



**НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ**

04071, м. Київ, вулиця Ярославська, будинок 6, 5-й поверх,
тел.: (044) 392-73-71, факс: (044) 392-73-70
info@unba.org.ua www.unba.org.ua

**СИСТЕМА БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ:
ПОТОЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇЇ
РЕФОРМУВАННЯ**

**ЗВІТ,
підготовлений Національною асоціацією адвокатів України,
затверджений рішенням Ради адвокатів України №125 від 13.11.15р.**

**КИЇВ
Листопад 2015**

ЗМІСТ:

Мета Звіту.....	3
Вступне слово.....	3
Стислі висновки.....	4
Звіт Національної асоціації адвокатів України.....	6
I. Поточний стан системи безоплатної правової допомоги в Україні.....	6
А). Коротка передісторія питання та огляд існуючого законодавства.....	6
Б). Основні проблеми, які наразі існують в системі БПД.....	8
II. Удосконалення системи БПД в Україні.....	13
Висновки.....	15

МЕТА ЗВІТУ

Метою цього Звіту є негайне привернення уваги уряду України, громадянського суспільства та міжнародної спільноти до критичної ситуації, яка склалася в Україні в існуючій системі надання безоплатної правової допомоги, та необхідності її реформування.

ВСТУПНЕ СЛОВО

Частина 1 статті 59 Конституції України передбачає, що кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, така допомога надається безоплатно.

2 червня 2011 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про безоплатну правову допомогу» (далі Закон). Метою цього Закону є визначення змісту права на отримання безоплатної правової допомоги, порядку реалізації цього права, підстав та порядку надання безоплатної правової допомоги, державних гарантій безоплатної правової допомоги та інші питання, що стосуються надання безоплатної правової допомоги.

З моменту набрання чинності цим Законом минуло більше чотирьох років. На сьогоднішній день застосування Закону і практика надання безоплатної правової допомоги на сьогоднішній день засвідчили, що чинний закон містить багато недоліків, а система безоплатної правової допомоги є неефективною, бюрократичною й такою, що порушує як права людини, так і професійні права та гарантії адвокатів. Система безоплатної правової допомоги в Україні у сучасному її вигляді становить реальну загрозу для незалежності адвокатури, а також судової влади та верховенства права.

Підготовлений Національною асоціацією адвокатів України звіт детально розглядає ці загрози та виклики, а також пропонує шляхи щодо реформування управління системою безоплатної правової допомоги.

Даний звіт створено на основі аналізу існуючих нормативно-правових актів України, статистичних даних, взятих з офіційних джерел, інформації, що міститься у вільному доступі, а також на основі безпосереднього опитування ряду представників адвокатської спільноти, в тому числі представників центральних і регіональних органів адвокатського самоврядування, і в результаті опитувань та отримання інформації від осіб, яким надавалась безоплатна правова допомога. Всі цифри, законодавство, статистика та інша інформація зазначені в цьому звіті наводяться станом на 18 жовтня 2015 року.

СТИСЛІ ВИСНОВКИ

Відповідно до Конституції України та міжнародно-правових зобов'язань держава повинна гарантувати право на безоплатну правову допомогу, яка у випадках, передбачених законом, має надаватися безоплатно.

У липні 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про безоплатну правову допомогу», створивши систему безоплатної правової допомоги під управлінням Міністерства юстиції. Однак ця система не в змозі захистити основні права людини обвинувачених осіб, підриває незалежність адвокатури, створює або сприяє створенню умов для корупції і становить загрозу для адвокатури, судової незалежності і верховенства права в країні.

Ані чинний Закон «Про безоплатну правову допомогу», ані передбачена ним система безоплатної правової допомоги не узгоджуються з Конституцією та міжнародними зобов'язаннями України. Практика надання безоплатної правової допомоги в Україні не закріплює принцип вільного вибору захисника і створює дискримінацію осіб за матеріальною та майновою ознакою. Водночас, система безоплатної правової допомоги наразі не передбачає жодних критеріїв для надання такої допомоги малозабезпеченим особам, не встановлюються часові рамки для перевірки фінансового стану особи, і в результаті правова допомога надається всім, хто її обирає, без урахування фінансового статусу особи. Крім того, щоб прискорити або вплинути на кримінальне провадження, може бути використано Кримінальний процесуальний кодекс, аби змусити обвинувачених осіб користуватися безоплатною правовою допомогою, навіть якщо вони її не потребують чи не бажають її отримати. Існують також проблеми із заміною адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, що може призвести до відмови у справедливому і швидкому судовому розгляді. Врешті-решт, численні повідомлення свідчать про те, що чинна система призвела до корупції та зловживань, у тому числі до затримок в наданні адвоката з безоплатної правової допомоги, примусового надання безоплатної правової допомоги, вимог додаткових платежів з боку адвокатів і вибіркового розподілу справ державними посадовцями.

Закон «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та міжнародні стандарти закликають, до незалежності адвокатської діяльності, як професійної діяльності, у тому числі її незалежності від держави. Проте нинішня система безоплатної правової допомоги в Україні створила для держави можливість мати домінуючу роль у кримінальному провадженні шляхом призначення прокурора і адвоката. Принцип адвокатської таємниці порушується через доступ державних посадовців до матеріалів справи; існують проблеми з оплатою праці призначених державою адвокатів системи безоплатної правової допомоги; має місце розподіл справ серед адвокатів державними посадовцями і надмірні адміністративні та звітні вимоги для адвокатів. Існують також питання, пов'язані з оплатою праці адвокатів, які у відсотковому співвідношенні є значно меншою сумою, ніж бюрократичні витрати та витрати на управління системою.

Свободу адвокатської діяльності також підірвано створенням в системі безоплатної правової допомоги додаткового непрозорого тестування і відбору адвокатів, незважаючи на той факт, що функція тестування і «ліцензування» адвокатів здійснюється адвокатурою, якій і належить ця юридична функція. Нинішня система також сприяла розподілу професійних адвокатів на тих, які надають безоплатну правову допомогу, і тих, хто її не надає. Крім того, у держави існує можливість впливати на значну кількість адвокатів системи безоплатної правової допомоги, які обирають представників на З'їзд адвокатів України, які, в свою чергу, обирають представників до Вищої ради юстиції,

Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суддів України та Кваліфікаційної комісії прокурорів. Таким чином, держава отримала неналежний і домінуючий вплив не лише на адвокатуру, але також й на ці установи, які є вкрай важливими для існування верховенства права і незалежності судової влади в Україні.

Враховуючи таку незадовільну ситуацію з системою безоплатної правової допомоги в Україні, існує нагальна необхідність її реформування шляхом передачі державою функції управління системою безоплатної правової допомоги до компетенції незалежного органу, з широким залученням адвокатури як незалежної конституційної інституції, таким чином усуваючи можливості для тиску і втручання з боку держави в професійну діяльність адвокатів.

У центрі цих реформ є запропонована модель безоплатної правової допомоги, яка передбачає фінансування системи державою в особі Міністерства фінансів, при тому що оперативний контроль і забезпечення її функціонування буде забезпечуватись лише адвокатурою, а державу в цій функції може бути представлено, наприклад, інститутом Омбудсмена. Ця нова модель безоплатної правової допомоги забезпечить ефективно і прозоре використання коштів, що надходять до системи безоплатної правової допомоги, повагу до прав людини та дотримання професійних прав і гарантій адвокатів на справедливій, прозорій та недискримінаційній основі.

ЗВІТ НАЦІОНАЛЬНОЇ АСОЦІАЦІЇ АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

I. Поточний стан системи безоплатної правової допомоги в Україні.

A). Коротка передісторія питання та огляд існуючого законодавства.

Закон «Про безоплатну правову допомогу»

Відповідно до пункту "с" частини 3 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі "ЄКПЛ") кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя. Відповідно до частини 1 статті 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно.

На виконання цього положення Конституції України, міжнародно-правових зобов'язань, які взяла на себе Україна при ратифікації ЄКПЛ, і рекомендацій Ради Європи, 2 червня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про безоплатну правову допомогу"¹ (далі - "Закон про БПД"), який набув чинності 9 липня 2011 року. Метою цього Закону є, зокрема, визначення змісту права на безоплатну правову допомогу (далі – «БПД»), порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання БПД, державні гарантії, що стосуються БПД, тощо. Закон передбачає як *первинну*, так і *вторинну* БПД.

Первинна БПД - це вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Вона включає такі види правових послуг, як забезпечення доступу до правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації².

Суб'єктами права на первинну БПД є всі особи, що перебувають під юрисдикцією України, а суб'єктами її надання є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, а також спеціалізовані установи³.

Вторинна БПД - це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Вона включає такі види правових послуг, як захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на вторинну БПД, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру⁴.

Закон визначає широке коло суб'єктів, які мають право на отримання вторинної БПД: особи, середньомісячний сукупний дохід сім'ї яких є нижчим суми прожиткового

¹ Доступно на <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/print1426243728721122>

² Стаття 7 Закону про БПД.

³ Статті 8 і 9 Закону про БПД.

⁴ Стаття 13 Закону про БПД.

мінімуму; діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; безпритульні діти; діти, які можуть стати або стали жертвами насильства в сім'ї; особи, до яких застосовано адміністративне затримання чи арешт; особи, які відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважаються затриманими; особи, стосовно яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою; особи, в 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 або обмеження волі; біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту; ветерани війни; особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань; особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку; особи, реабілітовані відповідно до законодавства України, а також громадяни держав, з якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, 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.

Суб'єктами надання вторинної БПД в Україні є центри з надання вторинної БПД (далі – «центри БПД»), які є регіональними відділеннями Координаційного центру з надання правової допомоги (далі – «Координаційний центр»), та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають вторинну БПД⁵. Управління системою надання БПД та її фінансування законом покладено на державу в особі Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України⁶.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»

5 липня 2012 року було ухвалено Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»⁷ (далі – «Закон про адвокатуру»), який визначає правові засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні.

У Законі про адвокатуру передбачено, що адвокатура України є недержавним самоврядним інститутом, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом. З метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів та вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування⁸.

Зокрема, Законом про адвокатуру передбачено створення Національної асоціації адвокатів України (далі – «НААУ») - недержавної некомерційної професійної організації, яка об'єднує всіх адвокатів України (близько 30 тис. осіб) та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування⁹.

⁵Стаття 15 Закону про БПД.

⁶Статті 27 та 28 Закону про БПД.

⁷Доступно українською мовою на <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> та англійською мовою на <http://en.unba.org.ua/assets/uploads/legislations/pologennya/law-of-ukraine-on-the-bar-and-practice-of-law-new.pdf>.

⁸Стаття 2 Закону про адвокатуру.

⁹Стаття 45 Закону про адвокатуру.

Б). Основні проблеми, які наразі існують в системі БПД

З моменту набуття чинності Законом про БПД пройшло більше чотирьох років. Нижче наводиться короткий опис низки проблем і питань, які виникли в рамках нині існуючої системи БПД. Ці питання розподілено на ті, що порушують права людини (як правило, обвинувачених осіб), ті, що порушують професійні права і свободи адвокатів (і адвокатури в цілому) в Україні, а також на питання про вартість та утримання системи БПД. З огляду на ці проблеми необхідно внести відповідні поправки до Закону про БПД і докорінно змінити систему.

Порушення основних прав людини

Одним з головних недоліків Закону про БПД є те, що він *не закріплює принцип вільного вибору особою захисника*, що не відповідає статті 59 Конституції України, а також пункту «с» частини 3 статті 6 ЄКПЛ. Так, відповідно до статті 19 зазначеного Закону саме *центр БПД* приймає рішення про надання такої допомоги та призначає особі захисника. Таким чином, особу, щодо якої пред'явлене кримінальне обвинувачення і якій надається БПД, фактично позбавлено права на вільний вибір захисника, що не узгоджується з Конституцією України та ЄКПЛ.

Крім того, Закон безпосередньо сприяє *дискримінації за матеріальною та майновою ознакою*, що є порушенням статті 14 ЄКПЛ (заборона дискримінації), взятої в поєднанні зі статтею 6 § 3 (с). Особи, які мають фінансові ресурси, мають можливість вільно обрати собі адвоката за своїм вибором (тобто, укласти з ним угоду про надання правової допомоги), тоді як ті, хто таких ресурсів не має, не мають вибору та змушені погодитись на адвоката, який їм *на свій вибір* надасть (призначить) центр БПД.

Водночас, до цього часу в Законі про БПД *не встановлені критерії надання БПД* малозабезпеченим громадянам та не встановлено часові рамки для перевірки матеріального стану особи, яка притягується до кримінальної відповідальності. У результаті така правова допомога, як правило, надається за бюджетні кошти кожному без винятку та без урахування його майнового стану¹⁰.

НААУ також звертає увагу на той факт, що наразі існуюче кримінально-процесуальне законодавство України за певних обставин дозволяє судові *змусити обвинуваченого користуватися адвокатом БПД*, незалежно від фінансового стану обвинуваченого. Навіть якщо особа має всі фінансові можливості заплатити за юридичну допомогу і найняла декількох адвокатів, котрим довіряє, органи слідства чи суд можуть у певних випадках призначити (і призначають) такій особі адвоката БПД, аби прискорити провадження, а в деяких випадках і вплинути на провадження (наприклад, під час обрання запобіжного заходу у вигляді утримання під вартою)¹¹.

¹⁰ Центри БПД відмовляються співпрацювати з адвокатурою - приклад Запорізького регіону (<http://unba.org.ua/news/726-news.html>).

¹¹ В одному показовому випадку заможна особа була заарештована і постала перед суддею для пред'явлення звинувачення. Особа найняла кількох адвокатів для отримання захисту. Судове засідання тривало протягом багатьох годин, перш ніж було оголошено перерву. Під час цієї перерви суддя зв'язався з центром БПД, який надав адвоката, він відразу ж погодився з усім, а особі було обрано запобіжний захід у вигляді утримання під вартою, за відсутності команди її адвокатів.

Дуже недавні і резонансні приклади цієї практики включають арешти олігарха Геннадія Корбана, адвокатів котрого було позбавлено доступу до нього, а його захист під час постанови перед суддею був здійснений адвокатом БПД, та колишнього міністра юстиції Олени Лукаш, яку було затримано, та до якої було

Іншою проблемою є неможливість заміни адвоката БПД у певних випадках і подальше затягування кримінального провадження. Так, якщо адвокат БПД не може з'явитися до суду (наприклад, знаходиться у відпустці або в іншому населеному пункті), центр БПД не може замінити його іншим адвокатом, як це зазвичай відбувається в адвокатів, які діють за угодою з клієнтом. Відповідно до статті 24 Закону про БПД адвоката БПД може бути замінено в разі хвороби, неналежного виконання ним своїх зобов'язань за умовами договору, недотримання ним порядку надання БПД або виключення з Реєстру адвокатів, які надають БПД. В усіх інших випадках особа фактично залишається без захисника та чекає, доки призначений їй адвокат не зможе повернутися до виконання своїх обов'язків, що, в свою чергу, призводить до невинуватого затягування кримінального провадження¹². Така затримка фактично може призвести до порушення права обвинуваченого на розумні строки провадження, передбаченого статтею 6 ЄКПЛ.

Нарешті, останнім часом надходять численні повідомлення про осіб, які постраждали від корупційних практик нинішньої системи БПД. Приклади такої корупції включають вимоги від адвокатів БПД укладати приватні додаткові угоди для більш ефективного представлення інтересів клієнта (оскільки винагорода держави за надавану БПД не є достатньою), вибіркоче призначення адвокатів в більш вигіршні або прибуткові справи, призначення судами адвокатів БПД без потреби і без згоди, затримки в прибутті адвокатів БПД, тощо¹³.

Порушення професійних прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності

Багато положень Закону «Про адвокатуру» неодноразово підкреслюють, що адвокатська діяльність є незалежною професійною діяльністю, у тому числі незалежною від держави¹⁴. Однак така незалежність порушується, оскільки адвокати БПД вимушені розголошувати адвокатську таємницю щодо клієнтів чи справ, коли вони надають певні документи посадовим особам системи БПД. Наприклад, центри БПД вимагають від адвокатів надання в якості доказів документів, необхідних для отримання винагороди за надання БПД, і які можуть містити адвокатську таємницю. В результаті, низка осіб з системи БПД (наприклад, керівники та посадовці центрів БПД, серед яких багато люстрованих прокурорів, колишніх співробітників правоохоронних органів та інших осіб) отримують доступ до матеріалів, на які розповсюджується адвокатська таємниця. Це є порушенням законодавства України та міжнародних стандартів¹⁵.

застосовано утримання під вартою протягом двох місяців після того, як було призначено адвокатів БПД для представлення її інтересів на початкових етапах провадження.

¹² Див., наприклад, Суперечності та протиріччя системи БПД – приклади судді А. Іванова (<http://unba.org.ua/assets/uploads/news/publikacii/ivanov-bpd-protyrichya.pdf>, с. 1).

¹³ Продовжують надходити повідомлення про постраждалих від системи БПД - Ганна Колесник (<http://unba.org.ua/news/655-news.html>); Переворот системи БПД в Україні (<http://unba.org.ua/news/711-news.html>); Недбайлива система БПД - історія від адвоката Тараса Ламаха (<http://unba.org.ua/news/721-news.html>); До КДКА Чернігівської області надходять скарги на адвокатів БПД (<http://unba.org.ua/news/712-news.html>); Незалежність адвокатури - вимога європейської спільноти - В.о. Голови Ради адвокатів Чернігівської області Володимир Тасун (<http://unba.org.ua/news/710-news.html>); Кількість постраждалих від державної допомоги (БПД) зростає (<http://unba.org.ua/news/650-news.html>); Від діяльності Центру з надання БПД постраждав підліток (<http://unba.org.ua/news/681-news.html>); Інваліди по зору отримали відмову у допомозі Координаційним центром БПД (<http://unba.org.ua/news/680-news.html>); Волонтер Олег. Нова історія постраждалого від діючої системи БПД (<http://unba.org.ua/news/663-news.html>).

¹⁴ Пункт 2 частини 1 статті 1, частина 1 статті 4, частина 1 статті 5, частина 1 статті 11 та пункт 1 частини 1 статті 44 Закону про адвокатуру.

¹⁵ Наприклад, Основні принципи ООН щодо ролі юристів, Туринські принципи професійної поведінки професійних юристів в 21 столітті, тощо.

Управління системою БПД державою через Міністерство юстиції також зробило свій внесок у здійснення *неналежного впливу на розподіл справ* серед адвокатів БПД. Адвокати БПД отримують дуже різний доступ до справ, які призначаються їхніми відповідними центрами БПД, що було виявлено і в скаргах, які отримала НААУ, і в інформації щодо призначення справ, яка є у вільному доступі. Наприклад, в середньому адвокат системи БПД має близько 10 справ на рік. Однак лише за три місяці (в період з 01.01.2013 по 31.03.2014) у Чернівецькій області адвокат Л. отримала 73 доручення, а адвокат Н. – лише одне; у Дніпропетровській області: адвокат С. - 170 доручень, а адвокат Т. – одне; у Одеській області: адвокат П. - 237 доручень, а адвокат Ч. – одне; а у Полтавській області: адвокат М.Я. - 451 доручення, а адвокат М.Д. – одне¹⁶.

Адвокати підтверджують, що доручення надаються центрами в ручному режимі: одним дають цікаві і доходні доручення, іншим – важкі, але малодоходні¹⁷. В Україні не важко уявити собі сценарій, в якому від того, як адвокат поводитиметься чи діятиме в рамках наданих державою справ, прямо залежатимуть його шанси на подальші призначення. Таким чином, подібний процес призначення справ призвів до державного впливу та контролю над адвокатами БПД, і до свого роду «одержавлення» кримінального процесу, в якому держава наразі представлена стороною обвинувачення (прокурором) та стороною захисту (адвокатом БПД, контрольованим державою), що йде всупереч з базовими міжнародними нормами та не є припустимим в будь-якій правовій державі.

Для адвокатів системи БПД також існує потенційна *загроза незалежності у зв'язку з оплатою їхньої праці*. Оплата праці таких адвокатів наразі знизилася порівняно з тим, якою вона була на початку, та в цілому є дуже невеликою (наразі – 1,2 дол./год.), особливо після вирахування всіх податків. Повідомляється також про те, що Державне казначейство часто робить відповідні перерахування коштів із запізненням. Недостатня чи надана із затримкою винагорода в кращому випадку призводить до більшої залежності адвокатів від держави, а в гіршому – до корупції.

Нарешті, існуючі *вимоги щодо звітності адвокатів системи БПД є складними та забюрократизованими*, а тому вимагають перегляду і спрощення. З метою отримання винагороди за свою роботу адвокати БПД повинні надавати до центрів БПД значну кількість підтверджуючих документів, здійснювати складні розрахунки. Такі вимоги до адвокатів системи БПД є надмірними та такими, що заважають їм займатися своєю безпосередньою роботою та виконувати безпосередній обов'язок (забезпечувати право на захист), а також потенційно створюють можливість більшого контролю з боку державних посадовців, які керують системою. Так, адвокати БПД часто не звертаються за отриманням винагороди, що також підтримує гіпотезу про корупційну практику, коли між адвокатом БПД та особою, яка отримує БПД, укладається додаткова угода.

Тиск держави на адвокатуру та загрози для незалежності адвокатської діяльності

Викликом для незалежної адвокатури є система допуску адвокатів до системи БПД через створення *додаткових, непрозорих конкурсів з відбору адвокатів*. Така практика не лише хибна, але й фактично є формою державного регулювання та навіть вибіркового контролю над тим, яким адвокатам дозволяється практикувати в системі БПД. Це є неприпустимим, оскільки всі адвокати вже пройшли підготовку та показали свою кваліфікацію під час

¹⁶Громадський контроль за бюджетними коштами на безоплатну правову допомогу: куди насправді йдуть кошти? (<http://unba.org.ua/assets/uploads/news/post-revis/2015.09.15-presentation.pdf>, с. 14). Див. також: Центри БПД відмовляються співпрацювати з адвокатурою - приклад Запорізького регіону (<http://unba.org.ua/news/726-news.html>).

¹⁷Переворот системи БПД в Україні (<http://unba.org.ua/news/711-news.html>).

складання кваліфікаційного іспиту. Крім того, якість їхньої роботи має оцінювати кваліфікаційно-дисциплінарна комісія, а не чиновники з Мін'юсту. Така система вочевидь вступає в протиріччя з принципом саморегулювання адвокатури та адвокатської діяльності, її незалежності від держави та недискримінації при користуванні правом на здійснення адвокатською діяльністю¹⁸.

Намір держави збільшити кількість адвокатів БПД також створює реальну загрозу для майбутньої незалежності адвокатської діяльності, а також можливість домінування держави над адвокатурою. Так, держава оголосила про свій намір збільшити кількість адвокатів БПД до 15 тисяч - фактично половини з усіх існуючих в Україні адвокатів. В Україні з'їзд адвокатів України є найвищим органом адвокатського самоврядування, який складається з адвокатів, обраних їхніми колегами на регіональному рівні. З'їзд призначає трьох членів Вищої ради юстиції¹⁹, по одному члену дисциплінарної і кваліфікаційної палат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України²⁰ та одного члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів²¹. Через вплив на значну частку від всіх адвокатів через систему БПД держава має вплив і навіть контроль в процесі призначення представників до цих органів, які є вкрай важливими для існування верховенства права та незалежності судової влади в Україні. Навіть зараз, ще до запланованого збільшення кількості адвокатів БПД, адвокати БПД повідомляють НААУ, що їх викликав голова регіонального центру БПД і просив певним чином проголосувати на з'їзді або взагалі не ходити на такі вибори.

Також існує загроза для існування адвокатури, яка витікає з *відмежування адвокатів БПД від інших адвокатів*. Ця обставина призвела до фактичного розколу адвокатури України на дві частини: на незалежних адвокатів та адвокатів з надання БПД. Такий розподіл шкодить НААУ як професійній організації, яка об'єднує всіх адвокатів України, та створення якої - на виконання державою своїх зобов'язань перед Радою Європи - адвокатська спільнота незалежної України чекала близько 20 років.

Недостатнє та непрозоре використання коштів

Управління системою БПД показало, що *кошти з Державного бюджету України та інших джерел (включаючи міжнародних донорів) використовуються неефективно та нераціонально*, на шкоду громадянам України та в цілому громадянам, які сплачують податки до Державного бюджету, а також міжнародним спонсорам, які надають кошти на систему БПД. Користуючись наявними у вільному доступі даними, НААУ нещодавно провела громадський моніторинг ефективності діяльності Координаційного центру та регіональних центрів БПД²². НААУ вважає низку цифр в статистиці та приклади витрат такими, що викликають занепокоєння та сумніви.

Наприклад, кількість працівників центрів БПД щороку непропорційно збільшується. Так, якщо у 2013 році в центрах БПД працювало 125 осіб, в 2015 році ця цифра сягала вже 581 особу, яку заплановано збільшити до 3500²³. Те ж саме можна сказати і про оплату їхньої праці, яка сягнула у 2015 році 17 725 215 грн. (близько 832 560 дол. США за курсом Національного банку України), порівняно з 4 773 007 грн. (близько 224 190 дол. США) в

¹⁸Там само. Див. також Рекомендацію Rec(2000)21 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо свободи здійснення юридичної професії.

¹⁹Стаття 54 Закону про адвокатуру та адвокатську діяльність.

²⁰Стаття 102 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

²¹Стаття 74 Закону України «Про прокуратуру».

²²Громадський контроль за бюджетними коштами на безоплатну правову допомогу: куди насправді йдуть кошти? (див. вище).

²³Там само, сс. 4 і 5.

2013 році. Іншими словами, у 2014 році майже половина бюджету системи БПД була витрачена на утримання центрів БПД та їхніх посадовців²⁴. Крім того, Кабінет Міністрів України нещодавно зменшив фінансування роботи адвокатів системи БПД, збільшивши при цьому фінансування бюрократичного апарату цієї системи²⁵. Ці суми слід також розглядати в світлі нещодавнього тендеру на реконструкцію приміщення Координаційного центру, на що було виділено приблизно 25 057 638 грн. (близько 1 176 967 дол. США)²⁶.

²⁴Переворот системи БПД в Україні (див. вище).

²⁵ Розпорядження КМУ від 13 жовтня 2015 р. № 1070-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству юстиції на 2015 рік (<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248556490>).

²⁶Громадський контроль за бюджетними коштами на безоплатну правову допомогу: куди насправді йдуть кошти? (<http://legalaid.gov.ua/images/tenders/20150715%20plan%20DZ.compressed.pdf>, с. 1).

II. Удосконалення системи БПД в Україні

З огляду на зазначені вище проблеми, які існують в системі БПД в Україні, існує нагальна потреба в її реформуванні. Така реформа буде на користь прав людини, професійних прав та гарантій адвокатів і, в кінцевому рахунку, на користь платників податків та міжнародних донорів, чий внесок у БПД буде витратитися більш ефективно, прозоро і підзвітно.

Деякі з основних проблем, які пов'язані з порушеннями прав обвинувачених, винагородою адвокатів і витратами державних коштів, потенційно можуть бути вирішені шляхом реформування існуючої системи. Однак фундаментальні питання підпорядкування адвокатури і потенційної загрози для незалежності судової влади та верховенства права в Україні можуть бути вирішені лише шляхом усунення державного контролю від надання БПД. Тому, на думку НААУ, необхідно докорінно змінити нинішню систему БПД і створити нову модель надання БПД та її адміністрування.

У відповідь на численні проблеми, описані в цьому звіті, Комітет законодавчих ініціатив щодо адвокатської діяльності при НААУ нещодавно ініціював збір пропозицій від адвокатської спільноти для того, щоб внести поправки до Закону про БПД²⁷. Ці пропозиції систематизуються по окремих напрямках, зокрема, пропозиції, які стосуються процедури звітності, перевірки якості надання БПД, рівного доступу до роботи в системі БПД, а також по напрямках, пов'язаних з адмініструванням і утриманням системи БПД. Після завершення цього процесу НААУ запропонує удосконалений проект закону про БПД, який буде потім представлений на розгляд до парламенту.

Хоча всі деталі залежать від збору та систематизації пропозицій від адвокатської спільноти, наразі передбачається, що така модель включатиме створення юридичної особи публічного права (наприклад, Фонду правової допомоги), яка буде заснована державою, але *управлятиметься* незалежно від неї адвокатською спільнотою та *фінансуватиметься* державою та зовнішніми донорами і спонсорами, у тому числі приватним сектором. Цей фонд розробить чіткі критерії, за якими особа матиме право на отримання БПД, при цьому буде забезпечено, щоб така допомога не надавалася всім підряд, як зараз, а лише соціально вразливим категоріям осіб, які насправді її потребують.

Фонд правової допомоги буде контролюватися радою, яка повинна очолюватися незалежним адвокатом, обраним в ході вільних і відкритих виборів на встановлений строк. Рада в більшості складатиметься з представників адвокатури і в меншості – з представників від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмена) і представника Міністерства фінансів. Рада матиме секретаріат з невеликою кількістю співробітників, які відповідатимуть за її функціонування. Такий склад ради, створений за зразком інших успішних прикладів в регіоні, зможе забезпечити як повагу до прав людини, так і незалежність адвокатури, в тому числі адвокатів БПД, від держави.

Передбачається, що кожен адвокат матиме право без будь-яких додаткових тестувань або перевірки кваліфікації, добровільно надавати БПД. Адже зрештою в Україні саме адвокатура покликана захищати права людини, в тому числі захист від держави; при цьому адвокатура веде Єдиний реєстр адвокатів України²⁸. Щоб мати право брати участь у справах БПД, адвокатуві просто потрібно буде надати попередню інформацію до Реєстру, що він бажає надавати БПД, по яких саме справах та в які періоди часу. Такий підхід

²⁷НААУ розпочало збір пропозицій для зміни закону про «БПД» (<http://unba.org.ua/news/668-news.html>).

²⁸Стаття 17 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

допоможе забезпечити реалізацію вільного вибору захисника на конкурентних засадах, оскільки особа зможе вибрати собі захисника зі списку адвокатів, згенерованого правоохоронними органами з Реєстру. Адвокати, які бажатимуть надавати БПД, також матимуть можливість регулярно підвищувати свою кваліфікацію через участь у різних заходах (семінарах, тренінгах, конференціях, форумах, тощо), які будуть організовуватися вищими та регіональними органами адвокатського самоврядування.

ВИСНОВКИ

Система надання безоплатної правової допомоги, яка наразі існує в Україні, є недосконалою і не гарантує важливі основні права людини, яка її потребує. Недоліки в законодавстві та практиці надання БПД створили можливість недопустимого тиску і контролю на адвокатів зі сторони держави. Існуюча модель БПД створює серйозні корупційні ризики та загрожує незалежності української адвокатури. З огляду на це пропонується невідкладно змінити існуючу систему БПД на систему, яка забезпечить ефективно і прозоре використання коштів, що надходять до системи безоплатної правової допомоги, повагу до прав людини та дотримання професійних прав і гарантій адвокатів на справедливій, прозорій та недискримінаційній основі.