисту найбільш вразливих категорій населення, а також юридичним інструментом досягнення рівності перед законом і судом. В Україні система надання безоплатної вторинної правової допомоги функціонує на достатньо високому рівні, однак питання підвищення її ефективності та доступності потребує подальшого дослідження та законодавчого врегулювання.

6. Висновки

1. Отже, у статті досліджено проблемні питання забезпечення доступності та якості надання безоплатної вторинної правової допомоги. Так, визначено, що якість безоплатної правової допомоги залежить від багатьох чинників. Зокрема, адвокатами обговорювалась теза про стимулювання до надання якісної допомоги, оскільки значна кількість справ, які знаходяться в адвоката заважає концентрації, і як наслідок, зменшує рівень позитивних рішень. Крім того, безоплатна правова допомога не передбачає підтримку громадян у зверненні до міжнародних судових установ, наприклад, до Європейського суду з прав людини. Надання безоплатної правової допомоги має розглядатися як зобов'язання, покладене на суспільство в цілому.

2. Встановлено, що в Україні держава та інститути громадянського суспільства активно працюють у напрямку підвищення рівня доступності безоплатної правової допомоги в Україні. З цією метою здійснюється різна діяльність, зокрема, співпраця із засобами масової інформації, видавництво брошур, розповсюдження відео просвітницького характеру у мережі Інтернет, що має позитивний характер та, як наслідок, досягнення відповідної мети – підвищення рівня доступності безоплатної правової допомоги в Україні.

3. Тож для розвитку системи безоплатної правової допомоги та підвищення рівня довіри громадян до неї необхідно здійснити ряд законодавчих та організаційних змін, оскільки, незважаючи на позитивні кроки у зазначеній сфері, значне коло питань залишається невирішеним, або вирішеним формально. Так, варто розробити Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги не тільки у кримінальному процесі, а й у цивільному та адміністративному для того, щоб забезпечити усесторонній захист прав і свобод людини і громадянина незалежно від виду судочинства. Також, особливе значення для підвищення рівня доступності та якості надання безоплатної вторинної правової допомоги має інформаційно-просвітницька робота органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Наприклад, можуть бути проведені семінари, тренінги для громадян щодо реалізації їх права на таку допомогу, а також запровадити різні майстер-класи для практичних працівників щодо підвищення їх компетенції у зазначеній сфері.

Література

1. Стаматіна, М. В. (2012). Поняття та сутність безоплатної правової допомоги в Україні. *Право і безпека*, 4, 135–139.
2. Москвич, Л. М. (2017). Роль адвокатури в системі адміністрування безоплатної вторинної правової допомоги в Україні. *Форум права*, 1, 124–126.
3. Choudhury, D. (2016). Concept of Free Legal Aid- a Comparative Analysis Free Legal Aid in India, United Kingdom and Australia. *International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies*, 3 (3), 104–120. Available at: http://ijljs.in/wp-content/uploads/2016/07/cpl1_FINL.pdf
4. Про безоплатну правову допомогу (2011). Закон України № 3460-VI. 02.06.2011. *Відомості Верховної Ради України*, 51, Ст. 577.
5. Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги (2012). Наказ Міністерства юстиції України № 967/5. 02.07.2012. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12>
6. Статистичні дані щодо діяльності безоплатної вторинної правової допомоги. Дані Координаційного центру з надання правової допомоги. Available at: <http://old.legalaid.gov.ua/ua/statistics-ukr>
7. Бреус, С. М. (2017). Зміст права на гарантовану державою безоплатну професійну правничу допомогу та перспективи законодавчого врегулювання механізмів його реалізації. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 1, 19–23.
8. Рішко, М. І. (2016). Проблеми і перспективи розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні. *Право*, 31, 95–101.
9. Доступна та якісна правова допомога в Україні. Available at: <http://qala.org.ua/uk/>
10. Гутніков, А. (Ред.) (2006). Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу та консультації від 2 березня 1978 р. *Збірник договорів Ради Європи*. Санкт-Петербург: Парус, 254.
11. Буряк, Я. Я. (2018). Порядок надання адвокатом безоплатної вторинної правової допомоги в цивільному процесі. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2, 60–62.
12. Яновська, О. Г. (2013). Загальні засади надання безоплатної правової допомоги у кримінальному провадженні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 4, 268–274.
13. Стаматіна, М. В. (2012). Адміністративно-правова характеристика інституту правової допомоги в Україні. *Форум права*, 3, 718–722.
14. Про затвердження Стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у цивільному, адміністративному процесі та представництва у кримінальному процесі (2017). Наказ Міністерства юстиції України № 4125/5. 21.12.2017. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1554-17>
15. Заборовський, В. В. (2016). Адвокат як суб'єкт надання правової (професійної правничої) допомоги. *Порівняльно-аналітичне право*, 2, 248–250.
16. Координаційний центр з надання правової допомоги. Available at: <http://legalaid.gov.ua>

*Received date 06.04.2021
Accepted date 11.05.2021
Published date 30.06.2021*

Наливайко Лариса Романівна, доктор юридичних наук, професор, проректор, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна, 49005

Новікова Марина Володимирівна*, викладач, кафедра загальноправових дисциплін, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна, 49005

*Corresponding author: Maryna Novikova, e-mail: zelenina_marina@ukr.net