



## **СТИСЛИЙ ВИКЛАД**

**Аналізу проєкту Закону України № 5107 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України 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»*

1. Аналіз проєкту Закону України № 5107 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання» (надалі – проєкт Закону) було підготовлено міжнародним консультантом, Олександром Овчинниковим<sup>1</sup>, у межах діяльності проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя» (надалі – Проєкт).

2. Проєкт Закону було розроблено Міністерством юстиції України. 19 лютого 2021 року він був внесений до Верховної Ради України<sup>2</sup> Кабінетом Міністрів України<sup>3</sup>.

3. Аналіз було проведено у відповідь на запит Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 15 березня 2021 року. Метою аналізу є встановлення відповідності положень проєкту Закону стандартам Ради Європи щодо надання безоплатної правової (правничої) допомоги, які, зокрема, містяться у наступних документах:

1) Настанови Комітету Міністрів Ради Європи щодо ефективності систем безоплатної правової допомоги в цивільних та адміністративних справах та пояснювальний меморандум (прийняті 31 березня 2021 року);

2) Резолюція 78(8) Комітету Міністрів Ради Європи щодо правової допомоги та юридичного консультування (прийнята 2 березня 1978 року);

3) Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам R(2000)21 щодосвободи адвокатської діяльності.

Крім того, джерелами стандартів Ради Європи стосовно якості надання безоплатної правової допомоги є практика інших органів Ради Європи, а також Європейського суду з прав людини.

4. Як вбачається з проєкту Закону, він має дві мети, а саме:

- 1) спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги, та
- 2) підвищення якості її надання.

5. Передусім необхідно зазначити, що ані пояснювальна записка до проєкту Закону, ані пояснення змін у порівняльній таблиці не містять жодної інформації про те, чому теперішня система безоплатної правової допомоги не є задовільною. Зокрема, не ідентифіковані труднощі доступу до неї. Крім того, відсутня інформація, принаймні в супровідних до проєкту Закону документах, в якій саме частині якість безоплатної правової допомоги є незадовільною або принаймні такою, що потребує покращення.

6. Цілком зрозуміло, що за відсутності такої інформації вкрай важко оцінити, в якій мірі запропоновані зміни є доречними, адекватними, необхідними та своєчасними.

7. Втім, немає жодної підстави не припускати, що розробники законопроєкту виходили з певних об'єктивних даних, згідно з якими теперішня система безоплатної правової допомоги потребує спрощення та покращення якості.

8. 22 квітня 2021 року відбулися онлайн зустрічі за участю консультанта з 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.

9. Під час вищезазначених зустрічей консультант обговорив позицію кожної зацікавленої сторони щодо проєкту Закону.

<sup>1</sup> 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)

10. 3 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 вважатись такими, що повністю відповідають стандартам Ради Європи.

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

12. Деякі статті проєкту Закону, зокрема, вимагають уважного вивчення, оскільки вони можуть викликати занепокоєння щодо їх повної відповідності існуючим стандартам Ради Європи. Це стосується таких статей: стаття 62 («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»).

13. У цілому, запропоновані зміни в повній мірі відповідають існуючим стандартам Ради Європи. Більше ніж 72% усіх статей законопроєкту взагалі не викликають жодних коментарів.

14. Найбільшу увагу в ньому сенсі потрібно приділити новій статі 6-2 – «Оцінювання якості надання безоплатної правничої допомоги».

Частина перша цієї статті встановлює:

«Із метою впровадження механізму незалежного оцінювання якості наданої адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги з використанням інструменту рецензування («peer review») в установленому порядку утворюється комісія з незалежного оцінювання якості надання безоплатної вторинної правничої допомоги (далі — комісія)».

15. Запропонований метод оцінки якості надання правничої допомоги - «peer review» - повністю узгоджується зі стандартами Ради Європи. При такому методі оцінки, якість роботи адвоката оцінюється його колегами, тобто іншими адвокатами – «peers».

16. Разом з тим, проєкт Закону не містить жодних деталей нової системи оцінки якості надання безоплатної правничої допомоги, у зв'язку з чим важко визначити її відповідність стандартам Ради Європи. Також залишається відкритим питання про те, яким чином нова система буде узгоджуватися з існуючою дисциплінарною відповідальністю адвокатів, яка передбачена Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

17. Нова редакція статті 10 проєкту Закону передбачає можливість подання звернення про надання одного з видів безоплатної правничої допомоги особисто дітьми та недієздатними особами або особами, дієздатність яких обмежена. Можна зрозуміти, що така редакція цієї статті має на меті узгодження з відповідними положеннями процесуального законодавства, які дозволяють таким особам діяти особисто, без законних представників, в суді.

18. Ця поправка порушує серйозне питання щодо практичного застосування запропонованої моделі. На практиці може статися так, що ймовірне 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. Вбачається, що було б корисно передбачити додаткові гарантії для ефективного здійснення цього положення.

19. Стаття 12 проєкту Закону наділяє Міністерство юстиції повноваженнями щодо затвердження порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування адвокатів до надання безоплатної первинної правничої допомоги та порядку надання безоплатної первинної правничої допомоги суб'єктами, які утворюються або залучаються за договорами органами місцевого самоврядування.

20. Втім, супровідні документи до проєкту Закону не містять інформації про те, чому існуюча ситуація не є задовільною, і в чому саме нові повноваження Міністерства юстиції таку ситуацію покращать. Також можна відмітити, що органи місцевого самоврядування можуть мати необхідність у певних межах свободи щодо цього питання з огляду на місцеву специфіку на відповідних територіях, а тому впровадження стандартизованої моделі надання первинної правничої допомоги органами місцевого самоврядування може не відповідати в повній мірі стандарту ефективності.

21. Запропонована поправка до статті 14 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.

22. Поправка повністю відповідає стандартам Ради Європи і навіть вимагає, щоб особи, які належать до вразливих категорій населення, користувалися безоплатною правничою допомогою. Однак, в якості альтернативи пропонується розглянути можливість, щоб у виняткових випадках центри безоплатної правничої допомоги надавали безоплатну правничу допомогу, навіть якщо право на неї було припинено, з урахуванням особливого становища заявника або інтересів правосуддя. Таке положення надасть можливість уникнути надмірної жорсткості у припиненні права на безоплатну правову допомогу з урахуванням індивідуальних обставин заявника.

23. З метою спрощення процедури подання запиту на безоплатну правову допомогу статтю 18 проєкту Закону пропонується введення можливості звернення електронними засобами. На додаток, поправка передбачає можливість надання звернення особисто дітьми, які досягли 14 років, та недієздатними або частково недієздатними особами.

24. 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, 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). 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.

25. Відповідно до статті 18 проєкту 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.

26. Крім того, безоплатна правнича допомога повинна надаватися кожній людині без 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.

27. Стаття 20 проєкту Закону передбачає, що особі може бути відмовлено в наданні безоплатної вторинної правничої допомоги, якщо «вимоги особи про захист або відновлення її прав є неправомірними». При цьому не зрозуміло, що саме мається на увазі під «неправомірністю» вимог.

28. Також передбачається, що в наданні правової допомоги може бути відмовлено, якщо особа «використала право на отримання безоплатної вторинної правничої допомоги відповідно до частини четвертої статті 14 цього Закону» (6 разів).

29. З огляду на вищенаведене слід нагадати, що стандарти Ради Європи, з метою створення ефективної системи правової допомоги та раціонального використання бюджетних коштів, вимагають від держав створення механізмів оцінки перспективності позовів та інших юридичних дій заявників.

30. Проєкт Закону не містить механізму, який би дозволяв співробітникам центрів надання безоплатної правничої допомоги відмовляти в наданні вторинної безоплатної правової допомоги з таких підстав. Навпаки, фактично законодавець визнає наявність проблеми необґрунтованих позовів та інших юридичних дій, і наважується лише обмежити такі позови та дії — не більше шести на рік.

31. Здається, більш доцільним було б надання співробітникам центрів права відмовляти в наданні безоплатної допомоги у випадках очевидної відсутності юридичних перспектив у справі заявника. Право на оскарження рішення центрів було б достатнім контролем законності такої відмови. При такій системі не було б також необхідності в обмеженні права на безоплатну допомогу 6-ма разами на рік.

### **Висновки та рекомендації**

32. 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**.

33. Очевидно, що деякі поправки потребують роз'яснень щодо практичного впливу їхнього запровадження (стаття 9, 12, 20, 23).

34. 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.

35. Органи влади України могли б розглянути можливість більш детального опису в проекті 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 перевірки 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.

36. 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.

37. 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). Така процедура має бути передбачена проектом Закону з урахуванням особливостей їх статусу.

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

39. 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. Відповідно, проект Закону має передбачати процедуру доступу таких дітей з урахуванням особливостей їх статусу.