

УДК 346.6(037)

**ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ВИТРАТ
НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ**

**AN ORDER OF FINANCING OF CHARGES
IS FOR FREE LEGAL AID IN UKRAINE**

Сірош Д.М.,
здобувач

Київського міжнародного університету

Стаття присвячена висвітленню питань процесу фінансування безоплатної правової допомоги. Наведено авторське розуміння стадій такого процесу та погляд на їх змістовне наповнення. Залежно від виду безоплатної правової допомоги розглянуті ризики щодо її фінансування. Запропоновані напрями удосконалення правового регулювання фінансування безоплатної правової допомоги.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, безоплатна первинна правова допомога, безоплатна вторинна правова допомога, фінансування, витрати, порядок фінансування.

В статье раскрываются вопросы финансирования бесплатной правовой помощи. Представлено авторское понимание стадий этого процесса и взгляд на их содержательное наполнение. В зависимости от вида бесплатной правовой помощи рассмотрены риски относительно ее финансирования. Предложены направления усовершенствования правового регулирования финансирования бесплатной правовой помощи.

Ключевые слова: бесплатная правовая помощь, бесплатная первичная правовая помощь, бесплатная вторичная правовая помощь, финансирование, расходы, порядок финансирования.

The questions of financing of free legal aid open up in the article. The author understanding of the stages of this process and look is presented to their rich in content filling. Depending on the type of free legal aid, risks are considered in relation to its financing. Directions of improvement of the legal adjusting of financing of free legal aid are offered.

Key words: free legal aid, free primary legal aid, free second legal aid, financing, charges, order of financing.

Постановка проблеми. У сучасній філософській, соціологічній, юридичній літературі склались стійкі уявлення про ефективність системного підходу до дослідження явищ оточуючої дійсності, адже, відповідно до методології загальної теорії систем, кожне явище розглядається як більш-менш складна система [1, с. 161]. Не є виключенням і фінансування безоплатної правової допомоги, яке уявляється як певний структурований процес, вивчення елементів якого дозволяє сформулювати концептуальне цілісне уявлення про це явище. Тому наразі важливим є з'ясування послідовності вчинення певних дій, спрямованих на бажаний результат – оплату гарантованої державою правової допомоги. Такі дії об'єднуються терміносистемою «порядок», під яким у загальному значенні розуміють «гармонійний, очікуваний, передбачуваний стан або розташування чого-небудь; розташування елементів у послідовності» [2].

Стан дослідження. Порядок надання безоплатної правової допомоги розкрито в спеціальному законодавчому акті України [3], йому приділено певну увагу в наукових доробках різного спрямування (Є.Ю. Бова, О.В. Пудова, М.В. Стаматіна та інші) і методично-навчальній літературі. Разом із тим механізм фінансування видатків на таку допомогу залишається майже не дослідженим, насамперед із позиції теорії фінансового права, що актуалізує обраний напрям дослідження. Для розуміння порядку фінансування безоплатної правової допомоги необхідно звернутись як до відповідних законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, а також до розроблених наукою механізмів визначення обсягів таких витрат.

Виклад основного матеріалу. Фінансування витрат на ту чи іншу державну програму передбачає послідовність виконання певних дій і прийняття рішень, тобто елементи цього процесу відповідним чином упорядковані, організовані і їх побудова відрізняється ієрархічністю, що вказує на системність цього явища. Зміст діяльності з фінансування безоплатної правової допомоги дозволяє виділити такі стадії цього процесу: 1) складання проекту програми фінансування видатків на безоплатну правову допомогу; 2) затвердження програми фінансування видатків на безоплатну правову допомогу розпорядником коштів; 3) безпосереднє фінансування витрат на безоплатну правову допомогу (відпуск коштів); 4) звітування відповідальних осіб щодо стану фінансування видатків на безоплатну правову допомогу. У сукупності ці стадії відображають порядок фінансування.

Процес фінансування починається зі складання відповідної бюджетної програми за формою і правилами, визначеними на нормативно-правовому рівні [4; 5]. Бюджетні програми, у яких відповідальним виконавцем визначено Координаційний центр з надання правової допомоги, а головним розпорядником коштів – Міністерство юстиції України, розробляються, по-перше, для забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги і, по-друге, для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів із надання безоплатної вторинної

правової допомоги (за різними КПКВК ДБ). Програми «Забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги» і «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів із надання безоплатної вторинної правової допомоги» передбачають однакові показники, які враховуються під час її підготовки: затрати, продукт, ефективність, якість; але з різним змістовним наповненням. Недоліком першої визначено відсутність мети і завдань програми, а другої – нечітка вказівка на напрями використання бюджетних коштів, що в першому і другому випадках не узгоджується з приписами відповідних нормативно-правових актів, які регулюють питання складання таких програм. Також, зважаючи на повноваження Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги, закріплені в п. 13 положення про нього [6], до показників, які враховуються під час розробки розглядуваної бюджетної програми, не віднесено: підвищення професійного рівня працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та спеціалізованих установ, які надають первинну правову допомогу, та працівників центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги (виокремлено лише підвищення професійного рівня адвокатів); методичне забезпечення і консультаційну підтримку з питань надання безоплатної правової допомоги органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також утворених ними спеціалізованих установ та громадських приймалень із надання безоплатної первинної правової допомоги; надання роз'яснень щодо застосування законодавства у відповідній сфері; впровадження нових стандартів і процедур у сфері надання безоплатної правової допомоги з урахуванням світової практики; проведення наукових досліджень і прикладних розробок науково-дослідних тем у сфері надання безоплатної правової допомоги.

Схожі структурні вимоги висуваються і до програм місцевих бюджетів, однак здебільшого ігнорується на практиці в частині вказівки на мету і завдання програми, що не узгоджується із Правилами складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання. Метою бюджетної програми в досліджуваній сфері є забезпечення формування та функціонування системи безоплатної первинної правової допомоги, а завданнями (залежно від обґрунтованих потреб населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці): утворення (функціонування) комунальної установи з надання безоплатної первинної правової допомоги чи проведення конкурсу щодо залучення юридичних осіб приватного права до надання такої допомоги, чи розробка програми про залучення до надання безоплатної первинної правової допомоги адвокатів, інших фахівців у галузі права на договірній основі.

Фінансування видатків на безоплатну первинну правову допомогу залежить від обраного органом місцевого самоврядування варіанту її надання: спеціалізованою комунальною установою чи громадською приймальною, або юридичною особою приватного права (на конкурсній основі) чи фізичною особою

(адвокатом, іншим фахівцем у галузі права), з якими укладено відповідну угоду. Варто зауважити, що порядку оплати праці осіб (як фізичних, так і юридичних (приватного права), які надають безоплатну первинну правову допомогу, на відміну від адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, на нормативно-правовому рівні приділено неналежну увагу (щодо таких адвокатів визначено порядок та умови укладання контрактів, механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті на оплату їх праці, що включає, зокрема, і відповідні розрахунки [7; 8]). Враховуючи те, що праця фізичних і юридичних осіб (приватного права) ґрунтується на договірних засадах з органом місцевого самоврядування, то доцільним видається розробка і затвердження на рівні профільного міністерства типового порядку укладання контрактів із такими особами і порядку оплати їх праці (з однаковими підходами до методики розрахунків), на основі якого ухвалюватимуться відповідні механізми на місцях.

Основою прийняття рішення щодо обсягів фінансування безоплатної правової допомоги як на державному, так і на місцевому рівнях є їх економічне обґрунтування, зокрема з використанням програмно-цільового методу формування бюджетів. Останній підданий і нормативно-правовому врегулюванню, і значній кількості наукових досліджень [9]. Стратегічні плани Міністерства юстиції України (розроблені за участю Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги) як головного розпорядника коштів на фінансування безоплатної правової допомоги (а на місцях – органів місцевого самоврядування) знаходять відображення в плануванні (прогнозуванні) видатків у середньостроковій перспективі. Це свідчить про процес розроблення завдань на вказаний період та відповідних програм надання безоплатної правової допомоги з оцінкою необхідних обсягів ресурсів, на підставі прогнозу надходжень до бюджету та пріоритетів видаткової політики держави (тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці) у сфері безоплатної правової допомоги, виходячи також із фінансових можливостей.

Безпосереднє фінансування витрат на безоплатну правову допомогу, як третя стадія цього процесу, передбачає механізм відпуску (передачі) визначених коштів головним їх розпорядникам із державного і місцевого бюджетів та отримання грошових коштів суб'єктами надання такої допомоги згідно з кошторисними розрахунками. Основними учасниками цієї стадії є: головний розпорядник грошових коштів, відповідальний виконавець бюджетної програми з надання безоплатної правової допомоги, Державна казначейська служба України (її територіальні відділення). Зазначену стадію процесу фінансування можна поділити на три основні етапи: цільове надходження грошових коштів на рахунки головних розпорядників, перерозподіл коштів між відповідальними виконавцями бюджетних програм із надання безоплатної правової допомоги і виплата грошей безпосереднім надавачам правових послуг. Процедура відпуску коштів із бюджетів різних рівнів має

нормативно-правове закріплення в Бюджетному кодексі України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України.

Особливості використання коштів на оплату праці адвокатів при наданні ними безоплатної вторинної правової допомоги врегульовані окремою постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 р. [8], якою визначено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів із надання безоплатної вторинної правової допомоги». Відповідальними за таку оплату праці адвокатів визначено Координаційний центр з надання безоплатної правової допомоги та його територіальні відділення на місцях. Питання ж оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, юридично ґрунтуються на положеннях постанови Кабінету Міністрів України від 14.09.2014 р. – 465 [10], що набрала чинності 24.10.2014 р., а фактично – постанови уряду від 18.04.2012 р. – 305 [11] з однаковою назвою постанови, оскільки перша передбачає значні обсяги фінансування праці адвокатів і дія її окремих положень, зокрема п. 2, відтерміновується.

Новий порядок використання коштів на оплату праці адвокатів під час надання ними безоплатної вторинної правової допомоги вже зазнав деяких змін (постанова Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. – 192 [8]), що мають на меті поєднання особливостей часових рамок бюджетного процесу та кримінального провадження. Внесеними змінами передбачається, що бюджетні кошти використовуватимуться як для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу протягом поточного бюджетного періоду, так і для адвокатів, які почали надавати таку допомогу до початку поточного бюджетного періоду й надавали її до виникнення передбачених законом підстав для припинення надання безоплатної вторинної правової допомоги. Це нівелює проблемні ситуації зі своєчасною оплатою праці адвокатів, які виникали у випадках, коли адвокат надавав правову допомогу більше одного року або якщо відповідні платіжні документи надійшли від адвоката із запізненням.

Звітуванням щодо використання коштів для надання безоплатної правової допомоги завершується процес її фінансування. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм, подані за встановленою нормативно-правовими документами формою [4; 5], визначають фактичні результативні показники бюджетних програм та разом з офіційною державною статистичною, фінансовою, бюджетною та іншою звітністю за відповідний бюджетний період, а також висновками про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, використовуються для оцінки ефективності бюджетних програм.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз порядку здійснення фінансування в досліджуваній сфері дозволяє констатувати належний рівень його нормативно-правового урегулювання, насамперед у напрямі безоплатної вторинної правової допомоги. На місцях органи місцевого самоврядування самі визначають із дозволених законом варіантів способи надання безоплатної первинної правової допомоги в їх адміністративно-територіальній одиниці, виходячи, зокрема, й із можливостей її фінансування. При цьому порядки надання такої допомоги затверджуються тим чи іншим органом (установою) зазвичай на рівні області (наприклад, в управлінні юстиції, управлінні Держземагентства, облдержадміністрації тощо), рідше – району і такі порядки передбачають організацію надання безоплатної первинної правової допомоги, уникаючи питання її фінансування.

Вважаємо, що з точки зору додержання принципів фінансування найбільш вдалим у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги є варіант проведення щорічного муніципального конкурсу проєктів для суб'єктів права щодо надання такої допомоги (юридичних осіб приватного права, громадських організацій): грантодавець (орган місцевого самоврядування) окреслює мету та пріоритети конкурсу, вимоги до учасників, умови фінансування і терміни прийому пропозицій. Практика показує, що така система об-

ходить місцевим бюджетам значно дешевше, ніж створення штатної одиниці для надання консультацій у міській чи селищній раді. Експерти порталу «Правовий простір» порахували, що створення штатної одиниці місту середньої величини (районний центр обласного підпорядкування) місцевому бюджету обійдеться в 120 тис. грн. на рік, тоді як проведення зазначеного конкурсу та виконання аналогічних функцій – 36 тис. грн. на рік [12].

Наявність різних підходів у фінансуванні безоплатної правової допомоги в державі, зумовлено, на нашу думку, трьома факторами: 1) можливістю вибору варіанту надання безоплатної первинної правової допомоги; 2) особливим статусом осіб, що надають безоплатну вторинну правову допомогу (професійні адвокати); 3) об'єктивними реаліями нестачі коштів у державному і місцевих бюджетах, а також наявністю розгалуженої системи підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Вказані факти переконують у необхідності розробки і затвердження на рівні держави Порядку фінансування видатків на безоплатну правову допомогу за різними напрямками її надання (спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Державної казначейської служби України), у якому б чітко простежувався механізм фінансування, його стадії, схеми руху відповідних коштів, взаємодія учасників цього процесу, співвідношення видатків державного і місцевого бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Сорокин В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин. – СПб.: Издат-во Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1086 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюк-Дерibas, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко. – 2-е вид. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. – 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
4. Про паспорти бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 р. – 1098 (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
5. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 р. – 836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
6. Положення про Координаційний центр із надання правової допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 року – 504 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 113.
7. Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. – 8 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 3. – Ст. 92.
8. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 р. – 130 (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
9. Деревенчук О.В. Зміст та особливості програмно-цільового методу бюджетного фінансування / О.В. Деревенчук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 129–135.
10. Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу: постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. – 465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
11. Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. – 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
12. Нові підходи в наданні безоплатної первинної правової допомоги // Громадська організація «Правозахист» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravozahyst.sumy.ua>.