



РІШЕННЯ № 33

**Щодо звернень до Президента України, Голови Верховної Ради,
Голови Комітету Верховної ради України з питань правової політики,
Прем'єр-Міністру України, Міністра юстиції України про повернення
проектів Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів
щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та
підвищення якості її надання», зареєстрованого 19.02.2021 року за №5107
та зареєстрованого 09.03.2021 року за №5107-1 на доопрацювання
або їх відкликання (відхилення)**

«31» березня 2021 року

м. Київ

Рада адвокатів України зазначає, що в експертному висновку від 23 грудня 2008 року, складеному щодо проекту Закону України "Про безоплатну правову допомогу" (Спільна програма Ради Європи та Європейської Комісії) наголошується, що не було враховано суттєві зауваження, наслідком чого є суттєве звуження ролі органів адвокатського самоврядування у питаннях надання безоплатної правової допомоги (надалі за текстом - БПД). Зазначено, що Урядові органи можуть забезпечувати, фінансувати чи організовувати безоплатну правову допомогу, але надаватися така допомога має лише незалежними адвокатами, які діють у складі незалежних адвокатських об'єднань.

Негативна тенденція щодо суттєвого звуження ролі органів адвокатського самоврядування у питаннях надання БПД продовжується до цього часу, доказом чого є поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради

України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання», зареєстрованого 19.02.2021 року за № 5107 та проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання», зареєстрованого 9.03.2021 року за № 5107-1.

Рада адвокатів України, акцентує увагу, що зазначені законопроекти не узгоджувалися із Національною асоціацією адвокатів України.

Даними проектами запропоновано Закон України «Про безоплатну правову допомогу» доповнити статтю 6-2 «Оцінювання якості надання безоплатної правничої допомоги», яка передбачає впровадження механізму незалежного оцінювання якості наданої адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги з використанням інструменту рецензування (“peer review”) шляхом утворення Міністерством юстиції України комісії з незалежного оцінювання якості надання безоплатної вторинної правничої допомоги.

Передбачається, що Положення про комісію та її кількісний склад, механізм проведення незалежного оцінювання якості надання безоплатної вторинної правничої допомоги з використанням інструменту рецензування (“peer review”), порядок проведення комісією конкурсного відбору адвокатів-експертів для проведення зазначеного оцінювання затверджуються Міністерством юстиції України. Розмір та порядок оплати послуг адвокатів-експертів з оцінювання якості надання безоплатної вторинної правничої допомоги встановлюється Кабінетом Міністрів України.

За Проектом механізм проведення оцінювання якості надання БПД працівниками центрів з використанням інструменту рецензування (“peer review”) визначається Координаційним центром з надання правничої допомоги. Механізм моніторингу якості надання безоплатної правничої допомоги також визначається Координаційним центром з надання правничої допомоги.

Рада адвокатів України зазначає, що це вже друга спроба протягом останніх двох років запровадити контроль з боку державних органів за професійною діяльністю адвокатів всупереч положенням міжнародного та національного законодавства, основоположних принципів здійснення адвокатської діяльності, визначених в Конституції України, Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в Основних положеннях про роль адвокатів (прийнятих VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року), у Кодексі поведінки Європейських адвокатів (прийнятому на пленарній сесії Ради адвокатських асоціацій та правових товариств Європи), а також всупереч висновків, наведених в рішеннях Європейського суду з прав людини, які стосуються забезпечення державою права на захист.

Попередній проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги дітей та осіб з інвалідністю та підвищення якості її надання» з аналогічними пропозиціями був зареєстрований за № 2704 від 28.12.2019р., але 14 березня 2020 р. відкликаний після категоричних заперечень з боку Національної асоціації адвокатів України.

Національна асоціація адвокатів України не надавала і не надасть згоди на впровадження подібного механізму контролю за якістю надання адвокатами професійної правничої допомоги у будь-якому вигляді.

В попередньому проекті передбачалось, що за потреби Міністерства юстиції України можуть утворюватися такі ж регіональні комісії з відповідною спеціалізацією, що є підзвітними і підконтрольними комісії. Пропонувалося внести зміни до ст.ст. 25, 48, 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», вилучити із компетенції регіональних Рад адвокатів право створювати постійні діючі комісії з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної правової допомоги.

У поданому Проекті про внесення таких змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не зазначено. Однак, у випадку прийняття запропонованих Проектом змін, комісії регіональних Рад адвокатів

будуть фактично позбавлені своїх повноважень, в них відпаде потреба навіть без внесення змін до спеціального Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

На даний час відповідно до ст. 25 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» оцінка якості, повноти та своєчасності надання адвокатами БПД здійснюється утвореними для цієї мети Радами адвокатів регіонів комісіями за зверненнями центрів з надання БПД. При цьому, при всіх регіональних радах адвокатів створені та успішно діють такі постійні комісії.

Рішенням Ради адвокатів України від 15.12.2017 р. № 281 у новій редакції затверджено Положення про ці комісії. Жодних питань з приводу їх функціонування з боку регіональних центрів не виникало.

Так, Комісія є колегіальним органом, самостійною у прийнятті рішень, в своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність", Законом України "Про безоплатну правову допомогу", Стандартами якості надання безоплатної вторинної правової допомоги (затвердженими спільно з Координаційним центром) та іншими нормативно-правовими актами.

Завданням Комісії є здійснення оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами БПД безоплатної вторинної правової допомоги - за зверненням центрів в межах конкретного доручення та з урахуванням погодженої позиції з клієнтом відповідно до Стандартів якості надання безоплатної правової допомоги. Комісія здійснює діяльність у формі засідань, які проводяться не рідше одного разу на два місяці. У разі необхідності засідання Комісії може бути проведено у режимі відео-конференції. Комісія має широкі повноваження для об'єктивного та неупередженого розгляду доручення і прийняття необхідних заходів у разі виявлення недоліків.

У разі прийняття рішення про невідповідність дій/бездіяльності адвоката Стандартам якості надання безоплатної правової допомоги комісія має право надавати рекомендації адвокату щодо підвищення якості надання БПД; вносити

пропозиції щодо розірвання договору з адвокатом про надання БПД або виключення його з реєстру адвокатів, які надають БВПД; звертатися із заявою до КДКА регіону щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Пояснювальні записки до проектів Закону взагалі не містять інформацію про такі постійно діючі при регіональних Радах адвокатів комісії з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами БПД, діяльність яких не пов'язана з виділенням державних бюджетних коштів. У пояснювальних записках до обох проектів відсутня інформація про будь-які недоліки в роботі таких комісій, які негативно впливають на перевірку якості надання безоплатної правової допомоги.

Координаційний центр є державною установою, належить до сфери управління Міністерства юстиції України, а тому, апріорі не може вирішувати питання щодо внесення пропозицій відносно складу комісій з оцінювання діяльності адвокатів, які надають БПД. В таких комісіях не має жодної потреби. Доступ призначених органом державної влади членів комісії (незалежно від наявності у них статусу адвоката), а також інших осіб, коло яких неможливо визначити, до адвокатських досьє, навіть за наявності згоди клієнтів, є неприпустимим та грубим порушенням гарантій адвокатської діяльності як адвокатів, так і їх клієнтів. За таких умов, є велика вірогідність неправомірних дій недобросовісних членів комісії.

До того ж не виключено, що зазначена у проекті узгоджена згода клієнта може бути отримана зовсім не демократичним шляхом.

Запропонований механізм оцінювання якості роботи адвокатів потребує значного додаткового фінансування із державного бюджету, у чому не має жодної необхідності, адже робота комісій при Радах адвокатів регіонів забезпечується коштами органів адвокатського самоврядування.

Рецензування якості надання правової допомоги адвокатом з використанням інструменту рецензування (“peer review”) комісією, склад якої затверджується Міністерством юстиції України за поданням Координаційного

центру з надання правової допомоги, **суперечить основоположному принципу незалежності адвокатури від державних органів влади**, закладеному у Конституції України, міжнародному та національному законодавству, що регламентують діяльність адвокатів та органів адвокатського самоврядування.

За ст.131 -2 Конституції України для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура, незалежність якої гарантується державою. Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються виключно законом (Законом України « Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Відповідно до ст.1 вищезазначеного Закону (редакція якого відповідає ст.131- 2 Конституції України), адвокатська діяльність - незалежна професійна діяльність. Адвокатське самоврядування це гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом. Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність. Адвокати, що надають безоплатну правову допомогу, не є виключенням із цього правила.

Не може прийматися до уваги посилання на те, що введення Концепції «peer review» спрямоване на підвищення якості надання правової допомоги, оскільки ці питання урегульовані Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», відповідно до ч.3 ст.2 Закону з метою забезпечення високого професійного рівня адвокатів та вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування.

Запропонована концепція суперечить положенням ст.4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», які передбачають, що адвокатська діяльність здійснюється на принципах конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів.

За положеннями ст.22 цього ж Закону адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту

адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт звертався до адвоката, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності. Особи, винні в доступі сторонніх осіб до адвокатської таємниці або її розголошенні, несуть відповідальність згідно із законом.

Рада адвокатів України наголошує, що за умови прийняття вищезазначених змін неможливо буде навіть встановити повне коло осіб, винних в доступі сторонніх осіб до адвокатської таємниці.

Також, запропоновані зміни суперечать положенням ст.23 профільного Закону (гарантії адвокатської діяльності), якими забороняються втручання і перешкоди здійсненню адвокатської діяльності; забороняється вимагати від адвоката, його помічника, стажиста, особи, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, надання відомостей, що є адвокатською таємницею. З цих питань зазначені особи не можуть бути допитані, забороняється проведення огляду, розголошення, витребування чи вилучення документів, пов'язаних із здійсненням адвокатської діяльності.

Запропонована концепція суперечить Основним положенням про роль адвокатів (прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року), згідно яких юридична допомога і конфіденційність у процесі її здійснення мають бути гарантовані для осіб, які перебувають в ув'язненні; затриманій, заарештованій або поміщеній в тюрму особі мають бути забезпечені необхідні умови, час і засоби для зустрічі або комунікацій й консультацій з адвокатом без зволікань, перешкод і цензури, з повною їх конфіденційністю. Такі консультації можуть бути за межами чутності уповноважених посадових осіб.

Згідно Основних положень, Уряди зобов'язані визнавати і додержувати конфіденційності комунікацій і консультацій між адвокатом і клієнтом в

рамках відносин, пов'язаних з виконанням адвокатом своїх професійних обов'язків.

Україна вибрала курс інтеграції з Європейським Союзом. Запропонована концепція суперечить положенням Кодексу поведінки Європейських адвокатів (прийнятий на пленарній сесії Ради адвокатських асоціацій та правових товариств Європи (РААПТЕ) 28 жовтня 1988 року (з наступними змінами).

У Кодексі визнано, що подальший розвиток інтеграції в рамках ЄС і Європейського Економічного Простору, розширення міжнародної діяльності адвокатів спричинили необхідність розробки загальних правил, застосовних до діяльності адвокатів, незалежно від того, до якої адвокатської асоціації чи правового товариства вони входять.

Запропоновано, щоб положення, викладені в цьому Кодексі були визнані в якості висловлення консенсусу всіх адвокатських асоціацій ЄС та Європейського Економічного Простору, були якомога швидше прийняті як такі, що підлягають виконанню, відповідно до процедур, що регулюють міжнародну діяльність адвокатів, існуючих у межах будь-якої держави окремо. Адвокат зобов'язаний дотримуватися правил адвокатської асоціації або правового товариства, членом якого він є.

Запропонована Концепція суперечить наступним принципам, задекларованим у Кодексі :

- **Принципу незалежності** (ст.2.1.1.Кодексу). Наголошується, що багато завдань, які виконуються адвокатом, вимагають його абсолютної незалежності і відсутності будь-якого впливу на нього, пов'язаного, зокрема, з тиском ззовні. Ця незалежність є такою ж необхідною для довіри до судового провадження, як і неупередженість судді. Адвокату варто уникати будь якого ущемлення його незалежності і не поступатися професійними стандартами заради інтересів клієнта, суду або інших осіб;

- **Принципу конфіденційності** (ст.2.3.Кодексу). Особливість професії адвоката полягає в тому, що він отримує від клієнта відомості, які той не стане повідомляти будь-якій іншій особі, а також іншу інформацію, яку йому слід

зберігати конфіденційною. Довіра може виникати лише за умови наявності конфіденційності. Конфіденційність є першорядним і фундаментальним правом та обов'язком адвоката. Зобов'язання адвоката щодо конфіденційності відповідає інтересам відправлення правосуддя, а також інтересам клієнта. Тому він має право на спеціальний захист з боку держави. Адвокат зобов'язаний зберігати конфіденційними всі відомості, які стали йому відомими в процесі здійснення професійної діяльності. Обов'язок дотримання конфіденційності не обмежений в часі.

Адвокат зобов'язаний вимагати дотримання конфіденційності від колег та співробітників, а також від будь-яких інших осіб, залучених ним у процесі надання професійних послуг.

Контроль за якістю роботи адвокатів, що надають БПД з боку створеної державним органом комісії, не відповідає жодній правовій системі сучасних країн, створює корупційні ризики, вимагає додаткових витрат із державного бюджету, при певних умовах може бути використаний для порушення права на захист окремих осіб та виключення із системи БПД адвокатів, які займають неупереджену принципову позицію.

Адвокати, що надають безоплатну правову допомогу та центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги є рівноправними суб'єктами і всі питання у системі БПД мають вирішуватися за умови попереднього обговорення в робочих групах за участю представників Національної асоціації адвокатів України, Міністерства юстиції України, Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги.

Такий підхід відповідає Основним положенням про роль адвокатів (прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року).

У п. 24 Положень передбачено, що адвокатам має бути надано право формувати самоврядні асоціації для представництва їх інтересів, постійного навчання, перепідготовки й підтримування їх професійного рівня. Виконавчі органи професійних асоціацій здійснюють свої функції без зовнішнього втручання.

Професійні асоціації мають кооперуватися з урядами для забезпечення права кожного на рівний та ефективний доступ до юридичної допомоги, з тим, щоб адвокати були здатні за відсутності недоречного стороннього втручання допомагати своїм клієнтам згідно із законом та визнаними професійними стандартами й етичними правилами (п.25 Положень).

Підготовка проектів щодо змін до чинного законодавства з питань БПД та інших законодавчих актів, які стосуються діяльності адвокатів, без створення робочої групи з представників Міністерства юстиції України та НААУ з метою розробки взаємоприйнятних рішень у межах чинного законодавства, є порушенням принципу незалежності адвокатури.

З метою організації співпраці з Міністерством юстиції України та Координаційним центром при Національній асоціації адвокатів України створено та діє Комітет з питань безоплатної правової допомоги, яким неодноразово ініціювався спільний розгляд багатьох питань і який готовий до подальшої плідної співпраці.

В процесі аналізу дії Закону України "Про безоплатну правову допомогу" та підзаконних нормативних актів, а також проектів Закону, запропонованих Верховній Раді України до розгляду, виявлено чисельні проблеми та ряд серйозних недоліків, що суперечать міжнародному законодавству та мають бути вирішені на законодавчому рівні виключно спільними зусиллями державних органів та органів адвокатського самоврядування шляхом прийняття відповідних змін до Закону України "Про безоплатну правову допомогу".

Рада адвокатів України наголошує, що Національна асоціація адвокатів України у межах укладеного з Міністерством юстиції України Меморандуму завжди готова до співпраці з Координаційним центром у вирішенні будь-яких питань, що можуть виникати у процесі надання адвокатами БПД та роботі комісій з оцінювання при регіональних Радах адвокатів.

Рада адвокатів України, заслухавши Голову Комітету з питань безоплатної правової допомоги при Національній асоціації адвокатів України Дроздова О.М. щодо необхідності направлення звернення до Президента

України, Голови Верховної Ради, Голови Комітету Верховної ради України з питань правової політики, Прем'єр-Міністру України, Міністра юстиції України про повернення проектів Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання», зареєстрованого 19.02.2021 року за № 5107 та зареєстрованого 9.03.2021 року за № 5107-1 на доопрацювання або відхилення (відкликання), врахувавши позицію Голови Ради адвокатів України, Національної асоціації адвокатів України Ізовітової Л.П., а також зауваження та доповнення членів Ради адвокатів України, керуючись статтею 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Положенням про Раду адвокатів України, **вирішила:**

1. Доручити Голові Ради адвокатів України, Національної асоціації адвокатів України Ізовітової Л.П. направити звернення до Президента України, Голови Верховної Ради України, Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, Прем'єр-Міністра України, Міністра юстиції України з приводу:
 - повернення (відкликання, відхилення) проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання», зареєстрованого 19.02.2021 року за № 5107 та проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги та підвищення якості її надання», зареєстрованого 9.03.2021 року за № 5107-1 на доопрацювання або відкликання (відхилення);
 - розроблення, внесення на розгляд парламенту та прийняття законопроекту про надання Радою адвокатів України консультативних висновків щодо законопроектів з питань адвокатури та адвокатської діяльності, у тому числі щодо засад організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні, які мають бути обов'язковими до розгляду у Верховній Раді України.

2. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити на офіційному сайті Національної асоціації адвокатів України.

Голова Ради адвокатів України

/підпис/

Л.П. Ізовітова

Секретар Ради адвокатів України

/підпис/

І.В. Колесников