

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

УДК 34



Хмелевська Н.В.,
аспірантка,
Академія адвокатури України

Анотація: У статті розглянуто поняття механізму забезпечення прав і свобод людини, проаналізовані діючі механізми забезпечення правової допомоги в Україні і запропоновані шляхи їх удосконалення

Ключові слова: правова допомога, механізм забезпечення прав і свобод, захисник за призначенням, оплата праці адвоката, офіс громадського захисту

Конституція України головним обов'язком держави визначила «забезпечення прав і свобод людини» (ст. 3). Одним з найважливіших конституційних прав в Україні є право на правову допомогу, яке закріплене в статті 59 Конституції України [1; 114].

Окремі аспекти реалізації громадянам права на правову допомогу у різних сферах державної діяльності досліджувалися в роботах О.М. Бандурки, Т.В. Варфоломеевої, А.Т. Комзюка, В.В. Копейчикова, О.Ф. Скакун, П.М. Рабіновича, О.В. Пушкіної, Ю.М. Тодики, В.М. Трофименка, Ю.В. Хоматова, О.Г. Шило, М.Є. Шумила, М.О. Чельцова-Бebutova, Ю.П. Яновича та ін. Незважаючи на дослідження вчених, досі не розроблений механізм, який дозволив би якісно забезпечити правовою допомогою всіх громадян в Україні, які цього потребують.

У правовій науці немає усталеного визначення механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Термін «забезпечення» має досить широке значення, що трактується: як створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [10, 85]. У зв'язку з цим у правничій літературі використовується різне його термінологічне позначення, таке як: механізм «забезпечення», «реалізації», «здійснення», «гарантування» прав і свобод людини і громадянина. Крім того, до його структури включають неоднакову кількість елементів, однак найбільш загальними з них є: «гарантування», «реалізація», «охорона», «захист» і «відновлення».

На думку М.Д. Савенко, основу механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян. Є думка, що це система взаємопов'язаних конституційних норм, які закріплюють основні права та свободи громадян і встановлюють гарантії їх реалізації, а також систему органів державної влади, місцевого самоврядування, інших інституцій держави, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян [9, 74].

О.В. Пушкіна конституційний механізм забезпечення прав людини вважає як динамічний взаємозв'язок норм та інститутів конституційного права, які характеризують формальний і матеріальний зміст прав людини в їх взаємодії, а також встановлюють базові принципи організації та функціонування органів державної влади в частині сприяння реалізації і захисту прав і свобод

людини і громадянина, визначених конституцією та імплементаваними в систему національного законодавства нормами міжнародного права. Поняття конституційного забезпечення прав людини трактується як система передбачених конституцією держави заходів, гарантій, засобів та механізмів, що знаходять своє втілення в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування і є спрямованими на сприяння реалізації та захист прав та свобод людини і громадянина, які встановлені Конституцією України. Це поняття містить в собі два важливі елементи: а) механізм конституційного визначення прав людини та гарантій їх забезпечення (в цьому сенсі наука конституційного права застосовує поняття «конституційна система прав людини» та «система конституційних гарантій прав людини»); б) механізм організаційного забезпечення прав людини, яка включає в себе систему органів державної влади, на які покладається безпосередній конституційний обов'язок забезпечення прав і свобод людини і громадянина. О.В. Пушкіна вказує, що стан практичної реалізації прав людини безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно взаємодіють два зазначені елементи [8; 3].

Вважаємо, що механізм забезпечення прав і свобод людини включає в себе сукупність матеріальних та процесуальних начал. Тобто, нормативно необхідно закріпити право громадянина, а для реалізації визначити процесуальний порядок.

Лише в кримінальному процесі визначений механізм забезпечення громадян правовою допомогою, але і він вражає великою кількістю недоліків, які і роблять його недовірливим. Так, відповідно до ч. 3 ст. 47 Кримінально-процесуального кодексу України особа, яка проводить дізнання, слідчий чи суд можуть призначити захисника у встановленому законом порядку через адвокатське об'єднання. Вимога особи, яка провадить дізнання, слідчого, суду про призначення захисника, є обов'язковою для керівника адвокатського об'єднання [2; 30]. Згідно роз'яснення ВККА «Про обов'язковість виконання адвокатами вимог ст. 47 Кримінально-процесуального кодексу України» вказана норма не містить імперативного наказу щодо необхідності призначати захисників лише з членів (адвокатів) адвокатських об'єднань, вона закріплює можливість призначення захисника через адвокатське об'єднання, не виключаючи можливості призначення для захисту адвокатів, які практикують індивідуально, і не є членами адвокатського об'єднання. Закон України «Про адвокатуру» не встановлює ні переваг, ні обмежень для різних форм здійснення адвокатської діяльності, у зв'язку з чим кожен адвокат, зобов'язаний здійснювати захист прав та свобод особи, в тому числі і за дорученням керівника адво-

катського об'єднання, незалежно від того, чи входить такий адвокат до даного адвокатського об'єднання, виконувати вимоги ст. 47 Кримінально-процесуального кодексу України [3; 2]. Безпідставна відмова від виконання такого доручення є підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності.

Адвокат, який виконував доручення на стадії досудового слідства, зобов'язаний продовжити здійснення захисту при розгляді справи в суді першої інстанції. У випадку повернення судом справи на додаткове розслідування, адвокат зобов'язаний здійснювати захист по цій справі і при додатковому розслідуванні, а також в суді першої інстанції після надходження справи в суд.

Участь адвоката, який виконував доручення в суді першої інстанції в порядку ст. 47 Кримінально-процесуального кодексу України (або по угоді) в суді апеляційної інстанції є обов'язковою при наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 358 Кримінально-процесуального кодексу України. Зокрема ч. 2 ст. 358 Кримінально-процесуального кодексу України встановлює обов'язкову участь захисника засудженого чи виправданого, їх законних представників в суді апеляційної інстанції тільки у випадках, якщо в апеляції ставиться питання про погіршення їх становища або суд визнає необхідним провести судове слідство. При чому захисники у цих випадках обов'язково викликаються до апеляційного суду, якщо їх участь у справі відповідно до вимог статті 45 цього Кодексу є обов'язковою [6; 2]. Таким чином, при наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 358 КПК України адвокат за призначенням зобов'язаний продовжити виконувати свої професійні функції також і в суді апеляційної інстанції.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури повинна визначити, на яке адвокатське об'єднання в регіоні її діяльності покладається здійснення координації виконання доручень слідчих, судових органів про забезпечення захисту за призначенням. У тих випадках, коли у відповідному регіоні не створено адвокатського об'єднання, тимчасово, до їх створення у встановленому порядку і законодавчого врегулювання даного питання, координаційні функції виконання постанов уповноважених органів про захист особи за призначенням, повинна взяти на себе відповідна кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури [5; 1]. В більшості випадків особа, яка провадить дізнання, слідчий, суд одразу звертається до голови кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури з проханням призначити адвоката для захисту інтересів громадянина.

Проблемним залишається питання оплати праці

захисника за призначенням. Згідно з ч. 6 ст. 93 Кримінально-процесуального кодексу України передбачено, що оплата праці захисника у разі його участі в справі за призначенням провадиться за рахунок держави в порядку і розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави» встановлено, що оплата праці адвокатів здійснюється згідно з цим Порядком за рахунок коштів державного бюджету в розмірі 2,5 відсотка мінімальної заробітної плати за годину роботи адвоката при провадженні дізнання, досудового слідства чи розгляді кримінальної справи судом [4; 2]. Через низьку оплату та складну процедуру її отримання більшість адвокатів не звертаються за коштами, які підлягають виплаті. Зокрема, для отримання грошових коштів адвокату необхідно відповідно до Додатку 2 до «Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави» пред'явити довідку-розрахунок про розмір коштів, що підлягають виплаті адвокату, де необхідним реквізитом є штамп адвоката чи адвокатського об'єднання. У разі його відсутності управління юстиції повертає документи як такі, що оформлені неналежним чином та оплата не проводиться. Проте жоден нормативно-правовий акт не зобов'язує адвоката виготовити штамп та використовувати його у документообігу. Неврегульованість даного питання є ще однією перешкодою для отримання навіть тих мізерних коштів з державного бюджету. Все це впливає на якість наданої правової допомоги. Надання правової допомоги зводиться до формальної присутності адвоката у справі. Тому наявний механізм надання правової допомоги не діє, він не забезпечує реалізацію гарантованого Конституцією України права на правову допомогу.

У 2008 році в Україні були створені Офіси громадського захисту як пілотні площадки для апробації нових моделей надання правової допомоги у кримінальних справах. На сьогодні такі офіси функціонують у трьох містах України: Харкові, Хмельницькому та Білій Церкві.

Мета проекту з надання безоплатної правової допомоги у кримінальних справах полягає перш за все, у забезпеченні здійснення висококваліфікованого захисту прав та представництво правових інтересів клієнтів, які підозрюються або звинувачуються у скоєнні злочинів і фінансовий стан яких не дозволяє їм укласти угоду з адвокатом, а також у сприянні реформуванню нормативно-правової бази та системи надання безоплатної правової допомоги в Україні. Правова

допомога надається усім фактично затриманим особам, про які надходять повідомлення з органів внутрішніх справ та з інших джерел, якщо затримані виявили бажання мати захисника з офісу громадського захисту; коли відповідно до вимог ст. 45 КПК України участь захисника є обов'язковою, але підозрюваний, обвинувачений, підсудний не бажає або не може запросити захисника (обов'язкова участь адвоката); коли підозрюваний, обвинувачений, підсудний бажає запросити захисника, але через фінансовий стан не може цього зробити.

Основними принципами роботи Офісу громадського захисту є:

- якість роботи (єдині вимоги до роботи адвокатів – акцент на захисті прав клієнтів та сумлінне ставлення до роботи);
- вступ у справу на якомога ранній стадії (до першого допиту);
- командний захист (обговорення стратегій захисту у окремих справах) поєднаний із забезпеченням гарантій незалежної роботи кожного адвоката;
- постійне удосконалення професійних знань;
- контроль та ефективне управління [7; 2].

Робоча група складається зі штатних працівників та за наявності справ в яких проходить більше одного обвинуваченого з суперечливими інтересами залучаються до реалізації проекту приватно-практикуючі адвокати ззовні (*ex-officio*).

Робота всіх штатних працівників здійснюється на умовах 100% зайнятості виключно у справах проекту та оплачується за фіксованими місячними посадовими окладами. Умови оплати праці штатних адвокатів не залежать від розміру їх фактичного робочого навантаження, а також не враховують необхідності їх роботи у нічний час, вихідні та святкові дні. Залучені адвокати отримують погодинну оплату праці. Вважаємо, що погодинна оплата праці є більш доречною, ніж фіксована, оскільки оплачується фактично відпрацьований час. За кожен годину роботи у нічний час, вихідний чи святковий день слід проводити оплату в подвійному розмірі.

Кількість справ, прийнятих Офісом громадського захисту стабільно зростає, що свідчить про потребу громадян в правовій допомозі. Так, у 2008 році Офіс в м. Хмельницькому прийняв в середньому 19,4 справ в місяць, у 2009 році – 21 справу, у 2010 році – 23 справи в місяць. Щорічне збільшення кількості прийнятих справ (щорічно на 8% більше від попереднього року), кількості звернень про надання правової допомоги, які надходять від суду та безпосередньо від

підозрюваних, обвинувачених або підсудних свідчить про щорічне збільшення потреби суспільства у забезпеченні безоплатною для громадян правовою допомогою [7; 5].

У лютому 2010 року була проведена зовнішня оцінка якості правової допомоги, що надається адвокатами пілотних проектів м. Харкова, м. Білої Церкви та м. Хмельницького. Оцінка якості роботи адвокатів та офісів в цілому, здійснювалася за експериментальною методикою. За результатами проведеної перевірки Хмельницький офіс громадського захисту, в порівнянні з іншими офісами, отримав найвищу оцінку по всіх критеріях, в тому числі щодо якості адміністрування діяльності офісу, щодо якості професійної діяльності адвокатів, щодо узагальнення результатів роботи адвокатів, щодо загальної оцінки якості діяльності офісу [7; 9].

Проаналізувавши діяльність офісів громадського захисту, можна зробити висновок про наявність дієвого механізму забезпечення правової допомоги в Україні. Проте слід пам'ятати, що така модель механізму надання правової допомоги є пілотним про-

ектом та фінансується міжнародним фондом «Відродження». Це означає, що діє проект тимчасово та тільки у трьох містах України.

Вважаємо за необхідне створити в Україні об'єднання адвокатів для надання правової допомоги в різних галузях права та фонд для її фінансування. Система оплати правової допомоги повинна бути такою, щоб попри її фінансування державою вона залишалась незалежною від держави. За інших обставин, у випадку конфлікту між інтересами громадянина та інтересами держави, захист інтересів громадянина може опинитися під загрозою. Незалежність адвокатів завжди має лежати в основі надання правової допомоги, особливо коли громадянин має захищати себе від держави. Фонд для фінансування діяльності адвокатів можливо формувати не лише з державного бюджету, але й з благодійних внесків, банківських відсотків. Налагодження в Україні запропонованого механізму надання правової допомоги громадянам допоможе зробити гарантоване Конституцією України право на правову допомогу реальністю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради – 1996. – N 30. – Ст. 141.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. – К.: Вид. Одиссей 2010. – 231 с.
3. Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 р. N 2887-ХІІ (станом на 01 квітня 2011 р.) / Верховна рада України // Інформ.-пошук. система із законодавства України.
4. Про внесення змін до Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави: Постанова КМУ від 11 червня 2008 р. N 539. Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР080539.html
5. Про обов'язковість виконання адвокатами вимог ст. 47 Кримінально-процесуального кодексу України: Роз'яснення затверджене Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури від 18 квітня 2008 року № V/4-85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vkka.gov.ua/index.php?page=razyas&cid=13>
6. Про обов'язковість виконання адвокатами вимог ст. 47 Кримінально-процесуального кодексу України в суді апеляційної інстанції: Роз'яснення затверджене Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури від 03 жовтня 2009 року № V/14-266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkka.gov.ua/index.php?page=razyas&cid=19>
7. Офіси громадського захисту (звіт про діяльність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irf.ua/files/ukr/zvit1.pdf>
8. Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/349776.html>
9. Савенко М.Д. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 68–83.
10. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 8. – 2006. – С. 81–89.

**МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В УКРАИНЕ**

Хмелевская Н.В.

Аннотация: В статье рассмотрено понятие механизма обеспечения прав и свобод человека, проанализированы действующие механизмы обеспечения правовой помощи в Украине и предложены пути их усовершенствования.

Ключевые слова: правовая помощь, права и свободы человека

**LEGAL AID GRANTING
MECHANISMS IN UKRAINE**

Khmelevska N.

Summary: The conception of procedure of ensuring human rights and freedoms are examined and the current mechanisms for legal aid in Ukraine and ways of improving them are analyzed in the article.

Keywords: legal aid, human rights and freedoms.