

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В КРАЇНАХ СНД ТА БАЛТІЇ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

Осуществлен сравнительно-правовой анализ нормативно-правовых актов, регулирующих реализацию права личности на бесплатную правовую помощь в странах СНГ и Балтии. Сформулированы предложения по практическому использованию опыта этих стран для совершенствования законодательного обеспечения института бесплатной правовой помощи в Украине.

The comparative-legal analysis of normative-legal acts regulating realization of personal right for free legal aid in the CIS and Baltic countries has been made for the first time. Suggestions on the practical use of experience of the CIS and Baltic countries for perfection of legislative support of institute of free legal aid in Ukraine have been formulated.

Право на правову допомогу належить до конституційних прав і свобод людини і передбачає наявність гарантії з боку держави, що кожен, хто потребує кваліфікованої правової допомоги, зможе її отримати.

У більшості країн СНД і Балтії право людини на отримання правової допомоги закріплено у конституціях, а можливість його реалізації певною мірою конкретизована у відповідних законах¹. Кожна з країн СНД і Балтії так чи інакше прагне до реалізації права людини на отримання правової допомоги і має особливості формування цього інституту, тому аналіз законодавства цих країн є цікавим для України, як однієї з країн, що знаходиться на шляху створення системи правової допомоги.

Досліджуючи законодавство країн СНД і Балтії щодо безоплатної правової допомоги, насамперед виділимо дві групи країн залежно від того, чи створено в державі систему безоплатної правової допомоги, зокрема чи прийнято відповідні закони.

У Молдові, Грузії та країнах Балтії прийнято відповідні закони і створено системи безоплатної правової допомоги. Так, у Республіці Молдова діє закон від 26 липня 2007 р. «Про юридичну допомогу, гарантовану державою»², у Грузії – закон від 19 червня 2007 р. «Про юридичну допомогу»³, у Литовській Республіці діє закон «Про зміну закону Литовської Республіки «Про гарантовану державою правову допомогу» від 20 січня 2005 р.⁴, у Латвійській Республіці – Закон «Про державну правову допомогу» від 17 березня 2005 р.⁵, а у Естонській Республіці – Закон «Про державну юридичну допомогу», прийнятий естонським парламентом 28 червня 2004 р.⁶

Інші країни (Азербайджан, Вірменія, Узбекистан, Киргизія, Росія, Україна, Туркменія, Казахстан, Білорусь, Таджикистан) не прийняли окремих законів про правову допомогу і частково врегульовують питання надання безоплатної правової допомоги, окрім конституційних норм, нормами законів про адвокатуру (адвокатську діяльність), кримінально-процесуальних кодексів та правовими актами органів виконавчої влади. Так, у Азербайджанській Республіці надання правової

допомоги за рахунок держави регламентовано статтею 20 Закону Азербайджанської Республіки «Про адвокатів і адвокатську діяльність» від 28 грудня 1999 р.: «Надання адвокатами правової допомоги затриманим по кримінальних справах та малозабезпеченим особам, які потребують правової допомоги в суді, здійснюється без обмежень за рахунок держави відповідно до законодавства Азербайджанської Республіки. Сума і порядок оплати правової допомоги, що надається за рахунок держави, встановлюються відповідним органом виконавчої влади⁷. Статті ж 19, 193, 194 Кримінально-процесуального кодексу Азербайджанської Республіки зобов'язують дізнавача, слідчого, прокурора або суд вжити заходів для забезпечення права потерпілого, підозрюваного чи обвинуваченого на отримання кваліфікованої юридичної допомоги⁸.

У Республіці Казахстан стаття 4 Закону «Про адвокатську діяльність» визначає, що кожна особа є вільною у виборі адвоката, за винятком випадків, коли адвокат призначається для надання безоплатної правової допомоги, а також як захисник по кримінальних справах, якщо підзахисний не вибрав чи не зміг вибрати собі адвоката, а стаття 6 вказаного закону встановлює, що адвокати надають безоплатну правову допомогу для довірителів за їх проханням при веденні справ про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди, заподіяної смертю годувальника, каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з роботою, а також учасникам Великої Вітчизняної війни та особам, прирівняним до них, військово-службовцям строкової служби, інвалідам I та II груп, пенсіонерам при наданні консультацій з усіх питань, крім підприємницької діяльності, всім громадянам з питань призначення пенсій, соціальних виплат, реабілітації. Порядок надання адвокатами безкоштовної правової допомоги визначається статутом колегії адвокатів. Громадяни, з урахуванням їх матеріального стану, можуть бути звільнені від оплати правової допомоги президією колегії адвокатів, завідувачем юридичної консультації, власником (власниками) адвокатської контори та адвокатом, який здійснює свою діяльність індивідуально без реєстрації юридичної особи. Оплата правової допомоги у вказаних справах здійснюється за рахунок коштів відповідно колегії адвокатів, адвокатської контори⁹.

Окремо можна виділити Російську Федерацію, де, хоча й не прийнято федерального закону про безоплатну правову допомогу, проте, на виконання вимог Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів РФ» від 06 жовтня 1999 р.¹⁰, у порядку, визначеному Федеральним законом «Про адвокатську діяльність та адвокатуру в РФ», на місцевому рівні прийнято відповідні закони, наприклад, Закон Волгоградської області від 9 січня 2007 р. «Про внесення змін до Закону Волгоградської області від 17 березня 1998 р. «Про гарантії юридичної допомоги та про поширення правових знань серед населення Волгоградської області»¹¹, Закон Красноярського краю від 26 листопада 2004 р. «Про надання безоплатної юридичної допомоги громадянам РФ на території Красноярського краю»¹², Закон Амурської області «Про надання юридичної допомоги громадянам РФ на території Амурської області безоплатно»¹³.

Так, стаття 26 Федерального закону «Про адвокатську діяльність та адвокатуру в Російській Федерації» від 31 травня 2002 р.¹⁴ визначає випадки надання громадянам безоплатної юридичної допомоги, а також, покладає на суб'єкти Російської Федерації обов'язок визначити перелік та порядок надання документів для отримання безоплатної юридичної допомоги. Відповідно до вказаної статті

закону юридична допомога громадянам Російської Федерації, дохід яких нижчий від розміру прожиткового мінімуму, встановленого законом відповідного суб'єкта Російської Федерації, надається безоплатно позивачам при розгляді в суді першої інстанції справ про стягнення аліментів, відшкодування шкоди, спричиненої смертю годувальника чи іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з трудовою діяльністю, ветеранам Великої Вітчизняної війни – з питань, не пов'язаних з комерційною діяльністю, громадянам Російської Федерації – при підготовці заяв про призначення пенсій та допомог, з питань, пов'язаних з реабілітацією. Юридична допомога надається безоплатно в усіх випадках неповнолітнім, які утримуються в установах системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх.

Статтею 9 Закону Республіки Узбекистан «Про гарантії адвокатської діяльності та соціальний захист адвокатів» від 21 грудня 1998 р. визначено, що затриманому, обвинуваченому, підсудному і засудженому повинні бути забезпечені необхідні умови для безперешкодної і конфіденційної зустрічі та консультації з адвокатом¹⁵, а стаття 11 закону Республіки Узбекистан «Про адвокатуру» від 27 грудня 1996 р.¹⁶ визначає, що при звільненні особи від оплати юридичної допомоги через неплатоспроможність, юридична допомога адвоката, який бере участь у кримінальному процесі за призначенням, здійснюється за рахунок держави в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів Республіки Узбекистан.

Стаття 26 Закону Киргизької Республіки «Про адвокатську діяльність» від 21 жовтня 1999 р.¹⁷ визначає, що в разі відсутності у громадянина коштів юридична допомога та захист забезпечуються йому за рахунок держави в порядку та на умовах, визначених Урядом Киргизької Республіки.

У Туркменістані конституційно закріплене право на професійну юридичну допомогу на будь-якій стадії судочинства, яку надають адвокати та інші особи (стаття 106 Конституції¹⁸), проте законодавство Туркменістану не містить норм, спрямованих на реалізацію права особи на безоплатну правову допомогу.

Отже, за категоріями справ, у яких надається безоплатна правова допомога, можна виділити групу країн, де безоплатна правова допомога надається лише у кримінальних справах, і групу країн, де законодавство визначає обов'язок надавати безоплатну правову допомогу й у інших категоріях справ. Так, обов'язок надавати безоплатну правову допомогу лише у кримінальних справах законодавець покладає на відповідних суб'єктів у Азербайджані, Вірменії, Узбекистані, Киргизії, Україні, Туркменістані. Серед країн, де правова допомога надається, окрім кримінальних і у цивільних та адміністративних справах, – Казахстан, Росія, Білорусь, Молдова, Естонія, Таджикистан, Литва, Латвія, Грузія.

Що стосується суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, то країни можна поділити за наступним критерієм: чи таку допомогу зобов'язано надавати лише адвокатів, чи до її надання допускаються інші особи. Лише адвокати надають безоплатну правову допомогу в Казахстані, Білорусі, Естонії, Азербайджані, Вірменії, Узбекистані, в інших країнах до надання безоплатної правової допомоги допускаються інші суб'єкти, в Молдові ж, окрім юристів і громадських об'єднань, надання первинної правової допомоги здійснюють і параюристи – особи, які мають неповну юридичну освіту (статті 15, 16 закону Республіки Молдова «Про юридичну допомогу, гарантовану державою»).

Повертаючись до категорій справ, у яких надається безоплатна правова допомога, варто детальніше зупинитися на досвіді країн, де така допомога надається,

окрім кримінальних, у окремих цивільних та адміністративних справах (Казахстан, Росія, Білорусь, Молдова, Естонія, Таджикистан, Литва, Латвія, Грузія).

У цьому контексті варто виокремити досвід Естонії та Латвії, де заявник має право подати клопотання про надання правової допомоги у міжнародному спорі. В цілому досвід Молдови, Грузії та країн Балтії у створенні систем безоплатної правової допомоги є цікавим для України. Молдова та Литва, створюючи системи безоплатної правової допомоги пішли шляхом її розподілу на первинну і вторинну (Литва) та на первинну і кваліфіковану (Молдова). Україна у законопроекті «Про безоплатну правову допомогу» також має намір йти шляхом розподілу безоплатної правової допомоги на первинну і вторинну. Латвія, Естонія та Грузія не ділять безоплатну правову допомогу на первинну і вторинну, проте в Грузії консультація відділяється від правової допомоги і надається всім особам.

У вказаних країнах створено окремий орган, що здійснює управління наданням безоплатної правової допомоги. У Молдові це Національна рада з гарантованої державою юридичної допомоги, у Литві – Координаційна рада з питань гарантованої державою правової допомоги, у Латвії – Управління безоплатної юридичної допомоги, в Грузії – Служба юридичної допомоги. Лише в Естонії окремий орган управління наданням безоплатної правової допомоги не створено, а розподілено обов'язки з управління наданням безоплатної правової допомоги між міністерствами юстиції, фінансів, Колегією адвокатів, керівництвом адвокатських контор. Причому з прийняттям закону роль Колегії адвокатів у Естонії зросла, а суди, прокуратура та органи слідства є органами, що приймають рішення про необхідність надання безоплатної юридичної допомоги.

Законодавство всіх цих країн визначає, що фінансування надання безоплатної правової допомоги здійснюється з державного бюджету, проте, окрім коштів державного бюджету, на фінансування безоплатної правової допомоги можуть використовуватися дозволені законодавством інші кошти. Наприклад, у статті 25 Закону Грузії «Про юридичну допомогу» визначено, що джерелом фінансування служби юридичної допомоги є цільові кошти, виділені з Державного бюджету, пожертвування і гранти, дозволені законодавством Грузії інші доходи.

Очевидно, що використання для розвитку системи безоплатної правової допомоги, окрім коштів державного бюджету, додаткових коштів піде лише на користь системі, особливо в умовах кризи та зважаючи на те, що кількість осіб, які мають право на безоплатну правову допомогу, в кожній державі завжди є значною. Крім того, в окремих країнах (Казахстан і Білорусь) законодавство зобов'язує адвокатів надавати безоплатну правову допомогу за рахунок власних коштів колегії адвокатів. У деяких країнах, що прийняли закони про безоплатну правову допомогу, встановлюється частково оплатна правова допомога (Молдова, Латвія, Литва, Естонія).

Законодавство цих країн також передбачає обов'язок особи відшкодувати витрати за надану правову допомогу, якщо особа надала неправдиві дані про своє фінансове становище, а в Естонії особа зобов'язана відшкодувати витрати за надану правову допомогу, якщо протягом п'яти років її фінансове становище суттєво поліпшилося. Відповідно до вимог статті 23 закону Молдови «Про юридичну допомогу, гарантовану державою», особа, яка отримала кваліфіковану юридичну допомогу в результаті надання фальсифікованої чи недостовірної інформації, зокрема про своє фінансове становище, чим ввела в оману територіальне бюро, зобов'язана відшкодувати витрати з надання правової допомоги.

Якщо ж у ході процесу чи виконання судового рішення фінансове становище особи змінилось в сенсі повної чи часткової втрати права на кваліфіковану юридичну допомогу, особа зобов'язана відшкодувати витрати з надання правової допомоги. У Грузії та Молдові в разі винесення судом рішення на користь особи, яка скористалася безоплатною правовою допомогою, оплата витрат за таку допомогу відшкодовується з іншої сторони.

Відповідно до вимог статті 20 конституційного закону Республіки Таджикистан «Про адвокатуру» від 4 листопада 1995 р.¹⁹, якщо особа звільнена від оплати правової допомоги прокурором, судом чи органом попереднього розслідування, витрати по оплаті праці адвокатів здійснюються за рахунок місцевого бюджету.

Також Конституційний закон Республіки Таджикистан «Про адвокатуру» від 4 листопада 1995 р., зокрема, стаття 19, визначає, що члени колегії адвокатів надають безоплатну юридичну допомогу, окрім позивачів у справах про стягнення аліментів, про відновлення на роботі, учасникам Великої Вітчизняної та афганської воєн, інвалідам та особам, які втратили годувальника під час громадянської війни в Таджикистані, біженцям, громадянам по скаргах на неправильність у списках виборців, також народним депутатам при наданні консультацій з питань законодавства, пов'язаних із здійсненням ними депутатських повноважень. Президія адвокатів, орган попереднього розслідування, прокурор і суд можуть звільнити особу від оплати юридичної допомоги. При вирішенні цього питання враховується не лише майновий стан особи, а й вік, працездатність, стан здоров'я, наявність неповнолітніх чи непрацездатних дітей та осіб, що перебувають на утриманні.

Очевидно, що зазначені критерії (вік, працездатність, стан здоров'я, наявність у особи неповнолітніх чи непрацездатних дітей та осіб, що перебувають на утриманні) доцільно розглядати і в українському законодавстві про безоплатну правову допомогу.

В кожній з цих країн наявність у осіб права на безоплатну правову допомогу зумовлюється майновим критерієм (брак коштів, мінімальний рівень доходів) та інтересами правосуддя (складність справи з матеріального та процесуального боку та важливість для заявника).

Мінімальний рівень доходів, як правило, визначається урядами кожної держави. Що ж до такого критерію, як інтереси правосуддя (складність справи з матеріального та процесуального боку та важливість для заявника), то, на мою думку, такий критерій є досить суб'єктивним і потребує конкретизації у національному законодавстві. По категоріях одержувачів безоплатної правової допомоги – то це, як правило, фізичні особи. Проте в Естонії право на безоплатну правову допомогу мають і юридичні особи, зокрема, неприбуткові неурядові організації і фонди, за умови, що вони здійснюють свою діяльність законно і захищають чи сприяють реалізації прав значної кількості громадян (стаття 4 параграф 2 Закону Естонії «Про державну юридичну допомогу»). Очевидно, що досвід Естонії в частині розширення кола суб'єктів на отримання безоплатної правової допомоги, так само, як і досвід деяких країн щодо запровадження частково оплатної державної правової допомоги, варто прийняти до уваги при створенні системи правової допомоги України.

Не зайвим, на мою думку, було б і в Законі «Про державну правову допомогу» Латвійської Республіки про обов'язкове ведення реєстру правової допомоги, зокрема, як усіх заяв про надання, так і обсягу надання такої допомоги, інформації

про відхилення заяв, інформації про осіб, яким надана допомога, та осіб, які надали допомогу. Адже інформація з такого реєстру необхідна для формування бюджету та політики у даній сфері. Крім того, важливим є закріплення у вказаному законі так само, як і у законі «Про державну правову допомогу» Республіки Естонії, права заявника подати клопотання про надання правової допомоги у міжнародному спорі.

Країни СНД та Балтії на законодавчому рівні не конкретизують ні критеріїв, ні розміру відшкодувань з державного бюджету за надання правової допомоги. В цьому контексті варто звернути увагу на норму статті 6 закону Республіки Вірменія «Про адвокатську діяльність» від 18 червня 1998 р.²⁰, у якій визначено, що розмір суми, що відшкодовується за надання правової допомоги Спільці адвокатів з державного бюджету, визначається з розрахунку: за годину роботи адвоката – сума, еквівалентна оплаті прокурора за годину роботи. Вірменія – єдина країна серед країн СНД і Балтії, де оплату роботи адвоката прирівняно до оплати роботи прокурора, що може бути актуальним і для України при визначенні критеріїв оцінки оплати роботи адвокатів за надання ними безоплатної юридичної допомоги.

В Україні поки що відсутній закон про безоплатну правову допомогу, і її можна віднести до числа держав, що частково врегульовують питання надання безоплатної правової допомоги, окрім конституційних норм (статті 29, 59 Конституції України)²¹, нормами законів про адвокатуру (стаття 12 Закону України «Про адвокатуру» від 19 грудня 1992 р.)²², нормами Кримінально-процесуального кодексу (статті 21, 47)²³ та правовими актами органів виконавчої влади. Проте варто відзначити, що влада демонструє реальні наміри законодавчо врегулювати інститут правової допомоги в Україні. Адже після того, як Указом Президента України від 9 червня 2006 р. № 509/2006²⁴ було схвалено Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, на виконання вимог статті 59 Конституції України, Міністерством юстиції України розроблено проект Закону «Про безоплатну правову допомогу». Крім того, нещодавно на засіданні «круглого столу» з обговорення законопроекту «Про безоплатну правову допомогу» було презентовано висновки експертів Ради Європи на зазначений проект закону України про безоплатну правову допомогу²⁵. Попри загальну позитивну оцінку в своїх зауваженнях до законопроекту експерти акцентують увагу на чотирьох аспектах, які, на їх думку, потребуватимуть додаткового аналізу. Це, зокрема: ясність законопроекту, його відповідність напрацюванням пілотних проектів з надання безоплатної правової допомоги, що реалізувалися в Україні за сприяння Ради Європи, визначення способу імплементації майбутнього закону, зокрема, в частині відповідних видатків, організації діяльності адвокатів та забезпечення їхньої незалежності. Тому очевидно, що потрібно ще докласти чималих зусиль для вдосконалення законопроекту «Про безоплатну правову допомогу». І аналіз досвіду країн СНД і Балтії щодо цього важливого правового інституту стане в пригоді, адже ефективні державні інститути неможливо створити одразу. Приклад західних демократій свідчить, що для виникнення, зміцнення і легітимізації правових інститутів потрібен час, упордовж якого відбувається складний процес надбання позитивних знань і досвіду.

1. *Шрамко Ю.Т.* Конституційне регулювання інституту безоплатної правової допомоги в країнах СНД та Балтії (порівняльний аналіз) // Вісн. – 2009. – № 3. –

Ст. 41–43. 2. Monitorul Oficial № 157-160. – 05.10.2007. – Ст. № 614. 3. Закон Грузії «Про юридичну допомогу» від 19 червня 2007 року. – <http://pravo.prostir.ua/library/866.html> 4. Закон Литовської республіки «Про зміну закону Литовської Республіки «Про гарантовану державною правову допомогу» від 20 січня 2005 року. – http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102904 5. Latvijas Vcstnesis. – № 52. – 2005. – 1 апреля. 6. Закон Естонської Республіки «Про державну юридичну допомогу», від 28 червня 2004 року, – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=778930> 7. Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 2000. – № 1. – Ст. 19. 8. Там само. 9. Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1997. – № 22. – Ст. 328. 10. Собрание законодательства Российской Федерации. – М.: Юридическая литература. – 1999. – № 42. – Ст. 5005. 11. Закон Волгоградской области від 9 січня 2007 року «Про внесення змін до Закону Волгоградської області від 17 березня 1998 року «Про гарантії юридичної допомоги та про поширення правових знань серед населення Волгоградської області». – <http://www.garant.ru/hotlaw/mon/92118.htm> 12. Закон Красноярського краю від 26 листопада 2004 року «Про надання безоплатної юридичної допомоги громадянам РФ на території Красноярського краю». – <http://www.sobranie.info/lawsinfo.php?UID=1454> 13. Закон Амурської області «Про надання юридичної допомоги громадянам РФ на території Амурської області безоплатно». – <http://bestpravo.ru/amurs/data01/tex10081.htm> 14. Федеральний закон Російської Федерації «Про адвокатську діяльність та адвокатуру в Російській Федерації» від 31 травня 2002 року. – http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=1728 15. Закон Республіки Узбекистан «Про гарантії адвокатської діяльності та соціальний захист адвокатів» від 21 грудня 1998 року. – http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=1454 16. Закон Республіки Узбекистан «Про адвокатуру» від 27 грудня 1996 року, – http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=1008 17. «ЭРКИН-ТОО». – № 86. – 1999. – 3 ноября. 18. Конституція Туркменістану. – http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=2376 19. Ахбори Маджлиси Оли Республіки Таджикистан. – 1995. – № 21. – Ст. 249. 20. Закон Республіки Вірменія «Про адвокатську діяльність» від 18 червня 1998 року <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1483&lang=rus> 21. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 22. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62. 23. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15. 24. Офіційний вісник України. – № 24. – Ст. 1764. – Код акту 36579/2006 25. Висновок експертів Ради Європи до законопроекту «Про безоплатну правову допомогу». – <http://pravo.prostir.ua/library/998.html>

А. О. ПОТЬОМКІН

ПИТАННЯ НАСТУПНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Освещаются вопросы деятельности Конституционного Суда Украины, которая направлена на обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Украины на всей территории Украины, правовой защиты конституционного устройства Украины,

© ПОТЬОМКІН Андрій Олександрович – аспірант Національної академії СБ України