

ОЦІНЮВАННЯ СИСТЕМИ  
БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ  
ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ  
У СВІТЛІ СТАНДАРТІВ І ПЕРЕДОВОГО  
ДОСВІДУ РАДИ ЄВРОПИ

MINISTRY OF FOREIGN  
AFFAIRS OF DENMARK



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Цей звіт було підготовлено в межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», фінансованого урядом Данії.

Думки, висловлені у цій праці, є відповідальністю авторів та не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи.

Подальша  
підтримка реформи  
кримінальної  
юстиції в Україні

MINISTRY OF FOREIGN  
AFFAIRS OF DENMARK



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# ОЦІНЮВАННЯ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ СТАНДАРТІВ І ПЕРЕДОВОГО ДОСВІДУ РАДИ ЄВРОПИ

ОХОПЛЮЄ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ  
ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ  
У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ І  
В РАЗІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ  
ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ

Лютий – червень 2016 р.

# ЗМІСТ

Список скорочень .....	4
ВСТУП.....	5
МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ.....	6
ОСНОВНІ ФАКТИ Й ВИСНОВКИ .....	7
<b>Глава 1. ОГЛЯД СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ .....</b>	<b>12</b>
1.1. Основні одержувачі правової допомоги у кримінальних провадженнях і в разі адміністративного затримання або арешту .....	12
1.2. Управління системою .....	13
1.3. Суб'єкти надання правової допомоги .....	15
1.4. Фінансування системи правової допомоги.....	16
<b>Глава 2. ДОСТУПНІСТЬ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ .....</b>	<b>17</b>
2.1. Нормативна база, що встановлює право на отримання правової допомоги в Україні .....	18
2.2. Практика Європейського суду з прав людини.....	19
2.3. Право на отримання правової допомоги.....	21
2.4. Послуги .....	25
2.5. Ранній доступ до адвоката або «принцип Салдуза».....	26
2.6. Перегляд і оскарження .....	28
2.7. Обізнаність про право на правову допомогу .....	28
2.8. Дані щодо безоплатної вторинної правової допомоги та потреб у ній.....	29
<b>Глава 3. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАМІНА АДВОКАТА, ЯКИЙ НАДАЄ БЕЗОПЛАТНУ ВТОРИННУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ .....</b>	<b>32</b>
3.1. Система призначення адвоката для надання безоплатної вторинної правової допомоги .....	32
3.1.1 Порядок призначення адвоката.....	32
3.1.2 Правила призначення конкретного адвоката .....	34
3.1.3 Позитивний вплив нової системи призначення адвокатів для надання правової допомоги .....	38
3.2. Вибір захисника .....	39
3.3. Безперервність захисту .....	41
3.4. Відмова від адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу, та його заміна .....	43
3.4.1 Відмова від права на адвоката.....	43
3.4.2 Заміна адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу .....	44

---

<b>Глава 4. КОНТРОЛЬ/УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ</b> .....	50
4.1. Відбір суб'єктів надання правової допомоги .....	50
4.1.1 Конкурсні відбори.....	52
4.1.2 Результати конкурсних відборів.....	52
4.1.3 Спостереження за конкурсними відборами та пропозиції щодо реформ ....	54
4.2. Навчання адвокатів, які надають правову допомогу.....	56
4.2.1 Безоплатна правова допомога і навчання .....	56
4.2.2 Дворівнева система навчання.....	57
4.2.3 Відносини з Національною асоціацією адвокатів України .....	57
4.2.4 Висновки .....	58
4.3. Стандарти якості та механізми моніторингу .....	58
4.3.1 Індикатори якості .....	59
4.3.2 Методи оцінювання якості .....	61
4.3.3 Стандарти якості та механізми моніторингу в Україні .....	63
<b>Глава 5. ОПЛАТА І ЗВІТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ</b> .....	70
5.1. Правила оплати .....	70
5.1.1 Система оплати в Україні .....	71
5.1.2 Опис нинішньої процедури розрахунку винагороди .....	72
5.1.3 Види правової допомоги .....	73
5.1.4 Коефіцієнти, які використовують для розрахунку винагороди .....	74
5.1.5 Формули для розрахунку винагороди.....	75
5.2. Механізм фінансової звітності .....	76
<b>Глава 6. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ</b> .....	79
6.1. Незалежність Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги та його територіальних підрозділів .....	79
6.1.1 Вступ: незалежність органів і суб'єктів надання правової допомоги.....	79
6.1.2 Незалежність КЦПД і центрів з надання БВПД в Україні.....	81
6.2. Незалежність адвокатів, які надають правову допомогу .....	85
<b>Глава 7. ДОСЛІДЖЕННЯ І МОНІТОРИНГ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ</b> .....	86
7.1. Збирання даних .....	86
7.2. Дослідження .....	87
<b>ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....	89

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

<b>КПК</b>	Кримінальний процесуальний кодекс України
<b>КЦПД</b>	Координаційний центр з надання правової допомоги
<b>ЄКПЛ</b>	Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод
<b>ЄСПЛ або Суд</b>	Європейський суд з прав людини
<b>БПД</b>	Безоплатна правова допомога
<b>БВПД</b>	Безоплатна вторинна правова допомога
<b>РЦБВПД</b>	Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги
<b>ЦБВПД</b>	Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги
<b>Закон про БПД</b>	Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р.
<b>МЯ</b>	Менеджер з якості
<b>Мін'юст</b>	Міністерство юстиції України
<b>НААУ</b>	Національна асоціація адвокатів України
<b>ОНПД</b>	Органи з надання правової допомоги
<b>Комісія з якості</b>	Регіональна комісія з оцінювання якості, повноти і своєчасності безоплатної правової допомоги, яку надають адвокати
<b>«Салдуз»</b>	Рішення ЄСПЛ у справі «Салдуз (Salduz) проти Туреччини» від 27 листопада 2008 р.
<b>Стандарти якості</b>	Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, затверджені Національною асоціацією адвокатів України у 2013 р. і Мін'юстом у 2014 р. (набрали чинності 1 липня 2014 р.)

## ВСТУП

Цей звіт відображає дослідження системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні.<sup>1</sup> Оцінювання проводилось Директоратом з прав людини Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи у межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», що фінансується урядом Данії (далі – Проект).

Підвищення якості правової допомоги та підтримка реалізації Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а також сприяння у розробці та застосуванні законодавства з метою виконання відповідних рішень Європейського суду з прав людини є серед пріоритетів, зазначених у Плані дій Ради Європи для України на 2015–2017 рр.<sup>2</sup>

У світлі цих завдань Проект спрямований, серед іншого, на запровадження механізмів для підвищення якості та доступності правової допомоги в Україні та сприяння розширенню доступу до правосуддя в межах права на справедливий суд, закріпленого у Статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Мета оцінювання полягає в аналізі відповідності системи стандартам і передовому досвіду Ради Європи, виявленні задач і потреб, наданні рекомендацій щодо можливих змін у правовому чи політичному полі та практиці правозастосування, а також визначенні сфер, в яких необхідна подальша підтримка. Обсяг оцінювання обмежується системою кримінальної юстиції, зокрема, правовою допомогою у кримінальному провадженні, а також у разі адміністративного затримання та адміністративного арешту.

Оцінювання виконали пан Петер ван ден Біггелар<sup>3</sup>, пані Надєжда Хріптієвські<sup>4</sup>, пан професор Алан Патерсон<sup>5</sup> та пан Олександр Банчук<sup>6</sup> і пан Геннадій Токарєв<sup>7</sup> (далі – експерти), залучені для цього Радою Європи як консультанти.

Оригінал звіту підготовлений англійською мовою. Цей переклад на українську мову виконано в межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні».

<sup>1</sup> Згідно зі змінами до Конституції України від 2 червня 2016 р., які наберуть чинності з 30 вересня 2016 р., термін «правова допомога» в Основному Законі змінено на «правнична допомога».

<sup>2</sup> План дій Ради Європи для України на 2015–2017 рр., GR-DEM(2015)2, пункт 2.2.

<sup>3</sup> Колишній Виконавчий директор Бюро правової допомоги Королівства Нідерланди.

<sup>4</sup> Директор програм Центру правових ресурсів (Республіка Молдова), член Європейської комісії з боротьби з расизмом та нетерпимістю.

<sup>5</sup> Голова Міжнародної групи правової допомоги, директор Центру професійної юриспруденції, Університет Стратклайд, Шотландія.

<sup>6</sup> К.ю.н., експерт Центру політико-правових реформ, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

<sup>7</sup> Адвокат, голова Центру стратегічних справ Харківської правозахисної групи.

# МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ

Оцінювання проводилось шляхом кабінетних та польових досліджень. Кабінетне дослідження зосереджувалось на нормативній базі, зокрема Законі України «Про безоплатну правову допомогу» (далі – закон про БПД), Кримінальному процесуальному кодексі України (далі КПК), а також на інших відповідних законах і підзаконних актах, внутрішніх інструкціях, методичних рекомендаціях і формах, пов'язаних із функціонуванням української системи безоплатної правової допомоги (далі – БПД) як на центральному, так і регіональному рівнях. Були розглянуті різні звіти та інформаційні матеріали, пов'язані з функціонуванням системи БПД<sup>8</sup>, у тому числі дві доповіді, підготовлені Національною асоціацією адвокатів України (далі – НААУ).<sup>9</sup> Крім того, в оцінці були враховані статистичні дані Координаційного центру з надання правової допомоги (далі – КЦПД), Верховного Суду України та Державної судової адміністрації України, Генеральної прокуратури України та ін.

У лютому і березні 2016 р. експерти здійснили два візити до України для збирання даних, необхідних для проведення польових досліджень. Під час цих поїздок експерти мали зустрічі з представниками КЦПД, регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (далі – ЦБВПД), НААУ, Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст), суддями судів першої інстанції, апеляційних і касаційних судів, Адміністрації Президента України, Національної поліції України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, міжнародних та донорських організацій, українських неурядових організацій, включно з професійними організаціями адвокатів.<sup>10</sup> Зустрічі у форматі фокус-групи проводилися за участю адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу у кримінальних провадженнях та провадженнях щодо адміністративних правопорушень у Києві та інших регіонах, у тому числі Дніпровській, Житомирській, Львівській, Рівненській, Харківській, Черкаській, Чернігівській областях. Крім того, місцеві експерти здійснювали виїзди до декількох регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (далі – РЦБВПД), а саме: експерти побували в Житомирській, Київській, Полтавській та Сумській областях і провели зустрічі з працівниками центрів, адвокатами та членами органів адвокатського самоврядування.

За наслідками аналізу даних, зібраних під час візитів для збору даних та в межах кабінетного дослідження, під час круглого столу, що пройшов у Києві 13 травня 2016 р., були представлені попередні результати і запропоновані варіанти для обговорення всіма зацікавленими сторонами. Отримані зауваження та відгуки у подальшому враховувалися під час підготовки остаточної версії звіту та відповідних рекомендацій.

<sup>8</sup> Зокрема, у доповіді використано результати досліджень: «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», яке проводилося в липні 2013 р. – лютому 2014 р. Українською фундацією правової допомоги, Міжнародним фондом «Відродження», Українською Гельсінською спілкою з прав людини ([http://www.irf.ua/knowledgebase/publications/sistema\\_bezoplatnoi\\_p\\_ravovoi\\_dopomogi\\_v\\_ukraini\\_analiz\\_pershogo\\_roku\\_funktsionuvannya/%20](http://www.irf.ua/knowledgebase/publications/sistema_bezoplatnoi_p_ravovoi_dopomogi_v_ukraini_analiz_pershogo_roku_funktsionuvannya/%20)); «Огляд системи безоплатної правової допомоги в Україні», підготовлений у межах проекту «Доступна та якісна правова допомога в Україні» (жовтень 2014 р.) ([http://legalaid.gov.ua/images/control/Legal%20Aid%20System%20in%20Ukraine%20an%20Overview\\_Ukr.pdf](http://legalaid.gov.ua/images/control/Legal%20Aid%20System%20in%20Ukraine%20an%20Overview_Ukr.pdf)).

<sup>9</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: поточні проблеми та рекомендації щодо її реформування/Звіт, підготовлений Національною асоціацією адвокатів України і затверджений рішенням Ради адвокатів України №125 від 13 листопада 2015 р.» (<http://unba.org.ua/assets/uploads/news/advocatura/2015.11.30-unba-report-legal-aid-ukr.pdf>); «Система безоплатної правової допомоги в Україні: поточні проблеми та рекомендації щодо її реформування» (актуалізація звіту, затвердженого рішенням Ради адвокатів України від 13 листопада 2015 р.) (<http://unba.org.ua/news/1421-naau-oprilyudnyue-zvit-pro-diyal-nist-sistemi-bpd-v-ukraini.html>).

<sup>10</sup> Всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України», Всеукраїнська громадська організація «Асоціація адвокатів України», громадська організація «Всеукраїнське об'єднання адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу».



# ОСНОВНІ ФАКТИ Й ВИСНОВКИ

## Доступність безоплатної вторинної правової допомоги

Українська система правової допомоги передбачає широке коло осіб, які можуть отримати БВПД у кримінальному провадженні, а також у разі адміністративного затримання та арешту, тим сприяючи широкому доступу до правосуддя та забезпечуючи ефективніший захист прав людини. Особи, які мають право на БВПД, у змозі скористатися численними правовими послугами. Такий великий обсяг БВПД є вельми позитивним моментом. Той факт, що первинна правова допомога (в основному правові консультації та складання непроцесуальних документів) також є доступною і в кримінальних справах, означає, що особи можуть отримувати консультації на всіх етапах. Не менш важливою є доступність правової допомоги після ухвалення вироку та під час виконання покарання.

Особа, свобода якої обмежена (затримана в межах кримінального провадження або провадження у справах про адміністративні правопорушення; до якої застосовано тримання під вартою як запобіжний захід тощо), має право на отримання БВПД з моменту затримання. Законодавство не встановлює у прямій формі, що «з моменту затримання» означає до першого допиту, але це можна зрозуміти із системного тлумачення низки правових норм. Забезпечення раннього доступу до адвоката також є пріоритетом для системи БВПД в Україні. Однак схоже, що, як і раніше, спостерігаються випадки, коли органи, які здійснюють затримання, не сповіщають про нього центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, і що досі використовуються різні прийоми для уникнення обов'язкового залучення адвоката (*див. детальніше главу 2*). Необхідні узгоджені зусилля всіх суб'єктів кримінальної юстиції для забезпечення в Україні дієвого раннього доступу до адвоката будь-якому підозрюваному чи обвинуваченому.

Встановлення, чи має особа право на отримання правової допомоги у кримінальному провадженні, є простим, коли підозрювані затримані або перебувають під вартою, але в інших ситуаціях це, здається, досить складно здійснити у двох аспектах. По-перше, це буває складним щодо тих, хто не перебуває під вартою і хто потребує правової допомоги під час кримінального провадження, і, по-друге, щодо тих, кого було затримано (взято під варту) і потім звільнено, оскільки не зовсім зрозуміло, чи надаватиметься правова допомога до остаточного вирішення справи в суді (*див. детальніше главу 2*).

Особи можуть оскаржувати різні рішення стосовно правової допомоги, а також дії чи бездіяльність посадових осіб та працівників, які порушують порядок та строки розгляду запитів про надання правової допомоги. Однак у Законі України «Про безоплатну правову допомогу», ухваленому 2 червня 2011 р., відсутні положення про конкретні строки та порядок оскарження рішень щодо надання правової допомоги.

Система правової допомоги зробила важливі кроки у підвищенні обізнаності про право на правову допомогу. Інформацію про правову допомогу розміщено на веб-сайті КЦПД і веб-сайтах ЦБВПД. Однак цього не достатньо. Потрібна стратегія для підвищення обізнаності серед громадськості. Особливо важливим є співробітництво з іншими зацікавленими сторонами, насамперед поліцією, органами прокуратури і судами.

## Призначення та заміна адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу

Одне з основних нововведень Закону про БПД стосується нової системи призначень адвокатів для надання правової допомоги. РЦБВПД призначають надавачів правової допомоги з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Цей реєстр включає осіб, які вже мають свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю (є членами

НААУ), відібраних з дотриманням чіткого порядку. Відбір включає виконання тестових завдань і проведення співбесіди, яку здійснюють конкурсні комісії у складі представників адвокатури, суддівського корпусу, громадянського суспільства, системи БПД і Мініюсту (*детальніше див. главу 4*). До ухвалення Закону про БПД адвокатів призначали міліція, інші органи кримінального розслідування і суди. Переважна більшість зацікавлених сторін зі сфери кримінальної юстиції, опитаних під час візитів для збору даних, підтвердили переваги нової системи призначення та високо оцінили її, насамперед за руйнування небезпечних зв'язків між органами кримінального розслідування, прокуратурою, судами, з одного боку, і адвокатами, з іншого боку. Видається, що нова система істотно зміцнила незалежність адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Призначення адвокатів спеціалізованими інституціями чи органами з надання правової допомоги є звичайною практикою в багатьох європейських країнах.

Призначення адвоката підозрюваним чи обвинуваченим, які не є затриманими і які звернулись із проханням про БВПД, здається, не викликає занепокоєння, тоді як призначення адвокатів особам, яких затримано, поки що не здійснюється вчасно і систематично. Основні причини недоліків полягають у вадах чи несвоєчасності встановлення зв'язку поліцією або іншими органами, що здійснюють затримання, а по-друге – у нецілодобовій доступності адвокатів у всіх регіонах.

Система розподілу справ між адвокатами різниться між регіонами. НААУ висловлювала певну критику щодо браку прозорості в розподілі справ між різними адвокатами та нерівномірної завантаженості адвокатів. У ході оцінювання було встановлено, що було вжито доцільних заходів як на загальносистемному, так і на регіональному рівнях, коли в деяких регіонах були виявлені проблемні моменти в розподілі справ. Ці заходи включають публікацію на веб-сайті КЦПД даних про кількість призначень і суму, виплачену кожному адвокату, встановлення обмеження в 30 відкритих проваджень на одного адвоката, а також запровадження належної практики в деяких регіонах, такої, наприклад, як публікація графіка чергувань. Рекомендовано, однак, продовжувати вдосконалення в цьому напрямку. Для забезпечення прозорості системи і створення гарантій проти можливих зловживань у кожному РЦБВПД слід публікувати правила призначення справ адвокатам. Хоча критерії, зазначені у частині другій статті 21 Закону про БПД, як такі є правильними, їхнє застосування вимагає або наявності складного механізму призначення, або опори значною мірою на директорів РЦБВПД. Рекомендовано впровадити простішу систему призначення, що ґрунтуватиметься на об'єктивних і легких у впровадженні методах (*див. детальніше главу 3*).

НААУ висловила стурбованість тим, що у Законі про БПД не закріплений принцип вільного вибору адвоката. Однак у ході цього оцінювання було зроблено висновок, що українські закони і підзаконні акти відповідають стандартам Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) щодо вибору адвоката. Практичне застосування норм може бути різним, але під час візитів для збору даних не було піднято істотних питань щодо призначення адвокатів усупереч бажанням підозрюваних/обвинувачених. Система відбору адвокатів для надання правової допомоги, правила призначення та механізм контролю якості розроблені для того, щоб забезпечувати належну якість послуг призначених адвокатів. Проте в ході цього дослідження було з'ясовано, що, як виглядає, ні РЦБВПД, ані адвокатські Регіональні комісії з оцінювання якості, повноти і своєчасності безоплатної правової допомоги, яку надають адвокати (далі – комісії з якості) не вповноважені замінити адвоката, який не виконує своїх зобов'язань перед клієнтом, навіть за наявності відповідного клопотання підозрюваного/обвинуваченого. Рекомендовано запровадити чіткі правила заміни адвокатів, які надають БВПД, через неякісну роботу (*див. детальніше главу 3*).

Безперервність захисту прямо не передбачена Законом про БПД або Стандартами якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі (далі – Стандарти

якості, *див. детальніше главу 4*), хоча здається, що її реалізовано на практиці та передбачено підзаконними актами КЦПД (*див. детальніше главу 4*). Було б доцільно безпосередньо передбачити її в Законі про БПД та/або Стандартах якості. Система правової допомоги, очевидно, вживає достатніх заходів, щоб зменшити зловживання залученням захисників для проведення окремої процесуальної дії на підставі статті 53 КПК. Проте насамперед органи кримінального розслідування і суди мають застосовувати цю норму тільки у виняткових випадках, у дусі КПК. Усім учасникам сфери кримінальної юстиції рекомендовано періодично обговорювати це питання як на всеукраїнському, так і місцевому рівнях.

На рівні нормативної бази КПК і Стандарти якості надають достатні гарантії, відповідно до стандартів ЄСПЛ, щодо відмови від права на захисника. На практиці, однак, окремі факти свідчать про розходження між законом і правозастосуванням. Українська система кримінальної юстиції не веде загальнодоступної єдиної статистики щодо загальної кількості затриманих осіб і кількості відмов від захисника під час затримання, з відповідним розподілом за причинами відмови. Також відсутні статистичні дані<sup>11</sup> про кількість обвинувачених, яких представляв захисник, і кількість тих, хто не були представлені захисниками. За таких обставин важко оцінити, наскільки задоволено потреби у правовій допомозі в кримінальних провадженнях і чи бувають зловживання відмовою від права на адвоката, у порушення права на захист.

## Забезпечення якості

Оскільки правова допомога фінансується з державного бюджету, в Європі та за її межами все частіше визнають, що вона мусить бути належної якості. Ця позиція знайшла своє підтвердження в Україні: (1) у положеннях Закону про БПД (особливо у статтях 5, 26 і 28); (2) у положеннях Меморандуму про співпрацю між НААУ та Мін'юстом у сфері надання безоплатної правової допомоги, де приділено особливу увагу забезпеченню якості; та (3) у підпункті «с» пункту 3 Статті 6 ЄКПЛ, що зобов'язує державу забезпечувати, щоб адвокати, які надають правову допомогу, здійснювали ефективний захист одержувачів правової допомоги.

Близько 17% адвокатів в Україні зареєстровані як такі, що можуть надавати правову допомогу в кримінальних провадженнях у межах БВПД. Цей показник не є чимось незвичайним в європейських країнах, але незрозуміло, чи достатньо в Україні, зокрема, в сільських районах, адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, щоб задовольнити потреби в ній. Мін'юст і КЦПД пробували вирішити цю проблему, водночас намагаючись забезпечити належну якість надання правової допомоги адвокатами в Україні, трьома шляхами: (1) вимогою до адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, проходити спеціальний відбір; (2) заохоченням їх до участі у відповідних тренінгах; і (3) запровадженням Стандартів якості та контролем за дотриманням цих стандартів практикуючими адвокатами (*див. детальніше п. 4.2.2*).

Спеціальний порядок відбору розроблено, щоб перевіряти знання адвокатами нових сфер права, стандартів якості надання правової допомоги та правил адвокатської етики, а також їхню мотивацію надавати клієнтам правову допомогу. За оцінкою КЦПД, протягом кількох років коефіцієнт успішності претендентів (адвокатів) під час кожного конкурсу становив близько 80%. Однак наявні дані не відображають, на якому етапі конкурсу зазнав невдачі кандидат, крім того у коефіцієнті успішності між різними регіонами спостерігаються відмінності, що наштовхує на думку про користь, яку б системі могли дати регулярні аудити результатів. НААУ робила певні критичні зауваження щодо прозорості та взагалі існування відбору, але немає доказів ані того, що конкурси можуть завадити тим, хто бажає надавати правову допомогу, ані того, що їхні результати упереджені, – хоча б тому, що конкурси проводять регіональні конкурсні комісії з відбору, до складу яких входять представники адвокатури, суддівського корпусу, громадянського суспільства з відповідних регіонів. Утім, існує потреба в тому, щоб цілі системи відбору були прозорішими (*див. детальніше п. 4.2.3*).

<sup>11</sup> Принаймні, їх немає у відкритому доступі.

Навчання адвокатів із надання правової допомоги заохочується КЦПД і НААУ, хоча залишаються деякі питання щодо того, хто саме повинен проводити навчання, щоб воно було офіційно визнаним. Навчання здебільшого фінансували донорські організації. За браком коштів на навчання всіх адвокатів успішно використовують такі заходи, як підготовка адвокатів-тренерів і каскадні тренінги.

Стандарти якості і відповідні механізми моніторингу їх дотримання є найбільш важливими заходами забезпечення якості роботи адвокатів, які надають правову допомогу в Україні. Розробка цих стандартів була передбачена Законом про БПД (стаття 28). Вони схожі на контрольний перелік дій, що адвокати, які надають БВПД, зобов'язані виконувати на кожному етапі кримінального провадження, починаючи від проведення першого конфіденційного побачення з клієнтом і до вжиття відповідних заходів, якщо наявні ознаки того, що клієнт зазнав жорстокого поводження, а також від оскарження в інтересах клієнта процесуальних рішень судді до збору всієї необхідної інформації про клієнта, яка стосується провадження. Стандарти якості піддавали критиці на різних підставах. Висувалися пропозиції щодо їхнього перегляду, після консультацій із більш широким колом зацікавлених сторін, з метою розширення їх змісту. Встановлення ступеня дотримання Стандартів якості також виявилось проблематичним. Як і в інших державах, покладатися на скарги клієнта неефективно, адже це реактивна, а не профілактична форма перевірки якості, а також оскільки клієнти зазвичай не схильні скаржитися і здатні оцінити лише окремі аспекти якості. Використання зроблених у суді спостережень та інтерв'ю із клієнтами може стати у пригоді, але в Україні це практикують не настільки часто, щоб стати по-справжньому ефективним. Однак основне упущення пов'язане з браком незалежної фахової оцінки (peer review) адвокатських справ. Уважний аналіз досвіду тих країн, де використовують фахову оцінку для забезпечення якості систем БПД, свідчить про те, що перешкоди до впровадження такої фахової оцінки в Україні можна подолати (*див. детальніше п. 4.4.4*).

## Оплата

Система оплати є найбільш складною частиною БПД і також містить схему, що вимагає значного часу та несе в собі численні ризики помилок. Підхід «від загального до конкретного» у «Методиці оплати», затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 465 від 17 вересня 2014 р., не використовується. Це робить систему оплати дуже важкою для розуміння, а також об'єктом для дискусії та критики. Формули, що використовуються для розрахунків, ускладнюють визначення сум винагороди та контроль за ними. Багато інформації повинно реєструватися та перевірятися ЦБВПД, що створює для них додаткове навантаження і також потребує витрат їхніх бюджетів. На систему також лягає тягар перевірки та подвійної перевірки. Є також тягар у системі БПД, що стосується перевірки та повторної перевірки даних. На практиці також є випадки, коли ЦБВПД вимагають від адвокатів подавати на перевірку додаткову інформацію/документи, що не передбачені Положенням.

Адвокати скаржились, що базова ставка для розрахунку оплати відносно низька, та повідомляли про дисбаланс у ставках гонорарів за деякі види БВПД, наданої в кримінальному провадженні (*див. детальніше главу 5*). Система оплати повинна бути більш чіткою і зрозумілою для адвокатів, які зможуть визначати суми виплат, що вони отримуватимуть.

Вочевидь, цю схему оплати потрібно змінити (*див. детальніше главу 5*), щоб зосередитись на економії витрат, пов'язаних із адміністративними процедурами перевірки рахунків, а зекономлені кошти краще було б витратити на надання самої правової допомоги та оплату в належному розмірі.

## Незалежність

Незалежність як засада, що стосується органів із надання правової допомоги (далі – ОНПД), охоплює цілу низку аспектів: організаційну, оперативну та фінансову незалежність. У багатьох західних державах ОНПД мають правову структуру, яка перебуває поза урядом і якою керує виконавча рада директорів або рада заінтересованих сторін. Така система не є критично необхідною для забезпечення незалежності від держави, але наявність такої структури – очевидний спосіб досягнення цього. Закон про БПД в Україні покладає на Кабінет Міністрів України значну частину відповідальності за правову допомогу та її регламентацію, хоча на практиці КЦПД у своїй поточній діяльності користується чималою незалежністю від Мін'юсту та інших міністерств. У ході дослідження було визначено, що КЦПД та його Директор користуються достатнім ступенем незалежності по відношенню до ресурсів та персоналу центру, перед виконавчою гілкою влади і Парламентом. У цій доповіді запропоновано офіційно передати КЦПД більший обсяг оперативного управління наданням правової допомоги, утворити його консультативну або наглядову раду, члени якої обираються із широкого кола заінтересованих сторін, а також забезпечити директорів КЦПД більшу формальну автономію від держави загалом і Мін'юсту зокрема.

У контексті операційної автономії ключовою сферою незалежності ОНПД від втручання з боку держави є надання чи відмова в наданні БВПД. Попри інформацію протилежного змісту, отриману від НААУ, у ході цього дослідження не було знайдено доказів існування практики державного втручання в надання або відмову у наданні правової допомоги в Україні. Разом із тим Звіт пропонує розглянути можливість офіційної заборони на втручання зовнішніх чинників у призначення адвокатів, які надають клієнтам правову допомогу. Проте, рекомендовано розглянути можливість законодавчого закріплення (у Законі про БПД або підзаконних актах КЦПД) прямої заборони зовнішнім силам втручатись у призначення клієнтам адвокатів, які надають БВПД. Слід наголосити, що загальною міжнародною тенденцією є передання питань, пов'язаних із формуванням державної політики, здебільшого до ОНПД, і що на практиці, хоча й не завжди офіційно, КЦПД бере чималу участь у розробці державної політики у сфері надання правової допомоги (*див. детальніше главу 6*).

## Дослідження і моніторинг

Про систему БПД є багато інформації та даних. Проте бракує даних про систему кримінальної юстиції в цілому. Наприклад, немає загальнодоступної інформації щодо загальної кількості затриманих осіб у кримінальних провадженнях та провадженнях щодо адміністративних правопорушень, кількості підозрюваних/обвинувачених, представлених адвокатами, та таких, що не мають адвоката, тощо. Ці відомості про функціонування системи кримінальної юстиції могли би слугувати важливим знаряддям удосконалення державної політики і практики. Крім того, лише аналізуючи дані про правову допомогу порівняно із загальними даними про потреби у правовій допомозі, система БПД могла б оцінити, наскільки забезпечені потреби в БПД. Подальші кроки з розробки методології та показників для збору й аналізу даних забезпечать більш повну картину функціонування системи правової допомоги через виявлення тенденцій і закономірностей.

Заінтересовані сторони неодноразово висловлювались про необхідність централізованої системи реєстрації та електронного обміну інформацією. Інформаційні зв'язки між різними ланками в ланцюзі (органи, що здійснюють затримання, слідчі/прокурори, адвокати, суди, КЦПД) є незадовільними та спричиняють численні проблеми, такі як занадто пізні призначення або ж відсутність доказів чи свідчень того, що запити про надання правової допомоги подають належним чином. Обробка запитів про надання правової допомоги не здійснюється в єдиному форматі. Є висока ймовірність зникнення інформації в разі запиту телефоном. Електронний обмін даними між відповідними учасниками необхідно далі розвивати, щоб посилити ці процедури, підвищити їхню швидкість і якість процесів.

# ОГЛЯД СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Цей звіт охоплює тільки правову допомогу в кримінальних провадженнях і в разі адміністративного затримання та адміністративного арешту.

У цій главі описано основні аспекти БВПД в Україні: одержувачі правової допомоги в кримінальних провадженнях і в разі адміністративного затримання та адміністративного арешту, структура управління, суб'єкти надання правової допомоги та фінансування правової допомоги. Мета глави – надати короткий опис системи, з тим, щоб краще розуміти різні поняття, наведені в тексті, і різні інституції, згадані далі у звіті. В окремих главах міститься докладний аналіз та рекомендації щодо права на отримання правової допомоги, призначення адвокатів, забезпечення якості, оплати та незалежності системи.

## 1.1. Основні одержувачі правової допомоги у кримінальних провадженнях і в разі адміністративного затримання або арешту

Згідно з чинним законодавством, право на отримання БВПД мають такі групи осіб<sup>12</sup>:

- ▶ будь-яка особа, до якої застосовано адміністративне затримання або арешт<sup>13</sup>;
- ▶ будь-яка особа, затримана в межах кримінального провадження;
- ▶ будь-яка особа, взята під варту в результаті обрання запобіжного заходу в межах кримінального провадження;
- ▶ будь-яка особа, яка, згідно з КПК, має право звернутися за правовою допомогою у разі:
  - здійснення захисту за призначенням,
  - залучення адвоката відповідними органами, коли обвинувачений не може самостійно залучити адвоката через відсутність фінансових ресурсів чи з інших об'єктивних причин,
  - залучення адвоката з огляду на конкретні обставини кримінального провадження («інтереси правосуддя»),
  - залучення для «проведення окремої процесуальної дії»;
- ▶ будь-яка особа, яка відбуває покарання, пов'язане з позбавленням волі (у широкому розумінні);
- ▶ окремі вразливі категорії населення.

<sup>12</sup> Стаття 14 Закону про БВПД і статті 49, 52 і 53 КПК.

<sup>13</sup> Адміністративний арешт – це санкція за певні правопорушення, яка застосовується відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

## 1.2. Управління системою

**Кабінет Міністрів України** несе відповідальність за ухвалення підзаконних нормативно-правових актів та документів стратегічного характеру, що стосуються функціонування системи правової допомоги, а також забезпечення міжвідомчої взаємодії, пов'язаної з правовою допомогою (наприклад, він встановлює порядок інформування ЦБВПД про випадки затримання). Кабінет Міністрів затверджує порядок проведення конкурсів з відбору адвокатів, які надають БВПД, вимоги до таких осіб, а також порядок та умови укладення контрактів з ними, зокрема, схему оплати роботи адвокатів (стаття 27 Закону про БПД).

**Міністерство юстиції України** координує та здійснює нагляд за реалізацією державної політики у сфері надання БПД центральними органами виконавчої влади. Зокрема, Мін'юст відповідає за загальне управління, впровадження та функціонування системи БВПД; відповідає за створення ЦБВПД; подає до Кабінету Міністрів України проекти законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання безоплатної правової допомоги; затверджує стандарти якості надання БПД та аналізує практику застосування Закону про БПД (стаття 28 Закону про БПД).

**Координаційний центр з надання правової допомоги** відповідає за розробку державної політики у сфері БПД, поточне управління системою правової допомоги та координацію надання БПД в регіонах ЦБВПД. КЦПД створено Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції» від 6 червня 2012 р. № 504, яка затвердила Положення про КЦПД. КЦПД є державною установою і належить до сфери управління Мін'юсту. КЦПД є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням, самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства (п. 5 Положення). КЦПД встановлює кваліфікаційні вимоги до своїх працівників, проте розміри заробітної плати встановлює уряд<sup>14</sup>, а штатний розклад подає директор КЦПД та затверджує Мін'юст спільно з Міністерством фінансів.

КЦПД відповідає за розробку проектів законодавчих актів у сфері правової допомоги та подає їх Мін'юсту на затвердження. КЦПД також вносить на розгляд Мін'юсту пропозиції щодо утворення центрів БВПД як своїх територіальних відділень. Крім того, КЦПД надає регіональним ЦБВПД методичні рекомендації, консультаційну підтримку і контролює їхню роботу. Після затвердження бюджету КЦПД самостійно здійснює діяльність згідно із затвердженими кошторисами (п. 14.1 Положення). КЦПД очолює директор, якого призначає на посаду і звільняє з посади Міністр юстиції. Директор несе персональну відповідальність за виконання покладених на КЦПД завдань. Директор КЦПД наймає та звільняє працівників КЦПД і призначає на посади директорів та заступників директорів його територіальних відділень.

Мін'юст утворює регіональні (республіканський (Автономної Республіки Крим), обласні, Київський та Севастопольський міські) та місцеві (районні, міжрайонні, міські, міськрайонні, міжрайонні та районні у містах) **центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги** з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення доступу осіб до БВПД. Вони є територіальними відділеннями КЦПД. Відповідно до Закону про БПД, РЦБВПД створюються для надання таких видів безоплатної вторинної правової допомоги: (1) захист; (2) здійснення представництва інтересів осіб, які мають право на БВПД, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; і (3) складення документів процесуального характеру (частина 2 статті 13 і частина 4 статті 16 Закону про БПД). На додачу до правової допомоги в кримінальних провадженнях і в разі адміністративного затримання та адміністративного арешту РЦБВПД відповідають за координацію надання первинної правової допомоги та надання безоплатної

<sup>14</sup> Схеми посадових окладів і надбавок наведено у Постанові Кабінету Міністрів від 20 червня 2012 р. № 552 зі змінами. У межах бюджету та обмежень, встановлених цією Постановою, директор КЦПД і директори ЦБВПД мають певну свободу дій.

вторинної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах (здійснюваних місцевими ЦБВПД).<sup>15</sup> Станом на червень 2016 р. є 24 регіональних і 97 місцевих центрів із надання безоплатної правової допомоги.<sup>16</sup>

РЦБВПД укладають контракти та договори з адвокатами, залученими до системи правової допомоги, забезпечують надання правової допомоги в кримінальному провадженні, а також у випадках адміністративного затримання та адміністративного арешту, забезпечують надання правової допомоги особам, засудженим до позбавлення волі, відповідають за оплату діяльності адвокатів та управління якістю. Місцеві ЦБВПД працюють безпосередньо зі зверненнями осіб, перевіряють, чи є у таких осіб підстави для отримання БВПД, забезпечують представництво інтересів осіб у цивільних та адміністративних справах, а також перевіряють звіти адвокатів перед відправленням до регіональних ЦБВПД. Крім цього, на всій території України з метою розширення правових можливостей територіальних громад та їх жителів (що включає, зокрема, надання первинної правової допомоги) заплановано відкрити близько 400 бюро правової допомоги в межах структури місцевих центрів із надання безоплатної правової допомоги. Оскільки цей звіт обмежується правовою допомогою в кримінальних провадженнях і в разі адміністративного затримання та арешту, аналіз надання інших видів правової допомоги не здійснювався.

РЦБВПД фінансуються з Державного бюджету України та інших джерел, не заборонених законом. РЦБВПД відповідають за організацію надання БВПД на відповідній території. Вони укладають контракти з адвокатами на надання безоплатної вторинної правової допомоги, приймають запити щодо надання адвоката і призначають адвокатів, виплачують гонорари адвокатам, залученим до надання БВПД, замінюють адвоката, призначеного надавати безоплатну вторинну правову допомогу, або приймають рішення про розірвання контракту. РЦБВПД також співпрацюють і забезпечують необхідний обмін інформацією між основними заінтересованими сторонами у сфері правосуддя в регіоні своєї діяльності. Вони подають до КЦПД клопотання про виключення адвокатів із Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, та надають КЦПД звіти про свою діяльність.

Важливою функцією РЦБВПД є забезпечення якості надання правової допомоги (*див. детальний аналіз цього питання у главі 4*). Для здійснення цих функцій у РЦБВПД створено відділи з моніторингу якості. Для керівництва роботою цих відділів із моніторингу якості запроваджено посади менеджерів з якості (далі – МЯ). МЯ мають подвійну підзвітність – як перед директором відповідного РЦБВПД, так і перед КЦПД. МЯ відібрані з-поміж адвокатів-практиків, які мають принаймні три роки адвокатського досвіду та, відповідно, є членами НААУ. Багато з них у минулому надавали БВПД. З метою уникнення конфлікту інтересів МЯ було запропоновано припинити надання безоплатної вторинної правової допомоги. Однак МЯ мають право продовжувати свою приватну практику у вільний від роботи в РЦБВПД час.

Станом на лютий 2016 р. загальна кількість персоналу системи БПД в Україні, включно з місцевими центрами, складала близько 1200 осіб.

Усі адвокати в Україні, які мають право займатися адвокатською діяльністю, включно з тими, що залучені до надання БВПД, зобов'язані дотримуватися Правил адвокатської етики, стандартів захисту, розроблених НААУ, і підлягають перевірці Кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури. Таким чином, адвокатура відіграє провідну роль у забезпеченні якості адвокатських послуг, включно з тими, які надають у межах БПД, маючи повноваження на розробку системи й правил адвокатської етики та дисципліни. Крім того, адвокатура створює в регіонах комісії з оцінювання якості, повноти та своєчасності безоплатної правової допомоги.<sup>17</sup> Вони несуть відповідальність за оцінку якості правової допомоги, що надається у відповідному регіоні, за запитом відповідних РЦБВПД.

<sup>15</sup> Положення про безоплатну вторинну правову допомогу у цивільних та адміністративних справах набрало чинності 1 липня 2015 р. (пункт 6 Розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про БПД).

<sup>16</sup> Наказ Міністерства «Питання оптимізації системи безоплатної вторинної правової допомоги» від 19 лютого 2016 р. № 479/5.



Їхня діяльність регламентована Положенням, ухваленим 17 грудня 2012 р. Радою адвокатів України. За даними НААУ, які були надані під час візиту для збору даних, такі комісії створені в усіх регіонах.

### 1.3. Суб'єкти надання правової допомоги

Згідно зі статтею 45 КПК України виключно адвокати можуть здійснювати захист у кримінальному провадженні. Також лише адвокати надають БВПД у справах про адміністративні правопорушення (див., наприклад, статті 268 і 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення).<sup>18</sup> Отже, першою умовою є те, що адвокати, які бажають надавати БВПД, повинні вже мати адвокатське свідоцтво відповідно до Закону "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" і, таким чином, дотримуватися всіх юридичних та етичних зобов'язань, що випливають із правил, які регламентують професійну діяльність адвокатів.

Крім того, в межах системи надання правової допомоги діє система відбору адвокатів, які бажають надавати БВПД (див. главу 4).

Відповідно до Закону про БПД існують дві форми надання адвокатами безоплатної вторинної правової допомоги:

- ▶ надання БВПД на постійній основі за контрактом, укладеним з РЦБВПД,
- ▶ надання БВПД за договором на тимчасовій основі.

Для того, щоб адвокат міг надавати безоплатну правову допомогу, він повинен бути відібраний і включений до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Як тільки адвоката внесено до відповідного Реєстру, відповідний РЦБВПД надалі звертатиметься до адвоката й призначатиме його у відповідні провадження. Крім договірних відносин із РЦБВПД, у статусі адвоката або характері послуг, що надаються на постійній чи тимчасовій основі, немає різниці. РЦБВПД у першу чергу призначають адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, і тільки якщо такий адвокат недоступний, призначають адвоката, який надає БВПД на тимчасовій основі (пункт 1 статті 22 Закону про БПД). На практиці така форма відносин з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, як тимчасова, трапляється дуже рідко. Станом на 1 червня 2016 р. 2555 адвокатів з приблизно 5000 адвокатів, внесених до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, уклали контракти з РЦБВПД про надання допомоги на постійних засадах; укладено також 16 договорів про надання правової допомоги на тимчасовій основі.

<sup>17</sup> Див. частину 2 статті 25 і частину 4 статті 48 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року.

<sup>18</sup> 2 червня 2016 р. ухвалено вцілому зміни до Конституції України, які наберуть чинності 30 вересня 2016 р. Ці поправки передбачають, у тому числі, виключне право адвокатів представляти інтереси осіб в судах, окрім окремих малозначних справ, встановлених законом (стаття 131-2).

## 1.4. Фінансування системи правової допомоги

Безоплатна правова допомога фінансується з Державного бюджету України (стаття 29 Закону про БПД). У наведеній нижче таблиці, наданій КЦПД, відображений загальний бюджет, виділений на правову допомогу, починаючи з 2012 р.

Рік	2012		2013		2014		2015		2016 (виділено)	
<b>Річний бюджет /тис. грн./</b>	<b>9 884,4</b>		<b>39 841,5</b>		<b>79 114,3</b>		<b>242 368,8</b>		<b>287 209,0</b>	
у тому числі:	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Витрати основного капіталу	5 883,5	59,5	2 119,2	5,3	3 788,6	4,8	66 931,2	27,6	0,0	0,0
Правові послуги	1 160,6	11,7	27 456,7	68,9	58 894,3	74,4	118 742,7	49,0	222 001,1	77,3
Адміністративні витрати	2 840,3	28,8	10 265,7	25,8	16 431,3	20,8	56 694,9	23,4	65 207,9	26,7

Рівень фінансування системи БПД є важливим показником готовності держави до надання правової допомоги населенню. Фінансування системи БПД в Україні помітно зросло з 2012 р., що можна розглядати як підтвердження сталої готовності з боку держави забезпечувати правову допомогу тим, хто її потребує.

# ДОСТУПНІСТЬ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

## 2

### Глава

Безоплатна правова допомога є невід'ємною частиною будь-якої системи правосуддя, зі своїми міжнародними та національними особливостями. Чинні в Україні засади надання правової допомоги у кримінальних провадженнях включають низку міжнародних правових актів та норми українського законодавства. Короткий огляд відповідних положень наведено нижче.

Ці засади охоплюють відповідальність уряду, фінансові гарантії, організаційну структуру, масштаби, впровадження та юридичну відповідальність щодо надання правової допомоги. Вони повинні відповідати рівню економічного, правового й соціального розвитку і постійно забезпечувати верховенство права. Нормативно-правові акти про правову допомогу повинні задовольняти практичні потреби у поточних реформах і розвитку.

Право на БПД не є абсолютним. Воно може бути обмежене таким чином, який є справедливим з огляду на те, що можуть собі дозволити громадяни та держава.

В усіх державах-членах Ради Європи для забезпечення ефективного доступу до правосуддя існує принаймні один спосіб, за допомогою якого громадяни можуть отримувати правову допомогу в кримінальних провадженнях. Системи різняться між країнами, і єдиної моделі не існує. Важливими питаннями надання правової допомоги є фінансова та юридична оцінка. Ця оцінка може включати фінансові ресурси, тип проваджень, у яких може надаватися правова допомога, та умови, що стосуються суті спору.

Між державами-членами Ради Європи існують принципові відмінності у парадигмі, організації та управлінні систем з надання правової допомоги. Щодо парадигми систем, то загальною метою у деяких державах, очевидно, є забезпечення повселюдного доступу до юридичних послуг і правосуддя, тоді як в інших державах правову допомогу можуть отримувати тільки вкрай нужденні особи.

Більшість програм допомоги доступні громадянам відповідної країни, громадянам Європейського Союзу, а також іноземним громадянам, які постійно законно чи незаконно проживають у цій країні.

У кримінальних провадженнях будь-хто, у кого бракує коштів для оплати правової допомоги, має право одержувати таку допомогу безоплатно, коли це необхідно в інтересах правосуддя. Допомога адвоката може полягати в досудовому консультуванні та, в разі необхідності, представництві в суді, – безкоштовно чи за помірну винагороду.

Фінансова оцінка в основному пов'язана з рівнем доходу, незалежно від його джерел, та наявністю майна. У кримінальних провадженнях, якщо підозрюваного затримано, фінансовий критерій здебільшого не застосовують.

## 2.1. Нормативна база, що встановлює право на отримання правової допомоги в Україні

### **Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Стаття 6 § 3(с)**

«Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права: захищати себе особисто чи використувувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, якщо це необхідно в інтересах правосуддя».

### **Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, стаття 14, частина 3, пункт d**

«3. Кожен має право при розгляді будь-якого висунутого йому кримінального обвинувачення щонайменше на такі гарантії на основі цілковитої рівності:

...

d) бути присутнім під час слухань і захищати себе особисто або за допомогою обраного ним захисника; якщо він не має захисника, бути повідомленим про це право і мати призначеного йому захисника в будь-якому разі, коли інтереси правосуддя того вимагають, безплатно для нього в будь-якому випадку, коли у нього немає достатньо коштів для оплати цього захисника».

### **Конституція України, стаття 59**

«Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно».

### **Закон України «Про безоплатну правову допомогу», пункт 1 частини першої статті 1**

«Безоплатна правова допомога – правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел».

### **Кримінальний процесуальний кодекс України, пункт 3 частини третьої статті 42**

«3) [Підозрюваний, обвинувачений має право] на першу вимогу мати захисника і побачення з ним до першого допиту із дотриманням умов, що забезпечують конфіденційність спілкування, а також після першого допиту – мати такі побачення без обмеження їх кількості й тривалості; на участь захисника у проведенні допиту та інших процесуальних дій; на відмову від захисника в будь-який момент кримінального провадження; на отримання правової допомоги захисника за рахунок держави у випадках, передбачених цим Кодексом та/або законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги, в тому числі у зв'язку з відсутністю коштів на її оплату».

### **Резолюція 1466 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», пункт 13.13**

«...Покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності до стандартів Ради Європи та практики Європейського суду з прав людини».

## 2.2. Практика Європейського суду з прав людини

Відповідно до процитованого вище підпункту «с» пункту 3 Статті 6 ЄКПЛ, особа має право на БПД за двох умов: (1) брак коштів для оплати правової допомоги захисника, так званий «фінансовий критерій»; і (2) якщо це необхідно в інтересах правосуддя, так званий «юридичний критерій». Це означає, що правова допомога – це не право, гарантоване кожному, хто бере участь у кримінальному провадженні, і держави зобов'язані надавати правову допомогу не всім, а лише тим, кому бракує коштів, щоб найняти адвоката, і де в інтересах правосуддя у конкретному типі справи чи провадження потрібне надання правової допомоги. Для того, щоб скористатися правовою допомогою, необхідно відповідати обом критеріям, фінансовому і юридичному, якщо тільки національним законодавством не встановлені більш високі стандарти.

Визначення правил щодо фінансового критерію, зокрема, фінансового порога і методів перевірки того, чи має особа право на отримання правової допомоги, належить до розсуду відповідних держав. Однак критерії та методика відбору справ, за якими надається право на правову допомогу, повинні бути чіткими і система повинна забезпечувати вагомі процедурні гарантії проти свавілля під час фінансової оцінки для вирішення питання, чи має особа право на правову допомогу.<sup>19</sup> Брак фінансових коштів не слід встановлювати «поза всяким сумнівом», обвинуваченого слід вважати таким, що має право на правову допомогу за фінансовим критерієм, якщо існують «деякі ознаки» браку коштів і «немає чітких ознак протилежного».<sup>20</sup> Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ або Суд) встановив, що тягар доказування браку коштів слід покладати на особу, яка звернулася за допомогою.<sup>21</sup>

Критерій «в інтересах правосуддя» вимагає враховувати тяжкість злочину, складність справи, а також спроможність обвинуваченого захищати себе самостійно.<sup>22</sup> Немає необхідності в тому, щоб відповідати всім цим трьома вимогам у кожній окремій справі, – для надання правової допомоги достатньо однієї. Щодо тяжкості злочину, то ЄСПЛ встановив, що там, де йдеться про позбавлення волі, для належного здійснення правосуддя в принципі потрібне юридичне представництво.<sup>23</sup> Визначення тяжкості злочину включає оцінку суворості покарання, яке може бути призначено обвинуваченому.<sup>24</sup> Під час розгляду складності справи аналізують її юридичні чи фактичні аспекти. Наприклад, у справі «*Кваранта проти Швейцарії*» обставини справи не викликали жодних труднощів, але результатом судового процесу могли стати як ухвалення нового вироку, так і можливість реального застосування покарання, раніше призначеного з відстрочкою виконання вироку. Ці обставини були складні, а також критично важливі для заявника. Крім того, позицію заявника ще більше ускладнювали його особисті обставини: молода людина іноземного походження, з неблагополучного середовища, без професії, з великою кількістю судимостей, наркозалежний, живе зі своєю родиною на соціальні виплати. Суд постановив, що за обставин цієї справи самостійне з'явлення заявника до слідчого судді, а згодом до кримінального суду без допомоги адвоката позбавили його можливості належним чином навести аргументи для свого захисту.<sup>25</sup> У справі «*Барсом і Варлі проти Швеції*», натомість, ЄСПЛ зауважив, що обидва заявники проживають у Швеції майже тридцять років і є бізнесменами, які володіють і керують рестораном. Суд встановив, що дуже малоймовірно, щоб вони були нездатні без правової допомоги донести в національному суді свою позицію щодо додаткових податків, особливо з огляду на обов'язок шведських судів надавати заявникам вказівки та підтримку для належного представлення своєї позиції.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Сантамброджо проти Італії» (Santambrogio v Italy) від 21 вересня 2004 р., п. 54, 55.

<sup>20</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Пакеллі проти Німеччини» (Pakelli v. Germany) від 25 квітня 1983 р.; Рішення ЄСПЛ у справі «Тваліб проти Греції» (Twallib v. Greece) від 9 червня 1998 р.; Рішення ЄСПЛ у справі «Круассан проти Німеччини» (Croissant v. Germany) від 25 вересня 1992 р.; Рішення ЄСПЛ у справі «Р. Д. проти Польщі» (R. D. v. Poland) від 18 грудня 2001 р.

<sup>21</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Круассан проти Німеччини» (Croissant v. Germany) від 25 вересня 1992 р., п. 37.

<sup>22</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Кваранта проти Швейцарії» (Quaranta v. Switzerland) від 24 травня 1991 р., п. 33–37.

<sup>23</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Бенхем проти Сполученого Королівства» (Benham v. United Kingdom) від 10 червня 1996 р., п. 59.

<sup>24</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Падалов проти Болгарії» (Padalov v. Bulgaria) від 10 серпня 2006 р., п. 43–44.

<sup>25</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Кваранта проти Швейцарії» (Quaranta v. Switzerland) від 24 травня 1991 р., п. 34–36.

<sup>26</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Барсом і Варлі проти Швеції» (Barsom and Varli v. Sweden) від 4 січня 2008 р.

## Стадії провадження, на яких можливе надання правової допомоги

Навіть якщо основна мета Статті 6, у контексті кримінального провадження, полягає у забезпеченні справедливого розгляду компетентним «судом» визначати обґрунтованість будь-якого «кримінального обвинувачення», з цього не випливає, що цю статтю не можна застосовувати до досудового провадження. Таким чином, Стаття 6, особливо пункт 3, може бути застосовною і коли справу ще не передано до суду, у разі якщо справедливість судового розгляду можна було б поставити під серйозний сумнів, якщо не було дотримано її положень із самого початку.<sup>27</sup> ЄСПЛ встановив, що для того щоб право на справедливий судовий розгляд залишалось достатньо «реальним і дієвим», пункт 1 Статті 6 Конвенції вимагає надавати доступ до адвоката, як правило, починаючи з першого допиту підозрюваного поліцією, якщо з огляду на конкретні обставини кожної справи не буде встановлено, що існують вагомні причини обмежувати таке право. Навіть якщо вагомні причини, як виняток, можуть слугувати виправданням відмови в наданні адвоката, таке обмеження – незалежно від його обґрунтування – не повинно безпідставно порушувати права обвинуваченого, передбачені Статтею 6. Права обвинуваченого будуть у принципі грубо порушені, якщо його викривальні заяви, зроблені під час допиту в поліції без адвоката, використовуватимуть для визнання його винуватим.<sup>28</sup>

Право на БПД застосовне до всіх наступних, апеляційних чи інших, етапах, з урахуванням особливостей національного провадження в цілому та відповідно до повноважень апеляційних чи касаційних інстанцій. Слід брати до уваги провадження, що мають місце в національній правовій системі, в цілому та роль у них апеляційної чи касаційної інстанції.<sup>29</sup>

## Питання, пов'язані з порядком надання правової допомоги

Якщо серйозні недоліки у питаннях, пов'язаних із порядком надання правової допомоги, спричиняють неправомірну відмову у безоплатній правовій допомозі чи доступі до суду, це може становити порушення Статті 6 ЄКПЛ.<sup>30</sup> Національна система правової допомоги повинна пропонувати особам реальні гарантії захисту від свавілля. Наприклад, у справі проти Франції ЄСПЛ встановив, що відмова Бюро з надання правової допомоги надати заявниці правову допомогу у зверненні до Касаційного суду не порушує саму суть її права на доступ до суду. Ухвалюючи це рішення, Суд урахував низку чинників, таких як склад Бюро з надання правової допомоги при Касаційному суді<sup>31</sup>, можливість оскарження відмов у правовій допомозі та можливість для заявниці розгляду її справи в суді першої інстанції та в апеляційній інстанції.<sup>32</sup>

Органам із надання правової допомоги потрібно уважно підходити до справи. Наприклад, у справі «Табор проти Польщі» ЄСПЛ встановив, що відмова регіонального суду задовольнити запит заявника про надання правової допомоги у поданні касаційної скарги становить порушення пункту 1 Статті 6 Конвенції. ЄСПЛ встановив, що запит заявника про надання правової допомоги не розглядали з необхідним ступенем ретельності, оскільки регіональний суд не навів причин своєї відмови та ухвалив своє рішення через місяць після закінчення строку для подання касаційної скарги.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Імбріосія проти Швейцарії» (Imbrosia v. Switzerland) від 24 листопада 1993 р., п. 36.

<sup>28</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Салдуз проти Туреччини» (Salduz v. Turkey) від 27 листопада 2008 р., п. 55.

<sup>29</sup> Рішення ЄСПЛ у справах «Делькур проти Бельгії» (Delcourt v. Belgium) від 17 січня 1970 р., п. 26; Рішення ЄСПЛ «Моннелл і Морріс проти Сполученого Королівства» (Monnell and Morris v. The United Kingdom) від 2 березня 1987 р., п. 56.

<sup>30</sup> Рішення ЄСПЛ у справах «Аертс проти Бельгії» (Aerts v. Belgium) від 30 липня 1998 р., п. 60; Рішення ЄСПЛ «Дель Сол проти Франції» (Del Sol v. France) від 26 лютого 2002 р., п. 26, 27; «Гутфройнд проти Франції» (Gutfreund v. France) від 12 червня 2003 р., п. 44.

<sup>31</sup> У ньому головував суддя цього суду, а до його складу також входили його старший секретар, двоє членів, призначених Касаційним судом, двоє державних службовців, двоє членів Державної Ради та Касаційної колегії адвокатури і член, призначений громадськістю.

<sup>32</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Дель Сол проти Франції» (Del Sol v. France) від 26 лютого 2002 р., п. 25–27.

<sup>33</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Табор проти Польщі» (Tabor v. Poland) від 27 червня 2006 р., п. 44–46.

## 2.3. Право на отримання правової допомоги

Право на отримання правової допомоги визначають Закон про БПД та КПК.

### **Закон про БПД, частина перша статті 3**

« 1. Право на безоплатну правову допомогу – гарантована Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, передбачених цим Законом. »

### **Первинна правова допомога**

#### **Закон про БПД, стаття 8 «Суб'єкти права на безоплатну первинну правову допомогу»**

« 1. Право на безоплатну первинну правову допомогу, згідно з Конституцією України та цим Законом, мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України. »

### **Вторинна правова допомога**

#### **Закон про БПД, стаття 14 «Суб'єкти права на безоплатну вторинну правову допомогу»**

« 1. Право на безоплатну вторинну правову допомогу, згідно з цим Законом та іншими законами України, мають такі категорії осіб:

- 1) особи, які перебувають під юрисдикцією України, якщо середньомісячний сукупний дохід їхньої сім'ї нижчий суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України "Про прожитковий мінімум" для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб, – на всі види правових послуг, передбачені частиною другою статті 13 цього Закону;
- 2) діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах, діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, – на всі види правових послуг, передбачені частиною другою статті 13 цього Закону;
- 3) особи, до яких застосовано адміністративне затримання, – на правові послуги, передбачені пунктами 2<sup>34</sup> і 3<sup>35</sup> частини другої статті 13 цього Закону;
- 4) особи, до яких застосовано адміністративний арешт, – на правові послуги, передбачені пунктами 2 і 3 частини другої статті 13 цього Закону;
- 5) особи, які відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважаються затриманими, – на правові послуги, передбачені пунктами 1<sup>36</sup> і 3 частини другої статті 13 цього Закону;
- 6) особи, стосовно яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, – на правові послуги, передбачені пунктами 1 і 3 частини другої статті 13 цього Закону;
- 7) особи, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії, а також особи, засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців

<sup>34</sup> Представництво.

<sup>35</sup> Складення документів процесуального характеру.

<sup>36</sup> Захист.

або обмеження волі, – на всі види правових послуг, передбачені частиною другою статті 13 цього Закону;

- 8) особи, на яких поширюється дія Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", – на всі види правових послуг, передбачені частиною другою статті 13 цього Закону, до моменту прийняття рішення про надання статусу біженця та у разі, якщо особа оскаржує рішення щодо статусу біженця;
- 9) ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань, – на правові послуги, передбачені пунктами 1–3 частини другої статті 13 цього Закону, стосовно питань, пов'язаних з їх соціальним захистом;
- 10) особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, – на правові послуги, передбачені пунктами 2 і 3 частини другої статті 13 цього Закону, протягом розгляду справи в суді;
- 11) особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку, – на правові послуги, передбачені пунктами 2 і 3 частини другої статті 13 цього Закону, протягом розгляду справи в суді;
- 12) особи, реабілітовані відповідно до законодавства України, – на правові послуги, передбачені пунктами 2 і 3 частини другої статті 13 цього Закону, стосовно питань, пов'язаних з реабілітацією.

2. Право на безоплатну вторинну правову допомогу мають громадяни держав, з якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також іноземці та особи без громадянства відповідно до міжнародних договорів, учасником яких є Україна, якщо такі договори зобов'язують держав-учасниць надавати певним категоріям осіб безоплатну правову допомогу. »

### **Кримінальний процесуальний кодекс України, стаття 49 «Залучення захисника слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням»**

«1. Слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд зобов'язані забезпечити участь захисника у кримінальному провадженні у випадках, якщо:

- 1) відповідно до вимог статті 52 цього Кодексу участь захисника є обов'язковою, а підозрюваний, обвинувачений не залучив захисника;
- 2) підозрюваний, обвинувачений заявив клопотання про залучення захисника, але за відсутністю коштів чи з інших об'єктивних причин не може його залучити самостійно;
- 3) слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд вирішить, що обставини кримінального провадження вимагають участі захисника, а підозрюваний, обвинувачений не залучив його.

Захисник може бути залучений слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом в інших випадках, передбачених законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

2. У випадках, передбачених частиною першою цієї статті, слідчий, прокурор виносить постанову, а слідчий суддя та суд постановляє ухвалу, якою доручає відповідному органу (установі), уповноваженому законом на надання безоплатної правової допомоги, призначити адвоката для здійснення захисту за призначенням та забезпечити його прибуття у зазначені у постанові (ухвалі) час і місце для участі у кримінальному провадженні.

3. Постанова (ухвала) про доручення призначити адвоката негайно направляється відпо-



відному органу (установі), уповноваженому законом на надання безоплатної правової допомоги, і є обов'язковою для негайного виконання. Невиконання, неналежне або несвоєчасне виконання постанови (ухвали) про доручення призначити адвоката тягнуть відповідальність, встановлену законом.»

**Кримінальний процесуальний кодекс України, стаття 52**  
**«Обов'язкова участь захисника»**

«1. Участь захисника є обов'язковою у кримінальному провадженні щодо особливо тяжких злочинів. У цих випадках участь захисника забезпечується з моменту набуття особою статусу підозрюваного.

2. В інших випадках участь захисника забезпечується:

- 1) щодо осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні кримінального правопорушення у віці до 18 років, – з моменту встановлення факту неповноліття або виникнення будь-яких сумнівів у тому, що особа є повнолітньою;
- 2) щодо осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів виховного характеру, – з моменту встановлення факту неповноліття або виникнення будь-яких сумнівів у тому, що особа є повнолітньою;
- 3) щодо осіб, які внаслідок психічних чи фізичних вад (німі, глухі, сліпі тощо) не здатні повною мірою реалізувати свої права, – з моменту встановлення цих вад;
- 4) щодо осіб, які не володіють мовою, якою ведеться кримінальне провадження, – з моменту встановлення цього факту;
- 5) щодо осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішується питання про їх застосування, – з моменту встановлення факту наявності в особи психічного захворювання або інших відомостей, які викликають сумнів щодо її осудності;
- 6) щодо реабілітації померлої особи – з моменту виникнення права на реабілітацію померлої особи;
- 7) щодо осіб, стосовно яких здійснюється спеціальне досудове розслідування або спеціальне судове провадження, – з моменту прийняття відповідного процесуального рішення;
- 8) у разі укладення угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості – з моменту ініціювання укладення такої угоди.»

Таким чином, право на отримання БВПД мають такі групи осіб:

- будь-яка особа, до якої застосовано адміністративне затримання або арешт;
- будь-яка особа, затримана в межах кримінального провадження;
- будь-яка особа, взята під варту в результаті обрання запобіжного заходу в межах кримінального провадження;
- будь-яка особа, яка згідно з КПК має право звернутися за правовою допомогою у разі:
  - здійснення захисту за призначенням,
  - залучення адвоката відповідними органами, коли обвинувачений самостійно не може залучити адвоката через відсутність фінансових ресурсів чи з інших об'єктивних причин,
  - залучення адвоката з огляду на конкретні обставини кримінального провадження («інтереси правосуддя»),
  - залучення для проведення окремої процесуальної дії;
- будь-яка особа, яка відбуває покарання у вигляді позбавлення волі (чи інших покарань, пов'язаних із несвободою);
- окремі вразливі категорії населення.

Право на БВПД мають громадяни держав, з якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також іноземці та особи без громадянства відповідно до міжнародних договорів, учасником яких є Україна, якщо такі договори зобов'язують держав-учасниць надавати певним категоріям осіб БПД (частина друга статті 14 Закону про БПД). Це положення слід розглядати разом із положеннями частини першої статті 26 Конституції України та частини першої статті 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. Закон передбачає, що «іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». Як підтвердив КЦПД, на практиці всі іноземні громадяни та особи без громадянства можуть отримати БВПД у випадках, передбачених КПК і Кодексом про адміністративні правопорушення. Щоб унеможливити помилкове тлумачення Закону про БПД, що на практиці може тягнути за собою виключення осіб, які не є громадянами України, статтю 14 Закону слід змінити, щоб передбачити надання правової допомоги незалежно від громадянства одержувача.

Згідно із Законом про БПД, вторинна правова допомога надається безкоштовно, без застосування фінансової оцінки, таким категоріям осіб: особам, до яких застосовано адміністративне затримання чи адміністративний арешт (пункти 3, 4 частини першої статті 14); особам, затриманим у межах кримінального провадження або до яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою (пункти 5, 6 частини першої статті 14); особам, у кримінальних провадженнях стосовно яких захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або в інтересах правосуддя, а також особам, яким призначене покарання у вигляді позбавлення волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або обмеження волі (пункт 7 частини першої статті 14). Ці положення слід розуміти як надання адвоката, коли цього вимагають інтереси правосуддя.

У кримінальних провадженнях в ситуаціях, відмінних від зазначених вище, правова допомога може надаватися відповідно до пункту 1 частини першої статті 14 Закону про БПД, на підставі рішення РЦБВПД, якщо в особи немає коштів, щоб залучити адвоката. Фінансовий критерій задоволено, «якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї нижчий суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України "Про прожитковий мінімум" для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб» (пункт 1 частини першої статті 14 Закону про БПД).

Встановлення, чи має особа право на отримання правової допомоги, у кримінальних провадженнях є простим, коли підозрюваних утримують під вартою, але в інших ситуаціях це, здається, досить складно здійснити – у двох аспектах. По-перше, це є складним щодо тих, хто не перебуває під вартою і хто потребує правової допомоги під час кримінального провадження, і, по-друге, щодо тих, кого було затримано (взято під варту) і потім звільнено, оскільки не зовсім зрозуміло, чи надаватиметься правова допомога до остаточного вирішення справи в суді.

Законодавство не конкретизує, надається правова допомога протягом усього провадження чи ні. Тлумачення деяких положень дає змогу дійти висновку, що правова допомога надається тільки доти, доки особа має на неї право. Якщо адвоката було призначено за запитом у провадженні, яке передбачає обов'язкову участь захисника, зрозуміло, що адвокат надається на все провадження. Однак якщо адвоката призначено особі, яка перебуває під вартою, а потім звільняється з-під варти, то після такого звільнення правова допомога надаватиметься далі, тільки якщо особа матиме право на правову допомогу.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Див. у зв'язку з цим пункт 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою» від 28 грудня 2011 № 1363. Виходячи з Постанови Кабінету Міністрів України «Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» № 465 у разі скасування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою адвокат продовжує захист свого клієнта до завершення відповідної стадії кримінального провадження.

Крім того, існує ймовірність того, що органи, які займаються розглядом заяв, припускати-муться помилок, а також того, що буде важко підвищити обізнаність громадськості про право таких осіб на отримання правової допомоги. Можливо, складність у цих питаннях спричи-нена браком узгодженості між положеннями Закону про БПД і КПК.

### Рекомендація 2.1

Слід мінімізувати адміністративне навантаження у процесі роботи зі зверненнями за правовою допомогою. Нормативну базу варто вдосконалити, щоб вона чітко визна-чала осіб, які мають право на БПД, стала простішою і зрозумілішою для одержувачів правової допомоги. Цього можна досягти шляхом того, щоб окремий і об'єднаний закон про правову допомогу цілісно й одноманітно охоплював усі відповідні аспекти правової допомоги та гарантій, уникаючи таким чином плутанини в законодавстві.

### Рекомендація 2.2

Закон про БПД або відповідні підзаконні акти слід змінити, щоб внести уточнення щодо того, чи надається правова допомога протягом усього провадження чи ні; необхідно також розробити чіткий порядок надання правової допомоги, якщо вона не забезпечу-ється протягом усього провадження.

## 2.4. Послуги

**Стаття 1 Закону про БПД дає загальне визначення:**

*« 4) правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обви-нувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. »*

**У частині другій статті 7 Закону про БПД йдеться про первинну БПД (яка також надається у кримінальних справах):**

*« 2. Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг:*

- 1) надання правової інформації;*
- 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань;*
- 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру);*
- 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. »*

**У частині другій статті 13 Закону про БПД йдеться про вторинну БПД:**

*« 2. Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг:*

- 1) захист;*
- 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самовряду-вання, перед іншими особами;*
- 3) складення документів процесуального характеру. »*

### КПК, стаття 47 «Обов'язки захисника», частина перша

« 1. Захисник зобов'язаний використовувати засоби захисту, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, з метою забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого та з'ясування обставин, які спростовують підозру чи обвинувачення, пом'якшують чи виключають кримінальну відповідальність підозрюваного, обвинуваченого. »

Отже, в Україні правова допомога включає чимало послуг, якими можуть скористатися клієнти. Фактично, винятків, якщо такі є, дуже небагато. Це вельми позитивний момент. Той факт, що первинна правова допомога також є доступною і в кримінальних справах, означає, що особи можуть отримувати консультації на всіх етапах. Не менш важливою є доступність правової допомоги після ухвалення вироку та під час виконання покарання.

## 2.5. Ранній доступ до адвоката або «принцип Салдуза»

Системи правової допомоги в усій Європі стикаються з труднощами в забезпеченні своєчасних та якісних послуг із моменту арешту/несвободи, до першого допиту в поліції. Після рішення ЄСПЛ у справі «Салдуз проти Туреччини»<sup>38</sup> всі держави-учасниці Ради Європи зобов'язані забезпечувати, щоб правова допомога надавалася «починаючи з першого допиту підозрюваного поліцією, якщо у світлі конкретних обставин кожної справи не буде продемонстровано, що існують вагомні причини обмежувати таке право». Таким чином, рішення у справі «Салдуз проти Туреччини» запровадило вимогу, відповідно до якої поліції заборонено допитувати особу, поки не прибув адвокат.

В Україні затриманий має право на отримання БВПД з моменту затримання. Законодавство не встановлює у прямій формі, що «з моменту затримання» означає саме до першого допиту, але це можна зрозуміти із системного тлумачення низки правових норм.<sup>39</sup>

Зусилля української системи правової допомоги повною мірою впровадити чинні міжнародні правові норми щодо раннього доступу до адвоката заслуговують на похвалу. Однак, схоже, що, як і раніше, спостерігаються випадки, коли органи, які здійснюють затримання, не сповіщають про нього РЦБВПД, і що досі використовуються різні прийоми, аби уникнути обов'язкового залучення адвоката.<sup>40</sup> Європейський комітет із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню також звернув увагу на проблеми в цій сфері під час візиту своїх представників із 18 до 24 лютого 2014 р. Він зазначив, що в Києві та Дніпропетровську<sup>41</sup> практичне застосування процесуальних гарантій проти жорстокого поводження, – у тому числі належний облік затримань, право на повідомлення про затримання і право на доступ до адвоката, включно з безоплатною правовою допомогою, – забезпечено неповністю. Відповідні положення КПК скрізь ігноруються працівниками правоохоронних органів, які застосовують початкове фактичне позбавлення свободи строком до 12 годин, а в окремих випадках – до 24 годин, часто без відповідного оформлення. Деякі затримані особи під час розмови зазначали, що їх спочатку допитав слідчий без присутності адвоката, не надавши можливості сповістити родича чи іншу особу про своє становище. У багатьох інших випадках призначені адвокати з'являлися лише наприкінці бесіди і лише для того, щоб підписати протоколи затримання. Крім того, зустрічі з адвокатами часто були можливі тільки у присутності слідчого.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Салдуз проти Туреччини» (Salduz v. Turkey) від 27 листопада 2008 р.

<sup>39</sup> Частина 3 статті 20, пункт 3 частини 3 статті 42, частина 4 статті 208, частина 4 статті 213 КПК, пункт 1 частини 2 статті 13, пункт 5 частини 1 статті 14 Закону про БПД.

<sup>40</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування» // Українська фундація правової допомоги, Міжнародний фонд «Відродження», Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., 2014. – с. 36–37; Білоусов Ю., Сівак Т., Суценко В., Токарев Г., Швець С. Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб» // Міжнародний фонд «Відродження». – Київ, 2015.

<sup>41</sup> Тепер – Дніпро.

<sup>42</sup> СРТ, СРТ/Inf (2015) 3, Звіт до українського уряду за підсумками візиту в Україну, здійсненого Європейським комітетом з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) з 18 до 24 лютого 2014 р., п. 52.

Видається також, що чимало затримань відбуваються в порушення закону, без ухвали суду за обставин, коли законодавство вимагає наявності такої ухвали.<sup>43</sup> Така практика суперечить гарантіям, утіленим у Статті 5 ЄКПЛ, Конституції України та відповідних положеннях КПК, і може призводити до порушення права на адвоката.

Під час візитів для збору даних адвокати повідомляли про порушення права на ранній доступ до адвоката – не систематичні, але досить часті. Це серйозна проблема, і необхідно докласти додаткових зусиль для її вирішення. Для кращого розуміння цієї проблеми та пошуку шляхів для покращення. Необхідна реєстрація всіх затримань та фіксування присутності адвоката (див. п. 2.8)

Згідно з твердженнями представників Національної поліції впровадження раннього доступу до адвоката або виконання зобов'язань, які випливають зі справи Салдуза, залежить від участі всіх сторін; потрібна система автоматичного оформлення затримань. Поліція також повідомила, що вона ще не проводила окремого інструктажу із дотримання принципу Салдуза. Деякою мірою це, за твердженнями представників Національної поліції, викликано тим, що українське законодавство не передбачає обов'язкової участі адвоката в усіх кримінальних провадженнях. Щодо всіх затриманих осіб поліція зобов'язана звертатися до ЦБВПД за наданням адвоката у кримінальних провадженнях. Але представники Національної поліції зазначили, що особа може відмовитися від свого права на адвоката, за винятком випадків обов'язкового залучення захисника. Тут справа Салдуза може виявитися яснішою, ніж законодавство України: поліція не може почати допит підозрюваного раніше, ніж йому надали можливість поговорити з адвокатом, за винятком лише деяких, вельми особливих обставин. В інтересах органів, що здійснюють затримання, а також і слідчих, було б змінити своє ставлення до зобов'язань за принципом Салдуза. Звичайно, їхньою основною метою є довести, що затриманий винуватий, але докази, отримані від затриманого до того, як він міг поспілкуватися з адвокатом, все одно буде визнано недопустимими.

Таким чином, слідчий сам повинен бути зацікавлений у присутності адвоката на досудовому розслідуванні, щоб уникнути визнання доказів недопустимими у подальшому. В ідеалі 100% обвинувачених у кримінальних провадженнях повинні користуватися правовою допомогою тільки заради того, щоб уникнути можливості збору доказів з порушення права на побачення з адвокатом до першого допиту.

### Рекомендація 2.3

Суб'єкти кримінальної юстиції, зокрема, поліція, прокуратура, суди та система правової допомоги, повинні докласти спільних зусиль, щоб гарантувати надання правової допомоги будь-якому підозрюваному/обвинуваченому з моменту затримання, до першого допиту поліцією, як це передбачено законодавством України та практикою ЄСПЛ. Це може включати, серед іншого, розробку (й, у відповідних випадках, оновлення) підзаконних актів, які б забезпечували ранній доступ до адвоката, для кожної відповідної інституції. Необхідне також автоматичне оформлення всіх затриманих підозрюваних/обвинувачених і своєчасне інформування РЦБВПД про необхідність призначити адвоката. Крім того, в інтересах суспільства, поліції та адвокатів притягнення до відповідальності виключно винуватих осіб та запобігання виключенню з доказів показань, що були отримані без адвоката з моменту затримання і до першого допиту в поліції («принцип Салдуза»). Отже, слід організувати навчання цьому принципу та наслідкам його порушення серед усіх відповідних заінтересованих сторін.

<sup>43</sup> Білоусов Ю., Сівак Т., Сущенко В., Токарев Г., Швець С. Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб».

## 2.6. Перегляд і оскарження

Для належного виконання нормативно-правових актів щодо правової допомоги важливо, щоб особи мали змогу звертатись за переглядом або оскарженням<sup>44</sup> рішень, які можуть обмежувати або негативно впливати на їхні права на правову допомогу (див., наприклад, зазначене вище Рішення ЄСПЛ у справі «Дель Сол проти Франції», п. 27, 28).

Такі звернення можна подавати для перегляду рішень щодо первинної правової допомоги, яка також доступна у кримінальних справах (див. статтю 10 Закону про БПД). Особи можуть звертатись за переглядом або оскаржувати в суді дії чи бездіяльність посадових осіб та працівників, які порушують порядок та строки розгляду звернень про надання правової допомоги (стаття 31). Також у порядку адміністративного судочинства можна оскаржувати відмову в наданні БВПД (стаття 30). Є можливість також звертатись за переглядом або подавати позов з питань якості послуг (стаття 31). Отже, можна зробити висновок, що це питання передбачене в законі.

Проте для ухвалення рішень про перегляд або оскарження, за винятком загальних правил, установлених Кодексом адміністративного судочинства, не передбачено строків. На веб-сайті КЦПД відсутня інформація про оскарження відмов у наданні БПД.

### Рекомендація 2.4

У Законі про БПД повинні бути зазначені строки, протягом яких можна оскаржувати рішення щодо правової допомоги, і порядок, якого необхідно дотримуватися. Різні положення щодо звернень за правовою допомогою, які на цей час містять різні статті Закону про БПД, можна було б перенести в єдиний набір положень, що включатимуть перегляд та оскарження.

## 2.7. Обізнаність про право на правову допомогу

Незалежно від того, наскільки всеохоплюючою є система правової допомоги, якщо громадянин не знає про її існування або її зміст, це може становити загрозу для верховенства права і викликає необхідність у проведенні правової просвіти суспільства. Отже, ознайомлення населення із системою правової допомоги має вирішальне значення для держави та належного забезпечення верховенства права.

Здається, що в Україні чіткої стратегії підвищення обізнаності населення не існує. Звичайно, ведеться інформаційна діяльність, є буклети, інформаційні листівки тощо, але знання з права мають бути такими, щоб ними можна було скористатися в необхідний момент («своєчасні» знання). На офіційному веб-сайті КЦПД<sup>45</sup> і веб-сайтах РЦБВПД розміщено всю необхідну інформацію про БПД, але затриманим особам важко отримати до неї доступ. Крім того, чітко не роз'яснено, що первинна правова допомога є частиною системи правової допомоги у кримінальних справах.<sup>46</sup> Первинна правова допомога також може відігравати важливу роль у підвищенні обізнаності про наявність вторинної правової допомоги, про «принцип Салдуза» і принцип верховенства права.

Аналіз статистики (пункт 2.8) наводить на думку, що наявний брак обізнаності стосовно своєчасного отримання правової допомоги. Кількість звернень про надання правової допомоги є відносно малою. Також дослідження вказують на низький рівень обізнаності в суспільстві.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Перегляд є внутрішньою процедурою, а оскарження здійснюється в суді.

<sup>45</sup> Див. детальніше: <http://legaid.gov.ua/ua/operativna-info/pytannia-ta-vidpovid>.

<sup>46</sup> У минулому КЦПД мав певні труднощі у співпраці з Міністерством внутрішніх справ щодо підвищення обізнаності громадськості. Але останнім часом ця ситуація змінилась. 12 лютого 2016 р. між Міністерством та Національною поліцією був підписаний Меморандум про співпрацю у сфері надання безоплатної правової допомоги. Він передбачає низку заходів щодо інформування затриманих. За інформацією КЦПД, інформаційна кампанія розпочнеться незабаром. Усі відділки поліції, кімнати для затриманих, кімнати для конфіденційних побачень з адвокатом, машини для транспортування затриманих тощо міститимуть усю інформацію, необхідну для забезпечення обізнаності щодо права на БВПД.

<sup>47</sup> Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування; «Огляд системи безоплатної правової допомоги в Україні», підготовлений у межах проекту «Доступна та якісна правова допомога в Україні» (жовтень 2014 р.) ([http://legaid.gov.ua/images/control/Legal%20Aid%20System%20in%20Ukraine%20an%20Overview\\_Ukr.pdf](http://legaid.gov.ua/images/control/Legal%20Aid%20System%20in%20Ukraine%20an%20Overview_Ukr.pdf)).

**Рекомендація 2.5**

Існує необхідність у покращенні порядку надання під час затримання інформації (усної та письмової) в поєднанні із записом розмови, щоб громадськість і адвокати були впевнені, що особам належно повідомлено про їхні права. Чим частіше це робитиметься, тим більше людей буде обізнано про свої права на інформацію та дієвий захист. З цією метою також можна використовувати доступність первинної правової допомоги у кримінальних справах.

## 2.8. Дані щодо безоплатної вторинної правової допомоги та потреб у ній

Пошук доступних і точних статистичних даних про різні складові функціонування системи кримінальної юстиції України виявився вкрай складним. Частина інформації, зібраної під час підготовки звіту, і відповідні висновки наведено нижче.

### *Провадження в судах*

Згідно з інформацією, що міститься у звітах, опублікованих на офіційному веб-сайті Верховного Суду України, в 2015 р. у провадженні судів першої інстанції перебувало 154 509 кримінальних справ, а апеляційні суди розглядали 22 198 справ. У 2015 р. до судів першої інстанції надійшло 127 047 справ, а до апеляційних судів – 19 661 справа.<sup>48</sup>

### *Досудове провадження*

Генеральна прокуратура України веде статистику про розслідування кримінальних справ у масштабах усієї країни, що включає, зокрема, такі показники, як кількість зареєстрованих злочинів і кількість осіб, яким було офіційно повідомлено про підозру у вчиненні злочину у 2015 р.: 565 182 і 188 099 відповідно.<sup>49</sup>

### *Затримання, тримання під вартою, адміністративне затримання та адміністративний арешт*

Слід зазначити, що дані про загальну кількість затримань у кримінальному провадженні у публічному доступі відсутні. Кожне відомство веде свою власну статистику затримань. Хоча деякі з них забезпечують доступність цієї інформації (наприклад, прокуратура<sup>50</sup>, Державна фіскальна служба<sup>51</sup>), інші (зокрема, Національна поліція) не розміщують на своїх веб-сайтах актуальну інформацію. Звертає на себе увагу той факт, що правоохоронні органи використовують загальний показник кількості осіб, затриманих відповідно до статей 207 та 208 КПК, хоча стаття 207 встановлює порядок здійснення затримання будь-якою приватною особою, тоді як стаття 208 регламентує затримання уповноваженою службовою особою без ухвали суду.

Державна судова адміністрація веде статистику ухвал суду про затримання підозрюваних із метою приводу (стаття 188 КПК). На 2015 р. вона виглядає так: отримано клопотань – 18 833; задоволено клопотань – 16 975.<sup>52</sup>

За статистикою Верховного Суду України, у 2015 р. слідчі судді отримали 34 083 клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, 31 700 клопотань було розглянуто і 18 643 з них було задоволено.

Що стосується проваджень у справах про адміністративні правопорушення, то адміністративний арешт як стягнення застосовувався у 2015 р. 22 625 разів.<sup>53</sup> Однак загальнодоступної інформації про адміністративні затримання немає.

<sup>48</sup> [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/D17027FCA3B933F6C2257F930027876A](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D17027FCA3B933F6C2257F930027876A).

<sup>49</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=112173&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112173&libid=100820).

<sup>50</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=194815](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=194815).

<sup>51</sup> <http://sfs.gov.ua/data/material/000/105/156743/2015.pdf>.

<sup>52</sup> [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/Sud\\_statustuka\\_Zvit\\_2015/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/Sud_statustuka_Zvit_2015/).

<sup>53</sup> [http://court.gov.ua/userfiles/ogliad\\_2015.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/ogliad_2015.pdf).

### Правова допомога

На веб-сайті КЦПД наведено таблицю зі статистичними даними про діяльність РЦБВПД, яка містить відомості про повідомлення/звернення щодо надання БВПД та відповідні призначення адвокатів. Таким чином, можна порівняти кількість повідомлень/звернень за 2015 р. про надання БВПД і кількість випадків, коли БВПД було фактично надано<sup>54</sup>:

№	Вид провадження або правової допомоги	Кількість повідомлень/звернень	Кількість призначень адвоката
1	Адміністративне затримання	10 071	6902
2	Адміністративний арешт	10 722	4575
3	Затримання під час кримінального провадження (як за ухвалою суду, так і без неї)	18 922	17 309
4	БВПД на окремій стадії кримінального провадження (здійснення захисту за призначенням)	38 523	38 685*
5	Участь в окремій процесуальній дії	3177	3113
6	Провадження щодо застосування примусових заходів медичного характеру	3751	3743
7	Процедури, пов'язані з екстрадицією	103	101
8	Вирішення судом питань під час виконання вироків	598	604*
9	Звернення осіб, засуджених до покарання	1379	1185
	<b>РАЗОМ:</b>	<b>87 246</b>	<b>76 217</b>

Крім цієї таблиці, є також статистичні дані про кількість відмов клієнтів від адвокатів, які надають правову допомогу: 5290 відмов за 2015 р.<sup>55</sup>

Деякі зауваження до цих цифр:

- Відсутня централізована база даних із чисельними показниками того, що відбувається в системі кримінальної юстиції, до того ж цифри, надані з різних джерел, не стикуються між собою.
- У двох випадках (позначених \* у таблиці вище) кількість призначень адвокатів перевищує кількість повідомлень/звернень за БПД. КЦПД дав таке пояснення:
  - Іноді постанова/ухвала прокурора або суду стосується кількох осіб, які потребують захисника. Захисник для кожної особи призначається окремим документом.
  - Кількість призначень може бути вищою через заміну адвокатів (новий адвокат призначається окремим документом).
  - Нове призначення здійснюється у випадку підозрюваного/обвинуваченого/засудженого/виправданого, який раніше відмовився від свого права на адвоката.
- Існує значна розбіжність між кількістю повідомлень і кількістю призначень у справах про адміністративні правопорушення, коли особу затримано або до неї застосовано адміністративний арешт (*№№ 1 і 2 таблиці*). КЦПД надав таке пояснення: у разі адміністративного затримання досить часто осіб затримують і протягом досить короткого проміжку часу (менше як за годину) відпускають. Але в усякому разі існує зобов'язання інформувати РЦБВПД про всі факти таких затримань, окрім тих випадків, коли особа захищає себе

<sup>54</sup> [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ahqET83Sg\\_cBIOHp\\_9Ealp-OZFShKJWHE6UU-cicBPw/edit#gid=1036692300](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ahqET83Sg_cBIOHp_9Ealp-OZFShKJWHE6UU-cicBPw/edit#gid=1036692300).

<sup>55</sup> [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ahqET83Sg\\_cBIOHp\\_9Ealp-OZFShKJWHE6UU-cicBPw/edit#gid=1036692300](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ahqET83Sg_cBIOHp_9Ealp-OZFShKJWHE6UU-cicBPw/edit#gid=1036692300).



особисто чи самостійно запросила захисника.<sup>56</sup> Таким чином, органи, які здійснюють адміністративне затримання, повідомляють про цей факт РЦБВПД, які реєструють відповідну інформацію. У разі таких коротких затримань, РЦБВПД можуть отримувати повідомлення вже після того, як особу звільнили. Залишається відкритим питання, чи така практика відповідає "принципу Салдуза".

Щодо адміністративних арештів, то цей захід застосовували в 2015 р. 22 625 разів. РЦБВПД отримали повідомлення у 10 722 випадках, із яких у 4 575 випадках було надано адвоката. Останню розбіжність КЦПД пояснив так: відповідні органи мають повідомляти систему БПД про всі адміністративні арешти, незалежно від того, чи заарештована особа хоче залучити адвоката, який надає БПД. Якщо особа не бажає залучити такого адвоката, повідомлення реєструють у системі БПД, але адвоката не призначають. Що стосується різниці між кількістю адміністративних арештів та кількістю повідомлень, то це може впливати з непоодиноким випадків, коли відповідні органи не повідомляють систему БПД про адміністративні арешти.

4. У випадках затримання осіб під час кримінального провадження (№3 у таблиці) показник фактичного надання правової допомоги був набагато вищим – понад 90%. Проте це не виключає використання органами, які здійснюють затримання, практики несвоєчасного інформування РЦБВПД про фактичне затримання. Дуже прикро, що відсутні дані про загальну кількість затримань, принаймні в загальнодоступних джерелах. За таких обставин важко повністю оцінити, наскільки були задоволені потреби у правовій допомозі.
5. Кількість призначень у кримінальних провадженнях (38 685 як на досудовому, так і судовому етапі) є відносно невисокою порівняно з кількістю кримінальних проваджень, переданих навіть лише до судів першої інстанції (127 047<sup>57</sup>), а також порівняно з кількістю повідомлень про підозру (188 099). Можливо, що підозрювані/обвинувачені самостійно залучали своїх адвокатів. Однак через брак докладної статистики та відповідної розбивки за показниками, неможливо здійснити належний аналіз і виключити порушення права на правову допомогу.
6. Кількість відмов клієнтів від адвокатів, які надають правову допомогу, становить 6,9% від загальної кількості випадків, коли правову допомогу було надано (76 217). Причини відмови не фіксують (див. главу 3).

Отже, всім відповідним інституціям системи кримінальної юстиції слід вести необхідну статистику для визначення частки підозрюваних/обвинувачених, які мають право на правову допомогу, і реальних одержувачів такої допомоги.

Також необхідно мати окрему розбивку випадків надання БПД під час досудового розслідування, включаючи надання правової допомоги затриманим особам (так званий «ранній доступ до затриманих»), обрання запобіжного заходу або продовження строків запобіжних заходів, а також фіксувати кількість проваджень на розгляді в судах, де надано БПД, – окремо щодо судів першої інстанції, апеляційних і касаційних судів. Слід також фіксувати причини, на підставі яких клієнти відмовляються від послуг адвокатів, які надають правову допомогу.

## Рекомендація 2.6

Було б корисно, щоб різні інституції системи кримінальної юстиції збирали та обробляли статистичні дані, використовуючи аналогічні показники, щоб можна було порівнювати дані про правову допомогу зі статистичними даними правоохоронних органів і судів, і таким чином знати відсоток кримінальних справ (проваджень), у яких необхідно було надати правову допомогу, і відсоток фактичних одержувачів правової допомоги, а також причини будь-яких можливих розбіжностей.

<sup>56</sup> Це положення було додано до статті 261 Кодексу про адміністративні правопорушення в травні 2016 р.; раніше аналогічна норма містилась у Законі «Про міліцію».

<sup>57</sup> [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/2a874f25beac68d2c2257f8d003f8080/\\$FILE/100.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/2a874f25beac68d2c2257f8d003f8080/$FILE/100.pdf).

# ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАМІНА АДВОКАТА, ЯКИЙ НАДАЄ БЕЗОПЛАТНУ ВТОРИННУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

У цій главі міститься аналіз норм та практики щодо призначення адвокатів для надання правової допомоги, безперервності захисту, вибору адвоката та його заміни. Залежно від прийнятих схем адміністрування системи з надання БПД держави можуть визначати на власний розсуд систему призначення адвокатів для надання БПД. Правових стандартів щодо призначення адвокатів не існує. Держави повинні виходити з питань якості, ефективності та оперативності призначення адвокатів. Дедалі більша кількість країн обирає варіант зі створенням спеціалізованих органів для адміністрування системи надання безоплатної правової допомоги, що включає призначення адвокатів (*див. детальніше главу 6*). Правила призначення повинні бути чіткими, зрозумілими і забезпечувати швидкий доступ до адвоката незалежно від обраної моделі адміністрування.

## 3.1. Система призначення адвоката для надання безоплатної вторинної правової допомоги

### 3.1.1. Порядок призначення адвоката

РЦБВПД призначають адвокатів для надання вторинної правової допомоги в кримінальному провадженні, а також у разі адміністративного затримання та адміністративного арешту. Залежно від терміновості надання послуг РЦБВПД призначає адвоката у двох випадках:

1. Коли підозрюваний/обвинувачений або його родичі звернулися із запитом про надання БВПД. У такому випадку центр з надання БВПД у десятиденний строк з дня отримання запиту приймає рішення про надання вторинної правової допомоги. Особа, яка звернулася із запитом, отримує письмову відповідь щодо рішення про надання БВПД (частина 1 статті 19 Закону про БПД).

За інформацією КЦПД, на практиці ця процедура виглядає таким чином. Якщо особа має право на отримання такої правової допомоги, РЦБВПД приймає рішення про призначення адвоката. У цьому рішенні немає імені адвоката, в ньому міститься лише рішення про надання правової допомоги. Далі РЦБВПД зв'язується з адвокатом з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, і після того як адвокат підтверджує можливість надати правову допомогу, центр приймає рішення про його призначення (видає доручення). РЦБВПД ставить до відома заявників як щодо рішення, так і щодо призначення, надаючи при цьому всі необхідні дані. Якщо особа не має права на отримання правової допомоги, РЦБВПД приймає рішення про відмову та надсилає його заявнику. Залежно від категорії заявника, РЦБВПД інформує його за допомогою електронної або звичайної пошти, а також на додачу за допомогою телефонного зв'язку.

2. Коли затриманий<sup>58</sup> або його близькі родичі чи члени сім'ї звертаються із запитом про отримання безоплатної вторинної правової допомоги, РЦБВПД зобов'язаний прийняти рішення про надання БВПД з моменту затримання особи (частина 5 статті 19 Закону про БПД).<sup>59</sup> Аналогічно, у разі отримання постанови слідчого, прокурора, ухвали слідчого судді, суду про залучення захисника для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії<sup>60</sup> РЦБВПД зобов'язаний негайно призначити захисника.

Законом про БПД та КПК передбачено право особи на адвоката з моменту затримання, а відповідний працівник правоохоронного органу зобов'язаний проінформувати затриманого про те, що він має право на власний розсуд обрати адвоката, а якщо він не має такого, адвокат надається за системою безоплатної правової допомоги.<sup>61</sup> Частиною 4 статті 213 КПК передбачене чітке зобов'язання уповноваженої службової особи, яка проводила затримання, повідомити про це орган (установу), уповноважений законом на надання БПД. Детальний порядок інформування РЦБВПД щодо затримання та запиту на призначення адвоката міститься у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою» (далі – Порядок) від 28 грудня 2011 р. № 1363. Порядком передбачено, що РЦБВПД повинен протягом години призначити адвоката для затриманого. РЦБВПД приймає рішення щодо призначення адвоката відповідній особі та надсилає рішення за допомогою факсу, електронної пошти або за допомогою внутрішньої системи службовій особі, що зробила такий запит (якщо запит на призначення адвоката здійснюється затриманим, уповноважена службова особа РЦБВПД повинна повідомити йому про призначення адвоката телефоном). Крім того, адвокат повинен прибути протягом години з моменту отримання повідомлення від РЦБВПД до місця, де утримується затриманий (у виняткових випадках – протягом шести годин, проте у Порядку немає переліку таких винятків). Отже, відповідно до Порядку, затриманий загалом повинен отримати можливість зустрітися з адвокатом протягом двох годин з моменту затримання.

Протягом візиту для збору даних не постало жодних проблемних питань щодо призначення адвокатів для надання правової допомоги підозрюваним/обвинуваченим, що прохали про отримання БВПД за порядком десятиденного розгляду. Проте приводом для стурбованості може бути призначення адвокатів для надання БВПД підозрюваним/обвинуваченим, які були затримані. Головне питання стосувалося, по-перше, нецілодобової доступності адвокатів у всіх регіонах, а по-друге – вад чи несвоєчасності встановлення зв'язку поліцією або іншими органами, що здійснюють затримання.

### Цілодобова доступність адвокатів

Під час візитів та польових досліджень було приділено увагу важливій проблемі щодо можливості адвокатів швидко реагувати на призначення в пізній час доби або у вихідні (святкові) дні. Виходить так, що навіть якщо керівники РЦБВПД створюють графіки чергування на календарний місяць, адвокати не завжди відповідають на телефонні дзвінки або не погоджуються на призначення у незручні для них години. Якщо в якомусь регіоні адвокатів небагато, їхня відмова бути доступними цілодобово створює ще більше проблем. У вересні 2015 р. Кабінет Міністрів України ухвалив нову Постанову, що містила «Порядок оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу».<sup>62</sup> У Поста-

<sup>58</sup> Під затриманими тут маються на увазі особи, які підпадають під дію частини п'ятої статті 19 Закону про БПД, а саме такі категорії осіб: особи, до яких застосовано адміністративне затримання; особи, до яких застосовано адміністративний арешт; особи, які відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважаються затриманими; особи, стосовно яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою.

<sup>59</sup> Ця зміна передбачена Законом від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII як спроба збільшити кількість повідомлень та надання правової допомоги затриманим особам з метою усунення недоліків у роботі органів правопорядку щодо інформування РЦБВПД про факт затримання.

<sup>60</sup> Статтею 53 КПК передбачено, що слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд залучають захисника для проведення окремої процесуальної дії в порядку, передбаченому статтею 49 цього Кодексу, виключно у невідкладних випадках, коли є потреба у проведенні невідкладної процесуальної дії за участю захисника, а завчасно повідомлений захисник не може прибути для участі у проведенні процесуальної дії чи забезпечити участь іншого захисника або якщо підозрюваний, обвинувачений виявив бажання, але ще не встиг залучити захисника або прибуття обраного захисника неможливе.

<sup>61</sup> Відповідні положення містяться у: статті 20, пунктах 2, 3 частини 3 статті 42, частині 4 статті 208, а також пункті 2 частини 3 статті 212 КПК.

<sup>62</sup> Ця Постанова замінила Постанову від 18 квітня 2012 р. № 305.

нові передбачено відшкодування вартості паливно-мастильних матеріалів, якщо адвокат використовує власний автомобіль уночі або у сільській місцевості для того, щоб дістатися до клієнта; раніше цього не було передбачено. Нова норма повинна вирішити проблему географічної незбалансованості у кількості адвокатів у містах та сільській місцевості.

### Ранній доступ до адвоката (див. детальніше главу 2)

Забезпечення раннього доступу до адвоката є ще одним пріоритетом для системи надання правової допомоги в Україні.<sup>63</sup> Проте деякі дослідження<sup>64</sup> та опитування, що проводились протягом візиту для збору даних, лише підтвердили той факт, що своєчасний доступ до послуг адвокатів усе ще не впроваджено на системному рівні. Основними чинниками, що заважають вчасному доступу до адвокатів, є несвоєчасне повідомлення РЦБВПД з боку відповідних органів або навіть відсутність такого повідомлення, застосування різних методів, що спрямовані на уникнення обов'язкової участі адвоката, а також різниця у часі між фактичним обмеженням свободи та формальним зафіксованим затриманням, що спричинює несвоєчасне надання правової допомоги затриманим особам. Підтвердженням того, що ця проблема в Україні є важливою, є те, що ЄСПЛ розглядав декілька справ проти України, що стосувались порушення права на адвоката під час допиту службовцями правоохоронних органів.<sup>65</sup> У деяких випадках система надання правової допомоги неспроможна забезпечити своєчасну участь адвоката, особливо це стосується регіонів, де кількість адвокатів є недостатньою.

І хоча надання своєчасного доступу до адвокатів є пріоритетом системи надання БПД, самотужки система вирішити це питання не може. Керівництво КЦПД вжило деяких заходів задля покращення ситуації. Наприклад, воно сприяло внесенню змін до Закону про БПД, відповідно до яких затриманий або його рідні/члени родини можуть напряму подавати запит на адвоката.<sup>66</sup> Меморандум про співпрацю між Національною поліцією України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги, підписаний 12 лютого 2016 р., є новим засобом, що покликаний покращити співпрацю між поліцією та системою надання правової допомоги. Стандарти якості наголошують на ролі адвоката під час першого допиту в поліції.

Отже, якщо порядок призначення адвоката підозрюваним/обвинуваченим, які звертаються із запитом про БПД у межах десятиденної процедури, не викликає жодного занепокоєння, то призначення адвокатів затриманим підозрюваним/обвинуваченим не виконується вчасно та систематично. Основні причини несвоєчасного та несистематичного призначення адвокатів затриманим полягають, по-перше, у вадах чи несвоєчасності встановлення зв'язку поліцією та/або іншими органами, що здійснюють затримання, а по-друге – у нецілодобовій доступності адвокатів у всіх регіонах.

### 3.1.2. Правила призначення конкретного адвоката

Запити на призначення адвоката можуть бути надіслані за допомогою телефонного зв'язку або факсу на єдиний контактний номер системи надання БПД. Крім того, запити можуть бути надіслані за допомогою електронної пошти, телефону або комплексної інформаційно-аналітичної системи з надання правової допомоги до будь-якого РЦБВПД (пункт 2 Порядку). Уповноважені службові особи РЦБВПД працюють цілодобово з метою своєчасного здійснення призначень (пункт 5 Порядку). У цьому параграфі зосереджено увагу на правилах, якими

<sup>63</sup> Така інформація була отримана експертами під час розмов з Директором КЦПД та іншими представниками системи надання правової допомоги. Крім того, перший стандарт якості стосується своєчасного доступу до адвоката (Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, затверджені Наказом Міністерства юстиції від 25 лютого 2014 р. № 386/5 та зареєстровані під № 337/25114).

<sup>64</sup> Білоусов Ю., Сівак Т., Сушенко В., Токарев Г., Швець С. Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб» // Міжнародний фонд «Відродження». - Київ, 2015. - 63, 64 с.; «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування»; Рада Європи, «Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України», квітень 2015 р. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044f56b>.

<sup>65</sup> Наприклад рішення ЄСПЛ у справі «Нечипорук і Йонкало проти України» від 21 квітня 2011 р., рішення у справі «Душка проти України» від 3 лютого 2011 р.

<sup>66</sup> Спочатку робота ЦБВПД повністю залежала від того, як швидко відповідні органи повідомляли систему надання правової допомоги. Крім того, вони мали обмежені можливості щодо подолання проблеми недостатньої кількості адвокатів на початкових стадіях провадження, зокрема, під час затримання. У результаті 14 жовтня 2014 р. до Закону про БПД були внесені зміни, що дали змогу затриманим особам і родичам або членам їхніх сімей безпосередньо зв'язуватись з ЦБВПД задля запиту на призначення адвоката. Завдяки цим позитивним змінам кількість призначень адвокатів одразу з моменту затримання особи має зрости.

керуються РЦБВПД під час призначення того чи іншого адвоката з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

Відповідно до Закону про БПД після прийняття рішення про надання безоплатної вторинної правової допомоги РЦБВПД призначає адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом (частина 1 статті 21). У разі неможливості надання БВПД адвокатом, який надає БВПД на постійній основі за контрактом, РЦБВПД укладає договір з адвокатом, включеним до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу (частина перша статті 22). Шляхом видання доручення РЦБВПД підтверджує повноваження адвоката як захисника у кримінальному провадженні або провадженні щодо адміністративного правопорушення (частина третя статті 21 та частина третя статті 22). Відповідно до частини другої статті 21 Закону про БПД під час призначення адвоката РЦБВПД ураховуються:

- a) спеціалізація адвоката,
- b) його досвід роботи,
- c) навантаження,
- d) складність справ, у яких адвокат бере участь.

Особливості української системи з надання правової допомоги, які є визначальними для системи призначення адвокатів:

- 1) Добровільна участь адвокатів у системі безоплатної правової допомоги. Це означає, що адвокати можуть вибирати, яку кількість справ для надання правової допомоги вони можуть собі взяти. Крім того, вони можуть відмовитись від будь-якого запиту щодо правової допомоги протягом свого робочого часу, оскільки завантаженість адвокатів, що надають БВПД, ніколи не буде рівноцінною, якщо адвокати обиратимуть різні рівні залученості у систему з надання правової допомоги.
- 2) Територіальний розподіл адвокатів є неоднаковим, оскільки їх є дуже мало в сільській місцевості. Тому, безперечно, що у районах, де кількість доступних адвокатів, які надають БВПД, є малою, адвокати постійно будуть більше завантажені, аніж адвокати, що проживають у районах з більшою кількістю адвокатів.

Кожний РЦБВПД відповідає за призначення адвокатів для ведення справ в їхньому регіоні, ґрунтуючись на загальних критеріях, передбачених частиною другою статті 21 Закону про БПД. РЦБВПД призначає адвокатів з-поміж адвокатів Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, що практикують у їхньому регіоні. Крім того, кожен РЦБВПД складає графік чергування на місяць, в якому зазначено дні, коли адвокати з відповідного регіону є черговими в разі термінового призначення, наприклад якщо відбулося затримання. Коли РЦБВПД отримує запит на отримання правової допомоги, чергова уповноважена службова особа, дотримуючись загальних критеріїв, вирішує, якого адвоката буде призначено тому чи іншому клієнту. Проте не встановлено жодних чітких правил щодо розподілення справ між адвокатами, які надають БВПД, на рівні системи в цілому. Лише в деяких РЦБВПД існують такі окремі положення. Отже, запровадження вимог для призначення конкретного адвоката більшою мірою залежить від можливості працівників РЦБВПД забезпечити те, щоб уповноважені службові особи центру/особи, які відповідають за чергування, працювали за конкретною передбачуваною схемою.

НААУ критикувала систему надання правової допомоги за недостатню прозорість у процесі розподілення справ поміж різними адвокатами, а також за різний рівень завантаженості адвокатів.<sup>67</sup> Дійсно, представники КЦПД визнали, що в деяких регіонах існували певні проблеми з призначенням. Вони зазначили, що задля подолання встановлених проблем було вжито необхідних заходів як щодо окремих центрів, так і на рівні системи в цілому.

<sup>67</sup> Прес-конференція НААУ, що проходила 14 вересня 2015 р., та звіт «Система безоплатної правової допомоги в Україні: поточні проблеми та рекомендації щодо її реформування», оприлюднений 13 листопада 2015 р.

Наприклад, у 2014 р. КЦПД провів внутрішній аудит у Полтавському РЦБВПД, внаслідок якого було встановлено певні порушення, серед яких були вади в системі призначення адвокатів: в одному випадку на адвоката було призначено 451 справу. Унаслідок цього керівника центру було звільнено, а також було прийнято нові правила призначення адвокатів (Порядок розподілу справ між адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу у кримінальних провадженнях у Полтавській області від 3 лютого 2016 р.). В Одеській області протягом 2013–2014 рр. був лише один адвокат, який отримував усі призначення в Ізмаїльському районі через відсутність інших адвокатів у системі. Ситуація змінилася у 2015 р., коли до системи приєдналося ще два адвокати. Київський міський ЦБВПД щомісяця оприлюднює графік чергування на власному веб-сайті, що є важливим інструментом для забезпечення прозорості призначень.

На системному рівні було вжито таких заходів:

- ▶ З 1 вересня 2014 р. на веб-сайті КЦПД оприлюднюється інформація щодо кількості призначень для кожного адвоката, а також грошових сум, які були їм виплачені. Це є певним чином безпрецедентним для регіону і має забезпечувати прозорість системи призначення адвокатів. Бажано, щоб КЦПД продовжував цю практику.
- ▶ У вересні 2015 р. Кабінет Міністрів затвердив новий «Порядок оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» (згаданий вище). У Порядку передбачено відшкодування вартості паливно-мастильних матеріалів, якщо адвокат використовує власний автомобіль уночі або у сільській місцевості для того, щоб дістатися до клієнта; раніше цього не було передбачено. Нова норма допомагає більш ефективно вирішити проблему географічної незбалансованості щодо кількості адвокатів у містах та сільській місцевості. Вважається, що вона допоможе зменшити або взагалі подолати випадки, коли один адвокат отримує надмірну кількість призначень через брак інших адвокатів у відповідній місцевості.
- ▶ У березні 2015 р. Постанова Кабінету Міністрів «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» від 11 лютого 2012 р. № 8 була замінена Постановою № 110 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо захисту прав людини шляхом спрощення доступу до безоплатної вторинної правової допомоги та підвищення якості її надання». Передбачене положення, відповідно до якого один адвокат може вести не більше за 30 справ одночасно. Це обмеження було додане до контрактів з адвокатами, які надають БВПД. Головною метою встановлення цього обмеження було запобігання можливим зловживанням у системі шляхом надання надмірної кількості справ адвокату, а також задля встановлення певних передумов для якісних послуг, гарантуючи, що адвокат не отримає більше справ, ніж здатний вести належним чином.

Протягом візитів для збору даних національні експерти Ради Європи відвідали чотири ЦБВПД (регіональні центри в Київській області, Житомирі, Полтаві та Сумах). З-поміж чотирьох відвіданих РЦБВПД лише в полтавському був прописаний порядок розподілу справ між адвокатами, що надають БВПД у кримінальних провадженнях, що був затверджений Наказом Директора полтавського центру з надання БВПД від 20 квітня 2015 р. Цей порядок було розроблено після зміни керівництва центру, яке відбулося, зокрема, і внаслідок виникнення проблем із практикою розподілу справ.

Полтавський порядок розподілу справ містить такі важливі положення:

- ▶ визначено типи доручень, що видає ЦБВПД, залежно від типу запиту;
- ▶ закріплено обмеження максимальної кількості справ, що призначаються для ведення одним адвокатом одночасно, а саме 30 справ, як і вимагає Постанова Кабінету Міністрів від 11 січня 2012 р. № 2. Завантаженість адвокатів розраховується щомісяця та не включає призначень, що були зроблені в адміністративних районах, в яких немає адвокатів, що

надають БВПД, а також поза межами усталеного місця роботи та проживання кожного окремого адвоката;

- ▶ встановлено правила зв'язку з адвокатами, включеними до графіка чергування:
  - графік чергування адвокатів формується щомісяця та затверджується директором РЦБВПД;
  - якщо адвокат відмовився від справи або якщо телефон цього адвоката перебуває поза зоною досяжності/якщо він не бере слухавки у той день, коли його черга за графіком, уповноважена чергова службова особа РЦБВПД повинна зафіксувати відмову в журналі та зателефонувати наступному за списком у графіку чергування адвокату (якщо телефон адвоката перебуває поза зоною досяжності або якщо він не бере слухавки, то уповноважена чергова службова особа центру повинна зателефонувати не менше як тричі з 5-хвилинним інтервалом);
  - адвокатів, які відмовились від справи тричі чи більше разів протягом місяця, не включають до графіка чергування на наступний місяць;
- ▶ встановлено систему постійного моніторингу призначення справ адвокатам (контроль над правильністю доручень повинні здійснювати щодня після передання зміни керівник структурного підрозділу, до штату якого входить уповноважена службова особа центру, а також заступник директора центру відповідно до розподілу обов'язків. Після цього необхідно оновлювати інформацію щодо ступеня завантаженості адвокатів).

«Полтавська система» розподілення справ ґрунтується на так званому ступені завантаженості адвокатів, що визначається відповідно до кількості призначених кожному адвокату справ з початку року. Вона працює на засадах призначення справи наступному вільному адвокату з урахуванням завантаженості адвокатів. Адвокат, який має найменший ступінь завантаженості, отримує наступну справу незалежно від того, чи він є наступним у черзі за графіком або ні. Якщо запит від клієнта на отримання правової допомоги надходить щодо вже розподіленої справи, і певний адвокат вже надавав правову допомогу у провадженнях на попередніх його етапах, то ця справа передається тому самому адвокату. У Порядку встановлено чіткі правила призначення, серед яких містяться важливі гарантії запобігання зловживанням: (1) максимальна кількість справ, що може вести один адвокат одночасно, (2) ступінь завантаженості адвокатів, які надають правову допомогу, відповідно до призначених їм справ (для кожного району), а також відповідно до принципу розподілення справ адвокатам з найменшою кількістю призначених справ, (3) чіткі правила щодо того, як вчинити, якщо адвокат не відповідає по телефону або перебуває поза зоною досяжності. У Порядку немає вимог щодо досвіду та спеціалізації адвоката (інші критерії, передбачені частиною 2 статті 21 Закону про БПД, а також зазначені представниками КЦПД). Виключення цих критеріїв з правил призначення робить систему більш об'єктивною та простішою в управлінні.

Щодо графіку чергувань, то Порядком передбачено, що його щомісяця складає директор РЦБВПД. У ньому, однак, не зазначено, за яким саме принципом складають графік чергувань, що повинно бути зрозуміло адвокатам та суспільству.

За інформацією, наданою директорами РЦБВПД та адвокатами під час візитів для збору даних, у своїй практиці вони керуються принципом забезпечення рівномірного розподілення справ між адвокатами, наявністю адвокатів з певним досвідом та спеціалізацією на певних питаннях. Проте дослідження від 2014 р. встановило, що критерії, передбачені частиною 2 статті 21 Закону про БПД, на практиці не завжди враховувались.<sup>68</sup>

Як висновок можна зазначити, що система призначень адвокатів у різних областях відрізняється. У разі виявлення проблем з призначенням адвокатів вживались належні заходи, як це було в Полтавській та Одеській областях та про що згадувалось вище. Відповідно, вживались

<sup>68</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с. 60.

відповідні заходи й на системному рівні, наприклад, оприлюднення графіків чергувань, встановлення обмеження на одночасне ведення не більше за 30 справ. Проте з метою забезпечення прозорості системи та створення запобіжників щодо потенційних зловживань необхідно розробити та оприлюднити правила призначення адвокатів у кожному РЦБВПД. І хоча критерії, зазначені у частині другій статті 21 Закону про БПД, є належними за своєю суттю, їхнє застосування на практиці вимагає або складного механізму призначення, або значного покладання на службових осіб РЦБВПД. Отже, рекомендовано запровадити більш прямолінійну систему призначення, що ґрунтується на об'єктивному та простому у використанні методі.

### Рекомендація 3.1

У кожному РЦБВПД необхідно створити та оприлюднити правила призначення адвокатів для надання БВПД. Порядок, розроблений у Полтавському центрі, можна ефективно використовувати як приклад. Ці правила повинні включати опис того, як створюються графіки чергування, а також порядок призначення чергових адвокатів. Ці правила повинні бути простими і ґрунтуватися на легких у застосуванні та об'єктивних критеріях. Якщо система хоче використовувати досвід і спеціалізацію адвокатів під час процедури призначення, можна порадити вести спеціальні списки адвокатів для окремих категорій справ.<sup>69</sup>

### Рекомендація 3.2

Встановлення рівномірного розподілення справ не повинно бути самоціллю, оскільки система надання правової допомоги повинна насамперед керуватися інтересами одержувачів правової допомоги, а не забезпеченням рівномірності навантаження на адвокатів. Отже, РЦБВПД повинні не прагнути забезпечити рівномірне розподілення справ між адвокатами, а стежити, аби не було надмірної диспропорції у завантаженості адвокатів, та втручатись у разі виникнення явної диспропорції.

## 3.1.3. Позитивний вплив нової системи призначення адвокатів для надання правової допомоги

Зміна системи призначення адвокатів, які надають БВПД, є однією з найбільш важливих змін, привнесених Законом про БПД. РЦБВПД призначають адвокатів для надання правової допомоги з-поміж адвокатів, відібраних шляхом чіткої процедури відбору (*див. детальніше главу 4*). Система призначення особливо важлива у випадку затримання під час кримінальних проваджень чи проваджень у справах про адміністративні правопорушення. До ухвалення Закону про БПД міліція, органи кримінального розслідування, а також суди напряму призначали адвокатів. Ця система, що є звичною для інших східноєвропейських країн, призвела до залежності адвокатів, які надають правову допомогу, від цих органів. Окрім призначення, у деяких країнах, до переліку яких належить і Україна, адвокати з надання правової допомоги задля отримання винагороди повинні були отримувати підтвердження відвідання процесуальних дій або провадження від цих органів влади. Через це велика кількість адвокатів, які надають правову допомогу, ставали надто прихильними до поліції, органів кримінального розслідування і судів, та з'являлись тоді, коли це було потрібно цим органам, і не завжди діяли в інтересах клієнтів (наприклад, підписували протоколи допиту в поліції, навіть якщо не були присутні на допиті, або не заявляли про порушення прав своїх клієнтів). У цьому регіоні цей феномен відомий під назвою «кишенькові адвокати».<sup>70</sup> Зміни у способах призначення та оплати праці адвокатів є дуже важливими, оскільки вони забезпечують більшу незалежність адвокатів, а також той

<sup>69</sup> Експерти вважають, що доцільним може бути, щоб РЦБВПД враховували досвід, призначаючи адвоката надавати БВПД у складних чи серйозних справах, щоб уникнути ситуації, коли недосвідчений адвокат призначений на, наприклад, справу з убивства. Як альтернатива, на складні чи дуже серйозні справи можна було б призначати двох адвокатів.

<sup>70</sup> Ця проблема та інші перепони, що виникають перед ефективним кримінальним захистом у Східній Європі, висвітлені у роботі: Кейп Е., Наморадзе З. Ефективний захист у кримінальному процесі в Східній Європі: Болгарія, Грузія, Литва, Молдова, Україна // Мережа реформаторів правової допомоги, Фондація Сороса-Молдова, 2012 (<http://www.legalaidreform.org/criminal-legal-aid-resources/item/399-effective-criminal-defence-in-eastern-europe>).



факт, що вони діятимуть в інтересах клієнта, не боячись при цьому отримати меншу кількість призначень або не отримати винагороду за роботу.

Протягом майже кожної із зустрічей, що проводились під час візиту для збору даних до України експертів Ради Європи (23–25 лютого 2016 р.), учасники підтверджували переваги нової системи призначення, які полягали переважно в руйнуванні небезпечних зв'язків із поліцією, органами кримінального розслідування, а також судами. Виглядає так, що нова система значно посилила незалежність адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Деякі адвокати під час зустрічей підтверджували, що призначення РЦБВПД є важливою гарантією їхньої незалежності та надає їм можливість краще виконувати власні обов'язки. Попередні оцінювання системи з надання правової допомоги містили подібні висновки. Наприклад, відповідно до опитування адвокатів та працівників РЦБВПД, "незалежність адвокатів насамперед забезпечується новим механізмом призначення захисників новими незалежними установами (ЦБВПД), а органи, що проводять затримання, тепер не мають можливості скористатися послугами так званих "кишенькових адвокатів".<sup>71</sup>

Окрім адвокатів, відповідно до недавнього дослідження, поліція, органи кримінального розслідування, а також суди високо оцінили нову систему призначення і назвали її ефективною. Вони зазначили, що тепер їм не потрібно шукати адвокатів для надання правової допомоги, а лише повідомляти РЦБВПД, і останні своєчасно направляють адвокатів<sup>72</sup>. Проте некоректне використання статті 53 КПК та невідповідність між кількістю кримінальних проваджень та кількістю призначень (див. главу 2) дає підставу припустити, що необхідно ще удосконалювати систему.

Призначення адвокатів спеціалізованими установами/органами з надання правової допомоги є звичайною практикою для багатьох європейських країн. Український випадок за багатьма аспектами є схожим. Існує велика кількість доказів щодо позитивного впливу такої системи в Україні, зокрема, це стосується незалежності адвокатів, що надають безоплатну вторинну правову допомогу.

## 3.2. Вибір захисника

Право на вибір адвоката є основоположним елементом ефективного захисту. Проте це право не є абсолютним, і у випадку надання безоплатної правової допомоги можуть застосовуватись певні обмеження. У підпункті «с» пункту 3 Статті 6 ЄКПЛ зазначено, що «кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення» має право «захищати себе особисто чи використовувати правову допомогу захисника, обраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати правової допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли це потрібно в інтересах правосуддя». У тексті чітко визначено, що обвинувачений має право на вибір власного адвоката, якщо він оплачує його послуги. Проте ЄСПЛ встановив, що, «незважаючи на важливість існування довірчих відносин між адвокатом і його клієнтом, таке право не можна вважати абсолютним». Зокрема, це право певним чином обмежується у випадках, якщо правова допомога надається безкоштовно, і якщо органи влади вирішать, що це потрібно в інтересах правосуддя. Хоча призначаючи адвоката, органи влади «звичайно, повинні зважати на побажання обвинуваченого, <...> вони можуть не враховувати ці побажання у випадку наявності відповідних і достатніх підстав, щоб вирішити, що це необхідно для інтересів правосуддя».<sup>73</sup>

У справі «Круассан проти Німеччини» ЄСПЛ ухвалив, що призначення більш як одного адвоката не суперечить ЄКПЛ та дійсно може бути потрібне в інтересах правосуддя в особливих

<sup>71</sup> Див., наприклад, «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування». – с. 70 - 71.

<sup>72</sup> Так само. – с. 20 - 21

<sup>73</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Круассан проти Німеччини (Croissant v. Germany)» від 25 вересня 1992 р., п. 29. Рішення у справі «Лагерблом проти Швеції (Lagerblom v. Sweden)» від 14 січня 2003 р., п. 54

випадках. Однак перед призначенням більш як одного адвоката суд/орган з надання правової допомоги, має врахувати думку обвинуваченого щодо необхідної кількості адвокатів, особливо якщо обвинуваченому доведеться нести відповідні витрати в разі визнання його винуватим. Призначення, що буде суперечити цим побажанням обвинуваченого, суперечитиме поняттю справедливого суду відповідно до пункту 1 Статті 6 ЄКПЛ, навіть із врахуванням належного рівня свободи розсуду, без належного і достатнього обґрунтування. Далі Суд зазначив, що уникнення переривань або перенесень розглядів справ відповідає інтересам правосуддя, яке є відповідним у наявному контексті та може належним чином виправдати призначення адвоката всупереч побажанням обвинуваченого.<sup>74</sup> На практиці право вибору вже включене до систем, які мають механізми перевірки якості правової допомоги, у тому числі відбір адвокатів для надання правової допомоги, а також механізми їхньої заміни у випадку неякісної роботи.

Національна асоціація адвокатів України висловила стурбованість щодо того, що у Законі про БПД не передбачено принципу вільного вибору адвоката. На їхню думку, з того, що, відповідно до статті 19 Закону про БПД, РЦБВПД визначає та призначає адвоката для особи, можна зробити висновок, що особа, проти якої було висунуто кримінальні обвинувачення і якій надається правова допомога, позбавляється права на вільний вибір захисника.<sup>75</sup> Автори цього звіту не підтримують такого твердження, оскільки ЄКПЛ не передбачено права на вільний вибір адвоката у випадку надання БПД. Право на вибір адвоката не є абсолютним правом. Коли обвинувачений укладає з адвокатом договір, він має право залучити до процесу будь-якого кваліфікованого за національними вимогами адвоката за умови, що він спроможний оплатити його послуги. Коли ж це стосується адвоката, який призначається, практика ЄКПЛ не вимагає від держави призначати адвоката на вибір обвинуваченого, а лише забезпечити своєчасне виконання вимоги, щоб кваліфікований адвокат вчасно призначався з переліку адвокатів, які надають правову допомогу.

Кримінальним процесуальним кодексом України передбачено, що захисник може в будь-який момент бути залученим до участі у кримінальному провадженні підозрюваним, обвинуваченим, а також іншими особами на прохання чи за згодою підозрюваного, обвинуваченого, а органи досудового розслідування та суд зобов'язані утримуватися від надання рекомендацій щодо залучення конкретного захисника (стаття 48 КПК). Органи досудового розслідування чи суд подають запит до органу з надання правової допомоги щодо призначення адвоката для надання БВПД, якщо підозрюваний/обвинувачений не залучив адвоката, в таких випадках: якщо участь захисника є обов'язковою відповідно до закону; підозрюваний, обвинувачений через відсутність коштів чи з інших об'єктивних причин не може залучити захисника самостійно; органи досудового розслідування чи суд вирішують, що обставини кримінального провадження вимагають участі захисника (стаття 49 КПК). Відповідно до Закону про БПД та внутрішніх підзаконних актів, РЦБВПД призначають адвоката з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу (порядок описано вище).

Обвинуваченому дійсно не надано права на вибір адвоката, якщо його було призначено через систему надання правової допомоги. Проте система має важливі гарантії, щоб дозволити адвокату, який надає БВПД, встановити довірчі відносини з клієнтом та забезпечити якісний захист. Наприклад, у Стандартах якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі<sup>76</sup> передбачено, що адвокати, які надають БВПД, після призначення повинні провести конфіденційну зустріч з клієнтом.

Надання якісних послуг – це частина обов'язків призначеного адвоката (частина перша статті 26 Закону про БПД). У разі неналежного виконання контрактних зобов'язань адвокатом

<sup>74</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Круассан проти Німеччини (Croissant v. Germany)», від 25 вересня 1992 р., п. 27, 28.

<sup>75</sup> Національна асоціація адвокатів України, «Система безоплатної правової допомоги в Україні: поточні проблеми та рекомендації щодо її реформування», 2016, с. 6, <http://unba.org.ua/news/1421-naau-oprilyudnyue-zvit-pro-diyal-nist-sistemi-bpd-v-ukraini.html>.

<sup>76</sup> Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, що були затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 25 лютого 2014 р. № 386/5 та зареєстровані Міністерством юстиції 26 лютого 2014 р. під № 337/25114.

ЦБВПД може замінити його (стаття 24 Закону про БПД, детальніше див. нижче щодо заміни адвоката, який надає БВПД).

Як висновок можна зазначити, що українське законодавство та підзаконні акти у питанні вибору адвоката відповідають стандартам ЄКПЛ. Практичне застосування норм може відрізнятись, але щодо призначення адвокатів у супереч побажанням підозрюваного/обвинуваченого під час зустрічей не було наведено жодних значних приводів для стурбованості. Якщо підозрюваний/обвинувачений не залучає адвоката на власний вибір, ОНПД самостійно призначають його. Система відбору адвокатів для надання правової допомоги, правила призначення та механізм оцінювання якості діяльності адвокатів створені задля забезпечення того, щоб послуги призначених адвокатів мали належну якість. У разі неналежного виконання адвокатом контрактних зобов'язань, РЦБВПД може замінити його, у тому числі на підставі звернення від підозрюваного/обвинуваченого, хоча порядок заміни і залишається не дуже чітким.

### 3.3. Безперервність захисту

В українській системі з надання правової допомоги є прагнення дотримуватися безперервності захисту, але цей принцип не визначений чітко в Законі про БПД та Стандартах якості надання безоплатної вторинної правової допомоги. Проте безперервність захисту відображена у Наказі КЦПД від 25 грудня 2014 р. № 33 «Питання видання доручень центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги», в якому зазначено, що призначення є дійсним до моменту «закриття кримінального провадження; завершення останнього судового провадження, на якому розглядалось питання про перегляд судових рішень; вичерпання всіх національних заходів правового захисту». Крім того, безперервність захисту також захищається законодавчим обмеженням підстав відмови від захисту такими:

- ▶ конфлікт інтересів;
- ▶ незгода з підозрюваним, обвинуваченим щодо вибраного ним способу захисту;
- ▶ умисне невиконання підозрюваним, обвинуваченим умов укладеного із захисником договору, яке проявляється, зокрема, у систематичному недодержанні законних порад захисника, порушенні вимог Кримінального процесуального кодексу України тощо;
- ▶ відсутність кваліфікації адвоката для надання правової допомоги у конкретному провадженні, що є особливо складним.<sup>77</sup>

Стаття 53 КПК дає змогу слідчому, прокурору, слідчому судді чи суду, а також обвинуваченому залучити адвоката до окремої процесуальної дії, а не до цілого провадження. У КПК чітко зазначено, що це дозволяється виключно як винятки «у нагальних випадках, коли є потреба у проведенні невідкладної процесуальної дії за участю захисника, а завчасно повідомлений захисник не може прибути для участі у проведенні процесуальної дії чи забезпечити участь іншого захисника або якщо підозрюваний, обвинувачений виявив бажання, але ще не встиг залучити захисника або прибуття обраного захисника неможливе». Велика кількість учасників зустрічей протягом візиту для збору даних висловила стурбованість щодо того, що правоохоронні органи та суди часто зловживають своїми повноваженнями та вимагають призначення адвоката для надання безоплатної правової допомоги навіть у випадку, якщо процесуальна дія не є терміновою. Крім того, це часто використовується у випадку, коли «контрактний» адвокат (залучений особою самостійно) вживає активних заходів проти сторони обвинувачення. Це є порушенням прав на правову допомогу, оскільки «новому» адвокату невідома узгоджена стратегія захисту і внаслідок цього він може дати неналежну пораду. Проблематичне застосування статті 53 також було зазначене в оцінці Ради Європи щодо імплементації КПК.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Частина четверта статті 47 КПК.

<sup>78</sup> Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України.

Відповідно до даних, наданих КЦПД, у 2015 р. кількість виданих на підставі статті 53 КПК доручень становила 4% від загальної кількості виданих РЦБВПД доручень (яка становить 3 113). Навіть якщо цей відсоток є порівняно малим, представники системи надання правової допомоги визнали, що поліція, слідчі та суди зловживають цією статтею, і система БПД вживає певних заходів для протидії цьому зловживанню. Для забезпечення відповідних запобіжників у пункті 4.1 Стандартів якості передбачено таке: «У разі призначення захисника для проведення окремої процесуальної дії він переконується, чи дійсно завчасно та належним чином був повідомлений про проведення цієї процесуальної дії раніше залучений захисник (захисники), а також чи процесуальна дія дійсно є невідкладною. У разі виявлення невідповідності цим вимогам захисник заявляє клопотання слідчому, прокурору, слідчому судді або суду про перенесення процесуальної дії у зв'язку з відсутністю таких обставин». Стандарт у пункті 4.1 прописано досить чітко, відтак він є належною інструкцією для адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, для утримання від будь-якого залучення, якщо ситуація цього не вимагає.

Протягом візитів для збору даних керівники деяких РЦБВПД повідомили, що вони часто отримують запити щодо призначення адвокатів на підставі статті 53 КПК, коли немає жодних доказів того, що така процесуальна дія є терміною (наприклад, ознайомлення з матеріалами кримінальних проваджень, необхідність вручити письмове повідомлення про підозру, вивчити клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи щодо продовження строку тримання під вартою, коли він спливає). Коли це стосується рішень слідчих або прокурорів, керівництво РЦБВПД часто відмовляється задовольняти такі запити після того, як встановлено, що таке залучення не є необхідним. Зазвичай це робиться шляхом надання обґрунтованої відмови слідчому, що надав такий запит, або його керівництву. Наприклад, кількість відмов щодо задоволення таких запитів від слідчих у Житомирському центрі становить близько 50%. Однак коли це стосується ухвал слідчих суддів або суду, можливості РЦБВПД обмежені і їм доводиться видавати підтвердження на всі такі запити судових органів, тому що в іншому разі вони можуть бути піддані кримінальному переслідуванню за невиконання судових рішень.

Як висновок можна зазначити, що, хоча безперервність захисту напряду не передбачена у Законі про БПД або Стандартах якості, цей принцип реалізується на практиці, а також він відображений у підзаконних актах КЦПД. Однак рекомендовано прямо визначити це у Законі про БПД та/або Стандартах якості. У межах системи надання правової допомоги вживаються достатні кроки для запобігання зловживанням із призначенням адвокатів для надання правової допомоги задля проведення окремої процесуальної дії на підставі статті 53 КПК. Проте органи кримінального розслідування та суди повинні у першу чергу використовувати це положення виключно у виняткових випадках у дусі КПК. Рекомендовано проведення періодичних обговорень цього питання серед усіх суб'єктів кримінальної юстиції як на всеукраїнському, так і на місцевому рівнях.

### Рекомендація 3.3

Рекомендовано чітко визначити принцип безперервності захисту в Законі про БПД та/або Стандартах якості.

### Рекомендація 3.4

Система надання правової допомоги повинна продовжити оцінювати кожен запит про призначення адвоката на окрему процесуальну дію, зроблений на підставі статті 53 КПК, перед кожним призначенням адвоката і, де це не суперечить закону, відмовляти у такому призначенні, якщо воно є невинуватим або використовується як зловживання. Для системи надання правової допомоги також доцільним було б ініціювати

проведення періодичних обговорень щодо використання статті 53 КПК з усіма суб'єктами кримінальної юстиції як на всеукраїнському, так і на місцевому рівнях, з метою подолання будь-яких зловживань.

## 3.4. Відмова від адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу, та його заміна

### 3.4.1. Відмова від права на адвоката

Право на адвоката може бути порушеним через брак необхідних положень у законодавстві або зловживання практикою відмови від права на адвоката. У справі «*Піщальніков проти Росії*» ЄСПЛ встановив, що відмова «повинна бути не тільки добровільною, а й бути усвідомленою та обдуманною відмовою від цього права. До того як можна буде сказати, що обвинувачений своєю поведінкою відмовився від важливого права згідно зі Статтею 6, повинно бути чітко зрозуміло, що він свідомо передбачав наслідки своїх дій».<sup>79</sup> У справі «*Яременко проти України*» ЄСПЛ встановив, що було порушення підпункту «с» пункту 3 Статті 6 ЄКПЛ через те, що заявника примусили відмовитися від свого права на захисника та свідчити проти себе. Суд був вражений тим фактом, що внаслідок заходів, до яких вдалися органи влади, заявник не зміг скористатися перевагами обов'язкового представництва. Правоохоронні органи порушили кримінальну справу за фактом заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, які спричинили смерть, а не за фактом убивства. Перша кваліфікація стосувалась менш тяжкого злочину і тому не вимагала обов'язкового забезпечення представництва підозрюваного. Негайно після отримання зізнання у вчиненні злочину кваліфікацію змінили на вбивство, у вчиненні якого звинуватили заявника.<sup>80</sup>

Наразі у КПК України передбачено аналогічні умови відмови від права на адвоката незалежно від того, яким чином цього адвоката було призначено – в приватному порядку чи за допомогою системи надання правової допомоги. Статтею 54 КПК передбачено, що підозрюваний/обвинувачений має право відмовитися від захисника або замінити його, і це повинно відбутися «виключно в присутності захисника після надання можливості для конфіденційного спілкування». Відмова від захисника не приймається, якщо його участь є обов'язковою. Якщо підозрюваний/обвинувачений відмовляється від захисника і не залучає іншого захисника, захисник повинен бути залучений за допомогою системи надання правової допомоги.

Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі містять такий стандарт: у разі відмови затриманого від призначеного центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги захисника, останній особисто перевіряє, чи є така відмова добровільною і чи не є вона результатом тиску з боку службових осіб органів досудового розслідування, прокуратури, суду. Заява про відмову від захисника оформляється клієнтом після конфіденційного побачення, під час якого захисник роз'яснює клієнту його права, визначені ЄКПЛ та КПК, та можливі наслідки відмови від захисника і переконується, що права й наслідки відмови від захисника клієнту зрозумілі.

Адвокати часто зазначали, що поліція чинить тиск на затриманих до моменту прибуття адвоката, що набуває різних форм - від обману до погроз та навіть зловживання силою (і це одна з причин несвоєчасного інформування РЦБВПД щодо фактів затримання), змушуючи відмовитися від права на правову допомогу шляхом відмови від призначеного адвоката. Після цього затриманий, перебуваючи під тиском поліції, під час конфіденційної зустрічі з адвокатом, який надає правову допомогу, повідомляє йому про бажання призначити власного адвоката.

<sup>79</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Піщальніков проти Росії» (Pishchalnikov v. Russia) від 24 вересня 2009 р., п. 76.

<sup>80</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Яременко проти України» (Yaremenko v. Ukraine) від 12 червня 2008 р., п. 87–91.

Проте у багатьох випадках адвоката призначено не буде, принаймні на цьому етапі. Система кримінальної юстиції в Україні не передбачає належної та повної статистики, яка б дала змогу оцінити рівень задоволення потреб у правовій допомозі у кримінальних провадженнях. Наприклад, у 2015 р. система з надання правової допомоги прийняла 17 309 рішень щодо призначення адвокатів для надання затриманим (взятим під варту) особам правової допомоги у кримінальних провадженнях. Проте відсутні дані щодо кількості затримань, які можна було б зіставити з кількістю рішень, прийнятих системою надання правової допомоги. Крім того, система кримінальної юстиції в Україні не фіксує кількість відмов від адвоката під час затримання поліцією із зазначенням причин відмови та не веде такої звітності. Також відсутня статистика щодо кількості підозрюваних/обвинувачених, інтереси яких представляють або не представляють адвокати. Єдина наявна інформація стосується кількості відмов клієнтами від адвокатів, які надають правову допомогу: у 2015 р. це траплялося в 6,9% випадках від загальної кількості проваджень (76 217), в яких надавалася правова допомога. Проте причини відмови не документуються.

Як висновок можна зазначити, що на нормативному рівні КПК та Стандарти якості передбачають належні гарантії щодо відмови від права на адвоката, що відповідають стандартам ЄКПЛ. Проте на практиці деякі факти свідчать про невідповідність між тим, що передбачене законодавством, і тим, що відбувається насправді. Система кримінальної юстиції в Україні не веде статистики (принаймні загальнодоступної) щодо загальної кількості затриманих осіб та не надає даних щодо кількості їхніх відмов від адвоката під час затримання та причин відмови. Також відсутня статистика щодо кількості підозрюваних/обвинувачених, інтереси яких представляють або не представляють адвокати. За таких умов системі надання правової допомоги важко оцінити обсяг задоволення потреб у правовій допомозі у кримінальних провадженнях і того, чи відмова від права на адвоката є порушенням права на захист.

### Рекомендація 3.5

Наполегливо рекомендовано, щоб система кримінальної юстиції вела та оприлюднювала статистику щодо кількості підозрюваних/обвинувачених, яких представляють адвокати, а також кількості тих, хто відмовились від свого права на адвоката із зазначенням причин відмови та зазначенням етапів провадження. Ця статистика дасть змогу, в тому числі, системі надання правової допомоги оцінити ступінь задоволення потреб у правовій допомозі.

### 3.4.2. Заміна адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу

Іншим важливим елементом права на адвоката є його заміна. Формальне призначення адвоката, що надає правову допомогу, є недостатнім для задоволення вимог підпункту «с» пункту 3 Статті 6 ЄКПЛ, оскільки ЄКПЛ покликана гарантувати не теоретичні чи ілюзорні, а практичні й ефективні права; особливо це стосується прав на захист, з огляду на важливе місце в демократичному суспільстві, що посідає право на справедливий суд, з якого вони і випливають. І хоча держава не може нести відповідальність за кожну невдачу адвоката, призначеного для надання правової допомоги, за певних умов компетентні органи повинні вжити заходів для забезпечення того, щоб право на адвоката було належним чином задоволене, в тому числі за допомогою заміни призначеного адвоката.<sup>81</sup> Для того, щоб втрутились державні органи, неспроможність захисника надати ефективне представництво повинна бути «явною або доведеною достатнім чином».<sup>82</sup>

У КПК передбачено аналогічні умови заміни адвоката незалежно від того, яким чином цього адвоката було залучено – в приватному порядку чи за допомогою системи з надання правової допомоги. Статтею 24 Закону про БПД, у свою чергу, передбачено, що адвоката, який надає БВПД, може бути замінено у разі:

- 1) хвороби адвоката;
- 2) неналежного виконання адвокатом своїх зобов'язань за контрактом;
- 3) недотримання ним порядку надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 4) виключення адвоката з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу.

Представники системи надання правової допомоги вважають, що підстави, передбачені статтею 24, є недостатніми, оскільки вони не охоплюють деякі технічні причини, зокрема, об'єднання двох або більше проваджень або передання провадження в інший регіон.

Підстава, що полягає у «неналежному виконанні адвокатом контрактних зобов'язань», включає неспроможність адвоката забезпечити якісну правову допомогу, оскільки надання якісних послуг є частиною зобов'язань адвоката, який призначається для надання правової допомоги (частина 1 статті 26 Закону про БПД). Адвокат, який призначений надавати безоплатну вторинну правову допомогу, може бути замінений через неякісність надання послуг в одній із таких ситуацій:

- a) у разі подання скарги на підставі статті 31 Закону про БПД,
- b) у результаті моніторингу менеджерів з якості РЦБВПД  
(див. *детальніше щодо системи моніторингу якості в главі 4*).

У такому разі директори РЦБВПД надсилають повідомлення/скаргу до регіональної комісії з якості у передбаченому порядку.<sup>83</sup>

Статтею 31 Закону про БПД передбачено, що «надання неякісної правової допомоги може бути оскаржено в установленому законом порядку до суду та в адміністративному порядку». Іншого порядку або правил, що передбачали б розгляд скарг щодо якості правової допомоги, не існує.

<sup>81</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Артико проти Італії (Artico v. Italy)» від 13 травня 1980 р., п. 33–37.

<sup>82</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Імбросція проти Швейцарії (Imbrosia v. Switzerland)» від 24 листопада 1993 р., п. 41. Наприклад, у п. 39 рішення у справі «Дауд проти Португалії (Daud v. Portugal)» від 21 квітня 1998 р. ЄСПЛ зазначає, що «перший офіційно призначений адвокат перед тим, як він повідомив, що захворів, не вжив жодних заходів як захисник пана Дауда, котрий безуспішно намагався самостійно захистити себе. Щодо другого адвоката, про призначення якого заявник дізнався лише за три дні до початку судового розгляду у Кримінальному суд. Суд вважає, що він не мав достатньої кількості часу для вивчення матеріалів справи, відвідання за необхідності свого клієнта у місці позбавлення волі, а також підготовки лінії захисту. Період часу між повідомленням про заміну адвоката (23 січня 1993 р. – див. пункт 19 вище) і слуханням (26 січня 1993 р. – див. пункт 20 вище) був занадто коротким для серйозної та складної справи, в якій не відбулося судового слідства та результатом якої став серйозний вирок. Верховний Суд не виправив ситуації, оскільки у власному рішенні від 30 червня 1993 р. він оголосив заяву неприйнятною, через неналежне обґрунтування».

<sup>83</sup> Наказ № 135 КЦПД від 6 квітня 2015 р. № 135, яким затверджено Порядок звернення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги до комісії з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги.

КЦПД надав дані щодо заміни у 2015 р. адвокатів, які надавали правову допомогу:

Регіон/тип призначення	для осіб, щодо яких було застосоване адміністративне затримання / арешт	для осіб, які вважаються затриманими та / або утримання під вартою яких було обрано як запобіжний захід	у кримінальних провадженнях	для осіб, щодо яких було ухвалено вирок про позбавлення волі	Усього
Вінницька область	0	1	25	2	28
Волинська область	0	1	12	0	13
Дніпропетровська область	0	0	13	0	13
Донецька область	0	0	4	0	4
Житомирська область	0	4	42	0	46
Закарпатська область	0	1	24	0	25
Запорізька область	0	0	1	2	3
Івано-Франківська область	0	0	27	0	27
Київська область	0	4	12	1	17
Кіровоградська область	0	4	75	0	79
Луганська область	0	0	13	8	21
Львівська область	0	0	11	0	11
місто Київ	0	17	75	1	93
Миколаївська область	0	1	71	1	73
Одеська область	0	0	55	2	57
Полтавська область	0	0	66	4	70
Рівненська область	0	3	12	0	15
Сумська область	0	0	33	3	36
Тернопільська область	0	0	18	0	18
Харківська область	0	0	31	0	31
Херсонська область	0	2	15	2	19
Хмельницька область	0	3	16	1	20
Черкаська область	0	0	42	0	42
Чернівецька область	0	0	15	0	15
Чернігівська область	0	0	7	0	7
<b>Всього</b>	<b>0</b>	<b>41</b>	<b>715</b>	<b>27</b>	<b>783</b>



Проте ця статистика не відображає причин заміни адвокатів, оскільки система безоплатної правової допомоги не збирає таких даних. Тому статистика є не дуже корисною в контексті оцінювання того, чи заміни адвокатів відбувались належним чином.

Чинна нормативна база та практика заміни адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, через неякісне надання послуг хибує в кількох аспектах.

За Наказом КЦПД від 6 квітня 2015 р. № 135, яким затверджено Порядок звернення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги до комісій з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги (комісій з якості), ЦБВПД надсилає справу чи скаргу до комісії з якості:

- ▶ у разі отримання скарги на дії адвоката, в якій особа зазначає недоліки захисту (неякісна, неповна або несвоєчасна допомога, надана адвокатом за доручення центру) і яка не може бути розглянута в межах повноважень центру (як зазначили представники КЦПД, ЦБВПД не може розглядати скаргу, якщо це викличе необхідність оцінки позиції адвоката в конкретній справі, дотримання правил адвокатської етики тощо);
- ▶ за наявності обґрунтованого припущення щодо ризику неякісного, неповного або несвоєчасного надання правової допомоги адвокатом;
- ▶ за дорученням КЦПД.

Отже, виглядає на те, що Наказ №135 тлумачать таким чином<sup>84</sup>, що ЦБВПД не може самостійно прийняти рішення, що адвокат надає допомогу неякісно, та замінити адвоката під час провадження, навіть якщо наявна скарга від особи, що отримує БПД. Проте ЦБВПД мають інший засіб забезпечення якості, хоча і застосовний не до конкретної справи, а на майбутнє. А саме якщо адвокат не виконує своїх обов'язків, ЦБВПД може розірвати (не продовжити) контракт із ним.

Що ж стосується адвокатських комісій з якості, то нормативна база не містить прямого визначення їхнього повноваження рекомендувати ЦБВПД замінити адвоката. Відповідно до Положення про комісію з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги, затвердженого Рішенням Ради адвокатів України від 17 грудня 2012 р. № 35, комісія уповноважена:

- ▶ надавати рекомендації адвокату, діяльність якого оцінюється комісією, щодо підвищення якості, забезпечення повноти та своєчасності надання ним безоплатної правової допомоги;
- ▶ вносити пропозиції ЦБВПД щодо підписання (відмови від підписання) акта наданих адвокатом послуг за контрактом (договором), розірвання контракту (договору) з адвокатом та/або виключення його з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу;
- ▶ звертатися із заявою (скаргою) до Кваліфікаційно-дисциплінарної адвокатури щодо поведінки адвоката, діяльність якого оцінювалася комісією, яка може бути підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

У той же час Наказ КЦПД № 135 визначає, що звернутися до комісії з якості можна лише щодо завершеної адвокатом справи за конкретним дорученням, виданим йому ЦБВПД, де адвокат уже подав відповідний звіт. Це означає, що питання неякісних послуг може бути розглянуте уповноваженими органами лише після того, як адвокат закінчив їх надання – що є запізним для заміни адвоката через низьку якість роботи, коли справа ще триває.

Відповідно, виглядає, що тлумачення чинної нормативної бази та правозастосування є таким: ЦБВПД не приймають самостійно рішення про заміну адвоката у зв'язку з неякісним наданням послуг через формулювання Наказу № 135. У той же час, адвокатські комісії з якості не мають чіткого повноваження рекомендувати заміну, навіть за умови отримання скарги від ЦБВПД. Навіть більше, такі скарги можуть бути передані до комісії з якості тільки після того,

<sup>84</sup> За інформацією, отриманою від КЦПД.

як адвокат подасть до ЦБВПД звіт про виконання доручення. Тому видається, що єдиною реальною можливістю замінити адвоката через неякісне надання послуг під час конкретного провадження є ухвала суду. Проте це також прямо не визначене у законодавстві, хоча і трапляється на практиці.

У цьому контексті було б логічно уможливити, щоб комісії з якості рекомендували ЦБВПД замінити адвоката через вади в якості його роботи. Таким чином рішення про заміну адвоката поділялося б між адвокатською комісією з якості та ЦБВПД, надаючи додаткові гарантії проти можливих зловживань як адвокатів, так і клієнтів. Однак, щоб цей механізм запрацював, комісії з якості повинні функціонувати та бути готовими оперативно зібратися й розглянути скаргу. Як описано у главі 4, комісії з якості ще не працюють повністю ефективно.

На додачу до системи БПД та адвокатури уповноважені органи влади, зокрема, органи кримінального розслідування та суди, повинні забезпечувати підозрюваним/обвинуваченим ефективний захист у кримінальному провадженні. До цього обов'язку також повинно належати повідомлення органів влади про явне ненадання ефективного захисту адвокатом, який був призначений для надання правової допомоги. Однак законодавство прямо не встановлює такий обов'язок. За інформацією, отриманою з різних джерел, на практиці судді посилаються на загальні положення статті 54 КПК, що закріплює право підозрюваного/обвинуваченого на заміну адвоката, та видають ухвали, що зобов'язують ЦБВПД замінити адвоката, який надає БПД. Така ухвала може містити або не містити обґрунтування щодо якості наданої БПД. Як правило, ЦБВПД виконує таку ухвалу, оскільки виконання судових рішень є обов'язковим. Проте судді мають обґрунтовувати свої ухвали та ЦБВПД повинні мати змогу приймати остаточне рішення. Інакше існуватиме ризик зловживання цим повноваженням з боку судів, які можуть намагатися замінити адвоката, який займає надто активну позицію, або не подобається відповідному судді чи суддям.

Як висновок можна зазначити, що адвокат, який надає правову допомогу, може бути замінений, якщо надалі він не може представляти клієнта через хворобу або виключення з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Адвокат також може бути замінений органами з надання правової допомоги за неналежне виконання адвокатом контрактних обов'язків, у тому числі неякісну роботу або недотримання адвокатом процедури надання безоплатної вторинної правової допомоги. Однак у законодавстві чітко не визначені повноваження ЦБВПД та адвокатських комісій з якості щодо заміни адвоката, який надає БПД, що заважає вжиттю заходів у випадках, коли адвокат, який надає БПД, не забезпечує клієнта якісними послугами. Крім того, законодавством не передбачено заміни адвоката органами з надання правової допомоги з технічних причин, зокрема, у випадку об'єднання проваджень або їхнього передання до іншого регіону. Органи досудового розслідування та суд не мають чітко визначеного правового зобов'язання повідомляти ОНПД про те, що адвокати, які надають правову допомогу, не надають ефективний захист у кримінальних провадженнях.

### Рекомендація 3.6

Необхідно внести зміни до підзаконних актів, запровадивши чіткий порядок заміни адвокатів, які надають БПД, у тому числі через неякісні послуги. Комісії з якості повинні мати повноваження рекомендувати замінити адвоката, який надає БПД, за результатами звернення від ЦБВПД, зробленого у зв'язку з питаннями за межами повноважень центру, або за скаргою отримувача БПД, переданою центром. Таку рекомендацію повинно супроводжувати відповідне обґрунтування. Рекомендовано, однак, щоб ЦБВПД мали повноваження приймати рішення щодо заміни адвоката. Також бажано, щоб рішення про заміну адвоката підлягало оскарженню (наприклад, до КЦПД). Суди повинні також мати змогу рекомендувати ЦБВПД замінити адвоката, який надає БПД, шляхом винесення мотивованої ухвали.

### Рекомендація 3.7

До законодавства необхідно внести зміни з метою надання органам з надання правової допомоги можливості заміни адвоката з технічних причин, зокрема, у випадку об'єднання проваджень або їхнього передання до іншого регіону. Органи розслідування та суд повинні повідомляти ОНПД про те, що адвокати, які надають правову допомогу, явно не забезпечують ефективний захист.

### Рекомендація 3.8

Система БПД повинна збирати та вести статистику не лише щодо загальної кількості замін адвокатів, а й конкретизувати причини такої заміни. Це дасть змогу системі аналізувати ситуацію та робити відповідні висновки.

# КОНТРОЛЬ / УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Ця глава звіту зосереджується на питаннях, що стосуються контролю якості: (а) відбір адвокатів для надання правової допомоги, (б) навчання цих адвокатів, (в) стандарти якості та механізми моніторингу.

Меморандум про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги, який був підписаний у 2013 р., зобов'язав НААУ і державу в особі Мін'юсту підтримувати подальший розвиток системи БПД як цілісної інституції, яка забезпечує справедливе правосуддя у державі, керованій правом. У підпункті 2.1 пункту 2 Меморандуму визначено основні сфери співпраці сторін:

- інформаційна взаємодія;
- дотримання гарантій адвокатської діяльності та захист професійних прав адвокатів;
- розроблення, затвердження та впровадження стандартів якості надання безоплатної правової допомоги;
- моніторинг та оцінювання якості надання адвокатами безоплатної правової допомоги;
- підвищення кваліфікації адвокатами.

Основним у Меморандумі є зосередження уваги на заходах з контролю якості не в останню чергу через те, що вимогою Статті 6 ЄКПЛ, а саме підпункту «с» пункту 3 Статті 6 ЄКПЛ, є те, що держава повинна розробити схему правової допомоги, яка має необхідні гарантії забезпечення того, що призначення адвокатів для надання правової допомоги не є звичайною формальністю, а робиться задля надання ними ефективного захисту тим, хто потребує правової допомоги.<sup>85</sup> У зв'язку з цим особливо важливими є ефективні механізми контролю якості, як видно з глави 3.

---

## 4.1. Відбір суб'єктів надання правової допомоги

Хоча в Україні зареєстровано понад 30 000 адвокатів, кількість практикуючих в Україні адвокатів, як і кількість тих, хто постійно здійснює захист у кримінальних провадженнях, чітко не визначено. Близько 5 000 з них зареєстровано в системі надання БВПД, і вони можуть її надавати. Переважно це адвокати, що також здійснюють приватну практику. Для Європи досить звичною є ситуація, коли лише менша частина приватних адвокатів у країні надає БПД – такий стан справ у Шотландії, Англії, Уельсі, а також у Нідерландах. Хоча в різних європейських країнах є різниця стосовно того, чи будь-який практикуючий адвокат уповноважений надавати безоплатну правову допомогу.<sup>86</sup> Незважаючи на це, той факт, що не кожен адвокат може надавати правові послуги в Україні, викликає низку запитань.

По-перше, чи достатньою є кількість адвокатів для надання БПД? Це спірне питання. У дослідженні «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування» було встановлено, що в деяких регіонах кількість адвокатів була недостатньою для задоволення дійсних потреб БВПД.<sup>87</sup> Такої ж думки дотримуються і представники КЦПД, які розповіли експертам Ради Європи про те, що, можливо, достатня кількість адвокатів для надання правової допомоги є у великих містах на кшталт Києва, проте у деяких сільських місцевостях, на їхню ж думку, кількість є недостатньою. Щодо цих регіонів представники КЦПД вважають, що в таких випадках існує вибір між наданням правової допомоги низької якості або ненаданням її взагалі, хоча вони і сподіваються, що більша компенсація витрат на переміщення допоможе вирішити проблему. Як зазначено у дослідженні «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування»<sup>88</sup>, в регіонах, в яких кількість адвокатів для надання БВПД є недостатньою, РЦБВПД не мають великого вибору, щоб призначити адвокатів з бажаною спеціалізацією, досвідом, завантаженістю та водночас врахувати складність провадження. Діяльність Міністерства юстиції та КЦПД ґрунтується на тому, що не кожен практикуючий адвокат повинен мати право надавати безоплатну правову допомогу. Видається, що це впливає з думки, що просте складання адвокатського іспиту та необхідний досвід усе одно не означає, що адвокат може надавати правову допомогу належної якості. У цьому аспекті Міністерство юстиції та КЦПД порушують питання, яке, найімовірніше, набуде ще більшого значення у європейських програмах щодо правової допомоги в майбутньому. Хоча більшість приватних адвокатів у Шотландії, Англії, Уельсі, Німеччині та Нідерландах вважають себе спеціалістами саме в конкретних сферах права, ні асоціації адвокатів, ні уряди цих країн не вимагають від них отримувати якусь певну кваліфікацію перед виданням дозволу на спеціалізовану роботу. Це відрізняється від лікарської професії, в якій перед практикою в конкретній сфері необхідно отримати відповідну кваліфікацію. Проте Мін'юст і КЦПД поділяли і поділяють позицію, що для надання безоплатної правової допомоги адвокати повинні отримати відповідну додаткову кваліфікацію<sup>89</sup>, щоб вважатися спеціалістами. Пояснення полягає в тому, що (а) безоплатна правова допомога – це нова система фінансування правової допомоги в суспільстві, де є певні труднощі, (б) вона супроводжується впровадженням нового Кримінального процесуального кодексу України, (в) існує потреба в більш повному застосуванні ЄКПЛ, і жодні адвокатські іспити та практичні навчання наявних адвокатів не вирішать питання, зазначені в пунктах (а), (б) і (в). Представники КЦПД також звернули увагу на те, що деякі адвокати, які отримали свідоцтво до запровадження системи безоплатної правової допомоги (у 2012 р.), були у дуже тісних стосунках з міліцією, прокурорами або навіть судовими органами і, як наслідок, не могли здійснювати незалежне представництво підозрюваних/обвинувачених, в якому інтереси осіб повинні бути пріоритетом. Тому, КЦПД у співпраці з Мін'юстом створив вимогу, відповідно до якої кожний адвокат в Україні, який бажає надавати безоплатну вторинну правову допомогу, повинен продемонструвати власне знання нового законодавства, стандартів якості надання

<sup>85</sup> Див. загалом, рішення ЄСПЛ у справі «Артико проти Італії (Artico v. Italy)» від 13 травня 1980 р., п. 33, 36; рішення ЄСПЛ у справі «Камасинські проти Австрії (Kamasinski v. Austria)» від 19 грудня 1989 р., п. 65, 66; рішення ЄСПЛ у справі «Чекалла проти Португалії (Czekalla v. Portugal)» від 10 жовтня 2002 р., п. 60–66; рішення ЄСПЛ у справі «Санніно проти Італії (Sannino v. Italy)» від 27 квітня 2006 р., п. 49–52.

<sup>86</sup> У Болгарії і Німеччині будь-який практикуючий адвокат може надавати безоплатну правову допомогу в суді. Дійсно, всі адвокати в Німеччині на вимогу суду повинні брати справу щодо безоплатної правової допомоги. Існують шляхи для обходу цього зобов'язання, і на практиці, як і у більшості європейських країн, деякі адвокати спеціалізуються на захисті у кримінальних справах і тому більше за інших займаються захистом. У Грузії брати участь у судових розглядах кримінальних проваджень можуть лише адвокати Національної асоціації адвокатів Грузії, що склали загальні або спеціальні адвокатські іспити з кримінального законодавства і в результаті отримали ліцензію від асоціації адвокатів на участь у таких розглядах (Кейп Е. Наморадзе З. Ефективний кримінальний захист у Східній Європі, Фонд Сороса, 2012, с. 185). У Шотландії будь-який практикуючий адвокат може надавати правову допомогу, але для отримання права надавати правову допомогу у цивільних справах адвокати (solicitors) повинні продемонструвати, що вони мають нещодавній досвід ведення у судах справ, що стосувались сфер права, в яких вони планують надавати правову допомогу. Якщо виявляється, що вони володіють малою кількістю знань щодо правової допомоги, вони повинні пройти курс навчання, що організовує Рада з правової допомоги Шотландії. Оскільки існують питання щодо навичок та досвіду адвокатів, які прагнуть отримати дозвіл, для адвоката це звичайна справа проходити співбесіду з групою, що складається з представників правничої спільноти, Ради з правової допомоги Шотландії і представників громадськості, які зацікавлені у контролі за якістю. В Англії безоплатну правову допомогу можуть надавати лише адвокати (solicitors), які належать до юридичної особи або фірми, яка має контракт на надання правової допомоги, укладений з органом з надання правової допомоги. У Нідерландах приватні адвокати та юридичні фірми для того, щоб отримати можливість надання безоплатної правової допомоги у цивільних, а також кримінальних справах повинні бути зареєстровані в Асоціації адвокатів Нідерландів, а також у Раді з правової допомоги. Крім того, вони повинні відповідати стандартам якості, що встановлені Асоціацією, і додатковим стандартам Ради з правової допомоги (Правова ініціатива відкритого суспільства «Правова допомога у Нідерландах», доступно за посиланням <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-legal-aid-netherlands-20150427.pdf>). У Литві, як і в Україні, адвокати, які прагнуть на постійній основі надавати безоплатну правову допомогу, повинні скласти іспит.

<sup>87</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с.10

<sup>88</sup> Так само.

<sup>89</sup> Литовські адвокати, які прагнуть отримати постійний дозвіл на надання правової допомоги, також повинні скласти додатковий іспит.

правової допомоги, правил адвокатської етики, а так само власне прагнення надавати БПД відповідним категоріям осіб. Умови та положення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються до надання БВПД, були затверджені Постановою Кабінету Міністрів № 1362 від 28 грудня 2011 р. (з подальшими змінами).

### 4.1.1. Конкурсні відбори

Кожний конкурсний відбір (наразі їх було 8)<sup>90</sup> проводиться в три етапи: (1) перевірка комісією документів, які були подані учасниками, (2) анонімний письмовий іспит з різноманітними запитаннями зі сфери правової допомоги, етики, нових процесуальних правил і практики ЄСПЛ, а також (3) співбесіда. Під час перевірки заяв звертається увага на адвокатський досвід кандидата (становить 25% від загальної оцінки), спеціалізацію адвоката і дисциплінарні заходи проти нього. Перший перелік запитань для тестування було ухвалено Наказом Мін'юсту від 30 жовтня 2012 р. № 1582/5. Запитання для кожного письмового екзамену обирає робоча група адвокатів, яку утворює КЦПД. Ці запитання щоразу змінюються, оскільки КЦПД оприлюднює відповіді на питання після кожного тестування. Під час співбесіди оцінюється рівень мотивації особи надавати правову допомогу, комунікаційні навички, емоційна врівноваженість і можливість навести приклади надання нею правової допомоги. Що цікаво, мотивація надавати БПД рахується лише як 15% від загальної оцінки.<sup>91</sup>

Кожна регіональна комісія, яка проводить конкурс, складається із членів адвокатури з відповідного регіону/представників обласних рад адвокатів<sup>92</sup>, Міністерства юстиції (на центральному й обласному рівнях), КЦПД і відповідного РЦБВПД, суддів і представників громадських об'єднань відповідного регіону.<sup>93</sup> Загальна кількість членів комісії з відбору, яка проводить співбесіди, – не менш як 7 осіб (пункт 6 Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги). Членів комісії призначає начальник відповідного управління юстиції. Усі конкурси в різних регіонах відбуваються одночасно, а КЦПД направляє в ці регіони спостерігачів для забезпечення однаковості у процесі відбору.

Як зазначалося вище, у 2013 р. Мін'юст і НААУ підписали Меморандум про співпрацю, метою якого є об'єднання зусиль держави та органів адвокатського самоврядування в їхньому спільному прагненні підтримати сталий розвиток системи БПД як цілісної інституції, яка забезпечує справедливе правосуддя у державі, керованій правом. Виконуючи цей Меморандум, Мін'юст зобов'язався вжити належних заходів для заохочення адвокатів до участі у конкурсах з відбору адвокатів для надання безоплатної вторинної правової допомоги. Відповідно, Мін'юст проводить конкурси з відбору адвокатів для надання БВПД двічі на рік. У межах того ж Мін'юст також повинен проводити всеосяжні кампанії з підвищення обізнаності, спрямовані на роз'яснення адвокатам цілей, умов та положень конкурсу з відбору. Регіональні та місцеві ЦБВПД станом на 22 вересня 2015 р. провели понад 240 зустрічей з приблизно 1200 адвокатами.

### 4.1.2. Результати конкурсних відборів

Представники КЦПД повідомили, що спочатку заявки на участь у конкурсі подавали дуже мало адвокатів, проте останніми роками зросла зацікавленість адвокатів у тому, щоб долучитися до системи безоплатної правової допомоги. У перших конкурсах коефіцієнт успішності (проходження) становив 80%, і він не сильно змінювався навіть незважаючи на те, що, за інформацією КЦПД, прохідний поріг виріс протягом останніх років. Власне кажучи, відповідно до статистичних даних Мін'юсту, п'ятий за черговістю конкурс навесні 2014 р. успішно

<sup>90</sup> Конкурси ініціює КЦПД, але фактичне рішення ухвалює Мін'юст.

<sup>91</sup> Додаток 9 до Наказу Мін'юсту від 15 жовтня 2012 р. № 1520/5 (із змінами відповідно до Наказу Мін'юсту від 17 вересня 2015 р. № 1783/5).

<sup>92</sup> Варто зазначити, що, наприклад, у Житомирі між РЦБВПД та Радою адвокатів області склалось добре взаєморозуміння та співпраця.

<sup>93</sup> Постанова Кабінету Міністрів від 28 грудня 2011 р. № 1362 «Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги».

пройшли 308 з 353 адвокатів (87%), шостий, що відбувся восени 2014 р., – 323 з 463 адвокатів (70%), а сьомий, що відбувся навесні 2015 р., – 372 з 522 адвокатів (71%). Під час останнього, восьмого конкурсу, що відбувся в жовтні 2015 року, з 668 адвокатів 493 пройшли його успішно (74%). Подальше дослідження продемонструвало наявність значної різниці щодо коефіцієнту успішності як між різними регіонами, так і в межах одного регіону. Наприклад, у Київській області жоден з десяти кандидатів, що брали участь у конкурсі у 2014 р., не пройшов його, проте у 2015 р. 10 з 19 кандидатів були включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Варто також згадати Житомир – жоден з шести кандидатів не спромігся пройти конкурс у 2013 р., а в 2015 р. до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, включено 14 з 18 адвокатів, які брали участь у конкурсі. Різницю в коефіцієнті успішності між регіонами можна спостерігати в детальних результатах восьмого конкурсу.

#### Заяви та результат успішності відбору до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу (за регіонами)

Регіон	Подані заяви	Брали участь у тестуванні	Брали участь у співбесіді	Відібрано	Коефіцієнт успішності
Вінницька область	15	15	15	15	100%
Волинська область	17	17	17	17	100%
Дніпропетровська обл.	44	42	42	42	95%
Донецька область	44	33	33	33	75%
Житомирська область	18	17	16	14	78%
Закарпатська область	21	18	18	11	52%
Запорізька область	50	47	47	43	86%
Івано-Франківська обл.	14	12	12	10	71%
Київська область	19	15	15	10	53%
Кіровоградська область	18	17	17	17	94%
Луганська область	6	6	5	5	83%
Львівська область	52	52	50	50	96%
Миколаївська область	16	15	15	12	75%
місто Київ	70	59	59	33	47%
Одеська область	44	38	38	38	86%
Полтавська область	52	49	48	31	60%
Рівненська область	22	18	18	17	77%
Сумська область	15	14	14	14	93%
Тернопільська область	13	11	11	9	69%
Харківська область	40	39	38	21	53%
Херсонська область	21	20	20	14	67%
Хмельницька область	12	10	10	10	83%
Черкаська область	12	12	11	10	83%
Чернівецька область	19	19	19	10	53%
Чернігівська область	14	11	11	7	50%
<b>Усього</b>	<b>668</b>	<b>606</b>	<b>599</b>	<b>493</b>	<b>74%</b>

Детальні дані свідчать, що з 2013 р. зацікавленість адвокатів в їхньому включенні до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, зростає з кожним наступним конкурсом, що нашоєхує на думку, що зусилля КЦПД і ЦБВПД з підвищення обізнаності та зацікавленості адвокатів є недаремними. Вони також доводять, що відсіювання кандидатів на етапі подання заявки (навіть до письмового тесту) може набути значних розмірів в окремих регіонах, зокрема, Донецьку, Києві та Одесі. Не зовсім зрозуміло, чому так може бути. Наявні дані не містять інформації щодо того, чи кандидат зазнав невдачі на письмовому іспиті чи під час співбесіди, а також демографічних показників успішних кандидатів та тих, хто не пройшли конкурс. Як засвідчує практика, така різниця є. Крім того, незрозуміло, чому в деяких регіонах кількість осіб, які не пройшли конкурс, є набагато вищою за кількість в інших регіонах.<sup>94</sup>

#### Рекомендація 4.1

Кожен етап відбору оцінюється окремо, хоча форма оцінювання показує, що за весь конкурс виставляється загальна оцінка. Рекомендовано після кожного конкурсу проводити аудит результатів з метою встановлення оцінки на кожному етапі, а також визначення демографічних показників на кожному етапі. Це сприятиме прозорості. Слід також проводити аудит коефіцієнтів успішності в межах регіону чи з порівнянням між регіонами, з тим, щоб регіональні комісії з відбору або відповідні ЦБВПД пізніше коментували ці статистичні дані.

### 4.1.3. Зауваження щодо конкурсних відборів та пропозиції щодо реформ

На думку НААУ, конкурсні відбори недостатньо відображають рівень досвідченості адвокатів і мають певні ознаки упередженості на користь молодших кандидатів, які, як вони кажуть, краще складають іспити. Представники КЦПД визнають, що молодші адвокати були успішніші у відборі, проте пояснюють вони це більшою мотивацією, зацікавленістю в отриманні репутації щодо ефективної діяльності в якості захисника у кримінальних провадженнях, а також більшої відданості безоплатній правовій допомозі. Останнє включає також готовність до поїздок та праці в незручний час. Ставлення адвокатів до конкурсів у різних регіонах різниться. І якщо в одних областях опитані адвокати вважали, що система відбору є прозорою, чіткою та об'єктивною<sup>95</sup>, в інших – що тестування на знання законодавства не є раціональним, оскільки адвокати вже склали іспит на отримання звання адвоката. Деякі опитані адвокати вважають процес відбору занадто теоретизованим та упередженим на користь молодших адвокатів, які мають кращу пам'ять, що допомагає їм на іспитах на перевірку знань, а більш досвідчені колеги, які мають кращі практичні навички, показують погані результати на етапі письмового тесту і, відповідно, не проходять конкурс незалежно від того, як вони проявляють себе на співбесіді.

НААУ аналогічно відгукується і про конкурсні відбори як про «*додаткове і непрозоре тестування і відбір адвокатів*».<sup>96</sup> Не зрозуміло, яким саме чином відборам може бракувати прозорості, тим більше що представники адвокатури у відповідному регіоні автоматично отримують місце в конкурсних комісіях, але основне заперечення НААУ полягає в тому, що додаткові тести нічого не додають до адвокатських іспитів (незалежно від того, наскільки давно вони були складені), руйнують систему самоврядування і прирівнюються до форми державного регулювання.<sup>97</sup> Контраргументом до цієї тези, – який, судячи з усього, підтри-

<sup>94</sup> Слід розуміти, що приблизно 10% адвокатів, які подали заяви на конкурс, з тієї чи іншої причини вирішують не з'явитися на тестуванні, або їхні заяви, на думку комісії, не відповідають встановленим вимогам.

<sup>95</sup> Наприклад, Київська і Житомирська області.

<sup>96</sup> Звіт НААУ, 2016., - с. 4.

<sup>97</sup> У Звіті не зазначено, що в Західній Європі нормою стає спільне регулювання, яке приходить на місце саморегулювання, тому що самоврядування не спроможне належно задовольнити інтереси суспільства.



мують КЦПД і Мін'юст, – є те, що більшість адвокатів складала адвокатський іспит задовго до змін Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та навіть ратифікації Україною ЄКПЛ та визнання її частиною українського законодавства.

Декілька адвокатів протягом візиту для збору даних висловили таку позицію, що конкурсний відбір повинен включати лише співбесіду з кандидатами. Замість запитань, що стосуються знання законодавства, необхідно звертати увагу на бажання адвоката виконувати контрактні зобов'язання та його розуміння системи БВПД. Деякі адвокати зазначили, що під час співбесіди необхідно враховувати спеціалізацію адвокатів (незважаючи на той факт, що це враховується на початкових етапах), проте інші наголошували на протилежному, тобто на тому, що адвокат повинен бути «універсальним».

Оскільки на весну 2016 р. не заплановано проведення конкурсу з відбору адвокатів, у деяких районах областей відсутні адвокати для надання БВПД (як, у принципі, і будь-які адвокати взагалі), а в інших – кількість адвокатів для надання БВПД є недостатньою, то було запропоновано змінити Порядок і умови проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги, щоб дозволити деяким регіонам проводити конкурс, але без одночасного зобов'язання проводити його в усіх регіонах.

Так само не до ліком у законодавстві деякі адвокати вважають те, що одним із найбільш важливих критеріїв процедури відбору, якому повинен відповідати кандидат, є досвід роботи саме адвокатом (а не в іншій правничій сфері, наприклад, юрисконсультантом, слідчим або суддею). Адвокати пропонують, щоб досвід в інших правничих сферах теж рахувався, але з певним коефіцієнтом до досвіду роботи адвокатом (наприклад, 2–3 роки досвіду в іншій правничій сфері прирівнювати до 1 року роботи адвокатом-захисником). Зрештою, представники КЦПД повідомили про заплановану розробку проекту нового Порядку проведення конкурсу з відбору. Одна з ідей полягає у відході від наявної системи тестування та співбесід та створенні нової, суть якої полягає в тому, що адвокати, які прагнуть приєднатися до системи, повинні пройти певні дистанційні навчальні курси і скласти іспит після їх проходження. В основному КЦПД прагне замінити модель перевірки знань і навичок адвокатів на модель, за якої адвокати повинні підвищувати власний рівень кваліфікації. Ця модель відповідає нововведенням у Сполученому Королівстві: лікарі, адвокати у кримінальних справах і адвокати (соліситори) з надання правової допомоги в Англії, Уельсі та Шотландії повинні демонструвати наявність компетентності кожні п'ять років, а не тільки на початку їхньої професійної кар'єри.

#### Рекомендація 4.2

Необхідно більш чітко визначити цілі системи відбору. За даними з форм КЦПД має встановлювати, які адвокати (а) подають заявки на конкурс і (б) зазнають невдачі на кожному етапі. Крім того, КЦПД повинен оприлюднювати результати аудиту після кожного проведення відбору.

#### Рекомендація 4.3

Відповідальність за строки проведення конкурсних відборів, а також за їхній зміст повинна бути перекладена з Міністерства юстиції на КЦПД (див. нижче рекомендації 6.3.1 і 6.3.2).

## 4.2. Навчання адвокатів, які надають правову допомогу

Другим з трьох аспектів забезпечення якості є навчання надавачів правової допомоги. Після того як КЦПД обрав осіб, яких вважав найбільш кваліфікованими для надання правової допомоги, центр розпочав практику забезпечення їх якомога більш постійним навчанням, спрямованим на підвищення кваліфікації. Вони обговорили це питання з НААУ, і в Меморандумі про співпрацю між НААУ і Мін'юстом, підписаному у 2013 р., держава та НААУ зобов'язались співпрацювати у питанні підвищення кваліфікації адвокатів.<sup>98</sup> Серед іншого, сюди входять (1) надання відібраним адвокатам та працівникам КЦПД переважного права на доступ до організації та/або проведення навчання, спрямованого на підвищення кваліфікації адвокатів з метою покращення їхніх професійних якостей, (2) визнання того, що відвідування навчальних заходів, що проводяться КЦПД, будуть рахуватись як одна з форм підвищення кваліфікації адвокатів, (3) спільна організація заходів з навчання та обміну досвідом.

### 4.2.1. Безоплатна правова допомога і навчання

Створення механізму постійного навчання, особливо професійного розвитку, та підвищення кваліфікації адвокатів та працівників РЦБВПД є однією з цілей *Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013–2017 рр.*, що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р. (№ 394). Програма передбачає:

- 1) роботу Мін'юсту над навчальними планами та якістю навчання з «Права» та «Правоохоронної діяльності» для фахівців правничих спеціальностей в освітніх закладах;
- 2) упровадження вивчення БПД в навчальні плани університетів;
- 3) покращення якості навчання.

Оскільки в Державному бюджеті на навчання та професійний розвиток адвокатів, що надають БВПД, не передбачено коштів, більша частина цього навчання повинна бути профінансована донорськими організаціями. Раніше навчальні заходи проводились досить ситуативно, проте у 2013 р. було прийнято рішення, відповідно до якого таке навчання повинні пройти всі адвокати, які надають БВПД. Мережа адвокатів-тренерів (яких у системі БПД налічується близько 60), була створена під час 58-годинної програми навчання тренінгу для тренерів у Києві, учасники якої пізніше брали участь у «каскадному навчанні» на території всієї України.<sup>99</sup> Близько 85% адвокатів, які надають БВПД в Україні, відвідували подібні заходи. Відгуки щодо цих заходів продемонстрували, що більшість адвокатів задоволені рівнем навчання, якістю навчальних матеріалів, високо оцінюють адвокатів-тренерів і були б раді частішому проведенню таких тренінгів. На регіональному рівні, РЦБВПД (часто менеджери з якості) також організують місцеві навчальні заходи, ведуть постійний діалог та обмін досвідом між адвокатами, хоча варто відзначити і значні розбіжності у навчанні між областями. З відгуків адвокатів, які надають БВПД, можна зробити висновок, що вони чимало для себе отримали від проходження навчання, можливості спільного обговорення різних питань та обміну думками. Це може бути частково пов'язано з тим, що велика кількість адвокатів, які надають БВПД, є молодими та прагнуть підвищувати власну кваліфікацію.

<sup>98</sup> Підпункт 2.1 пункту 2 Меморандуму про співпрацю від 2013 р. Наступний розділ частково повторює дослідження «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с. 62–66.

<sup>99</sup> Детальніше про каскадне навчання див. на веб-сайті КЦПД ([www.legalaid.gov.ua](http://www.legalaid.gov.ua)).

### 4.2.2. Дворівнева система навчання

Щодо пункту 2.6.2 Меморандуму про співпрацю, представники КЦПД зазначили, що система навчання, спрямованого на підвищення кваліфікації адвокатів, які надають БВПД, є дворівневою і передбачає проведення постійних навчальних курсів для адвокатів-тренерів, які одночасно проводять каскадні заняття для адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, на всій території України. Кожен навчальний курс для адвокатів-тренерів триває п'ять днів і проводиться експертами, які мають відповідний практичний досвід, включає конкретні теми та методику, а також перевірку практики викладання кожного адвоката-тренера. Усі каскадні навчальні курси, які тривають один-два дні, так само проводяться в малих групах до 30 осіб та включають теоретичні заняття із обов'язковим використанням презентацій і колективну практичну роботу. З липня 2013 р. до жовтня 2015 р. в Україні було проведено шість навчальних курсів для адвокатів-тренерів, темою яких була діяльність захисника в процесі. У вересні–листопаді 2013 р. було проведено 73 каскадні заняття, які відвідало 1 160 адвокатів. У 2014 р. адвокати-тренери провели три цикли занять каскадного навчання для адвокатів у регіонах. Загалом було проведено 126 навчальних занять, які відвідало 1 722 адвокати, які надають БВПД. У червні 2015 р. було проведено 51 каскадне заняття, на яких навчалось 1 575 адвокатів, серед яких 41 адвокат, який не надавав БВПД. У період між листопадом і груднем 2015 р. було проведено 54 каскадних навчання, які відвідало 1 980 адвокатів. Рада Європи надає всебічну підтримку для розбудови потенціалу адвокатів, які надають БВПД. Зокрема, в межах проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» (впроваджувався в 2013–2015 рр. за фінансового сприяння уряду Данії) для адвокатів, які надають БВПД, з різних регіонів, було проведено декілька тренінгів для тренерів. Деякі адвокати, які надають БВПД, мали змогу отримати нові знання під час візитів до організацій, які надають правову допомогу в інших державах. Наприкінці 2015 р. було розпочато дистанційний навчальний курс для адвокатів.

### 4.2.3. Відносини з Національною асоціацією адвокатів України

У Публічному звіті про виконання Міністерством юстиції Меморандуму про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги від 24 вересня 2015 р.<sup>100</sup> зазначено стосовно пункту 2.6.1, що у 2013 р. 43 адвокати, які надавали безоплатну вторинну правову допомогу, були сертифіковані Національною асоціацією адвокатів України як експерти для проведення заходів з підвищення кваліфікації для адвокатів (рішення Експертної ради з питань акредитації та сертифікації № 5 від 9 вересня 2013 р.). У цьому звіті також йдеться про те, що НААУ регулярно залучає адвокатів-тренерів, які були навчені КЦПД, до власних навчальних курсів для адвокатів. Далі, відповідно до пункту 2.6.2 Меморандуму, навчальні заходи, що організуються КЦПД або територіальними центрами, визнаються як курси підвищення кваліфікації в цілях вимоги НААУ щодо обов'язкового постійного професійного розвитку адвокатів. Відповідні зміни були внесені до Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України, затвердженого Радою адвокатів України. Проте, 26 лютого 2016 р. Рада адвокатів України знову внесла зміни до цього Порядку, виключивши тренерів КЦПД з переліку викладачів з підвищення кваліфікації та зазначивши, що навчальні заняття з БВПД не будуть сертифіковані НААУ для зарахування як обов'язкового підвищення кваліфікації для адвокатів (як і було раніше). Тому адвокати, які надають БВПД, повинні додатково відвідувати заняття, організовані Радою адвокатів відповідного регіону, які, за їхніми словами, не завжди відповідають за якістю семінарам системи БВПД.

<sup>100</sup> [http://legalaid.gov.ua/images/news/Zvit\\_Memorandum.pdf](http://legalaid.gov.ua/images/news/Zvit_Memorandum.pdf).

#### 4.2.4. Висновки

Відгуки, отримані експертами щодо навчання, полягають у тому, що тренінги для тренерів і каскадне навчання мають значний успіх, але адвокати, які надають БВПД, вважають, що цього недостатньо, а пріоритетною метою повинно бути збільшення фінансування на навчання.<sup>101</sup> З іншого боку, в «Огляді системи безоплатної правової допомоги в Україні» зазначено, що через брак ресурсів припинено розповсюдження серед учасників навчання опитувальників для відгуків після завершення навчання, а тому оцінювання результатів навчання та його впливу не проводиться.<sup>102</sup>

##### Рекомендація 4.4

Продовжити проведення каскадного навчання, знайти додаткове фінансування для навчання, сприяти проведенню зустрічей із суддями, прокурорами та поліцією задля обговорення питань стосовно виконання функції захисту.

##### Рекомендація 4.5

Відновити проведення опитування щодо ефективності тренінгів після завершення навчання за допомогою опитувальників для відгуків.

##### Рекомендація 4.6

Заохотити НААУ до співпраці з КЦПД щодо виконання Меморандуму про співпрацю та, зокрема, щоб курси системи БВПД могли отримати акредитацію адвокатури, як це було у 2013 р.

##### Рекомендація 4.7

Передбачити правило, відповідно до якого Мін'юст не повинен бути залучений до навчання працівників центрів з надання БВПД, хоча прийнятним було б цільове фінансування навчання від Мін'юсту та Міністерства фінансів.

### 4.3. Стандарти якості та механізми моніторингу

У XXI столітті платники податків у західних державах, які фінансують функціонування державних служб, дедалі частіше очікують від держави, що вона надаватиме певні докази того, що суспільство отримує (1) послуги, що відповідають належному мінімальному стандарту; (2) їхня дійсна вартість відповідає витраченим коштам. Це стосується не лише шкіл, університетів і лікарень, а й адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу та діяльність яких фінансується з державного бюджету. Оцінювання якості у медичній і правовій професійній сферах зосереджено на чотирьох складових або індикаторах якості: *наявні здобутки, структура, процес і результати*.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> У розмовах з експертами адвокати дуже позитивно відгукувалися про навчальну систему КЦПД та системи надання БВПД загалом, стосовно тем, викладачів і організації. Більшість із них також згадували про сприяння Ради Європи, надане у межах проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», який допоміг збільшити кількість адвокатів-викладачів у системі надання безоплатної правової допомоги.

<sup>102</sup> «Огляд системи безоплатної правової допомоги в Україні», с. 34.

<sup>103</sup> Див. працю Шерра та інших. У цій же праці автори стверджують, що основними методами оцінювання якості є такі методи: самооцінювання; зовнішнє оцінювання; стандартизоване оцінювання клієнтами та фахівцями (peer review).

### 4.3.1. Індикатори якості

**Індикатори наявних здобутків** стосуються того, що фахівець набув ще до початку відповідної роботи. Сюди можна віднести освітню підготовку, професійні якості, отримані навички, пройдене навчання, членство у групах сертифікованих спеціалістів, відвідані семінари з підвищення кваліфікації, досвід роботи, знання у сфері права, зв'язки у правничій спільноті, робочі приміщення, бібліотечні ресурси та ІТ. Ці індикатори якості привабливі тим, що їх досить просто отримати, але через те, що, у кращому разі, вони є опосередкованими показниками для оцінювання якості, на них варто звертати найменше уваги.

**Індикатори структури** стосуються управління наявними здобутками для створення відповідної робочої системи й середовища для адвокатів та інших працівників, що сприяє належній та ефективній роботі для надання послуг клієнтам. Може йтися про різні аспекти управління: від забезпечення ресурсами до фіксації даних, від навчання до нагляду, від стратегій розвитку персоналу до порядку розгляду скарг. Проте заходи, пов'язані зі структурою, допомагаючи ефективному практичному управлінню, лише сприяють якості роботи в інших аспектах професійної діяльності – вони не забезпечують саму якість.

**Індикатори процесу** зосереджені на тому, як надавачі послуг виконують свою роботу з моменту початку роботи в системі, у ході опрацювання справи, і до обробки й зберігання матеріалів та документів після закінчення справи. Таким чином оцінюється належність проведеної правової роботи, її ефективність, відповідність висловленим бажанням клієнта (наскільки на них потрібно зважати за відповідних умов) і, відповідно, компетентність адвоката. Тому, можливо, ключовою для отримання якісних процесів є наявність якісних здобутків та структури для створення ефективного процесу. Але лише здобутки та структура не можуть забезпечити якість процесу виконуваної роботи.

**Індикатори процесу** зазвичай враховують якість порад та інформації, наданої клієнту як особисто, так і за допомогою листування, якість листів та інших документів, що надаються іншій стороні в процесі, суду та іншим особам (наприклад, свідкам і експертам), які залучені до процесу, якість прийнятих рішень та дій в інтересах клієнтів та від їхнього імені, як в усній, так і в письмовій формі. Під час використання індикаторів процесу можна, наприклад, зважати на очікувані елементи відповідного правочину, необхідну для прийняття вірних та доцільних рішень інформацію, повне і належне надання достатньої інформації та порад клієнту для прийняття необхідних рішень. Отже, індикатори процесу враховують великий спектр адвокатської діяльності – від збирання інформації та її правового аналізу до роботи з клієнтом, надання йому порад, підтримки та здійснення практичного управління. Безумовно, такі речі набагато складніше оцінити у своїй повноті, аніж здобутки та структуру, тому що вони стосуються царини професійних рішень і є досить суб'єктивними, адже спеціалісти та інші особи можуть мати різні думки. Це також найбільш характерна «професійна» складова з усіх індикаторів, що ґрунтується на всьому навчанні та досвіді щодо права та правозастосування і, отже, є вкрай важливою, хоча і спірною складовою всього оцінювання якості. Інколи процес оцінюється шляхом аналізу дотримання контрольних списків або стандартів діяльності, часто оцінюють також за допомогою фахової оцінки із застосуванням узгоджених критеріїв ефективності.<sup>104</sup>

**Індикатори результату**, як і індикатори процесу, мають ширше застосування у сфері освіти та медицини, аніж у сфері права. Для керівництва сучасних лікарень звичними критеріями оцінювання стали рівні уникнення смертельних випадків, захворюваності, повторного зараження і повторного розміщення у лікарні, а також рівні рецидивів. Аналогів для царини права довго не існувало, а ті, що зрештою були впроваджені, продовжують викли-

<sup>104</sup> Див.: Richard Moorhead, Avrom Sherr, Lisa Webley, Sarah Rogers, Lorraine Sherr, Alan Paterson and Simon Domberger. Quality and Cost («Якість і вартість») (2001).

кати дискусії серед правників.<sup>105</sup> Одна зі складових проблеми полягає в тому, що якісне вивчення результатів у деяких окремих випадках значно відрізняється від збору статистично дійсних доказів якості результатів, досягнених групою юридичних фірм. Перший варіант у формі незалежної фахової оцінки зрозумілий адвокатам, проте донедавна він вважався занадто дорогим для широкого впровадження.<sup>106</sup> Другий вимагає статистичного підходу, який розглядає загальні закономірності у сукупних результатах справ. І хоча використання другого варіанта дешевше за фахову оцінку, сукупний підхід передбачає, що фактори, які впливають на результат окремої справи, є занадто складними для охоплення невеликою кількістю показників ефективності. Цьому підходу відповідають твердження адвокатів щодо того, що кожна справа унікальна. Статистичний підхід також передбачає, що, якщо взята достатня кількість прикладів, це дає змогу контролювати інші ключові показники, а систематичні відхилення результатів від нормального розподілення виникатимуть через різницю у якості надання адвокатських послуг. На жаль, кількість справ, необхідна для контролю інших факторів, є такою великою, що лише невелика кількість фірм, навіть у такій великій країні, як Сполучене Королівство, має достатню завантаженість, щоб мати можливість запровадити статистичний підхід оцінювання якості.<sup>107</sup>

Найбільш обговорюваними індикаторами результату у правовій сфері є такі: вартість справи, витрачений час, коефіцієнт успішності та рівень задоволеності клієнта.<sup>108</sup> Може здатися, що *середню вартість справи* вирахувати досить просто, проте складнощі тут існують. Також на перший погляд корисним індикатором може видатись *витрачений час*. Цей показник ґрунтується на припущенні, що якщо інші фактори є незмінними, фірми або надавачі послуг, які постійно потребують більше часу, ніж інші, на розгляд тієї самої кількості справ за умови, що за рештою стандартів якість аналогічна, то слід вважати, що вони надають послуги гіршої якості. Це застосовне для часу, що необхідний для доведення справи до суду, так само, як із остаточною датою за списком очікування у лікарнях. Проте деякі клієнти прагнуть виникнення затримки, і затримки у слуханнях можуть відрізнитись у різних місцях залежно від «місцевої правової культури».<sup>109</sup> Тому необхідно розрізняти час, що був насправді витрачений адвокатами на справу, і загальний час від дати початку процесу.

**Результативність або коефіцієнт успішності** є звичайними показниками ефективності у медичній царині. Це, наприклад, показники рівня смертності, рівня повторного розміщення у лікарні, тривалої ремісії або рецидиву. Навіть у цьому випадку показники часто потребують пояснення. У правовій же сфері визначення того, що є «успішним»<sup>110</sup>, є набагато складнішим. Не враховуючи випадки лікарської недбалості, переважна більшість справ про тілесні ушкодження у системі загального права завершується мировою угодою. Проте нерозумно було б вважати власне факт закінчення справи угодою показником якості послуг.<sup>111</sup> Аналогічно, у кримінальних справах не завжди очевидно, що адвокат, зусилля якого спрямовані на отримання його клієнтом вироку з покаранням у вигляді виправних робіт, краще зробив свою роботу, аніж той, чий клієнт отримав невеликий штраф.<sup>112</sup>

<sup>105</sup> Див.: наприклад, Report on the Outcomes, performens, measures and quality. Assessment summit held at Harvard Law School on June 21 st 2003 and published by the LSC. («Звіт самміту щодо результатів, заходів та якості»).

<sup>106</sup> Див.: Avrom Sherr et al. Lawyer, the quality agenda. («Адвокати, програма дій щодо якості»).

<sup>107</sup> Див. Richard Moorhead, Avrom Sherr and Alan Paterson Judging on Results. 1 International Journal of the legal profession 191, 200 (1994) («Думка щодо результатів»); Tamara Goriely. Contracting in legal aid: how much justice can we afford? Proceedings of the ILAG conference, Edinburgh (1997) («Контракти у правовій допомозі: скільки правосуддя ми можемо собі дозволити?»).

<sup>108</sup> Див. обговорення у праці Richard Moorhead та інших.

<sup>109</sup> Thomas Church. Justice delayed (1978) («Відкладене правосуддя»).

<sup>110</sup> Щодо дослідження у США та Сполученому Королівстві, що використовує показник результатів для оцінювання якості правових послуг для малозабезпечених, див. «Alan Paterson. Professional competence in legal services» (1990) («Професійна компетентність у сфері правових послуг»).

<sup>111</sup> Матеріал щодо складності оцінювання результатів у справах з отриманням особою травм див. у «Richard Moorhead, Avrom Sherr and Alan Paterson Judging on Results». 1 International Journal of the legal profession 191, 200 (1994) («Оцінювання за результатами»).

<sup>112</sup> Дослідження оцінювання за результатами щодо кримінальних справ у Канаді та Шотландії, див. «Tamara Goriely et al. The public defence solicitors' office in Edinburgh: an independent evaluation» (2001) («Офіс адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, в Единбурзі: незалежне оцінювання»).

### 4.3.2. Методи оцінювання якості

Оцінювання наявних здобутків або структури зазвичай досить прямолінійне, однак можуть виникнути питання, наприклад, як оцінювати «досвід» або що вважається «належним наглядом». Індикатори процесу ще більш складні. Були проведені дослідження, в ході яких особи, які не є адвокатами<sup>113</sup>, використовували детальні списки контрольних запитань для підтвердження того, що всі заходи, які, як правило, повинні бути вжиті у певній справі, були вжиті, і що всі матеріали, які повинні бути у справі клієнта, дійсно наявні. Такий підхід може виконувати потрібну функцію перевірки, однак його найбільший недолік полягає в тому, що оцінювач не має потрібної кваліфікації, щоб зробити висновок, чи була надана консультація або тактичні та стратегічні рішення, прийняті у певній справі, прийнятними з позиції такого самого правника, як особа, якість роботи якої оцінювали. В інших випадках, наприклад, у Китаї і Чилі, адвокатів, які проходили оцінювання, попросили здійснити *самотійне оцінювання* своєї роботи. Як показує практика, це не найкращий серед наявних методів для того, щоб упевнитися в якості. Адвокати або однозначно запевняють у власному професіоналізмі, або, більш скромні чи чесні, занадто самокритично підходять до своїх вмінь.

Якщо самотійне оцінювання ризиковане, то, натомість, підстав відмовлятися від залучення зовнішніх оцінювачів і спостерігачів немає. Так, в Англії та Уельсі існують плани із залучення суддів до оцінювання адвокатів з кримінальних справ відповідно до Програми гарантування якості адвокатів (QASA, Quality Assurance Scheme for Advocates). Щодо ранніх етапів впровадження системи надання безоплатної правової допомоги в Україні у дослідженні «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування»<sup>114</sup> наведені інтерв'ю з суддями щодо якості роботи адвокатів із системи БПД<sup>115</sup>, які були підкріплені інтерв'ю зі співробітниками міліції і прокуратури. Такі опитування мають свої обмеження, навіть якщо вони включають репрезентативні вибірки. Підхід опитуваних неминучо був суб'єктивним, і вони, радше за все, оперували різними концепціями якості. Респонденти не проходили підготовки з питань критеріїв оцінки, крім того, не здійснювався моніторинг послідовності їх оцінок. Також у них не було доступу до справ клієнта (досьє), і тому вони не були поінформовані про доручення адвокату, зроблені клієнтом.

Один з досить типових методів оцінювання третіми сторонами процесу і результатів – це використання анкет або дослідження рівня *задоволеності клієнтів*.<sup>116</sup> Цей метод ґрунтується на уявленні клієнта про якість отриманої послуги. Однак природна різниця у кваліфікації між адвокатом і клієнтом (особливо особою, яка звернулась за правовою допомогою вперше) створює нерівність сил або інформаційну асиметрію між ними. Клієнти, які не є експертами, можуть сказати, чи були їхні адвокати уважними, співчутливими, чуйними і контактними – усе це важливо для клієнта – проте часто вони не можуть судити про те, наскільки хорошим був результат, якого для них досягли адвокати, та чи не було витрачено забагато часу та коштів на його досягнення. Усе це відбувається тому, що правові послуги зазвичай непрозорі, тобто їх важко оцінити особі, яка не є експертом/спеціалістом. З одним природним винятком – повторно обвинувачені у кримінальному правопорушенні. Клієнти, які отримують правову допомогу, рідко бувають обізнані з відповідним законом або його застосуванням на практиці та механізмом врегулювання спорів, запровадженим державою, таким як суди чи трибунали.

Із цього випливає, що уявлення клієнта про якість послуг може відрізнитись від висновків,

<sup>113</sup> Наприклад, франчайзинг в Англії та Уельсі або оцінка якості роботи публічних захисників у Чилі. Хоча вони не були практикуючими адвокатами, у певних дослідженнях оцінювачі мали вищу юридичну освіту.

<sup>114</sup> Експерти у цьому звіті також мали можливість обговорити з невеликою групою суддів якість адвокатів з правової допомоги. На ідумку суддів, система безоплатної правової допомоги привела до покращення підготовки та якості роботи захисників.

<sup>115</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с. 46–47.

<sup>116</sup> Обговорення міжнародних досліджень на основі дослідження рівня задоволеності клієнтів як складової оцінки якості правових послуг для бідних верств населення можна знайти в праці «Alan Paterson. Professional competence in legal services» (1990) («Професійна компетентність у сфері правових послуг»). Див. також «Richard Moorhead, Avrom Sherr and Alan Paterson. What clients know: client perspectives and legal competence. 10 International Journal of the legal profession 5-35 (2003) «Що знають клієнти: уявлення клієнтів і юридична компетенція»). У Першому звіті про оцінку також зазначені оцінки клієнтів на с. 47.

які б зробив об'єктивний спеціаліст у цій сфері. Деякі ключові фактори, такі як належна ціна послуг, необхідний час і належний результат – це все питання, вирішення яких клієнти, особливо клієнти, які звернулись за допомогою вперше<sup>117</sup>, покладають саме на спеціалістів. Клієнт може добре оцінити турботливе ставлення до себе, однак якщо мова йде про оцінку якості досягнених у його справі результатів, то важливу роль відіграє вміння спеціалістів впливати на думку клієнта шляхом створення потрібного іміджу, що зменшує здатність клієнтів об'єктивно оцінювати якість роботи свого захисника.<sup>118</sup> Для таких досліджень, як правило, характерна однотипність відповідей клієнтів: рівень задоволеності переважно високий.<sup>119</sup>

Близьким до опитувань щодо задоволеності клієнтів є такий метод оцінки якості як вивчення *скарг*. Дійсно, в нещодавньому міжнародному дослідженні правової допомоги<sup>120</sup> низка країн заявили про використання програми з визначення якості роботи надавачів БПД. Подальше вивчення показало, що більшість із держав-респондентів використовували скарги на суб'єктів з надання правової допомоги як критерій для оцінювання якості їхньої роботи. Утім, якщо скаргу подає клієнт, цей метод має той самий недолік, що і дослідження рівня задоволеності клієнтів: проблема інформаційної асиметрії. Якщо скарги подаються кваліфікованою третьою стороною, наприклад, суддями або іншими адвокатами, це може мати певний успіх щодо об'єктивності оцінки аспектів якості послуг адвоката. Однак, як показує досвід, ні судді, ні інші адвокати<sup>121</sup> зазвичай не зацікавлені подавати офіційні скарги проти адвокатів. У цьому полягає друга проблема використання кількості скарг для оцінювання якості. Виявляється, що скарги – достатньо ненадійний показник задоволеності наданими послугами. Нещодавнє дослідження споживачів у Сполученому Королівстві, проведене Антимонопольною службою щодо скарг на адвокатів, виявило, що 15% тих, хто скористався послугами адвоката, були незадоволені. Однак лише невелика кількість (13%) з них подали офіційну скаргу.<sup>122</sup> Це відносно низький відсоток порівняно з більш загальними показниками щодо проблем споживачів. Попереднє дослідження британської Антимонопольної служби показало, що серед тих, у кого виникли проблеми і хто вважав, що дійсно має підстави для подання скарги, майже дві третини подавали скаргу або вживали інших подібних заходів, щоб вирішити проблему.<sup>123</sup> Зрештою, у скарг як індикаторів якості є третій недолік. Вони завжди є постфактумними та відособленими. На відміну від інших форм моніторингу якості, вони не можуть бути профілактичними або спрямованими на низку видів діяльності адвоката, з тим, щоб визначити, чи є певні проблеми систематичними.

Досвід доводить, що проведення такого оцінювання у справедливий і ефективний спосіб передбачає розробку набору узгоджених критеріїв (погоджених як оцінювачами, так і зацікавленими сторонами у відповідній сфері права), схеми оцінки та ретельне навчання для підвищення послідовності оцінювання.<sup>124</sup>

Труднощі та проблеми оцінювання якості адвокатських послуг, окреслені вище, змусили науковців дійти висновку, що для отримання ефективної оцінки якості послуг, які надає адвокат, потрібен спеціаліст-колега, який не конкурує з адвокатом, який проходить оціню-

<sup>117</sup> Mark Galanter. Why the Haves Come out Ahead. 9 Law and society review 95 (1974) («Чому забезпечені виграють»).

<sup>118</sup> Дослідження показало, що деякі адвокати використовують «управління іміджем» для того, щоб справити враження на клієнтів, таким чином спотворюючи їхнє сприйняття якості роботи, яку проводить цей адвокат та інші адвокати. Для прикладу див.: Abraham Blumberg. The Practice of Law as a Confidence Game. 1 Law and society review. 15, 24-31 (1967) («Адвокатська практика як зловживання довірою»); Carl Hosticka. Lawyer-Client Negotiations of Reality. 26 Social problems 559 (1979) («Фактичний стан під час переговорів між адвокатом і клієнтом»); Douglas Rosenthal. Lawyer and client: who's in charge? (1974) 109-112 («Адвокат і клієнт: хто головний?»); Stewart Macaulay. Lawyers and Legal Consciousness. 14 Law and society review. 115, 120-28 (1979) («Адвокати і правосвідомість»).

<sup>119</sup> Tamara Goriely. Quality of Legal Services: the Need For Consumer Research. Consumer policy review 112 (1993) («Якість адвокатських послуг: необхідність проведення дослідження політики захисту прав споживачів»).

<sup>120</sup> UNODC. Глобальний огляд правової допомоги (неопублікований, 2016).

<sup>121</sup> Крім випадків, коли мова йде про спір за доступ до клієнтів.

<sup>122</sup> Office of Fair Trading (2013). Economic Research into Regulatory Restrictions in the Legal Profession, London: Office of Fair Trading («Економічне дослідження регуляторних обмежень в адвокатській діяльності») [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/professional\\_bodies/OFT1460.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/professional_bodies/OFT1460.pdf).

<sup>123</sup> Office of Fair Trading (2008) Consumer Detriment: Assessing the frequency and impact of consumer problems with goods and services, London: Office of Fair Trading («Завдана споживачеві шкода: оцінка частоти і впливу проблем клієнта з товарами і послугами»), [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/consumer\\_protection/OFT992.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/OFT992.pdf).

<sup>124</sup> A. Sherr, A. Paterson. Professional Competence Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland. 45 Alberta Law Review. 151 («Експертна оцінка професійної компетенції і забезпечення якості в Англії, Уельсі та Шотландії»).



вання (*фахова оцінка, peer review*). Поняття «фахова оцінка» визначено в літературі<sup>125</sup> як «оцінка надання правових послуг за визначеними критеріями і рівнями ефективності роботи незалежним адвокатом з достатнім практичним досвідом у сфері, оцінювання в якій проводиться». Хоча це найбільш ефективний спосіб оцінювання процесу і результатів, іноді стверджувалось, що для цілісної оцінки якості необхідно використовувати низку заходів і процедур.<sup>126</sup> Під час дослідження фахового оцінювання, проведеного професорами Шером і Патерсоном та їхньою групою спеціалістів, було розглянуто підхід, за якого *фахова оцінка* виступає як базова оцінка індикаторів процесу й результатів, а її підкріплює дослідження думки *модельних клієнтів* (акторів, які відвідували різні бюро правової допомоги з однією й тією ж справою) і рівня *задоволеності* клієнтів. Утім, їхні результати показали, що ні *модельні клієнти* (які у будь-якому разі потребували фахової оцінки), ні дослідження рівня задоволеності клієнтів не надали настільки детальної інформації, як *фахова оцінка*. Відповідно, коли *фахова оцінка* була запроваджена в Англії, Уельсі та Шотландії більш як десять років тому, її використовували як основний метод визначення якості (однак перевірку відповідності нормам *структурних* індикаторів і ведення документації юридичних фірм також проводять особи, які не є адвокатами, крім того, проводяться регулярні дослідження рівня задоволеності громадян). Утім, у Південно-Африканській Республіці фахову оцінку документації доповнюють дослідження рівня *задоволеності клієнтів*, які здійснюють по телефону. У Чилі *фахову оцінку* (яку застосовують лише до публічних захисників) доповнюють зовнішні перевірки, які проводять особи, які не є адвокатами, використовуючи детальні контрольні переліки для оцінки того, що було і не було зроблено у справі порівнянно з детальною інформацією у справі, яка зберігається на комп'ютерах служби публічних захисників. Публічні захисники також здійснюють самооцінювання, яке розглядає фаховий оцінювач (колега) разом зі скаргами на відповідного публічного захисника. Таким чином, цей підхід покладається на цілий комплекс засобів забезпечення якості для складання звіту про роботу державного захисника.

### 4.3.3. Стандарти якості та механізми моніторингу в Україні

Закон про БПД визначає, що забезпечення якості є одним з принципів державної політики у сфері безоплатної правової допомоги (стаття 5), що адвокат, який надає безоплатну вторинну правову допомогу, зобов'язаний «надавати якісно та в необхідному обсязі безоплатну вторинну правову допомогу» (стаття 26), і зобов'язує Міністерство юстиції затвердити стандарти якості надання правової допомоги (стаття 28). Як впливає з огляду заходів оцінювання якості, поданого вище, перші кроки КЦПД щодо забезпечення якості – відбір і навчання<sup>127</sup> – пов'язані із індикаторами наявних здобутків і структури відповідно. Обидва ці фактори, вочевидь, підвищують якість правової допомоги адвокатів, які надають БВПД, однак жоден з них не гарантує її. Можливо, саме тому КЦПД розпочав розробку стандартів якості в році запровадження системи безоплатної правової допомоги в Україні. У 2013 р. була створена робоча група під керівництвом Олександри Яновської, професора Київського національного університету і практикуючого адвоката, за участі представників різних організацій правників, науковців і адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Оскільки відповідно до Меморандуму про співпрацю між Міністерством юстиції і НААУ<sup>128</sup> на державу і НААУ були покладені обов'язки розробити, затвердити і реалізувати стандарти якості з безоплатної правової допомоги і проводити моніторинг й оцінку якості безоплатної правової допомоги, яку надають адвокати, Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, підготовлені робочою групою, були затверджені НААУ у 2013 р. і Міністерством юстиції у 2014 р. (набрали чинності 1 липня 2014 р.). Стандарти якості

<sup>125</sup> Там само.

<sup>126</sup> Там само.

<sup>127</sup> Див. параграфи 4.2 і 4.3 вище.

<sup>128</sup> Абзаци 2.4 і 2.5 МпС.

ґрунтуються на принципі верховенства права, законності, незалежності адвокатської діяльності, конфіденційності, уникненні конфлікту інтересів, перевазі інтересів клієнта, запобіганні корупції, компетентності та добросовісності у виконанні адвокатом своїх професійних обов'язків. Дійсно, Стандарти якості аналогічні контрольному переліку обов'язкових (стандартних) дій, які адвокати, що надають БВПД, повинні вживати на кожному етапі кримінального провадження за відповідних умов.<sup>129</sup> Сюди входить ціла низка заходів – від проведення першої конфіденційної зустрічі з клієнтом до вживання відповідних заходів, якщо є ознаки жорстокого поводження з ним, від оскарження від імені клієнта процесуальних рішень судді до збирання відповідної інформації стосовно клієнта, яка стосується справи. Стандарти якості включають посилання на джерела певних обов'язків, такі, як рішення ЄСПЛ.<sup>130</sup> У Додатку до Стандартів якості наведено перелік документів для перевірки або форм моніторингу, що їх адвокати, які надають БВПД, початково повинні були подавати до центрів з надання БВПД, наприклад форму протоколу першої зустрічі з клієнтом та форму фіксування скарг клієнта на жорстоке поводження.<sup>131</sup> КЦПД підвищує поінформованість адвокатів, які надають БВПД, щодо Стандартів якості шляхом проведення масштабних курсів професійної підготовки, зокрема, каскадних семінарів, кластерних семінарів і семінарів для адвокатів-тренерів.

«Огляд системи безоплатної правової допомоги в Україні» показав, що 77 семінарів з питань Стандартів якості у 2014 р. відвідало 1200 адвокатів. Матеріали з організації каскадних семінарів можна знайти на веб-сайті КЦПД.

Однак Стандарти якості можуть бути піддані певній критиці. Можна стверджувати, що Стандарти якості мають здебільшого організаційний характер і не містять положень щодо матеріальних аспектів адвокатської роботи, наприклад, опитування клієнта, збирання доказів для захисту, проведення адвокатського розслідування або підготовки до допиту свідків. Деякі адвокати висловили занепокоєння через те, що у певних ситуаціях дотримання Стандартів якості поставить їхніх клієнтів у не вигідне становище, оскільки слідчі, державні прокурори і судді не схвалюють дуже активної поведінки з боку захисників.<sup>132</sup> Іноді, коли адвокат не розголошує певної інформації, не наголошує на певних процесуальних порушеннях тощо, це може привести до судового рішення з мінімальною мірою покарання, що дуже бажано для обвинуваченого. Натомість активна поведінка адвоката може, навпаки, погіршити ситуацію. Це питання можливо вирішити шляхом обговорення із судовими органами і, зрештою, шляхом спільних навчальних заходів із адвокатами, які надають БВПД.

#### Рекомендація 4.8

Стандарти якості необхідно переглянути і включити додаткові положення, наприклад, про збирання доказів і підготовку до допиту свідків; судові органи повинні бути залучені до переліку зацікавлених сторін, з якими будуть проведені консультації щодо перегляду.

Ще більш проблематичним є питання оцінювання дотримання Стандартів якості. За відсутності перегляду справ, які ведуть адвокати, незалежними адвокатами, навіть самостійне звітування адвокатів щодо того, наскільки їхня діяльність відповідає контрольним спискам,

<sup>129</sup> У цьому вони відповідають аналогічним перелікам, які наявні в інших юрисдикціях, наприклад, у США (ABA Standards for the performance of the Defence Function) («Стандарти виконання функції захисту Американської асоціації адвокатів»).

<sup>130</sup> Зокрема, рішення у справах «Компанія "Оферта Плюс СРЛ" проти Молдови» (OfertaPlusS.R.L. v. Moldova) від 19 грудня 2006 р.; «Рибацький проти Польщі» (Rybicki v. Poland) від 13 січня 2009 р.; «Левінца проти Молдови» (Levintza v. Moldova) від 16 грудня 2008 р., які не були перекладені ні українською, ні російською мовами, що ще більше ускладнює їх використання на практиці для адвокатів, які не володіють англійською чи французькою мовою.

<sup>131</sup> КЦПД у 2014 р. прийняв рішення, що дотримання цих документів моніторингу занадто обтяжливе і, відповідно, Міністерство юстиції відкликало вимогу подавати ці документи до центрів з надання БВПД, крім протоколів першої зустрічі з клієнтом (Публічний звіт про виконання Міністерством юстиції Меморандуму про співпрацю з НААУ у сфері надання безоплатної правової допомоги).

<sup>132</sup> Слід зауважити, однак, що це є проблемою системи правосуддя в цілому, а не показником хибності Стандартів якості.

не надасть аудиторам або МЯ жодної інформації щодо того, як часто виникали відповідні завдання і як часто адвокати не дотримувались Стандартів якості.

У вищезгаданому Меморандумі про співпрацю між Міністерством юстиції і НААУ зазначено, що оцінювання дотримання Стандартів якості для БВПД будуть проводити комісії з якості, утворені Радами адвокатів регіонів, за запитом, який готуватимуть відділи із забезпечення якості КЦПД і ЦБВПД.<sup>133</sup> У Меморандумі також зазначено,<sup>134</sup> що моніторинг дотримання Стандартів якості будуть здійснювати менеджери з якості, які працюють у відповідних відділах і повинні бути адвокатами зі стажем адвокатської діяльності не менше трьох років, за умови підписання ними зобов'язання зберігати адвокатську таємницю, що може стати їм відома під час проведення зазначеного моніторингу дотримання Стандартів якості. Ключовими завданнями МЯ і відділів із забезпечення якості є:

- моніторинг дотримання адвокатами Стандартів якості;
- забезпечення безперервної професійної підготовки для адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу;
- узагальнення, аналіз і поширення передового досвіду адвокатської діяльності;
- аналіз рівня задоволеності тих, хто має право на безоплатну вторинну правову допомогу, і аналіз якості надання такої допомоги.

Менеджери з якості<sup>135</sup> повинні:

- спостерігати за роботою адвокатів у суді;
- узагальнювати інформацію про приклади успішного захисту осіб, які мають право на БВПД, приклади передового досвіду адвокатської діяльності;
- надавати консультації і методологічну підтримку адвокатам, які надають БВПД, щодо дотримання Стандартів якості;
- у межах проведення моніторингу, подавати директорам РЦБВПД пропозиції щодо безперервної професійної підготовки адвокатів системи БПД;
- організовувати і проводити, зокрема, через місцеві ЦБВПД, семінари і практикуми для безперервної професійної підготовки адвокатів системи БПД;
- гарантувати взаємодію між РЦБВПД і адвокатами-тренерами;
- подавати КЦПД пропозиції щодо кандидатів і необхідну кількість адвокатів-тренерів;
- забезпечувати розгляд РЦБВПД скарг на якість БВПД, наданої адвокатами;
- готувати шаблони відповідей на скарги, шаблони заяв від РЦБВПД до комісії з якості<sup>136</sup>;
- гарантувати взаємодію між РЦБВПД і адвокатськими органами регіону, зокрема, щодо питань якості, адвокатської етики і дисциплінарної відповідальності адвокатів;
- за результатами проведення моніторингу, подавати пропозиції щодо розірвання контрактів (договорів) з адвокатами, які надають БВПД, або виключення адвокатів з Реєстру адвокатів, які надають БВПД;
- підбивати підсумки за пропозиціями щодо розвитку і покращення якості стандартів і подавати їх на розгляд КЦПД і директора РЦБВПД.

<sup>133</sup> Пункт 2.5. Див. також Наказ КЦПД «Про організацію моніторингу дотримання адвокатами стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі» від 6 квітня 2015 р. № 136, яким з 1 липня 2015 р. запроваджено проведення моніторингу.

<sup>134</sup> Пункт 2.5.2.

<sup>135</sup> Наприклад, МЯ Полтавського та Сумського регіональних центрів також обіймають посаду заступника директора Центру, через що на них покладено додаткові адміністративні обов'язки. МЯ повинні бути практикуючими адвокатами, однак вони не уповноважені бути представником у справах у системі безоплатної правової допомоги. Для того щоб надати МЯ можливість здійснювати приватну адвокатську практику, для них встановлений гнучкий робочий графік.

<sup>136</sup> Слід розуміти так, що це трапляється рідко.

Для виконання річних планів КЦПД необхідно, щоб МЯ здійснювали такі ключові заходи:

- опитування адвокатів;
- опитування (інтерв'ю) клієнтів (зокрема, в установах попереднього ув'язнення і місцях позбавлення волі);
- моніторинг судових проваджень;
- перевірка звітів адвокатів;
- висування пропозицій про продовження/припинення контрактів з адвокатами.

Щодо моніторингу якості роботи адвокатів під час судового провадження, то МЯ мають стандартизовану форму оцінювання, розроблену КЦПД. МЯ повинен спостерігати за роботою захисників у суді принаймні 18 разів на квартал і провести інтерв'ю принаймні з трьома клієнтами (за домовленістю) на один квартал. Клієнти, інтерв'ю з якими буде проводитись, зазвичай належать до проваджень, під час яких МЯ спостерігає за роботою захисника в суді. Провадження, за якими спостерігають МЯ, це зазвичай ті, в яких клієнт вважається особливо незахищеним, тобто на МЯ покладено обов'язки спостерігати за провадженнями, в яких клієнти є неповнолітніми, мають фізичні вади (наприклад, глухі, німі чи сліпі) або розумові відхилення, не знають мови, якою здійснюється кримінальне провадження. Також МЯ повинні проводити моніторинг клієнтів, яким безоплатна вторинна правова допомога надається повторно одним і тим самим адвокатом в одному районі (місті) в межах одного бюджетного періоду, щоб перевірити можливі зловживання системою. Інтерв'ю підтвердили, що коли МЯ були присутні на суді для спостереження за роботою адвокатів, це впливало на поведінку інших у залі судових засідань, включаючи суддів. Однак МЯ також повідомляють, що були поодинокі випадки, коли судді не дозволяли МЯ здійснювати моніторинг, тому МЯ був присутній в залі судових засідань як звичайний глядач. Деякі адвокати навіть просять МЯ бути присутніми під час слухання складної справи, щоб отримати «психологічну» підтримку. Результати моніторингу фіксують у затверджених формах/контрольних списках КЦПД. Інформацію, одержану в результаті моніторингу, РЦБВПД щокварталу надсилає КЦПД. Підсумкова інформація на підставі результатів моніторингу щороку подається до КЦПД. Також, відповідно до вищезгаданого наказу, виданого КЦПД, МЯ повинен збирати приклади передового досвіду адвокатської діяльності та успішного захисту, щоб цю інформацію РЦБВПД міг щомісяця подавати до КЦПД.<sup>137</sup>

У Публічному звіті про виконання Міністерством юстиції Меморандуму про співпрацю з НААУ у сфері надання безоплатної правової допомоги зазначено, що із серпня до вересня 2014 р. МЯ з усіх ЦБВПД відвідали 252 судових слухання і спостерігали за роботою 255 адвокатів, які працюють за призначенням центрів. Усього МЯ здійснили 276 спостережень у суді, зокрема, 177 спостережень у судах першої інстанції і 99 спостережень в апеляційних судах. У восьми випадках МЯ не змогли провести спостереження через відкладення судового слухання. Спостереження проводились у судах 112 міст. Упродовж цього періоду МЯ зазначали, що у більшості справ адвокати надавали високоякісний захист обвинуваченому. Були лише дві справи, коли адвокат не відповідав усім необхідним Стандартам якості під час провадження (а саме йшлося про неналежну підготовку до судового слухання).<sup>138</sup> Ці результати підтверджуються позитивними відгуками суддів, які отримані під час візитів для збору даних, рідкістю випадків, коли не були продовжені контракти з адвокатами, які надають БПД, і незначною кількістю скарг до регіональних КОЯ в Україні (*див. нижче*).

Отже, положення про моніторинг якості для БВПД в Україні досконалі на папері, однак на практиці вони мають певні слабкі сторони. Відбір і професійна підготовка адвокатів, які

<sup>137</sup> Інформацію друкують у дайджесті системи правової допомоги (щомісяця або раз на два місяці) і також публікують на веб-сайті КЦПД.

<sup>138</sup> Процес моніторингу виключає будь-яке потенційне втручання у стратегію призначеного адвоката; його мета лише підтвердження дотримання адвокатом Стандартів якості.

надають БВПД, можуть бути оцінені за допомогою індикаторів наявних здобутків і структури, які утім є непрямими показниками якості. У той час як МЯ можуть спілкуватися з клієнтами, статистичні дані показують, що МЯ можуть це здійснювати лише для незначної частки проваджень, до того ж, як ми бачили раніше, клієнти істотно обмежені в питанні оцінювання якості роботи своїх адвокатів. Спостереження у суді, вочевидь, має більше значення для оцінювання якості судової роботи адвокатів, однак це також можливо лише у досить невеликій кількості проваджень (хоча серед них можуть бути такі, в яких клієнти особливо незахищені), і МЯ може не отримати доступу до адвокатського досьє справи, яку веде адвокат, що знижує ефективність спостереження як показника якості роботи.<sup>139</sup> Щодо цих зауважень МЯ стверджують, що вони виходять з уявлення про те, що адвокат має добрі наміри і виконує свою роботу належним чином. Однак, слід зауважити, що якщо застосувати такий підхід, то взагалі немає жодної необхідності оцінювати якість. Навіть якби МЯ проводили моніторинг якості тільки у справах, в яких вважається, що клієнт належить до групи ризику або особливо незахищений, для цього їм необхідно було б здійснити більше спостережень і провести більше інтерв'ю з клієнтами, ніж вони проводять зазвичай, а також, імовірно, переглянути деякі матеріали справ.

#### Рекомендація 4.9

Знайти фінансування для надання МЯ можливості проводити більше спостережень за роботою адвокатів у суді і проводити більше інтерв'ю з клієнтами.

Існує ще два методи, які МЯ можуть використати для оцінювання якості роботи адвокатів, які надають БВПД. Перший включає використання скарг для оцінювання якості роботи. Як зазначено вище, у Меморандумі про співпрацю між Міністерством юстиції і НААУ вказано, що скарги на якість роботи адвокатів, які надають БВПД, слід подавати до регіональних комісій з оцінювання якості, повноти та своєчасності безоплатної правової допомоги, яку надають адвокати. Як було зазначено, ці комісії створюють Ради адвокатів регіонів і їхні члени призначають з членів адвокатури з відповідного регіону. Однак ці комісії практично не мають роботи, оскільки вони отримують дуже незначну кількість скарг на якість правової допомоги від ЦБВПД. Відповідно до даних КЦПД<sup>140</sup>, у 2015 р. кількість скарг, поданих до комісій з якості центрами щодо можливих порушень Стандартів якості, становила всього 42. Серед них: 10 заяв зараз на стадії розгляду комісіями, 2 заяви були повернуті без розгляду і у 3 випадках комісії погодилися із фактом порушення Стандартів якості. У 26 справах комісії відхилили скаргу на можливі порушення Стандартів якості.

У центрах з надання БВПД не було розроблено спеціального порядку розгляду скарг на погану якість безоплатної правової допомоги, наданої адвокатами; також бракує процедури для оскарження відповідей регіональних центрів на скарги. Тому скарги розглядають відповідно до загального порядку, згідно із Законом України «Про звернення громадян».

Установлені правила дають можливість оскаржити рішення до комісії з якості лише щодо справ за дорученням, стосовно виконання яких адвокат уже відзвітував. Тому комісія не може розпочати розгляд скарги, якщо не було надано такого звіту. Згідно з Положенням про комісію з якості, за результатами розгляду вони мають право:

- надавати рекомендації адвокату, професійну діяльність якого оцінює комісія, щодо покращення БПД;
- подавати до відповідного РЦБВПД пропозиції щодо підписання (відмови у підписанні) акта про надання послуг адвокатом за контрактом (договором), розірвання

<sup>139</sup> У Чилі і ПАР оцінювачі якості мають доступ до матеріалів, клієнтів, а також аудіозаписів роботи адвоката в суді.

<sup>140</sup> Інформація надана КЦПД у березні 2016 р.

контракту (договору) з адвокатом та/або виключення його з Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу;

- подавати скаргу до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури щодо поведінки адвоката.

Як було зазначено вище щодо інших держав, скарги не вважаються ефективним індикатором якості. По-перше, тому що клієнти можуть оцінити тільки деякі аспекти якості. По-друге, тому що скарги зазвичай є лише вершиною айсберга щодо справ, якість роботи за якими або клієнт, або більш об'єктивна третя сторона вважають неналежною. По-третє, тому що вони завжди подаються постфактум та є відособленими. На відміну від інших форм моніторингу якості, вони не можуть бути профілактичними або спрямованими на низку дій адвоката, щоб визначити, чи є певні проблеми систематичними.

Останній метод оцінювання аспектів *процесу і результатів* у справах з надання правової допомоги – це огляд адвокатського досьє у справі, яку веде адвокат. Ураховуючи зобов'язання із забезпечення якості БПД від самого початку, логічно, що Меморандум про співпрацю<sup>141</sup> визнає «необхідність зовнішнього незалежного моніторингу функціонування та розвитку системи безоплатної правової допомоги з метою забезпечення прозорості її діяльності, запобігання корупції, наголошуючи при цьому на необхідності безумовного дотримання принципу незалежності адвокатської діяльності та збереження адвокатської таємниці». Запитання, яке залишається без відповіді: як необхідно проводити цей зовнішній моніторинг. МЯ були очевидними кандидатами для цього, зрештою, це зазначено в їхній посадовій інструкції і відповідно до Меморандуму вони уповноважені проводити моніторинг дотримання Стандартів якості.<sup>142</sup> Утім, деякі адвокати, які надають БПД, і НААУ в минулому і зараз продовжують чинити цьому опір. Деякі адвокати, інтерв'ю з якими проводили експерти, були проти зовнішнього огляду адвокатського досьє, оскільки вони вбачали в цьому втручання в їхню професійну незалежність, право обирати стратегію у справі, а також порушення адвокатської таємниці.<sup>143</sup> Під час пілотної фахової оцінки матеріалів БПД, проведеної для дослідження «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», виникла аналогічна проблема (так само як і проблема об'єктивних критеріїв)<sup>144</sup>, однак за висновками застосування фахової оцінки як незалежного механізму забезпечення якості не викликало системних проблем.<sup>145</sup> Відповідно до дослідження «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», «фахова оцінка підтвердила неможливість оцінити якість правової допомоги у кримінальних справах без ретельного вивчення матеріалів справи, яку веде адвокат».<sup>146</sup> Питання адвокатської таємниці періодично виникає в різних країнах Європи. У деяких європейських країнах континентального права існує позиція, що обов'язок захищати адвокатську таємницю і конфіденційність необхідно виконувати перед суспільством, і тому, навіть якщо клієнт прямо відмовляється від цього права, адвокат теж повинен від нього відмовитись, перш ніж інформація може бути розголошена третій стороні. У ХХІ столітті, коли особлива увага приділяється правам споживача, слід вирішити, чи є такий підхід обґрунтованим. Не зрозуміло, як така доктрина може слугувати інтересам клієнта, однак це, безумовно, може бути на користь адвокатам, особливо недбалим і бездіяльним, які таким чином захищені від контролю, навіть коли їхні послуги оплачують з державного бюджету. У країнах загального права адвокатська таємниця і конфіденційність клієнтів вважаються власністю клієнта, а не адвоката, що, вочевидь, більше відповідає правам споживача. Крім того, від адвокатів, їхнього персоналу і партнерів у всіх країнах світу вимагають дотримуватись конфіденційності клієнтів і адвокат-

<sup>141</sup> Пункт 2.5.4 Меморандуму.

<sup>142</sup> Пункт 2.5.2 Меморандуму.

<sup>143</sup> Згідно зі статтею 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокату забороняється без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю, використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб.

<sup>144</sup> Пілотний проект було проведено до розробки Стандартів якості.

<sup>145</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с. 49–51. Незважаючи на ці обмеження, пілотна фахова оцінка (peer review) засвідчила, що роботу більшості адвокатів, які надають БПД, оцінили як «задовільно» і «добре». В адвокатів, які пройшли перевірку, склалися позитивне враження про експертну оцінку, на відміну від НААУ, яка розкритикувала адвокатів, які брали участь у проведенні пілотної фахової оцінки.

<sup>146</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с. 50.

ської таємниці для захисту своїх клієнтів. Однак в Україні, як і в інших країнах, вважається, що клієнт відмовився від права на конфіденційність і адвокатську таємницю настільки, наскільки це необхідно адвокату для забезпечення свого захисту, якщо клієнт подав скаргу на адвоката або судовий позов проти нього.<sup>147</sup> Ураховуючи той факт, що за таких умов можна вважати, що вказані клієнти відмовились від права на конфіденційність та адвокатську таємницю, не дивно, що в усіх країнах, зокрема, і в Україні, клієнт може прямо відмовитись від права на конфіденційність та адвокатську таємницю, надавши адвокату дозвіл оприлюднити таємницю клієнта в тій мірі, як визначено у письмовій відмові від такого права.<sup>148</sup> На противагу цьому, у відповідному законодавстві України, як і в будь-якій іншій країні, немає вказівки на те, що адвокат може відмовитись від обов'язку дотримуватись конфіденційності або адвокатської таємниці, як прямо, так і опосередковано, без згоди клієнта. У країнах у всьому світі дедалі більше погоджуються з тим, що адвокатська таємниця і конфіденційність не становлять перешкоди для огляду матеріалів справи, яку веде адвокат, перегляду матеріалів клієнта незалежним адвокатом (за умови, що ці адвокати будуть дотримуватись конфіденційності клієнта). Ця умова виконується в країнах континентального права, таких як Чилі та Китай, мішаного континентального і загального права, таких як ПАР і Шотландія, а також у країнах загального права.

Ураховуючи настільки несхвальне ставлення НААУ і деяких адвокатів, які надають БВПД, до огляду матеріалів справи клієнта з боку МЯ, останні дуже обережно ставляться до огляду досьє навіть завершених справ, які вели адвокати. Огляд таких справ не передбачений у річному плані діяльності. Навіть, якщо клієнт скаржиться на роботу адвоката, який надає БВПД, МЯ, які мають розглянути ці скарги, перш ніж направити їх до регіональних комісій з якості, не можуть переглянути справи (через заперечення з боку адвоката), незважаючи на вимогу Закону про те, що скарга є частковою відмовою від права на адвокатську таємницю. Утім, МЯ переглядають акти наданих послуг, які адвокати подають для отримання оплати разом з додатками до нього, які містять рішення у справах, спираючись на які МЯ можуть зробити висновок про якість роботи, яку виконав адвокат.

#### Рекомендація 4.10

Ефективний моніторинг якості роботи адвокатів, які надають БВПД, і дотримання ними Стандартів якості вимагає фахової оцінки матеріалів справи клієнта, на додачу до наявних способів оцінювання якості, таких як спостереження в суді та інтерв'ю з клієнтами, які проводять МЯ. Це буде ще більш актуальним, якщо Україна перейде на систему фіксованої оплати (див. главу 5). Експертам не відомі жодні вимоги українського законодавства або професійної етики, які забороняли би незалежним адвокатам переглядати матеріали справ, особливо закритих справ, якщо клієнт надав письмову згоду на їх огляд, за умови дотримання конфіденційності, з метою забезпечення якості. Не існує підстав для того, щоб такими незалежними адвокатами не могли бути і МЯ, які є досвідченими захисниками у кримінальних провадженнях. Дійсно, можна очікувати, що, радше за все, до фахових оцінювачів будуть входити МЯ з відповідним досвідом. Як наслідок, КЦПД слід розглянути можливість включення відповідного положення в кожну заяву про надання правової допомоги (так, як це було зроблено в Шотландії), яку заявник повинен підписати для надання дозволу на перегляд матеріалів його справи незалежними адвокатами на предмет перевірки дотримання Стандартів якості. Якщо це буде запроваджено, незалежні адвокати повинні пройти навчання з питань тлумачення Стандартів якості та узгодженої схеми оцінки, щоб зменшити кількість розбіжностей у підході серед оцінювачів. Одна з найбільших переваг цього виду фахового оцінювання – це те, що оцінювачі надають відгуки адвокатам і, таким чином, з часом підвищують якість БВПД.

<sup>147</sup> Частина 4 статті 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

<sup>148</sup> Частина 2 статті 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

# ОПЛАТА І ЗВІТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

## 5.1. Правила оплати

Не існує міжнародного стандарту щодо того, як повинна бути організована система оплати адвокатам, які надають БПД. Це питання залишається на розсуд держав. Однак держави не мають необмеженої свободи у питанні організації оплати. Важливо, щоб винагорода та/або відшкодування витрат, пов'язаних із наданням правової допомоги, були достатніми, щоб мотивувати адвокатів надавати належний захист клієнтам, які мають право на правову допомогу, включаючи збирання доказів.<sup>149</sup>

Система оплати правової допомоги є і завжди буде предметом для дискусії. Ресурси уряду обмежені, а адвокати та громадські об'єднання переважно просять кращої оплати. Непросто створити систему, яка підтримуватиме баланс між усіма зацікавленими сторонами і одночасно гарантуватиме, щоб кількість суб'єктів надання правової допомоги була достатньою для забезпечення потреб клієнтів у правовій допомозі, щоб винагороди були належними, а витрати прийнятними для уряду і платників податків.

За останні роки зросла кількість держав, які перейшли на систему фіксованої оплати. Система фіксованої оплати переважно розроблена на основі великої кількості закритих справ, результатом чого є гарантія, що оплата буде здійснюватися відповідно до середньої кількості годин, відведених на справу певної категорії (наприклад, система чергових адвокатів, справи у судах першої інстанції, апеляції, розлучення тощо). Мета такої системи – належна оплата для надавача в системі правової допомоги, якщо він веде достатню кількість справ у системі. Це мотивує адвокатів бути відданими роботі в системі правової допомоги, а також може запобігти таким надмірним адміністративним навантаженням, як численні перевірки, та стимулювати спеціалізацію. Це, звісно, потребує системи стримувань і важелів, зокрема, системи забезпечення якості.

### Рекомендація 5.1

Система оплати адвокатам повинна мотивувати їх надавати належний захист будь-якому клієнту, який утримується під вартою, навіть якщо це передбачає нічну поїздку або роботу на вихідні чи святкові дні. Слід забезпечити стимули для адвокатів, щоб вони представляли інтереси клієнтів у віддалених місцевостях. Необґрунтовано низька оплата за правову допомогу не дасть адвокату можливості належним чином підготуватись і надати ефективний захист клієнту, який має право на правову допомогу, що може призвести до порушення права на захист.

<sup>149</sup> Див., наприклад, Керівне положення 12, параграф 62 Принципів і керівних положень Організації Об'єднаних Націй стосовно доступу до правової допомоги в системах кримінальної юстиції від 3 жовтня 2012 р., UNDoc. A/C.3/67/L.6, в якому зазначено, що «особливі ресурси фінансування слід надавати в належному обсязі для покриття витрат на захист, наприклад, пов'язаних з копіюванням необхідних матеріалів і документів, збиранням доказів, оплатою послуг експертів-свідків, судово-медичних експертів і соціальних працівників, а також витрат на транспорт. Виплати слід здійснювати своєчасно».



### 5.1.1. Система оплати в Україні

Система оплати правової допомоги у кримінальних провадженнях викликала більше скарг з боку адвокатів, з якими зустрічались експерти, ніж будь-яке інше питання щодо системи правової допомоги. Методика розрахунку винагороди за правову допомогу у кримінальних провадженнях дуже складна і важка для розуміння без детального пояснення, як це було описано під час візитів для збору даних. Систему оплати також активно обговорювали під час круглого столу в м. Києві 13 травня 2016 р.

Експерти говорили з автором першої методики обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають БВПД у кримінальних справах, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 305 18 квітня 2012 р., тобто ще до того, як в Україні була створена поточна система правової допомоги.

На початку підготовки системи оплати правової допомоги у кримінальних справах виникло багато спорів щодо принципів системи. Система фіксованої оплати, яку використовує низка країн і яка ґрунтується на фіксованій сумі за одну справу, була відхилена через труднощі, пов'язані із встановленням фіксованого розміру оплати за справи різного типу, складності та обсягу. Крім того, було важко встановити фактичний час, витрачений адвокатами на надання правової допомоги.

Було прийнято рішення запровадити систему оплати, використовуючи приблизний розрахунковий час, потрібний адвокатам для роботи над справою. Обсяг цього розрахункового часу є базовим значенням для розрахунку винагороди адвоката шляхом множення розрахункового часу на розмір оплати за одну годину.

Очевидно, що цей метод не дав точних сум оплати за кожну конкретну справу, однак він дав можливість розрахувати середню оплату для певного переліку справ.

Відправною точкою стало те, що метод розрахунку винагороди адвоката за кримінальні справи ґрунтувався на розмірі оплати за годину роботи адвоката, розрахунковому часі для надання правової допомоги в одній кримінальній справі, з урахуванням стадій кримінального провадження, в яких брав участь адвокат, повноти участі адвоката у процесуальних діях і **рівня складності справи**.

Було введено низку різних коефіцієнтів для обчислення розрахункового часу для певних обставин справи (кримінального провадження). Винагорода розраховувалася за математичною формулою.

Метод, використаний для розрахунку винагороди, ґрунтувався на роботі захисника у кримінальному провадженні без конкретизації окремих видів діяльності у цьому провадженні, таких як консультування під час кримінального провадження у поліцейському відділку, надання правової допомоги особам, які утримуються під вартою, або під час слухання про обрання запобіжного заходу. Пізніше така диференціація була запроваджена як окремий вид правової допомоги у кримінальному провадженні з відповідним окремим методом розрахунку винагороди. Також диференціація була запроваджена для справ щодо застосування адміністративного арешту.

Коли відповідно до Закону про БПД систему БПД було розширено до правової допомоги для інших видів справ, наприклад цивільних, Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову від 17 вересня 2014 р. № 465, яка передбачає метод розрахунку винагороди за правову допомогу у цивільних і адміністративних справах, а також за підготовку (укладання) процесуальних документів.

Щодо оплати під час кримінального провадження було внесено важливі зміни до Постанови стосовно **заохочувальних коефіцієнтів**, які дали можливість отримати значно більшу оплату у випадку, наприклад, виправдання, закриття провадження на реабілітуючих підставах або відхилення судом клопотання про взяття під варту тощо.

Усі учасники, з якими були проведені зустрічі під час візитів для збору даних і круглого столу, підтвердили складність системи, і більшість з них серйозно розкритикували її. Були висловлені занепокоєння щодо коефіцієнтів, проблем, що виникали через перенесення слухання, проблем із транспортом і відшкодування часу на очікування тощо. Під час круглого столу було наголошено на необхідності створення більш простої моделі. Представники КЦПД також підтвердили цю необхідність і заявили, що система оплати занадто складна.

### 5.1.2. Опис чинного порядку розрахунку винагороди

Наразі питання, пов'язані з оплатою адвокатів за надання БВПД і відшкодування їхніх витрат визначені у вищезгаданій Постанові Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 465, зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів від 11 березня 2015 р. № 110. Цією Постановою було затверджено два документи:

1. Порядок оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу (далі – Порядок оплати).
2. Методика обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу (далі – Методика).

Ці два документи містять складові для розрахунку винагороди, яку отримує адвокат за надання правової допомоги щодо різних елементів захисту в кримінальному провадженні (першу зустріч із клієнтом, консультування клієнта, виступ у суді тощо). В пункті 3 Порядку оплати визначено метод оплати послуг захисту у кримінальному провадженні, відповідно до абзацу 1 частини другої статті 13 Закону про БПД, і правової допомоги, наданої особам, до яких застосовано адміністративне затримання (відповідно до абзаців 3 і 4 частини першої статті 14 Закону про БПД). Оплату обчислюють відповідно до Методики, яка є ключовим елементом системи оплати.

Розмір винагороди за годину роботи адвоката становить 2,5% місячного розміру мінімальної заробітної плати, визначеного законом на час видачі адвокату доручення (цей розмір винагороди становить приблизно 1,15 євро станом на червень 2016 р.).

Єдиний загальний фактор, такий який використовують для розрахунку винагороди за надання будь-якого виду правової допомоги, – це **коефіцієнт вчасності звітування (Кзвіт)**, тобто строку подання адвокатом акта надання БВПД. Якщо адвокат не подав акт упродовж 45 днів, йому заплатають менше або не заплатають узагалі, відповідно до значення коефіцієнта Кзвіт (див. Таблицю 6.1 у пункті 14-1 Методики).

Таблиця 6-1

Коефіцієнт вчасності звітування (Кзвіт)

Строки подання акта наданих послуг з відповідними додатками	Значення коефіцієнта
до 45 днів	1
від 46 до 60 днів	0,75
від 61 до 90 днів	0,5
від 91 до 120 днів	0,25
понад 120 днів	0

Ці зміни були запроваджені 11 березня 2015 р. з метою забезпечення **відповідальності адвокатів** за зволікання з поданням акта наданих послуг.

У поточній версії відсутні загальні положення, які описують концепцію Методики. Єдиним концептуальним положенням, яке містить пункт 1 Методики, є механізм розрахунку винагороди за послуги захисту у кримінальному провадженні, яка розраховується за кожну завершену стадію кримінального провадження. Таким чином, оплата послуг захисту у кримінальному провадженні здійснюється окремо для кожної стадії кримінального провадження, – отже, одиницею для розрахунку винагороди за роботу є окрема стадія кримінального провадження, а не все провадження.

Методика розрахунку винагороди адвоката за надання правової допомоги на окремій стадії провадження (тобто послуг захисту у кримінальному провадженні в загальному розумінні на кожній стадії провадження) виражена відповідною математичною формулою у пункті 15 Методики. Крім того, **коефіцієнт складності кримінального провадження (Кскл)**, який є важливою складовою розрахунку винагороди за послуги захисту у кримінальному провадженні за кожну завершену стадію кримінального провадження, визначений у пункті 21 Методики.

Підхід від загального до конкретного не використовується в Методиці оплати, що суттєво ускладнює розуміння і викликає його обговорення та критику, як було встановлено під час цього дослідження.

### 5.1.3. Види правової допомоги

Визначено чотири методи розрахунку; кожен з них призначений для одного з чотирьох видів правової допомоги, які визначені в Методиці, а саме:

- 1) правова допомога особі, до якої застосовано адміністративне затримання та/або адміністративний арешт (пункт 3 Методики),
- 2) правова допомога особі, яка відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважається затриманою або стосовно якої обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою (пункт 4 Методики),
- 3) у разі залучення до окремої процесуальної дії (пункт 5 Методики),
- 4) на окремій стадії кримінального провадження (пункти 15–20 Методики).

Ще один базовий компонент визначений в описі складових, які використовують у формулах для розрахунку винагороди для цих чотирьох типів правової допомоги. Для перших трьох типів стале значення «2» – **розрахунковий час** (у годинах), необхідний для надання правової допомоги, що включає проїзд до місця надання правової допомоги і назад. В розрахунку винагороди за надану правову допомогу на окремій стадії кримінального провадження використовують ще одне **стале значення – «20»**. Це **мінімальний розрахунковий час** (у годинах), що витрачається адвокатом на надання правової допомоги в одній стадії кримінального провадження. Інакше кажучи, вихідне значення номінального часу для роботи адвоката в кримінальному провадженні **найнижчої складності** (з найнижчим ступенем тяжкості злочину, одним підзахисним, одним епізодом злочинної діяльності тощо).

Оплату обчислюють, застосовуючи до базового (мінімального) розрахункового часу та мінімального погодинного розміру винагороди коефіцієнти, що відповідають різним видам правової допомоги, за певною формулою.

### 5.1.4. Коефіцієнти, які використовують для обчислення винагороди

Для розрахунку винагороди адвоката для цих чотирьох видів у Методиці використовують велику кількість різних коефіцієнтів, деякі з них однакові для всіх чотирьох, у той час як інші є специфічними для певного типу правової допомоги, наданої під час захисту у кримінальному провадженні. **Усі ці коефіцієнти емпіричні** і спрямовані на те, щоб номінальна (розрахована) складність провадження (і, таким чином, сума винагороди) відповідала фактичній складності провадження (з позиції витраченого часу).

**Коефіцієнт ступеня тяжкості злочину (Ктяж)** найбільш впливовий коефіцієнт, значення якого наведені в Таблиці 1 (пункт 6) Методики відповідно до визначеного законом ступеня тяжкості злочину (стаття 12 Кримінального кодексу України): невеликої тяжкості (1), середньої тяжкості (1.5), тяжкі (2), особливо тяжкі злочини (3). Убивство вважається особливим видом злочину з найвищим коефіцієнтом ступеня тяжкості (5).

**Коефіцієнт кількості епізодів злочинної діяльності, у вчиненні яких підозрюється, обвинувачується особа (Кеп)** (Таблиця 2, пункт 7 Методики). Можна зауважити, що значення коефіцієнта не повністю відповідає змінам робочого навантаження у справі (з позиції витраченого часу), оскільки для одного епізоду воно становить 1.0 і лише 1.48 для 10 епізодів.

**Коефіцієнт кількості співучасників злочину (Ксп ОПД)** (Таблиця 3, пункт 8 Методики). Також можна сказати, що значення цього коефіцієнта не відповідають змінам робочого навантаження у справі, оскільки він дорівнює 1.0 за відсутності співобвинувачуваних і 1,48 для 9 співобвинувачуваних.

**Коефіцієнт особливої категорії особи (Кос кат)** (пункт 9 Методики) відображає збільшення складності провадження, коли підзахисний належить до так званих соціально незахищених груп населення (неповнолітні, особи з фізичними або розумовими вадами та ін.) або не володіє мовою кримінального провадження.

**Коефіцієнт кількості дій адвоката (Кдій)** (Таблиця 4, пункт 1 Методики) враховує всі дії адвоката: побачення з клієнтом, участь у процесуальних діях, складання процесуальних документів тощо. Збільшення значення коефіцієнта зі збільшенням кількості дій адвоката значно більше, ніж для коефіцієнтів Ксп. ОПД і Кос. кат. Тому для адвокатів може бути більш вигідним отримати доручення про надання правової допомоги, наприклад, під час однієї процесуальної дії (за наявності декількох дій адвоката: побачення з клієнтом, участь у допиті, очній ставці, пред'явлення для впізнання особи, слідчому експерименті, складанні кількох клопотань тощо, що відповідає значенню коефіцієнта 3.0 або більше), ніж доручення про надання правової допомоги під час стадії судового провадження.

**Коефіцієнт обрання запобіжного заходу (Кззз)** (Таблиця 5, пункт 11 Методики) за своїм змістом є заохочувальним. Він може мати лише одне значення відповідно до результатів останньої процесуальної дії під час виконання доручення про надання правової допомоги. Коефіцієнт мотивує адвокатів, які надають правову допомогу, вчиняти активні дії, щоб домогтись звільнення особи, яка утримується під вартою, і запобігати застосуванню судом (слідчим суддею) запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Значення коефіцієнта може досягати 5.0, таким чином збільшуючи винагороду в п'ятеро, що спонукає адвоката вживати активних дій щодо захисту.

**Коефіцієнт особливого часу (Кос час)** враховує спеціальний час надання правової допомоги: нічний час, вихідні, святкові та неробочі дні, що створює додаткові труднощі адвокатам, які надають правову допомогу (Таблиця 6, пункт 12 Методики). Якщо адвокат зазначив, що виконав доручення, наприклад, за годину до завершення робочого дня (18:00) і згодом брав участь у допиті клієнта тощо впродовж двох годин, то період, протягом якого адвокат працював у нічний час, становить  $2 : 3 = 66,7\%$ , тому коефіцієнт повинен дорівнювати 1.5.

**Коефіцієнт відмови особи від адвоката (Квідм)** (пункт 13 Методики) і **коефіцієнт припинення участі адвоката (Кприп)** (пункт 14 Методики) використовуються для врахування випадків, коли надання правової допомоги було припинено за ініціативою клієнта (**Квідм**) або адвоката (**Кприп**) до завершення періоду, відведеного на надання правової допомоги відповідно до доручення.

Квідм підлягає застосуванню лише коли клієнт відмовляється від правової допомоги на першому побаченні з адвокатом. Відповідно до Методики, у такому випадку Квідм застосовується зі значенням «0,5», а інші коефіцієнти – з їхнім значенням. Отже, адвокат отримує винагороду за час, витрачений на подорож до клієнта і назад (2 години) та за одну годину, витрачену на зустріч із клієнтом. У будь-якому іншому випадку припинення надання правової допомоги має бути застосовано Кприп зі значенням «0,5». У цьому випадку всі інші коефіцієнти застосовують із їхнім значенням. Так адвокат отримує винагороду за весь час, проведений у дорозі до клієнта й назад, та 50% винагороди за послуги правової допомоги порівняно з випадком, якби послуги були надані повністю. Ці два коефіцієнти не можна застосовувати одночасно.

Зрештою, проаналізована системи оплати видається дуже складною, вимагає багато часу та викликає великий ризик помилок. Крім того, перевірка всіх видів діяльності вимагає дуже багато зусиль.

### 5.1.5. Формули для розрахунку винагороди

1. Розмір винагороди адвоката за надання правової допомоги особі, до якої застосовано адміністративне затримання та/або адміністративний арешт (пункт 3 Методики), обчислюється за такою формулою:

$$\text{Радм} = (2 \times \text{Квиїздів} + 2 \times \text{Кос. кат} \times \text{Кдій} \times \text{Квідм} \times \text{Кприп} \times \text{Огод} \times \text{Кос. час} \times \text{Кзвіт})$$

де коефіцієнти (крім вже описаних вище):

**Квиїздів** – кількість виїздів адвоката для побачення з клієнтами у місцях їх тримання та/або участі у процесуальних діях. Складається враження, що коефіцієнт частково враховує ті ж фактори, що і коефіцієнт кількості дій адвоката (**Кдій**).

**Огод** – розмір винагороди за годину роботи адвоката, який надає правову допомогу.

2. Розмір винагороди адвоката за надання правової допомоги особі, яка відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважається затриманою або стосовно якої обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою (пункт 4 Методики), обчислюється за такою формулою:

$$\text{Ркрим. затр} = (2 \times \text{Квиїздів} + 2 \times \text{Кос. кат} \times \text{Кдій} \times \text{Кззз} \times \text{Квідм} \times \text{Кприп} \times \text{Огод} \times \text{Кос. час} \times \text{Кзвіт})$$

Усі коефіцієнти цієї формули вже описані вище.

3. Розмір винагороди адвоката за надання правової допомоги у разі залучення до окремої процесуальної дії (пункт 5 Методики) обчислюється за такою формулою:

$$\text{Рокр. дія} = (2 \times \text{Квиїздів} + 2 \times \text{Ктяж} \times \text{Кеп} \times \text{Кдій} \times \text{Ксп.ОПД} \times \text{Кос.кат} \times \text{Квідм} \times \text{Огод} \times \text{Кос.час} \times \text{Кзвіт})$$

Усі коефіцієнти цієї формули вже описані вище.

4. Розмір винагороди адвоката за надання правової допомоги на окремій стадії провадження (пункт 15 Методики) обчислюється за такою формулою:

$$\text{Рк} = 20 \times \text{Огод} \times \text{Ксп} \times \text{Кскл} \times \text{Кос} \times \text{Крез} \times \text{Кзвіт}$$

де коефіцієнти (крім вже описаних вище):

**20** – мінімальний розрахунковий час, як описано вище;

**Ксп** – коефіцієнт стадії кримінального провадження;

**Кскл** – коефіцієнт складності кримінального провадження;

**Кос** – коефіцієнт особливої складності кримінального провадження;

**Крез** – сумарний заохочувальний коефіцієнт.

**Коефіцієнт стадії кримінального провадження (Ксп)** застосовується з урахуванням того, чи здійснивав адвокат раніше захист у кримінальному провадженні клієнта в межах того ж провадження. Якщо так, то значення коефіцієнта нижче, якщо ні – воно вище (що можна пояснити попередньою обізнаністю адвоката про справу) (Таблиця 8, пункт 20 Методики).

**Коефіцієнт складності кримінального провадження (Кскл)** застосовується у формулі для розрахунку винагороди за надання БПД на окремій стадії провадження (пункт 15 Методики) і враховує низку факторів, які визначають ступінь складності кримінального провадження (справи).

**Коефіцієнт особливої складності стадії кримінального провадження (Кос)** застосовується у разі ініціювання адвокатом нових проваджень для оскарження незаконних рішень, дій чи бездіяльності органу досудового розслідування, прокурора та/або для підготовки та подання адвокатом від імені клієнта скарг у кримінальному провадженні й обчислюється як  $1 + \text{добуток } 0,1 \text{ на кількість таких окремих проваджень (скарг)}$ .

Висловлюють думку, що збільшення винагороди на 10% недостатнє для початку адвокатом окремих проваджень, оскільки, як правило, мова йде про представника підзахисного (клієнта) у кримінальному провадженні, коли підзахисного визнано потерпілим від злочину, вчиненого поліцією під час кримінального провадження стосовно підзахисного.

У пункті 27 Методики наведено низку заохочувальних коефіцієнтів **Крез**, які можна об'єднати в один загальний фактор. Ці коефіцієнти визначені як результат стадії кримінального провадження.

Пункт 28 Методики присвячений методу обчислення розміру винагороди адвоката за надання правової допомоги у кримінальних провадженнях щодо продовження, зміни або припинення застосування примусових заходів медичного характеру (для осіб з психічними захворюваннями, які вчинили суспільно-небезпечні діяння). Тут передбачений коефіцієнт збільшення **Кмед**, який можна застосовувати, коли адвокат домігся зміни або припинення застосування примусових заходів медичного характеру.

Розрахунок розміру винагороди адвоката у провадженнях щодо екстрадиції наведено у пункті 29 Методики.

Формули роблять розрахунки розмірів винагороди складними та такими, які важко і довго перевіряти. Слід зібрати багато інформації і провести багато обчислень, що може обтяжити та обтяжує учасників. ЦБВПД вимагають від адвокатів подавати додаткову інформацію/документи для перевірки, що не передбачено у Постанові.

## 5.2. Механізм фінансової звітності

Обов'язок адвокатів, які надають БПД, звітувати про виконання доручень РЦБВПД протягом 45 днів, визначений і затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. № 8. У Методики оплати передбачений коефіцієнт вчасності звітування (**Кзвіт**), який знижує винагороду, якщо адвокат подає звіт після визначеного строку (див. Таблицю б-1 у пункті 14.1 Методики). Якщо адвокат подає звіт більш ніж за 120 днів після завершення роботи, то він взагалі не отримує оплати за цю роботу.

У КЦПД немає єдиного порядку прийняття і перевірки актів надання БВПД, але КЦПД розробив рекомендації, на підставі яких такі порядки ухвалюють на регіональному рівні. Наприклад, 4 січня 2016 р. Полтавський регіональний центр затвердив порядок прийняття і перевірки актів надання БВПД. Інші РЦБВПД також прийняли відповідні порядки. Вкрай важливим з огляду на прозорість є те, щоб цей порядок був однаковим в усіх центрах.

Відповідно до процедури Полтавського РЦБВПД, адвокати після завершення стадії провадження повинні подавати такий пакет документів: два примірники акта, розрахунок оплати, копію доручення на надання БВПД, оригінали або належним чином засвідчені копії процесуальних документів, належним чином оформлені документи про витрати адвоката тощо. Цей пакет подається одночасно з переліком дій.

Адвокат повинен довести правильність обчислення оплати, тому йому необхідно обґрунтувати значення кожного коефіцієнта, який він використав під час розрахунку в акті. Відповідно до інформації, наданої деякими адвокатами, з цією метою вони подають офіційні документи, які підтверджують кількість днів слухань у суді (підписані суддею), побачень з клієнтом у місці тримання (завірені керівником установи попереднього ув'язнення), час, проведений у поліцейському відділку (підписані слідчим), копії клопотань адвоката з печаткою про прийняття тощо. Однак відповідно до інформації, наданої КЦПД, немає передбачених законом вимог до адвокатів подавати зазначені документи. Тому КЦПД намагається усунути цю практику, яка наявна у певних регіонах. Її усунення сприятиме забезпеченню відповідності законодавству практики звітності та зробить звітність менш бюрократизованою.

Акти подають до місцевих ЦБВПД, де вносять до спеціальної реєстраційної книги і перевіряють упродовж 15 днів. Якщо у місцевому центрі виявлять, що у пакеті бракує документів або є помилки в розрахунку винагороди, акт (пакет) повертають назад адвокату.

Якщо пакет документів складено належним чином, то його направляють з місцевого до регіонального ЦБВПД, й останній повинен перевірити документи впродовж певного строку. Документ, який визначає часові обмеження для проведення перевірки актів адвоката, «Керівні принципи прийняття і перевірки актів надання безоплатної вторинної правової допомоги», затверджений КЦПД 2 жовтня 2015 р. і рекомендований центрам з надання БВПД для ухвалення.<sup>150</sup> Якщо в документах (актах) є помилки, їх повертають до місцевого центру, який повинен їх виправити. Передача актів від місцевого до регіонального центру, як було зазначено, відбувається принаймні раз на тиждень. Усі заходи щодо прийняття, передачі, перевірки, повернення актів фіксують у реєстраційній книзі.

Таким чином, фактично акти із супровідними документами перевіряються двічі персоналом бухгалтерії, спершу місцевого, а потім регіонального ЦБВПД. Після цього документи переглядає директор РЦБВПД і на кожному документі проставляє підпис і печатку. А їхня кількість може сягати 2000 на місяць і більше.

ЦБВПД необхідно зареєструвати і перевірити багато інформації, що може обтяжувати їх і забирати кошти з бюджету. Також створює перевантаження система перевірки і повторної перевірки.

Адвокати також критикували непропорційність розмірів винагороди за певні види послуг у кримінальному провадженні. Загалом, вони також вважають базовий розмір винагороди занадто низьким. Під час обговорення з експертами різні адвокати пропонували великий перелік незначних змін до системи оплати, проте експерти дійшли висновку, що такі зміни лише ускладнять уже надмірно складну систему. Замість цього експерти дотримуються думки, що наявну систему слід замінити на систему фіксованої оплати.

<sup>150</sup> Приклади: Пункт 2. Акти вносять до реєстраційної книги місцевого центру одразу, якщо адвокат особисто подав звіт, або впродовж одного робочого дня, якщо звіт було надіслано поштою.  
Пункт 6. Після завершення перевірки звітних документів працівник місцевого центру (якщо все правильно) протягом одного робочого дня повинен передати ці документи директору місцевого центру на затвердження.  
Пункт 7. Якщо документи подані неправильно, їх надсилають назад адвокату впродовж одного робочого дня.  
Пункт 8. Загальний час на перевірку звітних документів не повинен перевищувати 10 днів від дати подання документів (акта), якщо вони не були повернені адвокату.  
Пункт 9. Після затвердження акта директором місцевого центру, документ передають до відповідного регіонального центру впродовж двох робочих днів.  
Пункт 10. Протягом двох робочих днів відділ бухгалтерського обліку регіонального центру перевіряє документи, підписує їх і протягом одного дня передає головному бухгалтеру. Головний бухгалтер упродовж одного робочого дня подає акт директору регіонального центру на затвердження.  
Пункт 11. Якщо документи подані не правильно, їх надсилають назад до місцевого центру впродовж одного робочого дня.

### Рекомендація 5.2

Необхідно спростити нинішню дуже деталізовану систему оплати, яка вимагає багато часу й істотно обтяжує адвокатів, а також ЦБВПД. Система оплати має бути прозорою і більш зрозумілою для адвокатів, які повинні мати можливість самостійно обчислити винагороду, яку вони отримують. Один із методів спрощення системи оплати – це замінити нинішню систему на систему фіксованої оплати. У багатьох європейських країнах ми можемо спостерігати розвиток системи фіксованої оплати, яка забезпечує в середньому належну винагороду, яка може бути більшою або меншою, проте в середньому обґрунтованою. Набагато краще запровадити нову, менш складну систему, замість внесення (незначних) змін до поточної системи. Це також дасть змогу зменшити витрати на довгу перевірку документів, які можна спрямувати безпосередньо на надання послуг. Ефективна, підкріплена документами програма забезпечення якості (*див. главу 4*) сприятиме запровадженню системи фіксованої оплати.

### Рекомендація 5.3

Бажано розглянути врегулювання можливості оплати певних додаткових дій, які повинен вчинити адвокат для того, щоб ефективно виконати свої обов'язки в межах змагального процесу: проведення судово-медичної експертизи, відрядження адвоката до інших регіонів країни для збирання доказів тощо.

### Рекомендація 5.4

Слід розглянути можливість звільнення від обкладання податком винагороди адвокатів за правову допомогу, щоб прирівняти оплату правової допомоги до оплати державних послуг.



# НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

## 6.1. Незалежність Координаційного центру з надання правової допомоги та його територіальних відділень

### 6.1.1. Вступ: незалежність органів і надавачів правової допомоги

Незалежність – це концепція, яка застосовується до ОНПД та охоплює низку аспектів: інституційну, функційну та фінансову незалежність.<sup>151</sup>

#### Інституційна автономія

Досвід західних держав засвідчив, що більшість, хоча і не всі, ОНПД мають організаційно-правову форму, окрему від уряду з виконавчою радою директорів або заінтересованих сторін. Застосування процесу публічного призначення (з обґрунтованою гарантією незмінності) під час призначення ради і її голови надає найбільшу автономію від уряду, Хоча вважається, що висування заінтересованою стороною кандидатури, яка відповідає переліку навичок і професійних якостей, також є суттєвим фактором на користь автономії. Аналогічно, вважається, що директори, яких призначає рада методом публічного призначення із забезпеченням гарантії незмінності (можливо, з окремою фінансовою відповідальністю перед парламентом посадової особи з фінансових питань), мають найвищий рівень інституційної незалежності. Якщо необхідно, щоб ОНПД належали до уряду, найбільшу автономію вони отримують як відокремлений від міністерства департамент («non-Ministerial department»), відповідно до рекомендацій, запропонованих у нещодавньому огляді<sup>152</sup>, який представила Північна Ірландія, з невеликою виконавчою радою старших керівників та консультативною радою, обраною шляхом публічного призначення. До функцій консультативної ради може належати забезпечення незалежності у прийнятті рішень ОНПД щодо надання, відмови і позбавлення правової допомоги, повноваження апеляційної колегії для вирішення складних і важких справ і обов'язки незалежного консультанта уряду з питань доступу до правосуддя. Голова ради, який не є експертом, також може виконувати повноваження наглядового (невиконавчого) директора виконавчої ради.

#### Підзвітність

Оскільки завжди існує проблема забезпечення підзвітності та незалежності, необхідно забезпечити належні структури і процеси (бажано, закріплені законодавчо) з метою захисту автономії ОНПД і його вищого керівництва (що сприятиме хорошим робочим стосункам між ОНПД і урядом), механізмів підзвітності. Зокрема, незалежний моніторинг, не повинен перешкоджати належному функціонуванню ОНПД.

<sup>151</sup> Вступна частина цієї глави ґрунтується на дослідженні «A. Paterson. Establishing an independent legal aid authority in Hong Kong: lessons from overseas jurisdictions.» (2013). (А. Патерсон. «Утворення незалежного органу з надання правової допомоги в Гонконзі: уроки інших держав»).

<sup>152</sup> Access to Justice Review. Northern Ireland, параграф 7.22.

## Підбір персоналу

Досвід країн Заходу доводить, що у невеликих країнах можуть виникнути труднощі із залученням персоналу на керівні посади або персоналу з комплексом гнучких навичок, необхідних для сучасних складних програм надання правової допомоги (як це було у Північній Ірландії та Новій Зеландії), якщо персонал не складається з державних службовців, незалежно від того, чи є ОНПД незалежним від уряду. Однак ОНПД, які не входять до структури уряду, вважаються більш автономними, якщо уряд не регулює питання кількості, кваліфікації, заробітної плати та пенсійного забезпечення персоналу ОНПД.

## Незалежність у наданні правової допомоги

Ключовими є законодавчі та культурні механізми захисту, але з позиції переважно загального (англо-американського) права і континентального права (крім Фінляндії), загроза втручання уряду у надання чи відмову у наданні правової допомоги може вважатись вищою, якщо ОНПД належить до уряду, ніж коли він незалежний від уряду. Ураховуючи зазначене, який би статус не мав ОНПД, існує низка заходів, які, як стверджується, посилюють автономію (особливо якщо вони закріплені у законодавстві):

- a) законодавча заборона для уряду втручатись у надання, відмову чи позбавлення правової допомоги в кожній окремій справі;
- b) чіткі обмеження будь-яких повноважень уряду надавати рекомендації ОНПД щодо його функцій, пов'язаних з наданням правової допомоги й оплати;
- c) роз'яснення, що будь-яке посилення на «суспільний інтерес» для надання правової допомоги не можна трактувати як інтерес держави, міркування державної безпеки або інтереси економіки;
- d) посилення і роз'яснення обов'язку дотримуватись конфіденційності з чіткими обмеженнями щодо того, що ОНПД може передавати уряду як завчасне попередження про справи, в яких буде надана правова допомога;
- e) надійна система внутрішнього перегляду відмов і припинення надання правової допомоги разом з апеляційною колегією, незалежною від уряду і ОНПД, спільно з положеннями про забезпечення механізму перегляду суддею або судами, за необхідності надання правової допомоги, у випадках подання позову проти ОНПД або уряду.

## Розробка державної політики

Загальною тенденцією є надання більших повноважень щодо розробки політик ОНПД, а не уряду, крім випадків, коли ОНПД належить до уряду. Вважається, що це сприяє автономії і впевненості без створення загрози для уряду, який досі регулює фінансову незалежність. Загальна думка полягала у тому, що ОНПД, які не належать до уряду, мають кращі можливості залучати ЗМІ, створювати об'єднання з іншими зацікавленими сторонами, висловлювати критику щодо регуляторних документів і виступати перед парламентськими комітетами, коли уряд планує внести суттєві зміни до системи правової допомоги, ніж у випадку, якби ОНПД належав до уряду.<sup>153</sup>

## Складання бюджету і фінансова незалежність

Зрештою, хоча у жодній юрисдикції ОНПД не має абсолютної бюджетної автономії, деяким ОНПД надають набагато більше незалежності, ніж іншим. У той час як більшість на сьогодні працюють у середовищі бюджетних обмежень і нестачі, незважаючи на це в державах існує можливість створити вільні, необмежені, орієнтовані на попит умови, з урахуванням збереження в ОНПД впевненості і довіри свого уряду.

<sup>153</sup> Один виконавчий директор позаурядового органу зауважив, що він міг доволі просто організувати зустріч зі своїм міністром, але якби він був головою департаменту в міністерстві, старші державні службовці в міністерстві і персонал міністра перешкождали б йому отримати доступ до міністра. Контраргумент, який полягає в тому, що пропозиції міністра першими чують ті, хто працює всередині міністерства, не переконали багатьох зовнішніх виконавчих директорів.

### 6.1.2. Незалежність КЦПД і центрів з надання БВПД в Україні

КЦПД і ЦБВПД створені відповідно до Закону про БПД. Як було зазначено вище, КЦПД створений як окрема юридична особа публічного права в системі Міністерства юстиції<sup>154</sup> з метою виконання функцій Міністерства юстиції у сфері безоплатної правової допомоги. У липні 2012 р. 27 регіональних ЦБВПД були створені на підставі наказу Міністерства юстиції від 2 липня 2012 р. № 968/5. На сьогодні КЦПД не має ні виконавчої, ні консультативної ради. Однак існує неофіційна консультативна рада у формі Відкритої громадської платформи розвитку української системи безоплатної правової допомоги, яка сприяла КЦПД під час відбору директорів для 100 місцевих ЦБВПД.

Як зазначено вище, відповідно до статті 28 Закону про БПД Міністерство юстиції:

- 1) забезпечує координацію діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації політики держави у сфері надання БПД;
- 2) здійснює загальне управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;
- 3) відповідає за впровадження та функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги;
- 4) створює ЦБВПД.

Це може означати, що КЦПД має дуже мало незалежності від Міністерства юстиції. Однак відповідно до позиції Міністерства юстиції<sup>155</sup>, основні його функції щодо БПД: (1) лобювати/просувати відповідне законодавство для системи правової допомоги; (2) захищати інтереси системи шляхом забезпечення достатнього фінансування системи для її належного функціонування; (3) взаємодіяти/проводити переговори з іншими установами для просування прав людини. Незважаючи на це, відповідальність за «роботу системи безоплатної вторинної правової допомоги» означає, що міністерство також має повноваження затверджувати або відхилити пропозиції КЦПД щодо проведення конкурсу з відбору більшої кількості адвокатів, які надають БВПД, затверджувати процедури й умови будь-яких таких конкурсів і рівень кваліфікації, яким повинні володіти адвокати, які надають БВПД, встановлювати порядок укладення та умови контрактів з адвокатами, які надають БВПД, і визначати розмір і процедуру оплати послуг адвокатів, які надають БВПД. Ці повноваження вважаються пов'язаними радше з витратами коштів, ніж з конкретною загрозою незалежності діяльності БПД. Міністерство має повноваження приймати остаточне рішення щодо того, хто обійме посаду директора КЦПД<sup>156</sup> (без наявності жодного порядку публічного призначення). Утім, нинішній директор КЦПД залишався на посаді на час служби трьох різних міністрів юстиції, що свідчить про прихильність Міністерства юстиції до незалежності системи БПД в Україні. За словами міністра, директор може бути усунутий з посади тільки шляхом звільнення за власним бажанням або за пряме порушення законодавства у сфері надання БПД в Україні.<sup>157</sup>

#### Рекомендація 6.1

Виглядає так, що існує необхідність більш детального роз'яснення правових відносин між КЦПД і Кабінетом Міністрів України та Міністерством юстиції України шляхом: (а) підкреслення незалежності поточної діяльності КЦПД і його директора від Кабінету Міністрів України і Міністерства юстиції України, з одночасним дотриманням підзвітності перед Кабінетом Міністрів України і парламентом; (б) призначення наглядової або консультативної ради, членів якої обирають шляхом вільної, відкритої, прозорої та справедливої процедури публічного призначення з подальшим затвердженням

<sup>154</sup> КЦПД розташований у приміщенні Міністерства юстиції.

<sup>155</sup> Під час зустрічі з експертами, яка проходила у межах візиту для збору даних.

<sup>156</sup> Положення про КЦПД (Постанова Кабінету Міністрів № 504).

<sup>157</sup> Однак положення законодавства про працю також поширюється на посаду директора.

Міністерством юстиції України. Членів ради, вочевидь, слід обирати серед різних груп заінтересованих сторін і представники однієї групи не повинні складати більше ніж чверть складу. Експерти не підтримують модель ради, більшість якої становлять 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.

### Рекомендація 6.2

Слід ужити заходів для посилення незалежності директора КЦПД. Наприклад, директора КЦПД слід призначати з урахуванням особистих якостей відповідно до незалежної процедури публічного призначення з остаточним затвердженням Кабінетом Міністрів України, і строк перебування на посаді директора КЦПД повинен бути визначений Законом про БПД. У ньому також повинні бути визначені підстави і порядок усунення з посади директора КЦПД.

### Рекомендація 6.3

Роль Мін`юсту в поточному управлінні та діяльності системи БВПД слід зменшити, наприклад:

6.3.1. шляхом усунення Мін`юсту від відповідальності визначати, коли слід проводити конкурси з відбору адвокатів, які надають БВПД;

6.3.2. шляхом усунення Мін`юсту від відповідальності визначати порядок і елементи цього конкурсу.

## Підзвітність

Директор КЦПД повідомив експертам, що діяльність ЦБВПД в Україні не лише незалежна від Мін`юсту, а й повинна бути доповнена підзвітністю. У першу чергу КЦПД підзвітний Міністерству юстиції України через механізми аудиту і прозорості опублікованої інформації, наприклад, стосовно доручених справ і коштів, сплачених адвокатам, які надають правову допомогу. Національна система аудиту перевіряє, як витрачаються бюджетні кошти, як і в інших державних установах. В останні два роки витрати на управління були значними через створення 100 місцевих центрів правової допомоги, однак, за оцінками КЦПД на 2016 р., співвідношення між оплатою за правову допомогу й адміністративними витратами, ймовірно, становитиме 75:25. Отже, як виглядає, політикою Мін`юсту є подвоєння рівня фінансування послуг адвокатів, зі збереженням рівня адміністративних витрат.

Міністр повідомив експертам, що він не має впливу на те, як витрачаються бюджетні кошти на правову допомогу. Річний бюджет затверджують у межах державного бюджету, і як тільки уряд і парламент приймуть це рішення, міністр не може ні змінити його, ні надавати жодних вказівок щодо його використання. На практиці, КЦПД готує проект бюджетного запиту, який він подає Міністерству юстиції України. Як правило, Мін`юст не пропонує змін до запропонованих сум. Далі КЦПД звертається до Міністерства фінансів України для затвердження бюджетного запиту. Отже, на практиці, роль міністра – намагатись переконати уряд/парламент надати кошти для системи правової допомоги (і фактично лобювати підтримку бюджету, запропонованого КЦПД), проте як тільки державний бюджет буде затверджено, міністр не може в це втрутитись. Частково це пояснюється тим, що кошти на правову допомогу надходять не з Міністерства юстиції України, а через Міністерство фінансів України. Як наслідок, Мін`юст може намагатись вплинути на переговори щодо бюджету, зазначивши, наприклад, скільки слід виділити на адміністративні витрати, порівняно з правовими послугами, однак Міністерство юстиції України не може впливати на те, як буде витрачений бюджет

на адміністративні потреби. Це рішення приймає КЦПД. Ураховуючи зазначене, складається враження, що Міністерство юстиції України спільно з Міністерством фінансів України повинні затвердити низку посад КЦПД і ЦБВПД (див. нижче), на що, радше за все, буде виділена більша частина з коштів на адміністративні витрати.

## Підбір персоналу

Наші дослідження засвідчили, що близько 50 працівників КЦПД і близько 450 працівників регіональних ЦБВПД вважаються не державними службовцями в межах Міністерства юстиції України, а є незалежним персоналом. На перший погляд, може скластись враження, що КЦПД контролює призначення персоналу до себе, як і до центрів,<sup>158</sup> вс через свою функцію управління кадрами<sup>159</sup> та професійну підготовку свого персоналу і персоналу ЦБВПД. Однак контроль кількості, кваліфікації, заробітної плати і пенсійного забезпечення персоналу – це обов'язок, який поділяють між собою КЦПД, Кабінет Міністрів України і Міністерство юстиції України.<sup>160</sup> КЦПД встановлює вимоги до кваліфікації свого персоналу, однак заробітну плату визначає уряд,<sup>161</sup> кількість посад пропонує директор і затверджує Міністерство юстиції України спільно з Міністерством фінансів України. Немає спеціального положення щодо пенсійного забезпечення персоналу, і його визначає загальне законодавство. У дослідженні «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування» зазначено, що «питання кадрового забезпечення центрів є одним з ключових, водночас публічно про це майже не йдеться».<sup>162</sup> У звіті зазначено, що ще у 2014 р. ресурси не давали змоги призначити необхідну кількість персоналу до ЦБВПД. Однак інформація, надана міністром, вказує на те, що рішення про кількість персоналу КЦПД і ЦБВПД залишаються за директором КЦПД за рекомендацією головного бухгалтера КЦПД.

## Незалежність у наданні правової допомоги

Не зрозуміло, чи існує положення законодавства, яке прямо забороняло би втручання з боку уряду або Міністерства юстиції України у надання або відмову у наданні правової допомоги, або у рішення призначити адвоката певному клієнту, якому надається правова допомога, або усунути адвоката від призначення. Утім, існують практичні запобіжники, які стають на заваді такому втручання, зокрема, це той факт, що надання правової допомоги і призначення адвоката клієнту здійснюють ЦБВПД, а не КЦПД.<sup>163</sup> (У Фінляндії хоча управління системою правової допомоги здійснює Міністерство юстиції, незалежність у наданні правової допомоги гарантується тим, що регіональні центри приймають усі рішення щодо її надання.) Дійсно, у дослідженні «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування» наголошується, що «правоохоронні органи, суди, політики чи інші органи влади не мають можливості втручатися у процес прийняття рішення центром про надання чи відмову щодо надання БВПД, у процес вибору адвоката для надання йому доручення для підтвердження повноваження захисника».<sup>164</sup>

У НААУ вважають, що втручання Мін'юсту в конкурсний відбір є загрозою незалежності БВПД, оскільки Мін'юст має дати згоду щодо часу проведення конкурсу і затвердити критерії для цього конкурсу. У НААУ дотримуються думки, що будь-які додаткові критерії, крім свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю, – це втручання держави у незалежність адвокатської діяльності, і що запровадження екзаменів діє радше на користь молодих адвокатів,

<sup>158</sup> Постанова №504 (Статут КЦПД).

<sup>159</sup> Один із заступників директора КЦПД відповідає за розвиток кадрів системи БВПД.

<sup>160</sup> Відповідно до Постанови № 504 (Положення про КЦПД), організаційну структуру КЦПД затверджує міністр за поданням директора КЦПД. Організаційні структури територіальних центрів затверджує директор КЦПД. Він призначає й звільняє з посад персонал КЦПД, директорів ЦБВПД та їхніх заступників.

<sup>161</sup> Основа заробітної плати і різних систем преміювання визначена у Постанові Кабінету Міністрів від 20 червня 2012 р. № 552 з наступними змінами. У межах бюджету й обмежень, встановлених Постановою, директор КЦПД і директори ЦБВПД мають певну можливість вибору.

<sup>162</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с. 104.

<sup>163</sup> Експерти запитали, чи може міністр втручатися у процес витрачання коштів окремими ЦБВПД і призначення адвокатів клієнтам. У КЦПД заперечили, що це неможливо.

<sup>164</sup> «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування», с.77.

ніж досвідчених. Як зазначено у главі 4, існує низка чинників, які посилюють незалежність процесу відбору на практиці (див. нижче), і додатковий екзамен на перевірку знань може бути виправданий з точки зору сприяння безперервному підвищенню кваліфікації, особливо серед адвокатів, які склали іспит на присвоєння кваліфікації адвоката задовго до нещодавніх реформ кримінального права і процесу, а також до посиленого використання практики ЄСПЛ в судах України. Цей аргумент також дає відповідь на критику, що іспити діють на користь молодих адвокатів. Хоча НААУ може виступати проти способу проведення конкурсів, в НААУ не надали доказів експертам, щоб продемонструвати, що регіональні комісії, які проводять конкурс (до яких входять представники адвокатури з відповідних регіонів), зазнають впливу з боку Міністерства юстиції України. Ще в НААУ наголошують на браку прозорості у розподілі справ серед адвокатів, які надають БВПД. Хоча на веб-сайті КЦПД представлено доказ дисбалансу розподілу справ серед адвокатів ЦБВПД (проблема, яку НААУ вважає загрозою незалежності адвокатської діяльності),<sup>165</sup> знову-таки, цьому є пояснення (зокрема, бажання адвокатів подорожувати або працювати вночі, або наявність інших адвокатів у регіоні), які не становлять загрози для незалежності адвокатської діяльності. Експерти попросили НААУ надати докази фактичних випадків можливого втручання або прагнення втрутитись з боку Міністерства юстиції в те, як адвокат, який надає БВПД, здійснює захист клієнта, проте жодні докази не були надані експертами.

#### Рекомендація 6.4

Дуже важливо, щоб зовнішні сили (з боку уряду, Міністерства юстиції, поліції, прокуратури, НААУ) не могли втручатись у розподіл органами з надання правової допомоги доручень на надання БВПД серед адвокатів. Слід розглянути можливість внесення змін до нормативних актів про призначення адвокатів (див. *детальніше главу 3*) з метою прямого закріплення заборони зовнішнього втручання у процес призначення.

### Розробка державної політики

Як зазначено вище, існує загальна тенденція надавати більше повноважень ОНПД, а не уряду, щодо розробки державної політики, крім випадків, коли ОНПД належать до уряду. Вважається, що це сприяє автономії і впевненості без створення загрози для уряду, який досі регулює фінансову незалежність. В Україні, судячи з усього, КЦПД активно задіяний у розробці державної політики, незважаючи на те, що він належить до системи Міністерства юстиції. Однак неясно, наскільки легко КЦПД може зайняти публічну позицію з певного питання державної політики надання правової допомоги, яка суперечить позиції Міністерства юстиції.

### Складання бюджету і фінансова незалежність

Хоча у жодній юрисдикції ОНПД не має абсолютної бюджетної автономії, деяким ОНПД надають набагато більше незалежності, ніж іншим. У той час як більшість на сьогодні працюють у середовищі бюджетних обмежень і нестачі, незважаючи на це, в юрисдикції існує можливість створити вільні, необмежені, орієнтовані на попит умови, з урахуванням збереження в ОНПД упевненості і довіри свого уряду. Доступні докази дають підстави вважати, що КЦПД, незважаючи на свою належність до системи Міністерства юстиції, має суттєву бюджетну незалежність, як ми побачили у главі «Підзвітність» вище. Постійне збільшення бюджету на правову допомогу з 2012 р. до 2015 р. є важливим показником загальної прихильності уряду до надання правової допомоги.

<sup>165</sup> Див. Звіт НААУ про систему правової допомоги в Україні (Київ, 2015).

## 6.2. Незалежність адвокатів, які надають правову допомогу

У попередній частині цієї глави звіту розглянуто питання незалежності адвокатів, які надають правову допомогу, від Мін'юсту. Утім, питання незалежності виходить за межі цього. Професійний обов'язок надавати неупереджену консультацію і представляти інтереси обвинуваченого клієнта включає незалежність від будь-якого зовнішнього чинника, який може вплинути на представлення інтересів адвокатом. Це може включати сім'ю і друзів адвоката або клієнта, ЗМІ, професійні асоціації, громадські об'єднання та інших заінтересованих сторін у системі юстиції, таких як поліція, прокурори або судді.

Інтерв'ю, проведені під час візитів для збору даних, дали мало доказів істотних загроз незалежності адвокатів, які надають БВПД, під час виконання обов'язків захисту. Складається враження їх абсолютної незалежності від КЦПД, хоча підвищення прозорості призначення адвокатів допомогло б продемонструвати, що вони цілком незалежні від ЦБВПД. Представники професійних асоціацій адвокатів, інтерв'ю з якими були проведені впродовж візитів для збору даних, однозначно переконували, що система БПД, радше за все, посилила їхню незалежність як адвокатів. Однак опитані, включаючи певних суддів, зазначили, що феномен «кишенькових адвокатів», які мали дуже тісні стосунки або з поліцією, або з прокурорами (або з обома), все ще наявний в Україні як серед приватних адвокатів, так і серед адвокатів, які надають БВПД. Хоча вважається, що система розподілу справ ЦБВПД знижує вплив цього явища.<sup>166</sup>

<sup>166</sup> У Дослідженні «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування» було зазначено, що досі існують «кишенькові адвокати», які мають дуже тісні стосунки зі слідчими, і тому працюють радше в інтересах слідчих, ніж клієнтів (с. 53, 56 і 78).

# ДОСЛІДЖЕННЯ І МОНІТОРИНГ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Система правової допомоги призначена служити людям, які потребують правових послуг і не можуть їх собі дозволити. Ці люди повинні бути повноцінними членами суспільства з усіма правами й обов'язками. З метою реалізації цих прав важливо, щоб вони мали доступ до вирішення своїх правових проблем, доступ до правосуддя.

Уряд України прагне гарантувати доступ до правосуддя громадянам України, зокрема, шляхом належного застосування КПК і функціонування системи БПД.

Низкою держав була розроблена система моніторингу з метою контролю за тим, як реалізуються цілі державної політики та як і де виникають проблеми або нові зміни чи інновації. Як збирання, так і дослідження даних дуже важливі для моніторингу, оскільки вони пов'язані між собою. Наприклад, яким чином уряд може впевнитись у належному забезпеченні прав відповідно до встановлених вимог?

---

## 7.1. Збирання даних

Збирання даних важливе для визначення найкращих подальших дій, оскільки емпіричні дані відображають фактичну картину. Збирання даних необхідне уряду, КЦПД, НААУ, організаціям із захисту прав споживачів, громадським об'єднанням та іншим для встановлення, як саме працює система БПД, яка її ефективність і чи досягає вона поставлених цілей.

Збирання, узгодження та аналіз даних та інформації з метою кращого виявлення потреб у правовій допомозі громадян мають дуже важливе значення. Це необхідний перший крок, щоб дослідити, чи відповідає система найкращим чином на потреби громадян.

Шляхом постійного аналізу даних, доступних у системі правової допомоги, КЦПД має змогу відслідковувати попит на правову допомогу і її пропозицію і реєструвати в динаміці потребу адаптувати систему до нових умов таким чином, щоб забезпечити ефективний моніторинг досягнення цілей закону. Для органів, що відповідають за формування політики, політиків та інших заінтересованих сторін у нинішній системі юстиції збирання і дослідження даних може стати корисним джерелом інформації. Факти і показники дають обґрунтування під час дебатів (як у більшості держав) щодо бюджету на систему правової допомоги і заходів, вжитих для скорочення витрат, з одночасною підтримкою рівня якості поточної системи.

Безперервний моніторинг наявної системи важливий для оцінки питання, чи досягає КЦПД цілей системи БПД належним чином, з метою надання клієнту необхідного вирішення його юридичних проблем і гарантування належної якості послуг, які надаються в межах системи. Також однією з цілей системи БПД є відслідковування розвитку пропозиції правових послуг, що, вочевидь, має значення з огляду на дохід від адвокатської діяльності.



Ключове питання – як забезпечити належний доступ до правосуддя для кожного громадянина та отримати відомості про те, хто має доступ до правових послуг і який найкращий спосіб ефективного управління цими послугами в інтересах громадян.

У межах інформаційної системи самої системи БПД вже доступно багато інформації, і вона вже використовується для досягнення певних цілей, зокрема, НААУ, дослідниками і, власне, КЦПД.

Дані КЦПД, безумовно, дуже важливі. Тут є відомості про те, як використовується правова допомога, однак їх можна краще використати для розробки державної політики і перевірки. Також вони не надаються у впорядкованому вигляді. Наприклад, слід звернути увагу на консолідацію регіональної статистики.

Зв'язок між певними елементами системи (поліція, слідчі, прокурори, адвокати, суди, КЦПД) недостатній. Існують різні дані про призначення адвокатів, відсутні фактичні (достовірні) дані про затриманих осіб та осіб під арештом від відповідних органів, від слідчих про провадження, які вони передають до суду тощо. Це може спричинити проблеми, такі як затримку призначень адвокатів або навіть їх скасування. Також відсутні будь-які докази того, що заяви про надання правової допомоги були подані належним чином. Обробка заяв про надання правової допомоги не здійснюється відповідно до визначеного формату. Ймовірність того, що інформація буде втрачена, якщо заява була здійснена телефоном, дуже висока.

### Рекомендація 7.1

Обмін електронними даними між відповідними сторонами/органами кримінальної юстиції вимагає подальшого розвитку з метою вдосконалення цих проваджень, для підвищення оперативності провадження та якості процесів. Цю інформацію слід зберігати належним чином з метою забезпечення її упорядкованості для подальшого використання.

### Рекомендація 7.2

Ураховуючи надмірний обсяг роботи з документами, складність процесів, адміністративні процедури, які вимагають великих витрат часу і ресурсів тощо, запровадження консолідованої внутрішньої електронної системи управління інформацією в найкоротший термін – це ключовий елемент загальної адміністративної ефективності системи БПД, необхідний для належного розподілу проваджень, процесу звітності адвокатів і накопичення статистичних даних системи.

## 7.2. Дослідження

Регулярні та ефективні збирання й аналіз уже доступних даних про надання правової допомоги і даних від поліції та інших органів, які здійснюють затримання, органів розслідування, прокуратури і судів дають змогу проводити моніторинг і оцінку ефективності та впливу наданої правової допомоги. Це дає підстави для виявлення передового досвіду, розробки покращень і нових підходів.

Рекомендовано розробити систему моніторингу, розраховану на довгострокову перспективу, яка б охоплювала весь ланцюжок інформації про кримінальне провадження щодо всіх стадій і всіх інституцій, таких як органи, що здійснюють затримання, органи розслідування, суди та система правової допомоги.

Система моніторингу повинна забезпечувати щорічне представлення інформації щодо тенденцій розвитку. Таким чином вона надасть інструмент для державної політики, яка ґрун-

тується на доказовій базі, й основу для подальших покращень. Щорічний аналіз даних дасть змогу відслідкувати певні тенденції і схеми.

Тому існує потреба у більш комплексному підході до збирання та аналізу даних у межах системи кримінальної юстиції, який, на жаль, відсутній у майже всіх інституціях кримінальної юстиції. Більше того, узгодження дій між ними неналежне.

### Рекомендація 7.3

Рекомендовано розробити в системі БПД методику і показники для збирання й аналізу даних. Сюди повинні входити відповідні дані системи кримінальної юстиції з метою можливості визначення в системі рівня задоволення потреб у правовій допомозі. Це зробить можливим накопичення важливої інформації про функціонування системи кримінальної юстиції і слугуватиме джерелом для органів влади для покращення державної політики або практики. Щорічний аналіз даних дасть змогу відслідкувати певні тенденції та моделі.

### Рекомендація 7.4

Постійна група для проведення моніторингу є найкращою гарантією безперервної діяльності. Необхідно створити консультативний комітет за участі всіх заінтересованих сторін. Усі суб'єкти/інституції кримінальної юстиції повинні бути відданими розвитку належної та ефективної системи моніторингу.

# ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

## Глава 2. Доступність безоплатної вторинної правової допомоги

- 2.1. Слід мінімізувати адміністративне навантаження у процесі роботи зі зверненнями за правовою допомогою. Нормативну базу варто вдосконалити, щоб вона чітко визначала осіб, які мають право на БПД, стала простішою і зрозумілішою для одержувачів правової допомоги. Цього можна досягти шляхом того, щоб окремий і об'єднаний закон про правову допомогу цілісно й одноманітно охоплював усі відповідні аспекти правової допомоги та гарантій, уникаючи таким чином плутанини в законодавстві.
- 2.2. Закон про БПД або відповідні підзаконні акти слід змінити, щоб внести уточнення щодо того, чи надається правова допомога протягом усього провадження, чи ні; необхідно також розробити чіткий порядок надання правової допомоги, якщо вона не забезпечується протягом усього провадження.
- 2.3. Суб'єкти кримінальної юстиції, зокрема, поліція, прокуратура, суди та система правової допомоги, повинні докласти спільних зусиль, щоб гарантувати надання правової допомоги будь-якому підозрюваному/обвинуваченому з моменту затримання, до першого допиту поліцією, як це передбачено законодавством України та практикою ЄСПЛ. Це може включати, серед іншого, розробку (й, у відповідних випадках, оновлення) підзаконних актів, які б забезпечували ранній доступ до адвоката, для кожної відповідної інституції. Необхідне також автоматичне оформлення всіх затриманих підозрюваних/обвинувачених і своєчасне інформування РЦБВПД про необхідність призначити адвоката. Крім того, в інтересах суспільства, поліції та адвокатів притягнення до відповідальності виключно винуватих осіб та запобігання виключенню з доказів показань, що були отримані без адвоката з моменту затримання і до першого допиту в поліції («принцип Салдуза»). Отже, слід організувати навчання цьому принципу та наслідкам його порушення серед усіх відповідних заінтересованих сторін.
- 2.4. У Законі про БПД повинні бути зазначені строки, протягом яких можна оскаржувати рішення щодо правової допомоги, і порядок, якого необхідно дотримуватися. Різні положення щодо звернень за правовою допомогою, які на цей час містять різні статті Закону про БПД, можна було б перенести в єдиний набір положень, що включатимуть перегляд та оскарження.
- 2.5. Існує необхідність у покращенні порядку надання під час затримання інформації (усної та письмової) в поєднанні із записом розмови, щоб громадськість і адвокати були впевнені, що особам належно повідомлено про їхні права. Чим частіше це робитиметься, тим більше людей буде обізнано про свої права на інформацію та дієвий захист. З цією метою також можна використовувати доступність первинної правової допомоги у кримінальних справах.
- 2.6. Було б корисно, щоб різні інституції системи кримінальної юстиції збирали та обробляли статистичні дані, використовуючи аналогічні показники, щоб можна було порівнювати дані про правову допомогу зі статистичними даними правоохоронних органів і судів, і таким чином знати відсоток кримінальних справ (проваджень), у яких необхідно було надати правову допомогу, і відсоток фактичних одержувачів правової допомоги, а також причини будь-яких можливих розбіжностей.

### Глава 3. Призначення та заміна адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу

- 3.1. У кожному РЦБВПД необхідно створити та оприлюднити правила призначення адвокатів для надання БВПД. Порядок, розроблений у Полтавському центрі, можна ефективно використовувати як приклад. Ці правила повинні включати опис того, як створюються графіки чергування, а також порядок призначення чергових адвокатів. Ці правила повинні бути простими і ґрунтуватися на легких у застосуванні та об'єктивних критеріях. Якщо система хоче використовувати досвід і спеціалізацію адвокатів під час процедури призначення, можна порадити вести спеціальні списки адвокатів для окремих категорій справ.
- 3.2. Встановлення рівномірного розподілення справ не повинно бути самоціллю, оскільки система надання правової допомоги повинна насамперед керуватися інтересами одержувачів правової допомоги, а не забезпеченням рівномірності навантаження на адвокатів. Отже, РЦБВПД повинні не прагнути забезпечити рівномірне розподілення справ між адвокатами, а стежити, аби не було надмірної диспропорції у завантаженості адвокатів, та втручатись у разі виникнення явної диспропорції.
- 3.3. Рекомендовано чітко визначити принцип безперервності захисту в Законі про БПД та/або Стандартах якості.
- 3.4. Система надання правової допомоги повинна продовжити оцінювати кожен запит про призначення адвоката на окрему процесуальну дію, зроблений на підставі статті 53 КПК, перед кожним призначенням адвоката і, де це не суперечить закону, відмовляти у такому призначенні, якщо воно є не виправданим або використовується як зловживання. Для системи надання правової допомоги також доцільним було б ініціювати проведення періодичних обговорень щодо використання статті 53 КПК з усіма суб'єктами кримінальної юстиції як на всеукраїнському, так і на місцевому рівнях, з метою подолання будь-яких зловживань.
- 3.5. Наполегливо рекомендовано, щоб система кримінальної юстиції вела та оприлюднювала статистику щодо кількості підозрюваних/обвинувачених, яких представляють адвокати, а також кількості тих, які відмовились від свого права на адвоката із зазначенням причин відмови та зазначенням етапів провадження. Ця статистика дасть змогу, в тому числі, системі надання правової допомоги оцінити ступінь задоволення потреб у правовій допомозі.
- 3.6. Необхідно внести зміни до підзаконних актів, запровадивши чіткий порядок заміни адвокатів, які надають БПД, у тому числі через неякісні послуги. Комісії з якості повинні мати повноваження рекомендувати замінити адвоката, який надає БПД, за результатами звернення від ЦБВПД, зробленого у зв'язку з питаннями за межами повноважень центру, або за скаргою отримувача БПД, переданою центром. Таку рекомендацію повинно супроводжувати відповідне обґрунтування. Рекомендовано, однак, щоб ЦБВПД мали повноваження приймати рішення щодо заміни адвоката. Також бажано, щоб рішення про заміну адвоката підлягало оскарженню (наприклад, до КЦПД). Суди повинні також мати змогу рекомендувати ЦБВПД замінити адвоката, який надає БПД, шляхом винесення мотивованої ухвали.
- 3.7. До законодавства необхідно внести зміни з метою надання органам з надання правової допомоги можливості заміни адвоката з технічних причин, зокрема, у випадку об'єднання проваджень або їхнього передання до іншого регіону. Органи розслідування та суд повинні повідомляти ОНПД про те, що адвокати, які надають правову допомогу, явно не забезпечують ефективний захист.

- 3.8. Система БПД повинна збирати та вести статистику не лише щодо загальної кількості замін адвокатів, а й конкретизувати причини такої заміни. Це дасть змогу системі аналізувати ситуацію та робити відповідні висновки.

## **Глава 4. Контроль / управління якістю надання правової допомоги**

- 4.1. Кожен етап відбору оцінюється окремо, хоча форма оцінювання показує, що за весь конкурс виставляється загальна оцінка. Рекомендовано після кожного конкурсу проводити аудит результатів з метою встановлення оцінки на кожному етапі, а також визначення демографічних показників на кожному етапі. Це сприятиме прозорості. Слід також проводити аудит коефіцієнтів успішності в межах регіону чи з порівнянням між регіонами, з тим, щоб регіональні комісії з відбору або відповідні ЦБВПД пізніше коментували ці статистичні дані.
- 4.2. Необхідно більш чітко визначити цілі системи відбору. За даними з форм КЦПД має встановлюватися, які адвокати (а) подають заявки на конкурс і (б) зазнають невдачі на кожному етапі. Крім того, КЦПД повинен оприлюднювати результати аудиту після кожного проведення відбору.
- 4.3. Відповідальність за строки проведення конкурсних відборів, а також за їхній зміст повинна бути перекладена з Міністерства на КЦПД.
- 4.4. Продовжити проведення каскадного навчання, знайти додаткове фінансування для навчання, сприяти проведенню зустрічей із суддями, прокурорами та поліцією задля обговорення питань стосовно виконання функції захисту.
- 4.5. Відновити проведення опитування щодо ефективності тренінгів після завершення навчання за допомогою опитувальників для відгуків.
- 4.6. Заохотити НААУ до співпраці з КЦПД щодо виконання Меморандуму про співпрацю та, зокрема, щоб курси системи БВПД могли отримати акредитацію адвокатури, як це було у 2013 р.
- 4.7. Передбачити правило, відповідно до якого Міністерство не повинен бути залучений до навчання працівників центрів з надання БВПД, хоча прийнятним було б цільове фінансування навчання від Міністерства та Міністерства фінансів України.
- 4.8. Стандарти якості необхідно переглянути і включити додаткові положення, наприклад, про збирання доказів і підготовку до допиту свідків; судові органи повинні бути залучені до переліку зацікавлених сторін, з якими будуть проведені консультації щодо перегляду.
- 4.9. Знайти фінансування для надання МЯ можливості проводити більше спостережень за роботою адвокатів у суді і проводити більше інтерв'ю з клієнтами.
- 4.10. Ефективний моніторинг якості роботи адвокатів, які надають БВПД, і дотримання ними Стандартів якості вимагає фахової оцінки матеріалів справи клієнта, на додачу до наявних способів оцінювання якості, таких як спостереження в суді та інтерв'ю з клієнтами, які проводять МЯ. Це буде ще більш актуальним, якщо Україна перейде на систему фіксованої оплати. Експертам не відомі жодні вимоги українського законодавства або професійної етики, які забороняли би незалежним адвокатам переглядати матеріали справ, особливо закритих справ, якщо клієнт надав письмову згоду на їх огляд, за умови дотримання конфіденційності, з метою забезпечення якості. Не існує підстав для того,

щоб такими незалежними адвокатами не могли бути і МЯ, які є досвідченими захисниками у кримінальних провадженнях. Дійсно, можна очікувати, що, радше за все, до фахових оцінювачів будуть входити МЯ з відповідним досвідом. Як наслідок, КЦПД слід розглянути можливість включення відповідного положення в кожну заяву про надання правової допомоги (так, як це було зроблено в Шотландії), яку заявник повинен підписати для надання дозволу на перегляд матеріалів його справи незалежними адвокатами на предмет перевірки дотримання Стандартів якості. Якщо це буде запроваджено, незалежні адвокати повинні пройти навчання з питань тлумачення Стандартів якості та узгодженої схеми оцінки, щоб зменшити кількість розбіжностей у підході серед оцінювачів. Одна з найбільших переваг цього виду фахового оцінювання – це те, що оцінювачі надають відгуки адвокатам і, таким чином, з часом підвищують якість БПД.

## **Глава 5. Оплата і звітність суб'єктів надання правової допомоги**

- 5.1. Система оплати адвокатам повинна мотивувати їх надавати належний захист будь-якому клієнту, який утримується під вартою, навіть якщо це передбачає нічну поїздку або роботу на вихідні чи святкові дні. Слід забезпечити стимули для адвокатів, щоб вони представляли інтереси клієнтів у віддалених місцевостях. Необґрунтовано низька оплата за правову допомогу не дасть адвокату можливості належним чином підготуватись і надати ефективний захист клієнту, який має право на правову допомогу, що може призвести до порушення права на захист.
- 5.2. Необхідно спростити нинішню дуже деталізовану систему оплати, яка вимагає багато часу й істотно обтяжує адвокатів, а також ЦБВПД. Система оплати має бути прозорошою і більш зрозумілою для адвокатів, які повинні мати можливість самостійно обчислити винагороду, яку вони отримують. Один із методів спрощення системи оплати – це замінити нинішню систему на систему фіксованої оплати. У багатьох європейських країнах ми можемо спостерігати розвиток системи фіксованої оплати, яка забезпечує в середньому належну винагороду, яка може бути більшою або меншою, проте в середньому обґрунтованою. Набагато краще запровадити нову, менш складну систему, замість внесення (незначних) змін до поточної системи. Це також дасть змогу зменшити витрати на довгу перевірку документів, які можна спрямувати безпосередньо на надання послуг. Ефективна, підкріплена документами програма забезпечення якості сприятиме запровадженню системи фіксованої оплати.
- 5.3. Бажано розглянути врегулювання можливості оплати певних додаткових дій, які повинен вчинити адвокат для того, щоб ефективно виконати свої обов'язки в межах змагального процесу: проведення судово-медичної експертизи, відрядження адвоката до інших регіонів країни для збирання доказів тощо.
- 5.4. Слід розглянути можливість звільнення від обкладання податком винагороди адвокатів за правову допомогу, щоб прирівняти оплату правової допомоги до оплати державних послуг.

## Глава 6. Незалежність системи безоплатної вторинної правової допомоги

- 6.1. Виглядає так, що існує необхідність більш детального роз'яснення правових відносин між КЦПД і Кабінетом Міністрів України та Міністерством юстиції України шляхом:
  - (а) підкреслення незалежності поточної діяльності КЦПД і його директора від Кабінету Міністрів України і Міністерства юстиції України, з одночасним дотриманням підзвітності перед Кабінетом Міністрів і парламентом;
  - (б) призначення наглядової або консультативної ради, членів якої обирають шляхом вільної, відкритої, прозорої та справедливої процедури публічного призначення з подальшим затвердженням Міністерством юстиції України. Членів ради, вочевидь, слід обирати серед різних груп заінтересованих сторін і представники однієї групи не повинні складати більше ніж чверть складу. Експерти не підтримали моделі ради, більшість якої становлять 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.
- 6.2. Слід ужити заходів для посилення незалежності директора КЦПД. Наприклад, директора КЦПД слід призначати з урахуванням особистих якостей відповідно до незалежної процедури публічного призначення з остаточним затвердженням Кабінетом Міністрів України, і строк перебування на посаді директора КЦПД повинен бути визначений Законом про БПД. У ньому також повинні бути визначені підстави і порядок усунення з посади директора КЦПД.
- 6.3. Роль Мін`юсту в поточному управлінні та діяльності системи БВПД слід зменшити, наприклад:
  - 6.3.1. шляхом усунення Мін`юсту від відповідальності визначати, коли слід проводити конкурси з відбору адвокатів, які надають БВПД;
  - 6.3.2. шляхом усунення Мін`юсту від відповідальності визначати порядок і елементи цього конкурсу.
- 6.4. Дуже важливо, щоб зовнішні сили (з боку уряду, Мін`юсту, поліції, прокуратури, НААУ) не могли втручатись у розподіл органами з надання правової допомоги доручень на надання БПД серед адвокатів. Слід розглянути можливість внесення змін до нормативних актів про призначення адвокатів з метою прямого закріплення заборони зовнішнього втручання у процес призначення.

## **Глава 7. Дослідження і моніторинг безоплатної вторинної правової допомоги**

- 7.1. Обмін електронними даними між відповідними сторонами/органами кримінальної юстиції вимагає подальшого розвитку з метою вдосконалення цих проваджень, для підвищення оперативності провадження та якості процесів. Цю інформацію слід зберігати належним чином з метою забезпечення її упорядкованості для подальшого використання.
- 7.2. Ураховуючи надмірний обсяг роботи з документами, складність процесів, адміністративні процедури, які вимагають великих витрат часу і ресурсів тощо, запровадження консолідованої внутрішньої електронної системи управління інформацією в найкоротший термін – це ключовий елемент загальної адміністративної ефективності системи БПД, необхідний для належного розподілу проваджень, процесу звітності адвокатів і накопичення статистичних даних системи.
- 7.3. Рекомендовано розробити в системі БПД методику і показники для збирання й аналізу даних. Сюди повинні входити відповідні дані системи кримінальної юстиції з метою можливості визначення в системі рівня задоволення потреб у правовій допомозі. Це зробить можливим накопичення важливої інформації про функціонування системи кримінальної юстиції і слугуватиме джерелом для органів влади для покращення державної політики або практики. Щорічний аналіз даних дасть змогу відслідкувати певні тенденції та моделі.
- 7.4. Постійна група для проведення моніторингу є найкращою гарантією безперервної діяльності. Необхідно створити консультативний комітет за участі всіх заінтересованих сторін. Усі суб'єкти/інституції кримінальної юстиції повинні бути відданими розвитку належної та ефективної системи моніторингу.





## Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні

Проект впроваджується Радою Європи та фінансується урядом Данії

Офіс Ради Європи в Україні  
вул. Іллінська, 8, під'їзд 7, поверх 5  
Тел.: +38 044 425 60 01 вн. 108, 117, 121  
Факс: +38 044 425 60 01 вн. 111  
[www.coe.int/web/kyiv](http://www.coe.int/web/kyiv)  
[www.coe.int/en/web/criminal-justice-reform](http://www.coe.int/en/web/criminal-justice-reform)

UKR

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства закону. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.