



## **АНАЛІЗ**

**проєкту Закону України № 5107 «Про внесення змін до деяких  
законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої  
допомоги та підвищення якості її надання»**

Квітень 2021 року

*Аналіз підготовлено в рамках проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади  
України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя»*

## Вступ

1. Голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, пан Андрій Костін, в листі від 15 березня 2021 року звернувся із запитом про здійснення аналізу проєкту Закону України № 5107 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання» (надалі – проєкт Закону).
2. Аналіз підготовлений міжнародним консультантом, паном Олександром Овчинниковим<sup>1</sup>, в рамках діяльності проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя» (надалі – Проєкт).
3. 22 квітня 2021 року відбулися онлайн зустрічі за участю консультанта із представниками Міністерства юстиції України, Координаційного центру з надання правової допомоги, Національної асоціації адвокатів України (надалі – НААУ) та депутатами з Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.
4. Під час вищезазначених зустрічей консультант обговорив позицію кожної зацікавленої сторони щодо проєкту Закону.
5. Проєкт Закону розроблено Міністерством юстиції України. 19 лютого 2021 року проєкт Закону був внесений до Верховної Ради України<sup>2</sup> Кабінетом Міністрів України<sup>3</sup>.
6. Проєкт Закону передбачає внесення змін до чинного Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та двох інших законодавчих актів (Цивільного процесуального кодексу України та Закону України «Про психіатричну допомогу»).
7. В пояснювальній записці до проєкту Закону зазначається, що в Україні з 2013 року функціонує система надання безоплатної правової допомоги, фінансування якої здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. У пояснювальній записці наводяться наступні аргументи на підтримку необхідності вдосконалення діючої системи:
  - У чинному законодавстві не передбачена процедура отримання безоплатної правової допомоги (розгляд заяв, прийняття рішень).
  - Відповідно до чинного законодавства неповнолітні особи у віці від 14 до 18 років не отримують вторинної безоплатної правової допомоги. У той же час українське законодавство дозволяє таким неповнолітнім особам брати участь у певних видах судових проваджень.
  - Вищевказаний недолік стосується також недієздатних і частково недієздатних осіб.
  - На даний час законні представники неповнолітніх або недієздатних / частково недієздатних осіб не завжди діють сумлінно і не подають звернення в інтересах таких осіб.
  - На даний час не регулюються деякі питання, що стосуються обов'язкової участі адвокатів у судовому розгляді з питань недієздатності, лікування в психіатричному закладі або госпіталізації до протитуберкульозного закладу.
  - Поточна редакція Закону «Про безоплатну правову допомогу» не регулює питання залучення перекладачів до вторинної безоплатної правової допомоги.

---

<sup>1</sup> Пан Олександр Овчинников - член адвокатської колегії м.Страсбург та міжнародний консультант Ради Європи.

<sup>2</sup> Верховна Рада - Парламент в Україні. Ці терміни можуть використовуватися в тексті в одному значенні.

<sup>3</sup> Відповідно до інформації, зазначеної на вебсайті Верховної Ради:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71159](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71159)

- Закон України «Про протидію торгівлі людьми» передбачає, що особа, яка визнана потерпілою від торгівлі людьми, має право, серед іншого, на безоплатну правову допомогу. Незважаючи на це, Закон «Про безоплатну правову допомогу» не передбачає таку категорію суб'єктів права.
- Необхідно вдосконалити оцінку якості роботи адвокатів, що підтверджується в різних доповідях Ради Європи.

8. Метою цього аналізу є надання оцінки запропонованим змінам у світлі стандартів Ради Європи.

9. Стандарти, що стосуються надання державами безоплатної правової допомоги, містяться в наступних документах:

- I. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо ефективності та дієвості систем надання безоплатної правової допомоги у сферах цивільного та адміністративного права та пояснювальний меморандум<sup>4</sup>;
- II. Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів про юридичну допомогу та консультації<sup>5</sup>;
- III. Рекомендації № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів<sup>6</sup>.

10. На додаток до вищевикладених документів, стандарти Ради Європи щодо надання правової допомоги можна знайти ще в деяких інших джерелах, особливо у практиці Європейського суду з прав людини<sup>7</sup>.

11. Слід зазначити, що стандарти Ради Європи у зв'язку з наданням безоплатної правової допомоги не нав'язують державам-членам якусь конкретну модель допомоги. Держави-члени мають велику свободу розсуду щодо конкретної форми системи безоплатної правової допомоги.

12. Тим не менше, вищезазначені стандарти встановлюють загальні принципи, які повинні регулювати надання безоплатної правової допомоги. Серед цих принципів, зокрема, доступність, ефективність та стабільність системи безоплатної правової допомоги. Крім того, стандарти вимагають, щоб безоплатна правова допомога надавалась на недискримінаційній основі.

13. Ще одним важливим принципом є якість безоплатної правової допомоги.

14. Стандарти також вимагають, щоб держави-члени використовували різні інструменти для збору даних про системи правової допомоги, включаючи опитування, цільові групи, механізми подання скарг, самооцінювання адвокатів та системи управління справами.

<sup>4</sup> Прийнятий 31 березня 2021 року.

<sup>5</sup> Прийнятий 2 березня 1978 року.

<sup>6</sup> Прийнятий 25 жовтня 2000 року..

<sup>7</sup> Найбільш загальні принципи, що стосуються надання безоплатної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах, можна знайти в наступних рішеннях Європейського суду: «*Ейрі проти Ірландії*» (справа № 6289/73, рішення від 9 жовтня 1979 року); «*Стіл та Морріс проти Сполученого Королівства*» (справа № 68416/01, рішення від 15 лютого 2005 року); «*Гнаоре проти Франції*» (справа № 40031/98, рішення від 19 вересня 2000 року); «*Ессааді проти Франції*» (справа № 49384/99, рішення від 26 лютого 2002 року); «*Бакан проти Туреччини*» (справа № 50939/99, рішення від 12 червня 2007 року); «*Сантаборджио проти Італії*» (справа № 61945/00, рішення від 21 вересня 2004 року); «*Табор проти Польщі*» (справа № 12825/02, рішення від 27 червня 2006 року); «*Гранос Органікос Насіоналес С.А. проти Німеччини*» (справа № 19508/07, рішення від 22 березня 2012 року).

15. Консультанту було надано проєкт Закону та пояснювальну записку українською мовою. У пояснювальній записці детально викладено причини прийняття нового закону та узагальнено його зміст<sup>8</sup>. Проєкт Закону також був представлений у порівняльній таблиці з детальним описом тексту та запропонованих змін.

### **Загальні коментарі**

16. Проєкт Закону не змінює організаційну систему безоплатної правової допомоги.

17. Запропоновані зміни стосуються головним чином процедури розгляду звернень про надання безоплатної правової допомоги, повноважень та обов'язків центрів надання безоплатної правової допомоги та суб'єктів права на безоплатну правову допомогу.

18. З двадцяти восьми (28) коментованих статей законодавчих актів, до яких пропонується внести зміни, двадцять (20) або сімдесят два відсотки (72%) від загального числа не потребують жодних коментарів та можуть розглядатися як такі, що повністю відповідають стандартам Ради Європи.

19. Більшість коментарів щодо решти статей стосуються другорядних та редакційних аспектів проєкту Закону.

20. Деякі статті проєкту Закону, зокрема, вимагають уважного вивчення, оскільки вони можуть викликати занепокоєння щодо їх повної відповідності існуючим стандартам. Це стосується таких статей: **Стаття 6<sup>2</sup>** («Оцінювання якості надання безоплатної правничої допомоги»), **Стаття 10** («Порядок розгляду звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги»), **Стаття 14** («Суб'єкти права на безоплатну вторинну правничу допомогу») та **Стаття 18** («Порядок подання звернення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги»).

### **Коментарі до конкретних Статтей**

#### Зміни до Цивільного процесуального кодексу

#### **Стаття 62. Документи, що підтверджують повноваження представників.**

21. Запропоновані зміни розширюють перелік документів, що підтверджують повноваження адвоката представляти клієнтів в ході судового розгляду. На додаток до існуючих двох документів (довіреність або «ордер») проєкт Закону передбачає додатковий документ: доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. У пояснювальній записці до проєкту Закону зазначається, що ця зміна має на меті врегулювати питання повноважень адвокатів у певних конкретних провадженнях (з питань недієздатності, лікування в психіатричному закладі або госпіталізації до протитуберкульозного закладу).

#### *Рекомендація*

22. *Зазначається, що чинна редакція Закону «Про безоплатну правову допомогу» передбачає, що центри з надання безоплатної правової допомоги видають доручення для підтвердження повноважень захисника або повноважень адвоката для здійснення представництва інтересів особи в судах (частина восьма статті 17). Відповідно, запропонована зміна інтегрує діюче положення до Цивільного процесуального кодексу України. Ця поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

---

<sup>8</sup> Консультант підтверджує, що він вільно володіє українською мовою.

### **Стаття 293. Окреме провадження.**

23. Запропоновано доповнити чинну статтю 293 новим пунктом 5. Він передбачає, що у випадках обов'язкової участі адвоката (з посиланням на провадження у справах, що стосуються недієздатності, лікування в психіатричному закладі або госпіталізації до протитуберкульозного закладу), суд (у разі коли особа не залучила адвоката) залучає його через орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги.

#### *Рекомендація*

24. *Ця поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

### **Стаття 299. Розгляд справ.**

25. Запропонована поправка містить відповідне посилання на обов'язкову участь адвоката у провадженнях, що стосуються недієздатності особи.

#### *Рекомендація*

26. *Ця поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

### **Стаття 341. Розгляд справи.**

27. Запропонована поправка містить відповідне посилання на обов'язкову участь адвоката у провадженні у справах про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку.

#### *Рекомендація*

28. *Ця поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

### **Стаття 345. Розгляд справи.**

29. Запропонована поправка містить відповідне посилання щодо обов'язкової участі адвоката при розгляді судом справ про примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу.

#### *Рекомендація*

30. *Ця поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

#### Зміни до Закону України «Про психіатричну допомогу»

### **Стаття 22. Порядок судового розгляду заяв про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку.**

31. Запропонована поправка містить відповідне посилання щодо обов'язкової участі адвоката при розгляді судом справ про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку.

#### *Рекомендація*

32. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

## Зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу»

### **Заміна слова «правова»**

33. Проектом Закону пропонується замінити термін «безоплатна правова допомога» на «безоплатна правнича допомога»<sup>9</sup> та узгодити назву Закону з терміном що використовується у Конституції України.

#### *Рекомендація*

34. Запропонована поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи. Разом з тим наголошується, що в ході обговорень з представниками НААУ з'ясувалося, що вони не підтримують застосування нового терміну. Причина цього полягала в тому, що, на думку НААУ, новий термін стосується того виду правової допомоги, яка може надаватися лише адвокатами.

### **Стаття 1. Визначення термінів.**

35. В проєкті Закону пропонується внести дві поправки до цієї статті. Перша поправка стосується п.2 щодо виключення із переліку «законних представників» поняття «патронатні вихователі» з метою врахування зауважень, висловлених Міністерством соціальної політики. Друга поправка передбачає в новому пункті 5 визначення терміну «підвищення рівня правової обізнаності серед громадськості»/«правопросвітництво».

#### *Рекомендація*

36. Запропоновані поправки не потребують жодних коментарів та можуть вважатись такими, що повністю відповідають стандартам Ради Європи.

### **Стаття 6<sup>2</sup>. Оцінювання якості надання безоплатної правничої допомоги.**

37. У цій поправці пропонується включити нову статтю в чинний Закон України «Про безоплатну правову допомогу». В пояснювальній записці зазначається, що зміни вносяться з метою виконання Указу Президента України від 08 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» щодо врегулювання питання забезпечення якості надання безоплатної правової допомоги з використанням інструменту рецензування («peer review»). Оцінювання стосується лише якості надання вторинної правової допомоги. Ця поправка передбачає утворення Комісії з незалежного оцінювання. Цією поправкою пропонується, що кількісний склад Комісії, її регламент та всі інші деталі її функціонування затверджуються Міністерством юстиції України. Передбачається, що Координаційний центр з надання правової допомоги буде мати повноваження в новій системі, зокрема, щодо визначення механізму проведення оцінювання якості надання безоплатної правової допомоги та подальшого моніторингу її виконання.

#### *Рекомендація*

38. З самого початку слід нагадати, що стандарти Ради Європи передбачають можливість оцінювання якості надання безоплатної правової допомоги. У вищезазначених Керівних принципах Комітету міністрів Ради Європи щодо ефективності та дієвості систем надання безоплатної правової допомоги у сферах цивільного та адміністративного права вказується, що:

---

<sup>9</sup> Для визначення правової допомоги в українській мові є два синоніми.

«Повинні існувати механізми та заходи для забезпечення якості систем безоплатної правової допомоги як з точки зору їх загального функціонування, так і, що ще важливіше, з точки зору правових послуг, які пропонуються надавачами безоплатної правової допомоги» (п. 7). (...) «Необхідно враховувати, зокрема, подані нижче механізми та заходи, які потрібно реалізовувати з цілковитим дотриманням принципів професійної незалежності (усіх надавачів безоплатної правової допомоги) та привілеїв, пов'язаних з наданням юридичних консультацій: (...)

- використання інструментів оцінювання якості, таких як опитування щодо рівня задоволення клієнтів та оцінка "peer review", здійснена іншими суб'єктами надання безоплатної правової допомоги на основі об'єктивних наборів критеріїв та/або рейтингових систем, та здійснені або незалежним органом або фізичними особами (наприклад, колегами-юристами)(...)» (п.9).

*В Керівних принципах також зазначається, що:*

«При розробці механізмів надання безоплатної правової допомоги та можливих змін до них потрібно враховувати потреби потенційних користувачів правових послуг та труднощі, з якими вони стикаються; проведення консультацій з користувачами щодо того, чи відповідає розроблена система безоплатної правової допомоги їхнім потребам, швидше за все, допоможе створити більш стійку та ефективну загальну структуру системи надання безоплатної правової допомоги» (п. 8).

*Зважаючи на вищенаведене, по-перше, зазначається, що з проєкту Закону або пояснювальної записки не вбачається, які труднощі могли виникнути у зв'язку з якістю безоплатної правової допомоги, що надається адвокатами<sup>10</sup>. Однак, обізнаність про такі труднощі може бути корисною для того, щоб визначити найбільш відповідну форму оцінювання якості. По-друге, оскільки проєкт Закону передбачає, що всі деталі щодо функціонування механізму оцінювання мають бути визначені окремим наказом Міністерства юстиції України, складно оцінити відповідність механізму оцінювання стандартам Ради Європи. По-третє, наголошується, що вся процедура функціонування Комісії повинна визначатися Урядом (в особі Міністерства юстиції України). Можна зробити висновок, що проєкт Закону не передбачає залучення НААУ в цьому процесі. Це може бути приводом для занепокоєння. По-четверте, оцінка якості, як видається, не охоплює надання первинної правової допомоги. Це також може викликати занепокоєння, оскільки на практиці первинна правова допомога може бути визначальною для подальшого провадження.*

*В ході консультацій, проведених 22 квітня 2021 року із відповідними українськими зацікавленими сторонами, виявилось, що це положення було найбільш суперечливим. Позицію кожної зацікавленої сторони можна узагальнити наступним чином:*

- **Міністерство юстиції України/Координаційний Центр:** висловили підтримку.

*Представники Міністерства юстиції України та Координаційного центру з надання правової допомоги наголосили, що метою нової системи оцінювання було не*

<sup>10</sup> Указ Президента України від 08 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» не надає жодних додаткових деталей щодо цього питання: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

«покарання» окремих адвокатів, а забезпечення якості безоплатної правової допомоги, що фінансується за рахунок державного бюджету.

- **НААУ:** не підтримують в повному обсязі.

Представники НААУ на початку зазначили, що запропонований проєкт Закону є абсолютно неприйнятним. Вони зазначили, що проєкт Закону було розроблено без належного врахування незалежності адвокатів. Вони також зауважили, що положення, яке стосується оцінювання якості безоплатної правової допомоги, є неприйнятним в принципі, зокрема тому, що в пояснювальних записках не було надано статистичної інформації щодо масштабу «проблеми якості» та відповідної потреби її вдосконалити. Вони також висловили жаль, що з НААУ не проводились консультації у зв'язку з проєктом Закону.

Консультант також мав можливість вивчити різні рішення та заяви НААУ, в яких було висловлено категоричну незгоду із проєктом Закону<sup>11</sup>.

- **Представники Комітету Верховної Ради України з питань правової політики:** висловили «обережну підтримку».

Оскільки зустріч з представниками Комітету Верховної Ради відбулася вже після обговорень з іншими зацікавленими сторонами, консультант ознайомив їх спочатку з позиціями останніх щодо проєкту Закону в цілому і, зокрема, з даним положенням. Представник Комітету з самого початку зазначив, що до його складу входять, в основному, колишні адвокати (близько 80%). Тому вони в повній мірі усвідомлюють стурбованість НААУ. Разом з тим, вони відзначили, що з точки зору державної політики нова система оцінювання не повинна викликати принципових заперечень. Незважаючи на це, вони висловили своє занепокоєння стосовно відсутності в проєкті Закону детальної інформації про функціонування цієї системи.

Мета цього аналізу полягає не в тому, щоб визначити, чи слід українській владі запровадити механізм оцінювання. Як зазначалося вище, такі механізми повністю відповідають існуючим стандартам Ради Європи.

Однак, як зазначалося раніше, проєкт Закону не містить достатньої інформації щодо запропонованої системи оцінювання, що ускладнює (якщо взагалі не унеможлиблює) перевірку відповідності системи стандартам Ради Європи.

Беручи до уваги принципи професійної незалежності (для суб'єктів надання правової допомоги) та адвокатської таємниці, органи влади України повинні включити до проєкту Закону, щонайменше, найважливіші особливості системи оцінювання, що пропонується. Вони, можливо, також побажають вивчити відповідний досвід інших держав - членів Ради Європи в цій сфері. Також можна рекомендувати залучення НААУ до обговорень стосовно майбутньої системи оцінювання.

#### **Стаття 7. Поняття безоплатної первинної правничої допомоги.**

39. Ця поправка містить два елементи. Перший елемент стосується заміни терміну «правовий» на новий термін. Другий елемент стосується виключення пункту 3<sup>1</sup> статті 7, яким передбачалося, що надання «первинної» правової допомоги охоплює консультації та інші юридичні послуги, пов'язані з використанням земельних ділянок для сільського

<sup>11</sup> В тому числі, Рішення № 33 Ради Адвокатів України, Національна Асоціація Адвокатів України ([https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2021-03-31-r-shennya-rau-33\\_60816feb1345d.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2021-03-31-r-shennya-rau-33_60816feb1345d.pdf), викладено українською мовою); заява від 1 квітня 2021 року (<https://unba.org.ua/news/print/6443-naau-zaklikae-vr-vidpraviti-na-doopracyuvannya-zakonoproekti-shodo-sproshennya-dostupu-do-bpd.html>, викладено українською мовою).



населення - власників земельних ділянок. Надається роз'яснення – виключення пункту 3<sup>1</sup> обумовлюється тим фактом, що такий вид правничих послуг передбачений в іншій частині закону.

*Рекомендація*

40. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

**Стаття 9. Суб'єкти надання безоплатної первинної правничої допомоги.**

41. Ця поправка розширює перелік суб'єктів, які можуть надавати правову допомогу. Як передбачається цією поправкою, окрім адвокатів, суб'єктами надання безоплатної первинної правничої допомоги можуть бути:

(i) спеціалізовані установи з надання безоплатної первинної правничої допомоги, утворені органами місцевого самоврядування;

(ii) юридичні особи приватного права, які відповідно до свого статуту мають право надавати правничу допомогу, та

(iii) «інші фахівці у відповідній галузі права».

*Рекомендація*

42. *Ця поправка не є несумісною із діючими стандартами, як такими. Однак, додаткові роз'яснення були б корисними стосовно визначення «інших фахівців у відповідній галузі права». Так само із запропонованої поправки не зовсім зрозуміло, яким має бути склад та функціонування «спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, утворених органами місцевого самоврядування».*

**Стаття 10. Порядок розгляду звернень про надання безоплатної правової допомоги.**

43. Цією поправкою передбачається можливість подання звернення про отримання безоплатної правової допомоги особисто дітьми та недієздатними особами. Також цією поправкою передбачається, що «патронатні вихователі» матимуть право звертатися за вторинною безоплатною правовою допомогою в інтересах осіб, за яких вони несуть відповідальність.

*Рекомендація*

44. *Ця поправка порушує серйозне питання щодо практичного застосування запропонованої моделі. На практиці може статися так, що ймовірно спрощення виявиться додатковим ускладненням. Оскільки діти та недієздатні особи за визначенням є вразливими і, можливо, не поінформовані про механізми безоплатної правової допомоги, можна передбачити додаткові гарантії з метою забезпечити ефективне здійснення цього права. У зв'язку з цим, можна було б рекомендувати розглянути питання про потенційну роль державних служб з питань захисту дітей та недієздатних осіб або асоціацій, які спеціалізуються у цій сфері. На підставі обговорень під час зустрічі 22 квітня 2021 року впливає, що було б корисно передбачити додаткові гарантії для ефективного здійснення цього положення.*

**Стаття 11<sup>1</sup>. Порядок надання безоплатної первинної правничої допомоги центрами з надання безоплатної правничої допомоги.**

45. Запропонованою поправкою встановлюється порядок розгляду звернення про надання безоплатної первинної правничої допомоги. Цією поправкою також передбачається обов'язок центру надати всю необхідну інформацію стосовно порядку звернення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги у випадках, коли необхідна саме вторинна правнича допомога, а не первинна.

*Рекомендація*

46. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів та може вважатись такою, що повністю відповідає стандартам Ради Європи.*

**Стаття 12. Надання безоплатної правової допомоги спеціалізованими установами, іншими суб'єктами, які залучаються органами місцевого самоврядування.**

47. Чинний Закон «Про безоплатну правову допомогу» вже містить положення, відповідно до якого органи місцевого самоврядування мають право залучати «адвокатів або інших фахівців у відповідній галузі права» для надання безоплатної правової допомоги. Запропонована поправка не змінює цього права. Це надає Міністерству юстиції України право визначати порядок та критерії реалізації цього права органами місцевого самоврядування.

*Рекомендація*

48. *З пояснювальної записки до проекту Закону не вбачається, якою є ситуація із застосуванням цього положення на сьогодні. Якщо і є певні труднощі, з якими стикаються органи місцевого самоврядування з реалізацією цього права, це не відображається в обґрунтуванні цієї пропозиції. Відповідно, важко оцінити потенційний вплив цієї поправки. Неясно також, що буде з угодами, які органи місцевого самоврядування могли укласти з постачальниками раніше: чи потрібно їх переглядати? Незважаючи на те, що ця поправка, здається, не порушує жодного питання щодо відповідності стандартам Ради Європи як таких, обґрунтування її введення може потребувати додаткових роз'яснень.*

**Стаття 14. Суб'єкти права на безоплатну вторинну правничу допомогу.**

49. Запропонована поправка розширює перелік суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу та конкретизує види безоплатної правничої допомоги, доступної окремим суб'єктам права. Як нововведення, стаття 14 у новій редакції передбачає, що право для окремих категорій осіб на отримання безоплатної правничої допомоги скасовується після того, як таким правом скористалися шість разів протягом бюджетного року.

*Рекомендація*

50. *Поправка повністю відповідає стандартам Ради Європи і навіть вимагає, щоб особи, які належать до вразливих категорій населення, користувалися безоплатною правничою допомогою. Крім того, держави, безсумнівно, користуються широкою свободою у визначенні точного переліку таких осіб. В цілому, запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

*Однак, що стосується припинення права на безоплатну правничу допомогу після того, як таким правом скористувалися шість разів протягом бюджетного року, то можна зрозуміти, що мета цього положення полягає в запобіганні необґрунтованих позовів та, в більш загальному плані, щоб суб'єкти права мали доступ до безоплатної правничої допомоги тільки в разі реальної необхідності. З урахуванням цього і*

відповідно до редакції положення, співробітникам центрів не залишається нічого іншого, окрім як відхилити сьоме звернення з суто формальних підстав. У деяких виняткових випадках це може виявитися невиправданим. В якості альтернативи, пункт 4 статті 14 може містити наступну пропозицію, що відкриває можливість надання правничої допомоги, тим не менш (наприклад: «У виняткових випадках центри безоплатної правничої допомоги можуть надавати безоплатну правничу допомогу, навіть якщо право на неї було припинено, з урахуванням особливого становища заявника або інтересів правосуддя»). У таких випадках можна також передбачити відповідний порядок (погодження Координаційним центром, детальне письмове обґрунтування рішення і т.д.). (Див. також коментар до статті 20 нижче).

#### **Стаття 16. Центри з надання безоплатної правничої допомоги.**

51. Поправка має технічний характер. Вона містить тільки термінологічні зміни з метою забезпечення однакового використання формулювань у всьому тексті закону.

#### *Рекомендація*

52. Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.

#### **Стаття 17. Повноваження центрів з надання безоплатної правничої допомоги.**

53. Запропонована поправка розширює перелік повноважень центрів (надання первинної правничої допомоги та підвищення обізнаності про закон). Також цією поправкою центрам надається право укладати угоди з адвокатами, які включені до спеціального реєстру, і які мають право надавати безоплатну вторинну правничу допомогу. Поправка також передбачає, що центри повинні виконувати певні функції медіації щодо ресоціалізації неповнолітніх правопорушників.

#### *Рекомендація*

54. Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.

#### **Стаття 18. Порядок подання звернення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги.**

55. Припускається, що ця поправка сприятиме спрощенню процедури подання звернення шляхом введення можливості звернення електронними засобами. На додаток, поправка передбачає можливість надання звернення особисто дітьми, які досягли 14 років, та недієздатними або частково недієздатними особами.

#### *Рекомендація*

56. Як зазначалося вище, неповнолітні особи віком 14 років можуть не в повній мірі знати порядок подання звернення на отримання безоплатної вторинної правничої допомоги. Запропонована поправка передбачає можливість, згідно з якою таке звернення можуть подати **також** законні представники неповнолітньої особи або «патронатні вихователі». Однак, така модель може не забезпечувати достатнього захисту щодо неповнолітніх осіб, оскільки обов'язкова участь служби у справах неповнолітніх або спеціального об'єднання не передбачається. Така ж сама ситуація стосовно недієздатних або частково недієздатних осіб. Нарешті, проектом Закону не передбачається жодного механізму подання звернення недієздатними або частково недієздатними особами, які примусово перебувають у спеціалізованих установах (на відміну, наприклад, від осіб, які тримаються під вартою). Також необхідно враховувати положення рішення Конституційного Суду України № 8-р / 2018 від 11.10.2021 року щодо конституційного права недієздатних осіб звертатися до

державних органів для захисту своїх прав. У ході обговорень 22 квітня 2021 року виявилось, що було б корисно передбачити додаткові гарантії для ефективного впровадження цього положення.

57. Відповідно до статті 18 проекту Закону з урахуванням змін та доповнень, звернення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги повинно бути викладене у письмовій формі із копіями документів, засвідчених відповідно до законодавства, що підтверджують право на отримання послуг. Крім того, якщо звернення подається за допомогою електронних засобів, необхідний електронний підпис. Беручи до уваги уразливість дітей та недієздатних або частково недієздатних осіб, дуже сумнівно, що вони можуть виконувати ці формальні вимоги. Очевидно, слід передбачити деяку спрощену процедуру для дітей та недієздатних осіб, які бажають особисто звернутися за безоплатною вторинною правничою допомогою.

58. Безоплатна правнича допомога повинна надаватися кожній людині без будь-якої дискримінації. Це означає, що діти віком 14 років, які знаходяться в навчальних закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, також мають право на отримання безоплатної правничої допомоги на рівних підставах. Разом з тим не передбачено жодних спеціальних механізмів для забезпечення доступу таких дітей, які повністю знаходяться під контролем відповідних органів влади, до безоплатної правничої допомоги.

#### **Стаття 19. Порядок розгляду звернень про надання безоплатної вторинної правничої допомоги.**

59. Запропонована поправка деталізує порядок розгляду звернень про надання безоплатної вторинної правничої допомоги. Як нововведення, порівняно з чинною редакцією закону, поправкою передбачено залучення центрами перекладачів.

#### *Рекомендація*

60. Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.

#### **Стаття 20. Підстави для відмови в наданні безоплатної вторинної правничої допомоги.**

61. За винятком незначного перегляду термінології, нова стаття 20 містить додаткову підставу для відмови в наданні безоплатної вторинної правничої допомоги, а саме - «особа використала право на отримання безоплатної вторинної правничої допомоги». Стаття 20 також передбачає відмову у зверненні на надання безоплатної вторинної правничої допомоги, якщо вимоги особи є «неправомірними».

#### *Рекомендація*

62. Проект Закону не дозволяє співробітникам центрів з надання безоплатної правничої допомоги відмовити у зверненні, яке є явно необґрунтованим. Здається, що існуюча підстава для відмови «незаконного звернення» не стосується звернень, пов'язаних із позовами, які позбавлені шансу на успіх, позовами неправомірного характеру або сутяжницькими позовами. Також здається, що автори проекту Закону де-факто визнають наявність проблеми таких неправомірних звернень.

У зв'язку з цим слід нагадати, що в стандартах Ради Європи відповідно рекомендується наявність систем перевірки справ по суті. В Керівних принципах, ухвалених 31 березня 2021 року, зазначається, що:

«З метою сприяння надійним та фінансово обґрунтованим системам безоплатної правової допомоги повинні бути встановлені **процедури перевірки платоспроможності заявника та ймовірності успішного результату юридичного провадження**» (пункт 10).

*Очевидно, що надання повноважень співробітникам центрів із надання безоплатної правової допомоги відмовити у явно необґрунтованих зверненнях або неправомірних зверненнях, насамперед, відповідає б стандартам Ради Європи. Наявність апеляційної скарги на рішення про повторне надання безоплатної правової допомоги представляється достатнім захистом проти незаконних рішень. Натомість, запропонована система фактично може дозволити б необґрунтованих звернень.*

*Це питання також було обговорене із зацікавленими сторонами 22 квітня 2021 року. Однак, жодної думки не було висловлено. Співрозмовники зазначали, що це питання є складним і вимагає подальшого вивчення.*

### **Стаття 21. Організація надання безоплатної вторинної правничої допомоги.**

63. Запропонована поправка передбачає, що центри з надання безоплатної вторинної правничої допомоги укладають договори виключно з адвокатами, включеними до відповідного Реєстру. Поправкою також передбачається перелік документів, які підтверджують повноваження працівників центрів діяти в інтересах суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу.

*Рекомендація*

64. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

### **Стаття 22. Надання безоплатної вторинної правової допомоги на підставі договору (стаття в попередній редакції).**

65. Пропозиція виключити статтю 22 пояснюється тим фактом, що питання надання безоплатної вторинної правничої допомоги на підставі договору врегульовано статтею 21 проекту Закону.

*Рекомендація*

66. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

### **Стаття 23. Підстави та порядок припинення надання безоплатної вторинної правничої допомоги.**

67. Ця поправка розширює підстави припинення надання безоплатної вторинної правничої допомоги. Вона передбачає, що припинення відбувається у випадку зловживання правом (висновок, який підтверджує таке зловживання, складається адвокатом або представником центру). Поправка також передбачає, що безоплатна вторинна правнича допомога припиняється, коли особа «використала всі національні засоби правового захисту в справі». Така підстава для припинення також передбачена в чинній редакції Закону. Однак, на відміну від статті 20 - «Підстави для відмови в наданні безоплатної вторинної правничої допомоги» - стаття 23 (як у чинній, так і в запропонованій редакції) не передбачає надання письмового пояснення щодо заяви до міжнародного органу разом із рішенням про припинення.

*Рекомендація*

68. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів. Однак, для забезпечення узгодженості законодавства було б корисно отримати додаткове роз'яснення з*

*приводу відсутності письмового пояснення, необхідного в статті 20, але яке не вимагається у статті 23.*

**Стаття 25. Права суб'єктів надання безоплатної вторинної правничої допомоги.**

69. Поправка містить лише термінологічні та технічні зміни, що узгоджують її з іншими новими положеннями Закону.

*Рекомендація*

70. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

**Стаття 26. Обов'язки суб'єктів надання безоплатної вторинної правничої допомоги.**

71. Поправка містить лише термінологічні та технічні зміни, що узгоджують її з іншими новими положеннями Закону.

*Рекомендація*

72. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

**Стаття 26<sup>1</sup> (нова). Права та обов'язки суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу.**

73. Запропонована поправка визначає перелік прав та обов'язків суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу. Одним із обов'язків суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу є «*дотримання загальноприйнятих правил поведінки та спілкування*».

*Рекомендація*

74. *Запропонований перелік прав та обов'язків, здається, повністю відповідає характеру та цілям безоплатної вторинної правничої допомоги. Разом з тим, обов'язок суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу «дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки та спілкування» може вказувати на наявність серйозної проблеми, що вимагає регулювання на законодавчому рівні, що, ймовірно, не так.*

**Стаття 27. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері надання безоплатної правничої допомоги.**

75. Поправкою конкретизується та розширюється перелік повноважень Кабінету Міністрів України у зв'язку з регулюванням питань безоплатної правничої допомоги, включаючи питання фінансування такої правничої допомоги.

*Рекомендація*

76. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

**Стаття 28. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги.**

77. Поправкою деталізується та розширюється перелік функцій Міністерства юстиції України у зв'язку з регулюванням питань безоплатної первинної та вторинної правничої допомоги, включаючи розробку різних методичних та регуляторних актів.

*Рекомендація*

78. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

#### **Стаття 29. Фінансування безоплатної правової допомоги.**

79. Ця поправка передбачає лише технічні зміни, що узгоджують цю статтю з іншими положеннями закону.

#### *Рекомендація*

80. *Запропонована поправка не потребує жодних коментарів.*

#### **Висновки та рекомендації**

81. Як зазначалося вище, даний проєкт Закону повністю відповідає стандартам Ради Європи в аспектах, що мають організаційний та технічний характер. Таким чином, не виникають питання щодо умов відповідності наступних поправок:

- 1) до Цивільного Процесуального Кодексу;
- 2) до Закону України «Про психіатричну допомогу»;
- 3) до статей **1, 7, 11-1, 16, 17, 19, 21**, (статті викладені в попередній редакції) **22, 25, 26, 26-1** (викладені в новій редакції), **27, 28 та 29**.

82. Очевидно, що деякі поправки потребують роз'яснень щодо практичного впливу їх запровадження (статті **9, 12, 20, 23**).

83. Органи влади України могли б розглянути можливість запровадження механізму оцінки перспективності справи перед прийняттям рішення про надання безоплатної правової допомоги. В такому разі закон має передбачати чіткі та прозорі критерії оцінки такої перспективності. Крім того, закон має обов'язково містити положення щодо механізму оскарження рішення про відмову у наданні безоплатної правової допомоги з цього приводу. Одночасно з цим органи влади України могли б переглянути положення про кількісне обмеження надання безоплатної правової допомоги.

84. Органи влади України могли б розглянути можливість більш детального опису в проєкті Закону запропонованої системи оцінки якості надання безоплатної правової допомоги. Зокрема, уточнити, чи планується функціонування такої системи на підставі відповідних скарг користувачів безоплатної правової допомоги, або на підставі інших принципів (наприклад, з використанням методу вибіркового перевірок якості надання юридичних послуг навіть за відсутності скарг з боку користувачів). Крім того, з метою забезпечення ефективності системи оцінки органам влади України може бути рекомендовано вивчити відповідний досвід тих держав-членів Ради Європи, в яких існують такі системи оцінки якості.

85. Необхідно розглянути питання про потенційну роль державних служб з питань захисту дітей та недієздатних осіб або відповідних професійних асоціацій під час надання безоплатної правової допомоги дітям та недієздатним або обмежено дієздатним особам.

86. Проєктом Закону не передбачається жодного механізму подання звернення недієздатними або частково недієздатними особами, які примусово перебувають у спеціалізованих установах (на відміну, наприклад, від осіб, які тримаються під вартою). Така процедура має бути передбачена проєктом Закону з урахуванням особливостей їх статусу.

87.Необхідно розглянути можливість спрощення процедури звернення із запитом про надання безплатної правової допомоги електронними засобами для дітей та недієздатних осіб. Наприклад, розглянути можливість їх звернення без використання цифрового підпису.

88.Безплатна правнича допомога повинна надаватися кожній людині без будь-якої дискримінації. Це означає, що діти віком 14 років, які знаходяться в навчальних закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, також мають право на отримання безплатної правничої допомоги на рівних підставах. Відповідно, проєкт Закону має передбачати процедуру доступу таких дітей з урахуванням особливостей їх статусу.