

обязанностей, полномочий; оснований и порядка привлечения к юридической ответственности; а также гарантий деятельности.

Ключевые слова: база источников, Международные договоры, экспертные заключения, Европейский суд по правам человека, судья.

Pivovar I. Springbase study of the legal status of judges of courts of general jurisdiction.

The article is dedicated to the source base study of the legal status of judges of courts of general jurisdiction. Constitutional and legal level are the basic principles of the status of judges, which are fixed and guaranteed at the highest level – the Constitution of Ukraine, which has the highest legal force.

Also it highlights the view that the standard level of the source base of the legislation of Ukraine on judicial system and status of judges, which operated during the 1991–2014 biennium. In accordance with generally accepted structure, the laws, regulations and acts of local and individual action.

The conclusion is that the key base is diverse and sufficient for a comprehensive study of the order of forming corps of judges; determine the scope of their rights and duties, powers; the grounds and procedure of bringing to legal liability; as well as the safeguards activities

Keywords: *The key base International treaties, expert opinions, the European Court of Human Rights, Judge.*

УДК 347.921.8(477)

Рішко М. І.
аспірантка кафедри теорії та історії держави і права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена порівняльному аналізу проблем і перспектив розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні. Створення ефективної системи безоплатної правової допомоги відбувається шляхом створення взаємопов'язаних складових системи – первинної та вторинної безоплатної правової допомоги; забезпечення належного рівня та оптимального порядку оплати правової допомоги за рахунок державного бюджету; встановлення чітких критеріїв доступу осіб до безоплатної правової допомоги; створення ефективної моделі управління системою безоплатної правової допомоги та її фінансування.

Із відкриттям бюро правової допомоги (вересень 2016 рік) забезпечується правопросвітництво територіальних громад, надання безоплатної первинної правової допомоги, доступ до безоплатної вторинної правової допомоги, надання безоплатної вторинної правової допомоги (крім захисту), доступ до електронних сервісів Міністерства юстиції України.

Ключові слова: система безоплатної правової допомоги, бюро правової допомоги, доступність безоплатної вторинної правової допомоги, незалежність системи безоплатної правової допомоги.

Українська система безоплатної вторинної правової допомоги включає чималий перелік осіб, які мають право на БВПД, відтак забезпечує широкий доступ до правосуддя та захист прав людини. Підтримка розвитку системи БПД є важливою з огляду на те, що вона є гарантом забезпечення рівного доступу до правосуддя, правової інформації та консультацій, посилення правової спроможності громад.

Проблеми і перспективи розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні досліджували С. Шаталюк, С. Гончаренко, Є. Бова, О. Хорошенюк,

А. Іванцова, П. Корнієнко, А. Атамасов, М. Стаматіна, О. Лисенко, А. Вишневський.

Метою статті є проаналізувати проблеми і перспективи розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні.

Історія розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні є унікальним досвідом моделювання нових суспільних відносин і застосування на практиці теорії права в частині їх поетапного правового врегулювання. Створення системи безоплатної правової допомоги було ініційовано та започатковано Міністерством юстиції України з метою реалізації статті 59 Конституції України та виконання міжнародних зобов'язань, передбачених Резолюцією 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи “Про виконання обов’язків та зобов’язань Україною”. Згідно Резолюції 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи “Про виконання обов’язків та зобов’язань Україною” Україна зобов’язана покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності до стандартів Ради Європи та практики Європейського Суду з прав людини [3].

Так, голова Офісу Ради Європи в Україні Мортен Енберг на відкритті заходу Координаційного центру з надання правової допомоги зазначив: “Безоплатна правова допомога є важливим елементом чесної та ефективної системи правосуддя, що базується на захисті прав людини і верховенстві права. Це основа розширення доступу до правосуддя в межах права на справедливий суд, закріпленого у Статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. І тому дуже важливим є запровадження механізмів для підвищення якості та доступності правової допомоги, гарантованої державою” [4].

Як вважає Міністр юстиції Павло Петренко: “Ми почали будувати дійсно ефективну систему захисту прав людини, яка стала одним із головних елементів реформи Міністерства юстиції. Мін’юст почав виконувати свої основні функції: просвітницьку роботу, захист прав громадян і забезпечення справедливості. Мені приємно констатувати, що система безоплатної правової допомоги в Україні відбулася, і це одна з найбільш ефективних систем на теренах Європи, яка повністю відповідає стандартам доступу до правової допомоги закладеним в Європейській конвенції з прав людини” [4].

17 лютого 2017 року у першій відкритій Колегії Мін’юсту директор Координаційного центру з надання правової допомоги Андрій Вишневський детально розповів про результати роботи системи безоплатної правової допомоги впродовж 2016 року. Так, він повідомив, що з відкриттям бюро правової допомоги (вересень 2016 рік) вже в перший місяць їх роботи 4 рази збільшилася кількість людей, які змогли звернутися за безоплатною правовою допомогою та отримати її. “Ця цифра зберігається й сьогодні з тенденцією до збільшення. Вдвічі збільшилася кількість людей, які змогли отримати безоплатну вторинну правову допомогу (представництво інтересів у судах), тобто безпосередній доступ до правосуддя саме на рівні районів. Дві третини всіх людей, які звертаються за безоплатною правовою допомогою, роблять це саме через бюро. На сьогоднішній день 20% випадків представництва інтересів у суді здійснюється саме штатними юристами центрів та бюро правової допомоги. Утворення бюро правової допомоги було правильним та дуже своєчасним рішенням, що суттєво збільшило можливості наших громадян отримати безоплатну

правову допомогу”, – наголосив він [5].

З-поміж іншого, Міністр юстиції України Павло Петренко зазначає, що за останні кілька років було фактично “демонтовано” стару радянську систему органів юстиції: удвічі скорочено бюрократичний апарат, завершено структурну реформу відомства та забезпечено набір нових кадрів через системи відкритих конкурсів; так само було ліквідовано районні управління юстиції, а за рахунок економії коштів – розширено систему безоплатної правової допомоги. Павло Петренко вважає, що Україна має розгалужену і прогресивну систему безоплатної допомоги. Понад 500 офісів правової допомоги функціонують по всій країні. Про правильність рішення щодо розвитку системи правової допомоги говорить той факт, що кожного місяця 60-70 тисяч українців приходять до цих бюро, отримують безкоштовні консультації та захист у суді [5].

15 вересня 2016 року у Києві представлено висновки та рекомендації звіту Ради Європи за результатами оцінювання системи безоплатної правової допомоги в Україні у світлі стандартів та передового досвіду Ради Європи. Оцінювання здійснювали експерти Ради Європи: Петер ван ден Біггелар (колишній виконавчий директор Бюро правової допомоги Королівства Нідерланди), професор Алан Патерсон (голова Міжнародної групи правової допомоги, директор Центру професійної юриспруденції Університету Стратклайд, Шотландія), Надежда Хріптієвські (директор програм Центру правових ресурсів (Республіка Молдова), член Європейської комісії з боротьби з расизмом та нетерпимістю), Олександр Банчук (к.ю.н., експерт Центру політико-правових реформ, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України), Геннадій Токарев (адвокат, голова Центру стратегічних справ Харківської правозахисної групи). Серед учасників обговорення результатів – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, представники судової гілки влади, адвокатури, професійних організацій правників, міжнародних та громадських організацій. Оцінювання, проведене у лютому-червні 2016 року, включало аналіз нормативно-правової бази, структури, організації та функціонування української системи БВПД. Зокрема, дослідження охопило такі аспекти як доступ до правової допомоги, порядок призначення та заміни адвокатів, забезпечення якості й відповідні контрольні механізми, оплату послуг адвокатів, незалежність органів, відповідальних за безоплатну правову допомогу, тощо. Мета оцінювання полягала в аналізі відповідності української системи безоплатної вторинної правової допомоги стандартам і передовому досвіду Ради Європи, виявленні викликів і потреб, наданні рекомендацій щодо подальшого вдосконалення правового поля і стратегій розвитку, а так само практики правозастосування.

Основні висновки та рекомендації експертів Ради Європи:

1) доступність БВПД: за висновками оцінювання, українська система безоплатної вторинної правової допомоги включає чималий перелік осіб, які мають право на БВПД, відтак забезпечує широкий доступ до правосуддя та захист прав людини. Особи, що мають право на БВПД, можуть скористатися цілою низкою правових послуг, що також є вельми позитивним моментом. Рекомендовано, однак, вдосконалити нормативну базу таким чином, щоб вона містила чітке визначення осіб, які мають право на БВПД, була простішою та більш зрозумілою для таких осіб. Рекомендовано також, щоб органи сфери кримінальної юстиції вживали узгоджених

зусиль для того, щоб забезпечити надання правової допомоги кожному підозрюваному чи обвинуваченому з моменту затримання, до першого допиту, як і передбачає українське законодавство і практика Європейського суду з прав людини. Рекомендовано вжити всебічних заходів для того, щоб органи, які надають БВПД, вчасно отримували повідомлення про кожен випадок затримання. У дослідженні також наголошено на тому, що слід вдосконалити інформування затриманих осіб про їхнє право на правову допомогу.

2) система призначення адвокатів для надання БВПД: оцінювання підкреслює переваги системи призначення адвокатів, запровадженої Законом України “Про безоплатну правову допомогу”. Ця нова система, як визначило оцінювання, істотно підвищила незалежність адвокатів, які надають БВПД, розірвавши небезпечні зв’язки між поліцією, органами розслідування, судами з одного боку та адвокатами з іншого. Для забезпечення більшої прозорості та ясності того, як відбувається призначення адвокатів для надання БВПД та розподіл справ між ними, рекомендовано, щоб чіткі правила призначення були розроблені та опубліковані в кожному Регіональному центрі з надання безоплатної вторинної правової допомоги. За висновками оцінювання, українське законодавство та підзаконні акти відповідають стандартам Європейської конвенції з прав людини щодо вибору адвоката. Проте слід вдосконалити норми щодо заміни адвоката. На додачу, всім сторонам сфери кримінальної юстиції слід забезпечити, у відповідності з європейськими стандартами та українським законодавством, належне та послідовне застосування статті 53 Кримінального процесуального кодексу України, що регулює залучення адвоката з системи БВПД на окрему процесуальну дію в кримінальному провадженні.

3) контроль та забезпечення якості: у Європі дедалі більшу увагу приділяють забезпеченню належної якості правової допомоги. В Україні для цього наявна відповідна нормативна база. Проте рекомендовано посилити механізми контролю якості, зокрема, шляхом розширення норм, які закріплюють стандарти якості правової допомоги, частішого проведення спостережень за роботою адвокатів у суді та опитувань клієнтів, запровадження механізмів незалежної фахової оцінки (peer review). Також за результатами оцінювання сформульовано рекомендації щодо продовження позитивного досвіду впровадження масштабних навчальних програм у системі БВПД.

4) система винагороди адвокатів БВПД: рекомендовано спростити чинну дуже деталізовану систему оплати, яка, як зазначено у звіті за результатами оцінювання, забирає багато часу та є досить обтяжливою для органів БВПД та адвокатів. Для європейських країн непоодиноким є тенденція застосування системи фіксованих платежів. Також рекомендовано розглянути можливість урегулювання оплати деяких додаткових дій, які мають вживати адвокати для активного виконання своїх функцій. Адвокатів слід заохочувати до представництва клієнтів у віддаленій місцевості.

5) незалежність системи безоплатної правової допомоги: за висновками оцінювання, Координаційний центр з надання правової допомоги та його директор мають прийнятний рівень незалежності та відповідальності щодо використання своїх ресурсів та штату по відношенню до виконавчої влади й парламенту. Звіт за результатами оцінювання рекомендує, однак, щоб поточне управління правовою допомогою в більшій мірі було офіційно закріплене за Координаційним центром.

Також рекомендовано, щоб Координаційний центр мав консультативну чи наглядову раду, склад якої затверджувало б Міністерство юстиції. Членів ради слід обирати серед різних груп зацікавлених сторін і представники однієї групи не повинні складати більше ніж чверть складу. Експерти не підтримали ідею щодо моделі ради, більшість якої б становили адвокати, оскільки досить важко дотримуватись вимог звітності за державне фінансування і через притаманний конфлікт інтересів, коли рада, яку контролюють адвокати, несе відповідальність за виплату великих сум державних коштів адвокатам. Дослідження не встановило ознак втручання з боку держави в надання чи відмову в наданні БВПД. Незважаючи на це, з огляду на важливість виключення будь-якого зовнішнього втручання (з боку органів виконавчої влади, правоохоронних органів чи органів адвокатури) рекомендовано розглянути можливість закріпити на нормативному рівні заборону зовнішнього впливу у призначення адвокатів для надання БВПД. Також рекомендовано, щоб директора Координаційного центру призначали шляхом індивідуально-професійного оцінювання в порядку незалежного відбору для публічних посад, та щоб строк, на який призначають директора, підстави та порядок його/її звільнення було закріплено в Законі “Про безоплатну правову допомогу”.

б) дослідження і моніторинг: оцінювання виявило недоліки, пов’язані зі збором та аналізом даних/статистики в українській системі кримінальної юстиції, зокрема, брак загальних показників та належного обміну інформацією між різними органами. Рекомендовано розвивати електронний обмін даними між відповідними органами для забезпечення більшої узгодженості в провадженнях, їх ефективності та кращого захисту прав людини. Запровадження всебічної внутрішньої електронної системи управління інформацією рекомендоване як ключовий елемент загальної адміністративної ефективності системи БВПД. Рекомендовано, щоб система БВПД розробила методiku та показники для збирання й аналізу даних, що дасть змогу визначати рівень забезпеченості потреб у правовій допомозі. Таким чином можна буде отримувати важливу інформацію про функціонування системи кримінальної юстиції, і ця інформація для органів влади стане джерелом для вдосконалення стратегії чи практики правозастосування [4].

Як повідомив Голова Офісу Ради Європи Мортен Енберг, Рада Європи продовжуватиме співпрацю із Міністерством юстиції та Координаційним центром щодо покращення функціонування системи надання БВПД та забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги. Він додав, що Офіс Ради Європи ініціює проведення експертних обговорень, у тому числі в регіонах, із ключовими сторонами результатів оцінювання з тим, аби виробити план узгоджених дій з упровадження представлених рекомендацій [4].

Щодо критичних зауважень, відображених у звіті, директор Координаційного центру з надання правової допомоги Андрій Вишневський вважає: “Це дуже цінно для нас, адже ми переконані, що будь-яка організація може бути успішною лише тоді, коли вона відкрита до зовнішнього погляду та чутлива до зовнішньої критики. Цей звіт – важлива проміжна точка в подальшому удосконаленні системи безоплатної правової допомоги Україні” [4].

Говорячи про зміни, які нещодавно були прийняті до Закону України “Про безоплатну правову допомогу” в частині розширення кола осіб, які мають право на

БВПД, Сергій Троценко відзначив важливість запуску проекту “Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні”. “Ми вдячні проекту за спільні заходи та адвокаційні зусилля з просування необхідності надання внутрішньо переміщеним особам права на БВПД”, – зазначив заступник директора Координаційного центру з надання правової допомоги [4]. Він наголосив, що у 2016 році система БПД продовжувала розвиватись, розширюючи доступ громадян до якісної правової допомоги, та поряд з цим отримавши низку нових важливих функцій, що випливають із досвіду надання правової допомоги місцевими центрами з надання БВПД – зокрема, забезпечення рівного доступу до правової інформації та консультацій (безоплатної первинної правової допомоги), а також посилення правових можливостей і правової спроможності територіальних громад та спільнот, представників соціально вразливих груп та правопросвітництва на рівні територіальних громад.

Серед потреб та пріоритетів Координаційного центру з надання правової допомоги, що мають бути враховані під час розробки напрямів плану дій Ради Європи для України на 2018–2020 рр., Сергій Троценко запропонував включити питання підтримки розвитку системи БПД в Україні, виходячи з основних пріоритетів її розвитку, відображених у порядку денному реформ в Україні:

1. Переорієнтація системи БПД з надання правової допомоги окремим фізичним особам на посилення правової спроможності та правових можливостей територіальних громад.

2. Створення ефективної системи управління правовими знаннями та розвиток людського потенціалу правничої спільноти та партнерських мереж системи БПД.

3. Децентралізація системи БПД у цивільних та адміністративних справах, а також пілотування моделі офісів громадського захисту у кримінальних провадженнях.

4. Розбудова комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги (КІАС) та впровадження інших новітніх інформаційних технологій [4].

Порівняльні дослідження досвіду зарубіжних держав – Болгарії, Литви, Грузії, Нідерландів, Великої Британії, Канади, Ізраїлю – показують, що згадані проблеми в Україні не є унікальними. В тій чи іншій мірі вони були притаманними кожній із зазначених держав. Однак були вирішені в процесі комплексного реформування системи надання безоплатної правової допомоги [9].

Висновок. Підтримка розвитку системи БПД є важливою з огляду на те, що вона є гарантом забезпечення рівного доступу до правосуддя, правової інформації та консультацій, посилення правової спроможності громад. Питання підтримки розвитку системи БПД в Україні є досить актуальним, тому враховуючи висновки та рекомендації звіту Ради Європи за результатами оцінювання системи безоплатної правової допомоги в Україні, система БПД в Україні потребує реформ.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011. // Голос України. – 2011. – № 122.

3. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 від 05.10.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_611.
4. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим 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. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/142-liutyi-2017/1945-min-iust-proviv-pershу-vidkrytu-kolehiu>.
6. Офіційний веб-сайт Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Закарпатській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpattyа.legalaid.gov.ua/ua/>.
7. Персональний веб-сайт адвоката Олега Пономаренка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://advokatponomarenko.blogspot.com/2015/05/117.html>.
8. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/ua/news/48607>.
9. Офіційний веб-сайт “Права Людини – онлайн-бібліотека Харківської правозахисної групи” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.khpg.org/index.php?id=1130317908>.

Ришко М. И. Проблемы и перспективы развития системы бесплатной правовой помощи в Украине.

Статья посвящена сравнительному анализу проблем и перспектив развития системы бесплатной правовой помощи в Украине. Создание эффективной системы бесплатной правовой помощи происходит путем создания взаимосвязанных составляющих системы – первичной и вторичной бесплатной правовой помощи; обеспечение надлежащего уровня и оптимального порядка оплаты услуг за счет государственного бюджета; установление четких критериев доступа лиц к юридической помощи; создание эффективной модели управления системой юридической помощи и ее финансирования.

С открытием бюро правовой помощи (сентябрь 2016) обеспечивается правопросветительство территориальных общин, предоставление бесплатной первичной правовой помощи, доступ к бесплатной вторичной правовой помощи, предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи (кроме защиты), доступ к электронным сервисам Министерства юстиции Украины.

Ключевые слова: система бесплатной правовой помощи, бюро правовой помощи, доступность бесплатной вторичной правовой помощи, независимость системы бесплатной правовой помощи.

Rishko M. Problems and prospects of legal aid system in the Ukraine.

The article is devoted to a comparative analysis of the problems and prospects of the legal aid system in Ukraine. Creating an effective legal aid system is by creating a system of interconnected components – primary and secondary legal aid; ensure an adequate level and optimal procedure for payment of legal aid from the state budget; establishing clear eligibility criteria for legal aid; an efficient management system of legal aid and its financing.

With the opening of the legal aid office (September 2016) provided pravoprosvitnytstvo local communities, providing primary legal aid, access to free secondary legal assistance, the provision of secondary legal aid (except for defense), access to electronic services of the Ministry of Justice of Ukraine.

Keywords: system of legal aid, legal aid office, the availability of free secondary legal assistance, the independence of the legal aid system.