

УДК 341.01  
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.24.04>

**ЛЕГАН І. М.,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління  
та адміністрування  
Державного університету «Житомирська політехніка»,  
магістр V курсу  
Навчально-наукового інституту права  
Університету державної фіскальної служби України

## НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню особливостей надання безоплатної правової допомоги в Україні та країнах Європейського Союзу. У статті розкрито еволюцію теоретичних уявлень сутності безоплатної правової допомоги, забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу, розкрито роль та місце безоплатної правової допомоги в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина, принципи її надання в Україні та країнах Європейського Союзу; проаналізовано суб'єкти надання безоплатної правової допомоги та їх правові послуги в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина; охарактеризовано правовий статус категорії громадян, які мають право отримати безоплатну правову допомогу в Україні, а також особливості її надання в країнах Європейського Союзу, які, як правило, звертаються за такою допомогою до місцевих центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги; зіставлено міжнародно-правові стандарти, досвід соціально ефективного та якісного надання безоплатної правової допомоги із системою надання безоплатної правової допомоги в Україні. У статті доведено, що державна політика у сфері надання безоплатної правової допомоги ґрунтується на відповідних принципах: верховенства права; законності; доступності безоплатної правової допомоги; забезпечення якості безоплатної правової допомоги; гарантованого державного фінансування. Особливу увагу у статті приділено з'ясуванню діяльності суб'єктів надання безоплатної правової допомоги в Україні та категорії осіб, які мають право отримати безоплатну первинну та вторинну правову допомогу. У статті проаналізовано особливості Закону України «Про безоплатну правову допомогу» у зіставленні із законодавством та практикою Європейського суду із прав людини останніх років, документами ООН, висновками Венеціанської Комісії. Запропоновано підхід, згідно з яким суб'єктивне право на безоплатну правову допомогу включає позитивний обов'язок держави з її забезпечення, що надає державі досить широкі дискреційні повноваження щодо контролю за якістю такої допомоги. Це може створювати певні загрози для незалежності адвокатури.

**Ключові слова:** адвокатура, права громадян, надання правової допомоги, безоплатна правова допомога, юридична допомога, правовий супровід, реалізація права на допомогу, інститут адвокатури, адвокат ЄС.

**Постановка проблеми.** Забезпечення прав та свобод людини шляхом доступу та можливості реалізації права громадянина на безоплатну правову допомогу сьогодні є тим визначальним критерієм, що характеризує рівень демократизації держави та суспільства загалом. Через європейсько-інтеграційні настрої сучасної України науковий інтерес до цієї теми викликаний гострою необхідністю поглибленого вивчення особливостей європейського права, зближення національних та європейських правових систем, вдосконалення можливостей тісного співробітництва між Україною і Європейським Союзом. Аналіз досвіду зарубіжних країн у сфері адвокатури та системи надання правової допомоги надає можливості для виявлення певних особливостей функціонування цих інститутів у Європі, для оцінки напрямів та тенденцій їхнього розвитку, які є нетиповими для української адвокатури, для окреслення переваг та недоліків із можливістю застосування найкращих доробок світового досвіду у цій сфері в Україні.

Науковий інтерес викликаний гострою необхідністю поглибленого вивчення питань адаптації зарубіжного досвіду надання безоплатної правової допомоги в країнах Європейського Союзу до українських реалій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями надання правової допомоги у кримінальному процесі займалися такі вітчизняні вчені, як: С.А. Альперт, М.І. Бажанов, А.М. Бірюкова, Т. В. Варфоломеева, О.М. Дроздов, В.С. Зеленецький, О.В. Капліна, Т.В. Корчева, П.В. Кучевський, В.В. Леоненко, Т.В. Омельченко, О.В. Панчук, М.А. Погорецький, М.М. Полянський, В.О. Попелюшко, В.В. Титаренко, В.М. Трофіменко, Г.І. Чангулі, В.П. Шибік, О.Г. Яновською та інші. Незважаючи на розповсюдженість обговорення цієї проблематики, окремі аспекти надання безоплатної правової допомоги досліджені не були.

**Метою статті** є всебічний аналіз інституту надання безоплатної правової допомоги в Україні та країнах Європейського Союзу, виявлення наявних недоліків у функціонуванні цього інституту в Україні, вивчення можливостей застосування кращих зразків найкращого досвіду прогресивних країн в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Гарантоване статтею 59 Конституції України право на безоплатну правову допомогу в контексті сприяння широкому доступу кожного громадянина до правосуддя та забезпечення ефективного захисту прав людини досить тривалий час потребувало державної підтримки та остаточного впровадження.

Через невідповідність надання безоплатної правової допомоги в Україні світовим та європейським стандартам 9 червня 2006 р. Президентом України була схвалена Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. Завданням цієї Концепції було створення системи, яка зможе забезпечити реальний та ефективний доступ осіб до безоплатної правової допомоги.

Наступним кроком, а за фактом – відправною точкою створення системи безоплатної правової допомоги в Україні, стало прийняття 2 червня

2011 року Верховною Радою України Закону України «Про безоплатну правову допомогу», згідно з яким кожному громадянину, в тому числі й іноземцям та особам без громадянства, гарантовано право на безоплатну правову допомогу.

Згідно із Законом, безоплатною правовою допомогою є «правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел» [2.].

У контексті частини 2 ст. 59 Конституції України [4.] гарантування кожному права на правову допомогу є не тільки конституційно-правовим обов'язком держави, а й підтвердженням дотримання взятих на себе Україною міжнародно-правових зобов'язань відповідно до положень Загальної декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. тощо.

Законом України «Про безоплатну правову допомогу» передбачено два види такої допомоги: первинна та вторинна.

Суть первинної правової допомоги включає надання консультацій та складення для особи заяв та скарг, крім процесуальних (тих, які адресовані суду) (стаття 7).

Вторинна правова допомога полягає у складенні документів процесуального характеру, здійсненні представництва інтересів у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування перед іншими особами; захист від обвинувачення (стаття 13).

6 червня 2012 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції», яка передбачала утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та затверджує його Положення про центр [6.].

2 липня 2012 року Міністерством юстиції України було видано Наказ № 968/5 «Про утворення центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги», згідно з яким було створено діючі Центри при головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, у містах Києві та Севастополі. Сьогодні Центри надання безоплатної вторинної правової допомоги функціонують у всіх обласних центрах України при головних управліннях юстиції.

Основним завданням таких центрів є забезпечення права громадян на захист від обвинувачення у кримінальних провадженнях, в тому числі представництво інтересів осіб під час як кримінального, так і адміністративного затримання.

З 1 липня 2015 року, окрім центрів правової допомоги в обласних центрах, почали діяти близько 100 міжрайонних центрів правової допомоги. Вони надають правову допомогу малозабезпеченим громадянам у цивільних чи адміністративних справах.

Державний механізм системи надання безоплатної правової допомоги в Україні базується на таких ключових принципах, як верховенство права, законність, доступність безоплатної правової допомоги, забезпечення якості безоплатної правової допомоги та гарантоване державне фінансування.

Правові системи країн Європейського Союзу передбачають низку механізмів надання безоплатної правової допомоги.

У багатьох країнах закон про юридичну допомогу описує безкоштовну правову допомогу як послуги, що надаються затриманим, підозрюваним, обвинуваченим і підсудним у межах провадження у кримінальних справах, і юридичну допомогу за іншими категоріями справ (приклад Великобританії та Словенії). В окремих державах, наприклад у Словенії, схеми юридичної допомоги у кримінальних справах та допомоги за іншими категоріями справ встановлюються окремими комплектами законодавчих актів.

Уваги заслуговує досвід Великобританії, де практикується й часткова безоплатна допомога для певного кола малозабезпечених осіб. Тобто за наявності коштів у особи, яка звертається за правовою допомогою, за рішенням комісії з додаткових асигнувань міністерства соціального забезпечення або суду рішення про надання відповідної правової допомоги видається після сплати заявником визначеної суми. Враховуючи велику кількість звернень до місцевих центрів із безоплатної вторинної правової допомоги осіб щодо надання правової допомоги із захисту неправомірних прав чи вимог, така норма може забезпечити певну відповідальність клієнта за його вимоги та кількість судових позовів. Аналогічна норма є і в законодавстві інших країн. Суть полягає в тому, що коли громадяни звертаються за безкоштовною правовою допомогою, вони зобов'язані надати докази своєї малозабезпеченості, і залежно від рівня доходу правова допомога надається або безкоштовно, або шляхом співфінансування в розмірі 20%, 40%, 70% або 100%. У Нідерландах діяльність приватних адвокатів доповнюється потужним консультативним сектором, таким як: добровільні, так звані «юридичні магазини», Бюро юридичної допомоги і Центри юридичної допомоги. Бюро юридичної допомоги надають першочергову правову допомогу, поради у справах соціального забезпечення, житла, зайнятості, імміграції й захисту прав споживачів; направляють довірителів до приватних адвокатів, забезпечуючи сертифікатами, що дають право на субсидійовану юридичну допомогу особам, які звернулися до приватних адвокатів. Такі Бюро фінансуються Міністерством юстиції Нідерландів і наймають випускників юридичних факультетів. У разі автоматичного призначення адвоката оплата його послуг провадиться судовими властями. Особи, які мають дохід, що перевищує встановлений рівень, не мають права претендувати на фінансову підтримку держави й оплачують послуги за свій рахунок. Вони можуть скористатися інститутом страхування юридичної допомоги.

За висновками незалежних міжнародних експертів, система правової допомоги в Україні зробила важливі кроки у підвищенні обізнаності про

право на правову допомогу. За висновками оцінювання, українське законодавство та підзаконні акти відповідають стандартам Європейської конвенції з прав людини щодо вибору адвоката. Також у Європі дедалі більшу увагу приділяють забезпеченню належної якості правової допомоги. В Україні для кримінального провадження наявна відповідна нормативна база. Проте рекомендовано посилити механізми контролю якості, зокрема, шляхом розширення норм, які закріплюють стандарти якості правової допомоги у цивільних та адміністративних справах.

Очевидно, що без забезпечення права на правову допомогу в умовах безперервного реформування законодавства навряд чи можливий ефективний захист усіх інших прав і свобод людини. І в цьому контексті слід зазначити, що право на правову допомогу має двоїсту природу: з одного боку, воно існує як суб'єктивне приватне право людини, а з іншого – це найважливіша гарантія захисту всіх інших прав і свобод [3, с. 8]. Механізм конституційного гарантування права на правову допомогу слід розглядати як елемент і видову конкретизацію механізму правового регулювання реалізації основних прав і свобод людини.

**Висновки і пропозиції.** Реалізація стратегії удосконалення системи безоплатної правової допомоги в Україні, на наш погляд, потребує низки заходів, серед яких: розширення доступу громадян до якісної безоплатної первинної та вторинної правової допомоги відповідно до наявної потреби на всій території України; створення та забезпечення функціонування нових пунктів доступу до безоплатної правової допомоги; розширення переліку осіб, що матимуть право на її отримання; формування гнучкої системи надання безоплатної правової допомоги, що оперативно реагує на правові потреби громади; підвищення рівня правової спроможності територіальних громад та правової свідомості громадян, зниження рівня корупції на побутовому рівні; розвиток мережі незалежних провайдерів безоплатної правової допомоги, які активно взаємодітимуть між собою на засадах партнерства та вільної конкуренції; створення ефективної системи підвищення кваліфікації, узагальнення та поширення кращої практики та забезпечення обміну досвідом для працівників системи безоплатної правової допомоги, прокуратури, органів внутрішніх справ, судових органів, адвокатів, громадських організацій, волонтерських рухів тощо. Необхідним також є удосконалення чинного законодавства у сфері надання безоплатної правової допомоги в частині формулювання обов'язків суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу та розгляд концептуальної можливості співфінансування з урахуванням фінансового стану клієнтами послуг із правової допомоги.

Отже, беззаперечним є факт існування системи безоплатної правової допомоги в Україні, але потрібно докласти ще багато зусиль для того, щоб Україна вийшла на той рівень світових стандартів суспільного, правового та демократичного життя, який дасть їй змогу почувати себе рівною серед інших правових держав.

**Література:**

1. Бова Є. Організація безоплатної правової допомоги в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 . Київ, 2009. 21 с.
2. Закон України «Про безоплатну правову допомогу». *Відомості Верховної Ради України* від 08.07.2011 року – № 3671-VI.
3. Ісакова В.М. Право на правову допомогу: поняття, особливості, гарантії : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2013. 19 с.
4. Конституція від 28.06.1996 року. К.: Видавництво Право. 1996 рік. Ст. 59.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Офіційний сайт ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print1433742953674692>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції» від 6 червня 2012 р. № 504 / Офіційний сайт ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-%D0%BF#Text>
7. Шрамко Ю. Т. Конституційне право на правову допомогу в Україні: актуальні питання законодавчого регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2016. 18 с.

**Legan I. Provision of free legal aid in Ukraine and the countries of the European Union**

**Summary.** The article is devoted to the study of the peculiarities of providing free legal aid in Ukraine and the countries of the European Union. The article reveals the evolution of theoretical ideas about the essence of free legal aid, ensuring the human right to free legal aid, reveals the role and place of free legal aid in the mechanism of protection of human and civil rights and freedoms, the principles of its provision in Ukraine and the European Union; the subjects of free legal aid and their legal services in the mechanism of ensuring human and civil rights and freedoms are analyzed; the legal status of the category of citizens who have the right to receive free legal aid to Ukraine, as well as the peculiarities of its provision in the European Union and who, as a rule, apply for such assistance to local centers for free secondary legal aid; international legal standards, experience of socially effective and high-quality free legal aid are compared with the system of free legal aid in Ukraine. The article proves that the state policy in the field of free legal aid is based on the relevant principles, namely: the rule of law; legality; availability of free legal aid; ensuring the quality of free legal aid; guaranteed state funding. Particular attention in the article is paid to clarifying the activities of free legal aid in Ukraine and the categories of persons entitled to receive free primary and secondary legal aid. The article analyzes the features of the Law of Ukraine "On Free Legal Aid" in comparison with the legislation and practice of the European Court of Human Rights in recent years, UN documents, the conclusions of the Venice Commission. An approach is proposed according to which the subjective right to free legal aid includes a positive obligation of the state to provide it, which gives the state a sufficiently wide discretion to control the quality of such assistance. This, in turn, can pose certain threats to the independence of the bar.

**Key words:** advocacy, citizens' rights, legal aid, free legal aid, legal aid, legal support, realization of the right to assistance, institute of advocacy, EU lawyer.