

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Сахнюк В. В.,

здобувач вищої освіти третього рівня

Національного університету водного господарства та природокористування

Сахнюк В. В. Європейські стандарти адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу та національне законодавство.

У статті проаналізовано стандарти адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу. Зазначено, що таке право є невід'ємним правом кожного та гарантоване низкою міжнародних документів, в тому числі Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. Аналіз прецедентної практики Європейського суду з прав людини дозволив виділити такі основні порушення в організації процесу надання безоплатної правової допомоги: 1. Недостатня активність в інформуванні громадян про можливість отримати безоплатну правову допомогу та реалізувати своє право на захист. 2. Нечітке формулювання підстав відмови чи невмотивованість рішення про відмову у наданні безоплатної правової допомоги. 3. Несвоєчасність винесення рішення. 4. Відсутність можливості оскаржити відмову у наданні безоплатної правової допомоги. 5. Відсутність формального рішення, яке донесене до особи у відповідь на клопотання про надання юридичної допомоги.

З цих порушень сформовано такі вимоги до організації адміністративно-правового забезпечення безоплатної правової допомоги: 1. Національні інституції зобов'язані приймати рішення у відповідь на клопотання про надання безоплатної правової допомоги у встановлені строки, яке повинно бути чітко вмотивованим. 2. У національній системі повинен бути встановлений порядок оскарження відмови у наданні безоплатної правової допомоги. 3. Держава зобов'язана проводити активну інформаційну кампанію з метою повідомлення громадянам їх права на безоплатну правову допомогу.

Зроблено висновок про те, що загалом ці вимоги відтворені в національному законодавстві, однак на практиці потребують певного допрацювання з приводу часто формального підходу до відмови у наданні безоплатної правової допомоги та роботи над збільшенням поінформованості громадян, в тому числі тих, які перебувають у місцях позбавлення волі щодо їх права на отримання безоплатної правової допомоги.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, адміністративно-правове забезпечення, практика ЄСПЛ.

Sakhniuk V. European standards for administrative and legal enforcement of the right to free legal aid and national legislation.

The article analyzes the standards of administrative and legal support of the right to free legal aid. It is stated that this right is an inalienable right of everyone and is guaranteed by a number of international instruments, including the European Convention on Human Rights. The analysis of the case law of the European Court of Human Rights revealed the following main violations in the organization of the free legal aid process: 1. Insufficient activity in informing citizens about the possibility of receiving free legal aid and exercising their right to protection. 2. Vague wording of the grounds for refusal or unreasonableness of the decision to refuse in providing the free legal aid. 3. Untimely decision-making. 4. Lack of opportunity to appeal the refusal in providing free legal aid. 5. Lack of a formal decision communicated to the person in response to a request for legal assistance.

The following requirements for the organization of administrative and legal support of free legal aid are formed from these violations: 1. National institutions are obliged to make decisions in response to requests

for free legal aid in a timely manner, which must be clearly motivated. 2. The procedure for appealing against a refusal to provide free legal aid shall be established in the national system. 3. The state is obliged to conduct an active information campaign to inform citizens of their right to free legal aid.

It is concluded that these requirements are reflected in national legislation in general, but in practice they need some refinement on the formal approach to the denial of free legal aid. Also, it is recommended to work on citizens' awareness raise, including those imprisoned and their right to free legal aid.

Key words: free legal aid, administrative and legal support, ECHR practice.

Постановка проблеми. Право на правову допомогу, в тому числі безоплатну є невід'ємним правом кожного. Воно гарантоване низкою міжнародних документів, зокрема Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. За час дії конвенції Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) прийняті рішення, у справах, де заявники скаржаться на порушення їхнього права на безоплатну правову допомогу та сформовані рекомендації, які допоможуть уникнути помилок та покращити механізм адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу на національному рівні.

Стан опрацювання. Міжнародні та національні документи у сфері забезпечення права на безоплатну правову допомогу неодноразово аналізувалися науковцями, серед яких варто виділити дослідження проведені А. В. Богмою, С. В. Вилковим, Д. В. Гончаром, А. В. Коршенком, С. О. Кідаловим, О. І. Коровайко, С. В. Оверчуком, О. Г. Яновською та іншими.

Метою статті є аналіз практики ЄСПЛ та національного законодавства в частині адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу.

Виклад основного матеріалу. В межах нашого дослідження під стандартами адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу слід розуміти фундаментальні положення, що стосуються організації процесу надання безоплатної правової допомоги та діяльності держави в цьому напрямку та взаємодії суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, закріплені у нормах та принципах міжнародного права з метою ефективного нормативного регулювання в національних системах.

Як відзначає С. В. Оверчук, забезпечення справедливості і ефективності процедур вирішення питання про надання субсидованої юридичної допомоги, розглядається Судом з прав людини як позитивний обов'язок держави [4, с. 4]. Забезпечення реалізації права на безоплатну правову допомогу у відповідності до конкретизованих умов її надання, вимагає впровадження державою ефективного правового механізму, заснованого на європейських стандартах. Страсбурзький суд вимагає, щоб умови надання допомоги за рахунок держави були досить чітко визначені, а процедура розгляду запиту на допомогу була прозорою і зрозумілою громадянам [4, с. 5]. Аналіз прецедентної практики ЄСПЛ дозволяє виділити такі основні порушення в організації процесу надання безоплатної правової допомоги:

1. Недостатня активність в інформуванні громадян про можливість отримати безоплатну правову допомогу та реалізувати своє право на захист. Так, у справі «Талат Тунч проти Туреччини» (Talat Tunc v Turkey), 32432/96, 27 березня 2007 року суд зазначає, що «перешкоди, які стояли на шляху ефективного дотримання прав на захист можна було подолати, якби національні органи, усвідомлюючи труднощі, з якими мав справу заявник, діяли активніше в напрямку забезпечення того, щоб заявник дізнався про можливість вимагати для себе безкоштовного адвоката за призначенням. Однак органи влади виявили пасивність, тим самим нехтуючи своїм обов'язком забезпечити рівність сторін в судовому процесі...» [1, с. 367].

2. Нечітке формулювання підстав відмови чи невмотивованість рішення у відмові у наданні безоплатної правової допомоги. У справі «Табор проти Польщі» (Tabor v Poland), 128825/02, 27 липня 2006 року ЄСПЛ постановив порушення Статті 6 (1) у випадку, коли суд другої інстанції відхилив клопотання заявника про надання йому безоплатної правової допомоги для підготовки касаційної скарги. ЄСПЛ дійшов висновку, що клопотання заявника про надання йому безоплатної правової допомоги не було розглянуто з необхідною мірою сумлінності, оскільки суд другої інстанції не зазначив підстав своєї відмови [6].

3. Несвоєчасність винесення рішення. У цій же справі «Табор проти Польщі» (Tabor v Poland), 128825/02, 27 липня 2006 року ЄСПЛ звернув увагу на те, що рішення було доведено до заявника через місяць після закінчення терміну на подачу скарги, що позбавило його можливості реалізувати своє право на оскарження такого рішення [6].

Ще двома порушеннями адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу, які прямо не вказуються, однак автоматично випливають з прецедентної практики ЄСПЛ є:

4. Відсутність можливості оскаржити відмову у наданні безоплатної правової допомоги.

5. Відсутність формального рішення, яке донесене до особи у відповідь на клопотання про надання юридичної допомоги.

З цих порушень можна сформулювати основні вимоги до організації адміністративно-правового забезпечення безоплатної правової допомоги:

1. Національні інституції зобов'язані приймати рішення у відповідь на клопотання про надання безоплатної правової допомоги у встановлені строки, яке повинно бути чітко вмотивованим.

2. У національній системі повинен бути встановлений порядок оскарження відмови у наданні безоплатної правової допомоги.

3. Держава зобов'язана проводити активну інформаційну кампанію з метою повідомлення громадянам їх права на безоплатну правову допомогу.

Співвідносячи норми національного законодавства з вимогами міжнародних стандартів до адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу, варто зазначити наступне:

По-перше, в Україні створена система надання безоплатної правової допомоги. Початок її побудови випав на 2011 рік і пов'язаний з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Також варто зазначити, що впровадження названого Закону України проводився поетапно – спочатку з моменту набрання чинності (08.07.2011 р.) усі особи, які перебувають під юрисдикцією України включно з іноземцями та особами без громадянства, отримали можливість реалізувати право на безоплатну первинну допомогу, з 01.01.2013 р. отримали доступ до вторинної правової допомоги затримані, арештовані, підозрювані та обвинувачені, і з 01.07.2015 р. безоплатна правова допомога надається в цивільних та адміністративних справах. Прийняття Закону дозволило отримати правову базу та інституційний механізм для реалізації закріпленого ст. 59 Конституції України права кожного на правову допомогу [2, с. 134-135.].

По-друге, згадуваний вище Закон передбачає, що у випадку звернення про надання безоплатної первинної правової допомоги органи виконавчої влади та місцевого самоврядування зобов'язані надати такі послуги протягом 30 календарних днів з дня надходження звернення. Якщо у зверненні особи міститься лише прохання про надання відповідної правової інформації, така правова допомога надається не пізніше п'ятнадцятиденного терміну з дня отримання звернення. У разі звернення особи про надання одного з видів безоплатної вторинної правової допомоги Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги зобов'язаний протягом десяти днів з дня надходження звернення прийняти рішення щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги. Якщо особа не має підстав для отримання безоплатної вторинної правової допомоги, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги приймає рішення про відмову в наданні безоплатної вторинної правової допомоги і надсилає копію цього рішення особі, яка звернулася про надання такої допомоги, з одночасним роз'ясненням порядку оскарження рішення про відмову в наданні безоплатної вторинної правової допомоги [5].

Підставами відмови у наданні безоплатної вторинної правової допомоги є: 1) особа не належить до жодної з категорій осіб, яким гарантоване право на безоплатну вторинну правову допомогу; 2) особа подала неправдиві відомості або фальшиві документи з метою віднесення її до однієї категорій осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу; 3) вимоги особи про захист або відновлення її прав є неправомірними; 4) особі раніше надавалася безоплатна вторинна правова допомога з одного і того ж питання; 5) особа використала всі національні засоби правового захисту у справі, з якої звертається за наданням безоплатної вторинної правової допомоги [5].

Також відповідно до статті 31 Закону дії та бездіяльність посадових і службових осіб, які порушують порядок та строки розгляду звернень про надання безоплатної правової допомоги, надання неякісної правової допомоги можуть бути оскаржені в установленому законом порядку до суду та в адміністративному порядку.

Отже, у законодавстві передбачений чіткий порядок розгляду клопотань про надання безоплатної правової допомоги, що цілком відповідає європейським стандартам.

По-третє, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» передбачає порядок оскарження відмови у наданні безоплатної правової допомоги, який повідомляється заявнику разом з рішенням про відмову. Відмова органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, установи у наданні безоплатної первинної правової допомоги, службових та посадових осіб у наданні первинної правової

допомоги може бути оскаржена в установленому законом порядку до суду. Рішення Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги про відмову в наданні безоплатної вторинної правової допомоги може бути оскаржена в установленому законом порядку до суду. Позовна заява подається в порядку адміністративного судочинства до окружного адміністративного суду за вибором позивача за місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача [3].

В той же час на практиці тут виникають певні проблемні питання. Вибірковий аналіз судових рішень, винесених у справах адміністративного судочинства протягом 2020 року за позовами до центрів з надання вторинної правової допомоги, дозволяє побачити, що досить часто позивачі оскаржують саме відмову у наданні такої допомоги. Так, для прикладу, суд визнав неправомірною відмову місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у наданні безоплатної вторинної правової допомоги за зверненням відповідача (особи, яка відбуває покарання у виді довічного позбавлення волі) з підстав, що ним не в повному обсязі надано документи, а саме: відсутній супровідний лист установи виконання покарань [7].

У іншій справі позивачу було відмовлено у наданні безоплатної вторинної правової допомоги у зв'язку з тим, що вимоги особи про захист або відновлення її прав були неправомірними, а саме законом не передбачений окремий вид правової послуги щодо здійснення представництва у державних органах. Також центром було вказано, що у відповідача відсутні підстави для виплати адвокату винагороди за надання правової допомоги в разі представництва інтересів у державних органах. Відповідач стверджував, що чинне законодавство визначає право працівників місцевих центрів надавати безоплатну вторинну правову допомогу лише в судах у визначеній категорії справ. Оскільки спірні правовідносини виникли у зв'язку з необхідністю представництва позивача під час проведення службового розслідування в державному органі, де вона несла службу, порушене нею питання в заяві не пов'язане із забезпеченням її доступу до правосуддя та перебуває за межами процесуального законодавства. Також відповідач наголошував, що питання надання громадянам правової допомоги є його дискреційним повноваженням.

Проаналізувавши викладені норми законодавства суд дійшов висновку, що діяльність адвоката, у т.ч. під час надання вторинної правової допомоги не обмежується виключно представництвом клієнта в суді, а прохання особи на надання їй професійної правничої допомоги під час проведення службового розслідування щодо неї не суперечить вимогам законодавства. Відповідно, заява про надання правової допомоги для представництва інтересів особи в державному органі не суперечить жодній нормі законодавства [8]. Як видно з цих судових рішень центри з надання безоплатної правової допомоги досить часто формально підходять до питання відмови у наданні безоплатної вторинної правової допомоги.

Ще одним проблемним аспектом є непоінформованість про право на безоплатну правову допомогу. На це питання у своїй щорічній доповіді за 2020 рік звернув увагу і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який зазначив, що «...переважна більшість осіб, які перебувають у місцях несвободи, належать до переліку суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу. Проте за результатами моніторингових візитів встановлено, що у більшості відвіданих місць несвободи правова допомога утримуваним не забезпечена на належному рівні, зокрема, через їх необізнаність та відсутність наочної інформації про діяльність правозахисних інституцій... Підопічні не обізнані про можливість самостійного звернення до суду з питань поновлення дієздатності, на інформаційних стендах не викладено інформацію в доступній формі про права осіб з інвалідністю, номери гарячих ліній, посадових осіб, зокрема Уповноваженого та центрів з надання безоплатної правової допомоги, до яких може звернутися особа із розладами психіки. Загалом 90% підопічних у закладах соціального захисту не отримують належну правову допомогу [9].

Висновки. Аналіз практики Європейського суду з прав людини, дозволяє сформулювати основні вимоги щодо адміністративно-правового забезпечення права на безоплатну правову допомогу, серед яких: 1. Національні інституції зобов'язані приймати рішення у відповідь на клопотання про надання безоплатної правової допомоги у встановлені строки, яке повинно бути чітко вмотивованим. 2. У національній системі повинен бути встановлений порядок оскарження відмови у наданні безоплатної правової допомоги. 3. Держава зобов'язана проводити активну інформаційну кампанію з метою повідомлення громадянам їх права на безоплатну правову допомогу. Загалом ці вимоги відтворені в національному законодавстві, однак на практиці потребують певного допрацювання з приводу часто

формального підходу до відмови у наданні безоплатної правової допомоги та роботи над збільшенням поінформованості громадян, в тому числі тих, які перебувають у місцях позбавлення волі щодо їх права на отримання безоплатної правової допомоги.

Список використаних джерел:

1. Джеремі Макбрайд Європейська конвенція з прав людини та кримінальний процес. Київ: «К.І.С.», 2010 576 с.
2. Кідалов С. О. Вплив практики Європейського суду з прав людини на доступ осіб до системи безоплатної правової допомоги в Україні. *Право, людина, довкілля*. 2020. С. 130-139.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
4. Оверчук С. В. Умови надання безоплатної правової допомоги в контексті прецедентної практики Європейського суду з прав людини. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2016. № 1 (13). С. 1-43.
5. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>
6. Рішення по справі Tabor v. Poland, № 12825/02, 2006. URL: <http://www.echr.coe.int/>.
7. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 02 вересня 2020 року №460/4046/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91334522>
8. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 10 лютого 2020 року № 580/4168/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87471585>
9. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2020 рік. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: https://ombudsman.gov.ua/files/2021/zvit_2020_rik_.pdf