

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ – СУТТЄВА СКЛАДОВА СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Стаття присвячена розгляду можливих шляхів забезпечення гарантованого надання безоплатної правової допомоги. Автор вказує на необхідність надання державних гарантій на отримання безоплатної правової допомоги визначеним категоріям громадян.

Ключові слова: конституційні гарантії, правова допомога, демократія.

Статья посвящена рассмотрению возможных путей обеспечения гарантированного предоставления безвозмездной правовой помощи. Автор указывает на необходимость предоставления государственных гарантий на получение безвозмездной правовой помощи определенным категориям граждан.

Ключевые слова: конституционные гарантии, правовая помощь, демократия.

The article highlights the possible ways of ensuring of the guaranteed accordance of gratuitous legal aid. The author indicates the necessity of granting state guarantees for certain categories of citizens to receive gratuitous legal aid.

Key words: constitutional guarantees, legal aid, democracy.

В Україні продовжується складний процес пошуку шляхів будівництва правової демократичної держави, переосмислення цінності та значення багатьох правових інститутів та механізмів. Демократія у всі часи розумілася і трактувалася по-різному, безсумнівним є одне: вона як політична і правова цінність є невід'ємним елементом свідомості людей усього світу.

Платон та Аристотель розрізняли форми правління у залежності від того, хто керує: один, декілька чи весь народ і визначали три основних види – монархію, аристократію та демократію. Однак і Платон, і Аристотель кожен форму правління пов'язували з певною формою суспільного життя, з умовами суспільного розвитку. Кожна з цих форм може бути гіршою чи кращою у залежності від того, йдуть вони шляхом закону чи відступають від нього, переслідують власні інтереси керівництва чи турбуються за спільні блага. Але всі ці форми мають схильність до змін і жодна не є цілком сталою.

Давній світ знав лише безпосередню демократію, де народ сам управляє державою шляхом загальних народних зборів. Тобто поняття демократії співпадає тут з поняттям демократичної форми правління, з поняттям безпосереднього народовладдя.

Згодом поняття демократії розповсюдилося на всі форми держави, де народу належить верховенство у встановленні влади та контроль над нею. При цьому вважалося, що свою верховну владу народ може виявляти як безпосередньо, так і через представників. Керуючись такою думкою можна визначити демократію, перш за все, як форму держави, де верховенство належить загальній волі народу.

І хоча демократія – це управління більшістю, не можна не погодитися з Рузвельтом, який сказав: «Кращим свідченням любові до свободи є те становище, в якому перебуває меншість. Кожна людина повинна мати однакову з іншими можливість проявити свою сутність».

Властиве демократії прагнення до рівності є однією з найважливіших ознак демократичної ідеї. Підтвердженням цьому є положення закріплені у статті 21 Конституції України: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [6, с. 114]. Демократія більше прагне до рівності, ніж навіть до свободи. Ми вимагаємо для людини свободи, в першу чергу, для повного та безперешкодного вияву її особистості, а оскільки остання є невід'ємним «атрибутом» кожної людини, то ми вимагаємо у відношенні до всіх людей

рівності. Демократія має на меті забезпечити не лише свободу, але й рівність. У цьому прагненні до загальної рівності демократична ідея виявляється не менше, ніж у прагненні до загальної свободи. У демократичному суспільстві воля більшості повинна поєднуватися з гарантіями прав особи, які у свою чергу служать захистом прав меншості. Права меншості не повинні залежати від доброї волі більшості і не можуть бути скасовані більшістю голосів.

Серед головних критеріїв демократичності суспільства є наявність фундаментальних прав та свобод громадян. Конституційно закріплені за громадянами права та свободи є важливими цінностями демократії. При цьому першочерговими у міжнародному праві визнаються політичні права та свободи.

До першочергових політичних прав та свобод відноситься свобода слова, переконань, віросповідання для всіх людей незалежно від раси, статті, мови та релігії. У демократичному суспільстві гарантується недоторканість особи та житла, забороняються обмеження у виборі місця проживання громадян та їх пересування на території своєї держави. Найвищою соціальною цінністю в Україні визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, як наголошує стаття 3 Конституції України. У цій же статті ми читаємо: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [6, с. 18].

Реалізація фундаментальних прав та свобод людини забезпечується наявністю такого критерію демократії як правова держава з пріоритетом закону у всіх сферах життя суспільства. Саме така держава є головною силою у демократичному суспільстві, яка може гарантувати громадянам їх права та свободи.

Цим самим ми підходимо до іншого принципу демократії – конституціоналізму, що зобов'язує владу та громадян підпорядковуватися конституції. Демократична організація суспільного життя передбачає таку ж наявність незалежного контролю, що здійснюється не лише «зверху», але й постійно та ефективно контролюється «знизу». Задля забезпечення ефективного контролю та захисту своїх прав та законних інтересів громадяни повинні добре розумітися на встановлених чинним законодавством вимогам і з цією метою в Конституції закріплено право людини на отримання правової допомоги. Невміння громадян зорієнтуватися у чинному законодавстві є причиною порушень їхніх прав і свобод у повсякденному житті, серйозною перешкодою реалізації конституційних норм. Таке становище зумовлює необхідність всебічного роз'яснення основ правових актів, утвердження їх у свідомості громадян, перетворення на переконання і втілення в практику повсякденної поведінки.

Законодавство кожної країни у сфері правової допомоги має певні особливості, в тому числі

стосовно умов і порядку надання безоплатної правової допомоги. Остання є однією з гарантій держави щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів громадян і полягає в наданні правової допомоги визначеним у законодавстві категоріям населення в порядку і на підставах, передбачених законом, за рахунок бюджетних коштів. Спосіб організації надання безоплатної правової допомоги за рахунок державного бюджету визначається місцевими умовами, серед яких – правові традиції, культура та доступний бюджет.

Вивчаючи нормативно-правові документи різних країн, починаючи з XVIII століття та до наших днів, стає зрозумілим, що деякі держави надають великого значення захисту прав та законних інтересів своїх громадян і гарантують це право, інші ж регламентують лише звернення до суду, інші ж загострюючи при цьому увагу на праві мати захист, а деякі держави у своїх Основних Законах взагалі не мають жодних спогадів про захист порушених прав громадян. З метою підтвердження цих слів та переконання у їх правильності, пропоную звернутися до Міжнародних актів про права людини.

Так, поправка VI Білля про права, що ратифікована 15 грудня 1791 року, статті якого доповнювали та змінювали Конституцію Об'єднаних Штатів, передбачала право звинуваченого на допомогу адвоката для свого захисту [4, с. 25].

Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року у статті 10 підкреслює лише рівність усіх людей перед законом та їх право бути захищеними законом [5, с. 40].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року пунктом 3 статті 2 частини II зобов'язав усі держави, що брали участь у вказаному Пакті:

- а) забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої порушені, що визнані даним Пактом, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинене особами, що діяли як офіційні особи;
- б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалася компетентними судовою, адміністративною або законодавчою владою або будь-яким іншим компетентним органом, що передбачається правовою системою держави, та розвивати можливості судового захисту [5, с. 54].

Вищенаведені положення відтворюються і у статті 13 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, що ратифікована в Україні Законом від 17.07.97, де зазначається, що «кожен, чиї права і свободи, викладені у цій Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, що діяли як офіційні особи» [5, с. 542].

Основні положення ООН про роль адвокатів, прийняті Восьмим Конгресом ООН від 1990 року вказують: «Будь-яка людина вправі звернутися допомогою до адвоката за своїм вибором для

підтвердження своїх прав і захисту в усіх стадіях кримінального процесу».

Виходячи з положень, що закріплені в Конституціях розвинутих країн світу, зрозуміло, що відношення до надання правової допомоги громадянам з метою захисту їх прав та законних інтересів є різним.

Так, у статті 24 Конституції Італії від 27 грудня 1947 року зазначається, що всі можуть у судовому порядку діяти з метою захисту своїх прав та законних інтересів. Захист є непорушним правом на будь-якій стадії процесу. А частина 3 даної статті підкреслює, що спеціальними закладами забезпечується можливість для малозабезпечених подавати позови та захищати себе у будь-якому суді.

Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 року статтею 24 передбачає можливість всіх громадян мати ефективний судовий захист при здійсненні своїх прав та законних інтересів; при цьому в жодному разі не може бути відмовлено у такому захисті. У частині 2 вказаної статті при зазначенні можливості будь-кого бути судимим лише судом, підкреслено можливість мати захист із використанням адвокатської допомоги.

Конституційним актом Канади від 1982 року у розділі «Судові гарантії» передбачено право на захист у разі безпідставних обшуків та арешту майна (пункт 8), позбавлення волі (пункт 9); у разі арешту чи затримання кожен має право невідкладно звертатися за допомогою до адвоката та бути поінформованим про це право (пункт 10) [2, с. 470].

А от у Конституції Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року частиною 4 статті 19 встановлено можливість будь-якої особи, права якої порушені, звернутися до суду [2, с. 162], проте не говориться при цьому про право отримання правової допомоги з метою захисту її порушених прав.

Конституція Японії від 03.03.1947 у статті 34 наголошує: ніхто не може бути затриманим або позбавлений волі, якщо йому не буде висунуто обвинувачення та надано право звернутися до адвоката [2, с. 446]. Частина 3 статті 37 цієї ж Конституції зазначає, що за будь-яких обставин звинувачений за кримінальною справою може звернутися за допомогою до кваліфікованого адвоката; у випадку, коли звинувачений немає можливості зробити це самостійно, адвокат призначається державою [2, с. 447].

У свою чергу Конституція Республіки Болгарія від 12 липня 1991 року також зазначає у статті 56, що кожний громадянин має право на захист, коли його права або інтереси порушені чи перебувають під загрозою. В державні установи він може з'являтися разом із захисником [3, с. 131]. Схожі пріоритети закріплені і в Конституційному Законі від 17 жовтня 1992 року про відносини між законодавчою та виконавчою владами Республіки Польща та про місцеве самоврядування, частина 2 статті 63 якого гласить: «Обвинуваченому надається право на захист. Обвинувачений може мати захисника на вибір або за призначенням» [3, с. 257].

Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 року у статті 48 вказує: «Кожному гарантується право на отримання кваліфікованої правової допомоги. У випадках, передбачених законом, правна допомога надається безоплатно» [3, с. 416]. Частина 1 статті 59 Конституції України: «Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, правна допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» [6, с. 287]. У Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року (стаття 62) вказано: «Кожен має право на правну допомогу для здійснення та захисту прав і свобод, у тому числі право користуватися у будь-який момент допомогою адвокатів та інших своїх представників у суді, інших державних органах, органах місцевого управління, на підприємствах, в установах, організаціях, громадських об'єднаннях та у відносинах із посадовими особами і громадянами. У випадках, передбачених законом, правна допомога надається за рахунок державних коштів.

Протидія наданню правової допомоги у Республіці Білорусь забороняється» [3, с. 99]. Дуже близькими за змістом з наведеними нормами конституцій Російської Федерації, України та Республіки Білорусь є положення, закріплені у конституціях Вірменії, Азербайджану та Казахстану. Так, стаття 20 Конституції Вірменії це положення формулює так: кожен має право на отримання юридичної допомоги. У передбачених законом випадках правна допомога надається за рахунок державних коштів. У статті 61 Конституції Азербайджану записано: кожен має право на отримання кваліфікованої правової допомоги. У передбачених законом випадках правна допомога надається безоплатно, за рахунок держави [4, с. 42]. Аналогічна формула міститься у статті 13 Конституції Казахстану: кожен має право на отримання кваліфікованої правової допомоги. У випадках, передбачених законом, правна допомога надається безкоштовно.

Конституція Республіки Молдова від 29 червня 1994 року статтею 26 вказує:

1. Право на захист гарантується.
2. Кожна людина має право самостійно реагувати законними способами на порушення своїх прав і свобод.
3. Протягом усього процесу сторони мають право користуватися допомогою адвоката, обраного або призначеного.
4. Втручання в дії осіб, що здійснюють захист у встановлених межах, карається законом [3, с. 198].

Аналізуючи вищенаведені норми можемо зробити висновок, що деякі країни, окрім гарантування права на забезпечення правової допомоги громадянам з метою захисту їх порушених чи оспорюваних прав і інтересів, надають таку допомогу безоплатно. Звичайно, право на безоплатну допомогу не є безумовним, а саме: безоплатна правна допомога надається тільки у випадках, передбачених законом.

Досліджуючи ці формулювання знаходимо певні відмінності. В одних випадках конституції

передбачають, що кожен має «право на правову допомогу» або ж має «право на кваліфіковану правову допомогу», а в інших передбачено «право на отримання правової допомоги» або «право на отримання кваліфікованої правової допомоги». У Конституції Російської Федерації замість положення «кожен має право на кваліфіковану правову допомогу» міститься формулювання «кожному гарантується право на кваліфіковану правову допомогу». В усіх згаданих конституціях установлено, що законом мають бути передбачені випадки, коли правова допомога надається «безоплатно», «безкоштовно», «за рахунок держави», «за рахунок державних коштів».

Питанню щодо створення системи надання правової допомоги належна увага приділена і Віденською декларацією, що ухвалена 25 червня 1993 року на Всесвітній конференції з прав людини. Пункт 27 розділу I зазначеної декларації наголошує, що ефективну систему засобів правового захисту для розгляду скарг у зв'язку з порушенням прав людини та з метою їх усунення слід створити кожній державі [5, с. 86].

Проблема створення діючої системи безоплатної правової допомоги в Україні є актуальною вже не один рік. Одним із пріоритетних завдань діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів на поточний рік є формування системи надання безкоштовної правової допомоги мало-забезпеченим верствам населення. Можливість одержання кожною особою безоплатної правової допомоги є важливим благом у будь-якому цивілізованому суспільстві.

Гарантоване статтею 59 Конституції України право кожного на безоплатну правову допомогу сьогодні реалізується лише через механізми Кримінально-процесуального кодексу. Решта осіб залишаються поза межами зазначеної гарантії та, відповідно, позбавлені реального доступу до правосуддя.

Хоча в Україні підготовлено проект Концепції формування системи безоплатної правової допомоги на основі іноземного досвіду у сфері надання безоплатної правової допомоги та аналізу умов і особливостей реалізації права на безоплатну правову допомогу. Ця Концепція була схвалена на засіданні Національної Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, а після цього – Указом Президента України від 09 червня 2006 року.

Концепцією встановлено загальні принципи формування і функціонування системи безоплатної правової допомоги в Україні, а також повного або часткового фінансування правової допомоги за рахунок коштів державного бюджету, передбачено шляхи створення ефективної системи безоплатної правової допомоги, організація її управління та фінансування, а також прописані послідовні етапи формування такої системи.

Міністерство юстиції та відповідно його територіальні органи визначені відповідальними за функціонування системи безоплатної правової допомоги.

На виконання положень зазначеної Концепції Міністерством юстиції України розроблено проект закону України «Про безоплатну правову допомогу». Проектом Закону пропонується визначити зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок його реалізації, підстави і порядок надання або відмови в наданні безоплатної правової допомоги тощо. При цьому проектом Закону розрізняються зміст і обсяг права на безоплатну первинну та безоплатну вторинну правову допомогу, а також суб'єкти права.

Міністерство юстиції України сьогодні здійснює потужну роботу з надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченим верствам населення.

Так, започатковано реалізацію пілотних проектів щодо створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги, в яких працюють адвокати та отримують плату за рахунок спонсорських коштів. Основним завданням таких проектів є апробація нової моделі отримання малозабезпеченими особами безоплатної правової допомоги. Адвокати надають громадянам, які підозрюються у вчиненні злочину або іншого правопорушення кваліфіковану правову допомогу з моменту затримання у відділі й до винесення остаточної ухвали у справі. Перший такий центр створено у м. Харкові в серпні 2006 року. У лютому 2007 року розпочав діяльність другий центр – м. Біла Церква Київської області.

Широко представлена робота юридичних клінік, що створені при вищих навчальних закладах відповідно до Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України, яке затверджено наказом Міністерства освіти і науки від 3 серпня 2006 року за № 592.

Реалізація окреслених Концепцією завдань здійснюється мережею громадських приймалень з надання безкоштовної правової допомоги мало-забезпеченим верствам населення, створених при органах юстиції, які покликані надавати правову допомогу з широкого кола правових питань. При органах юстиції з 2005 року створено та діють 22 громадські приймальні: при Головному (1) та територіальних управліннях юстиції (21). Громадські приймальні надають допомогу малозабезпеченим громадянам (пенсіонерам, інвалідам, особам із багатодітних сімей, ветеранам ВВВ та дітям війни, іншим категоріям) у формі усних консультацій, роз'яснень та при складанні документів правового характеру.

Окрім того, безоплатна правова допомога надається працівниками територіальних управлінь юстиції, які здійснюють виїзні громадські приймальні за участю приватних нотаріусів, на виконання наказу Міністерства юстиції України від 30.05.08 р. № 914/5.

Але слід зазначити, що завдяки вищевказаним заходам громадяни отримують лише первинну правову допомогу. Громадські приймальні не можуть надати повну правову допомогу, тобто супроводжувати справу громадянина у суді і допомагати йому до остаточного вирішення його питання. Оскільки громадські приймальні працюють

на громадських засадах, без прямого бюджетного фінансування.

Вивчення досвіду зарубіжних держав показує, що згадані проблеми в Україні не є унікальними. Однак на сьогодні в багатьох державах вони вирішені шляхом комплексного реформування системи надання безоплатної правової допомоги. Звичайно, реформування системи безоплатної правової допомоги в Україні потребує часу, узгодження законодавства з питань надання безоплатної правової допомоги із європейськими нормами та стандартами в галузі захисту прав

людини, накопичення та узагальнення досвіду діяльності експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги.

Для забезпечення можливості кожного громадянина безкоштовно отримати правові послуги, реалізувати свої права, а тим самим довести існування демократії в Україні першочерговим завданням є прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який би гарантував регламентоване статтею 59 Конституції України право кожного на безоплатну правову допомогу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гражданское право: Учебник. Ч. 1. изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ТЕИС, 1996. – С. 268-270.
2. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. 2-е изд., справ, и доп. – М.: Издательство БЕК. – 586 с.
3. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. правн. фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
4. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку, 2001. – 212 с.
5. Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1998. – 784 с.
6. Конституція України: Науково-практичний коментар В.Б. Аверьянов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво «Право». – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

Рецензенти: Колісниченко А.І. – д.і.н., професор;
Громадська Н.А. – к.політ.н., в.о. доцента.

© Шаталюк С.Д., 2009

Надійшла до редакції 10.09.2009 р.