
РАЗВИТИЕ ИНТЕГРИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ БЕСПЛАТНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В УКРАИНЕ

Александр Черчатый

Кандидат наук по государственному управлению,
Региональный центр предоставления бесплатной правовой
помощи, Полтава (Украина)

Аннотация. В статье анализируется процесс обеспечения защиты прав граждан. Подчеркивается его актуальность и необходимость интегрирования усилий органов власти, бизнеса, институций гражданского общества. Прослежены этапы становления системы бесплатной правовой помощи в Украине, его нормативное, организационное и информационное обеспечение. На примере Полтавской области показаны направления развития интегрированной системы бесплатной правовой помощи.

Ключевые слова: Украина, система бесплатной правовой помощи, интегрирование, защита прав граждан, государственные гарантии

Annotation: *The article analyzes the process of ensuring the citizens' rights protection. It emphasizes the topicality of this process as well as the need to integrate the efforts of government bodies, business, and civil society institutions. The stages of free legal aid system formation in Ukraine, its regulatory, organizational and information support are traced. The example of the Poltava region illustrates the directions of an integrated free legal aid system development.*

Keywords: *Ukraine, free legal aid system, integration, protection of citizens' rights, state guarantees*

Проблема защиты прав граждан особенно актуальна в условиях трансформации общества, что подтверждается опытом Украины. Согласно статье 3 Конституции Украины (1996) права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства.

В ст. 59 Конституции Украины отмечено, что каждый имеет право на правовую помощь. В случаях, предусмотренных законом, эта помощь предоставляется бесплатно.

Существенными являются обязательства Украины перед международными организациями, членом которых она является. Их решения и предложения имеют важное значение для демократического развития Украины. Так, в Докладе Мониторингового комитета Совета Европы «Выполнение обязанностей и обязательств Украины» (Документ № 10676, 5 октября 2005 года) отмечено масштабный план реформ новой власти. Вместе с тем, Парламентская ассамблея призвала органы власти Украины улучшить доступ к правосудию путем внедрения системы бесплатной правовой помощи в соответствии со стандартами Совета Европы и практикой Европейского Суда по правам людини^{13.13}. [1]

В последующие годы в течение достаточно короткого времени в Украине была создана система оказания бесплатной правовой помощи. Основными этапами этого процесса стали: принятие Закона Украины «О бесплатной правовой помощи» (2011); создание нового органа - Координационного совета (2012), обеспечение доступа к БВПД по уголовным производствам - осуществление защиты (2013), обеспечение качества предоставления БВПД по уголовным производствам (2014),

обеспечение доступа к БВПД по гражданским и административным делам - осуществление представительства интересов в суде (2016); обеспечение качества предоставления БВПД по гражданским и административным делам (от 2016), усиление правовой способности территориальных общин (от 2016).

Процесс децентрализации публичного управления предусматривает усиление способности территориальных общин во всех сферах их деятельности. Важным является развитие правовой способности территориальных общин, включая как поиск и активизацию внутренних ресурсов, так и создание внешних предпосылок для эффективной их реализации.

Бесплатная правовая помощь (БПД) гарантируется государством и предоставляется за счет средств Государственного бюджета Украины, местных бюджетов и других источников [2]. В 2015 году созданы местные центры для обеспечения доступа к бесплатной вторичной правовой помощи по гражданским и административным делам, а в 2016 году - во всех районах области начали работать бюро правовой помощи, что облегчило доступ граждан и улучшило качество предоставления такой.

Существенным стало сотрудничество с иностранными и международными партнерами, позволяющее использовать их финансовую и техническую помощь в рамках отдельных программ. Среди таких институтов - Совет Европы, Европейский Союз, ОБСЕ, Департамент иностранных дел, торговли и развития Канады, Канадское бюро международного образования, Агентство США по международному развитию (USAID), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный фонд «Возрождение» и другие учреждения.

Особенностью украинской системы БПД, которая отличает ее от других подобных систем, например - болгарской [3], является создание административного блока, к ведению которого отнесены организационное и финансовое обеспечение оказания юридической помощи и широкое проведение праворазъяснительной деятельности. Кроме того, система правовой помощи становится узловой частью интегрированной системы защиты прав граждан путем предоставления им бесплатной первичной и вторичной правовой помощи и проведения праворазъяснительной работы.

Приведенные выше данные свидетельствуют как о количественном, так и о качественном развитии системы. Реализуется задача постепенного перехода от модели чистой правовой помощи к модели усиления правовой способности территориальных общин. Система правовой помощи выступает в этом процессе интегрирующим фактором, что подтверждается на примере Полтавской области, где действуют Региональный центр по предоставлению БВПД, четыре местных центра и 23 бюро правовой помощи

Работа системы БПП неоднократно изучалась экспертами. 15 сентября 2016 в отчете Совета Европы по результатам оценки системы бесплатной правовой помощи в Украине в свете стандартов и передового опыта Совета Европы принято опыт работы Регионального центра в Полтавской области и рекомендовано для использования в других областях [4]. Работе с адвокатами в Полтавской области уделяется особое внимание. Так, создан Консультативно-совещательный совет при Региональном центре по предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи в Полтавской области (далее - Консультативно-совещательный совет), который является постоянно действующим совещательным органом Регионального центра, образуется им для обеспечения качественного осуществления своих полномочий. Разработан и совершенствуется порядок распределения дел между адвокатами, предоставляющих бесплатную вторичную правовую помощь и Порядок организации работы по принятию и проверки Актов предоставления бесплатной вторичной правовой помощи. Эти документы позволили сделать процедуры распределения дел и оплаты труда адвокатов прозрачными и понятными.

На наш взгляд, важно учитывать задачу создания интегрированной системы правовой помощи, включая собственно систему бесплатной правовой помощи, органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные институты. Именно система БПД должен быть интегрирующим фактором в вопросах обеспечения роста правовой способности территориальных общин и защиты прав граждан.

В 2017 году в результате внесения изменений в закон Украины «О бесплатной правовой помощи» [3] значитель-

но расширен контингент лиц, имеющих право на вторичную правовую помощь, углубленно работу с льготными категориями граждан, особенно с участниками АТО и внутривыселившимися лицами.

В 2017 году адвокатам системы БПД в Полтавской области Региональным центром выдано 5889 поручений в уголовном процессе (2015 год - 4167, 2016 год - 4567), местными центрами выдано более 1800 поручений в административном и гражданском процессах и предоставлены консультации почти 29 000 граждан региона .

Важным направлением интегрирования системы является установление и развитие постоянных рабочих отношений с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными институтами. Региональным центром подписаны соглашения о сотрудничестве с ОГА, областным советом, высшими учебными заведениями, общественными организациями. Кроме того, местными центрами в каждом районе подписаны соглашения с РГА и районными советами, что способствует объединению усилий для обеспечения защиты прав граждан. Таким образом учитывается перспектива развития гражданского общества в Украине, проведение реформ с целью европеизации государства, формирование современной системы публичного управления и тому подобное.

С целью повышения общего уровня правовой культуры и совершенствование системы правового образования населения, приобретение гражданами необходимого уровня правовых знаний, формирование у них уважения к праву специалистами системы бесплатной правовой помощи в Полтавской области проводилась системная работа по инициированию и методического обеспечения принятия и реализации программ правового образования как отдельного направления интегрирования системы БПД в систему правопросвещения органов власти.

Региональным и местными центрами по предоставлению БВПД в Полтавской области разработаны и переданы органам местного самоуправления проекты программ и обеспечено их правовое сопровождение. Количество принятых программ и размеры их финансирования являются показателями при оценке работы местных центров и бюро правовой помощи.

На Полтавщине состоянием мая 2018 принята областная, 25 районных, 3 городских и 56 поселковых и сельских программ правового образования, которыми предусмотрено выделение средств для реализации основных мероприятий право просвещения и оказания правовой помощи.

Программы правового образования включают и пункты, которые не предусматривают финансирования и исполнителями или соисполнителями которых специалисты системы БВПД (анализ правового образования населения; семинары-практикумы для ответственных работников органов власти, руководителей юридических служб предприятий, учреждений, организаций, обеспечение правообразовательной работы среди дошкольников, школьной и студенческой молодежи и т.д.). Важным направлением реализации программ правового образования и правовой помощи является работа по разработке методических материалов на правовую тематику.

Программы являются важной частью интеграции с органами местного самоуправления и позволяют углубить сотрудничество с органами власти, включая объединенные территориальные общины и построить ее на качественно новом уровне, что облегчается благодаря финансированию в рамках программ запланированных мероприятий.

В рамках областной программы Региональный центр инициировал проведение совместно с партнерами кустовых семинаров на тему «Актуальные вопросы усиления правовой способности территориальных общин» и круглых столов. Участниками кустовых семинаров является поселковые, сельские председатели, секретари сельских и поселковых советов, государственные служащие, должностные лица ОМС, председатели и члены общественных советов при райгосадминистрациях. Программа кустовых семинаров предусматривает освещение правовых и социальных вопросов, которые являются наиболее актуальными в настоящее время. Проведенное сотрудниками РЦ анкетирование участников семинаров свидетельствует о необходимости их проведения с привлечением представителей правоохранительных органов, представителей уполномоченного по правам человека, руководителей структурных подразделений ОГА и территориальных подразделений центральных органов власти.

Следующим важным этапом праворазъяснительной работы становится содействие усилению правовой способности объединенных территориальных общин, проведение кустовых семинаров для юристов и депутатов местных советов.

Работа с партнерами (общественными институтами, органами местного самоуправления, органами государственной власти, научными и учебными заведениями) рассматривается Региональным и местным центрами по предоставлению БВПД в Полтавской области как неременная составляющая и дополнительный ресурс для достижения поставленных задач.

На наш взгляд, перспективным является изучение и внедрение зарубежного опыта реформ. Эта работа осуществляется на Полтавщине путем реализации научно-практического проекта Региональным центром совместно с партнерами и помогает при выборе и реализации направлений, форм и методов развития системы правовой помощи.

Важно также изучать и показывать поддержку развития системы бесплатной правовой помощи в Украине со стороны мирового сообщества. Так, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по результатам Доклады о ситуации с правами человека в Украине рекомендует международному сообществу: «Продолжить оказывать техническую помощь для дальнейшего развития системы бесплатной правовой помощи в соответствии с международными стандартами в области прав человека» [5.- с.47]

Опыт работы Регионального центра по предоставлению БВПД в Полтавской области убедительно свидетельствует о необходимости создания интегрированной системы бесплатной правовой помощи и объединения ресурсов для защиты прав граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доповідь Моніторингового комітету Ради Європи. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною (Документ № 10676, 5 жовтня 2005 року) <http://khpg.org/index.php?id=1133197691>

2. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 №3460-VI// Спосіб доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

3. Лахижа М.І. Становлення та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги в Республіці Болгарія/М.І. Лахижа// Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення. Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції (09 жовтня 2015 р. м. Дніпропетровськ).-Дніпропетровськ.- 2015.- с. 37-39

4. Рада Європи надала оцінку системі безоплатної правової допомоги в Україні: висновки та рекомендації //Спосіб доступу// <http://legalaid.gov.ua/ua/component/content/article/137-novyny/veresen-2016/1836-rada-yevropy-nadala-otsinku-systemi-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-v-ukraini-vysnovky-ta-rekomendatsii>

5. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні. 16 травня - 15 серпня 2017 року. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини . -2017, - 47 с.