



ОЦІНКА ДОСТУПУ ДО СИСТЕМИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

ДЛЯ ПРОГРАМИ ООН ІЗ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ
ЗАКЛЮЧНИЙ ЗВІТ

АВТОРИ:

Доктор Річард Карвер,
старший викладач з прав людини та урядування, Університет
Оксфорд Брукс

Катерина Ілікчієва,
кандидатка юридичних наук, адвокатка

Олександр Шульга,
доктор соціологічних наук, керівник дослідницького центру СФЕРА

Звіт підготовлено в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру (UN RPP) за фінансової підтримки Європейського Союзу.

За зміст цієї публікації відповідають виключно автори, та її жодним чином не можна вважати такою, що відображає погляди Програми ООН із відновлення та розбудови миру або Європейського Союзу.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань ґендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).

Програму підтримують одинадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз, Європейський інвестиційний банк, а також уряди Великої Британії, Данії, Канади, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Швеції, Швейцарії та Японії.

Зміст

Вступ та основні висновки	5
1. Дослідницький проєкт та методологія	7
1.1. Передісторія ситуації в Донецькій та Луганській областях	7
1.2. Загальний підхід до проведення дослідження	8
1.2.1. Вивчення документальних джерел	9
1.2.2. Інтерв'ю з ключовими інформаторами	9
1.2.3. Опитування	10
1.2.4. Фокус-групи	10
1.3. Обмеження методології	11
2. Право на правову допомогу в міжнародній практиці	12
3. Право на правову допомогу в європейській практиці	16
3.1. Перевірка матеріального становища	16
3.2. Перевірка правомірності	17
3.3. Обрання адвоката	17
3.4. Якість послуг, що надаються адвокатом	17
3.5. Процедура визначення правомірності отримання правової допомоги	18
3.6. Коли починається процес надання правової допомоги?	18
3.7. Правова допомога в цивільних справах	19
4. Система надання безоплатної правової допомоги в Україні	20
5. Проблеми та результати їх вирішення	24
5.1. Визначення ключових проблем в галузі прав людини в Донецькій та Луганській областях	24
5.2. Перешкоди на шляху до правового захисту	27
5.3. Нерівність перед законом та відсутність відповідальності	29
5.4. Обізнаність про безоплатну правову допомогу	29
5.5. Доступ до безоплатної правової допомоги	32
5.6. Досвід користування безоплатною правовою допомогою	35
5.7. Фінансування безоплатної правової допомоги	37
5.8. Утримання персоналу	40

5.9.	Професійна підготовка персоналу	41
5.10	Приватні адвокати	42
6.	Висновки та рекомендації	47
6.1.	Потенціал	47
6.2.	Доступність	48
6.3.	Адаптивність	49
	Додаток 1: Зразки анкет-опитувальників	51
	Додаток 2: Результати опитування	53
	Додаток 3: Перелік фокус-груп із місцем розташування	61
	Додаток 4: Перелік ключових респондентів-інформаторів за функціями	63

Вступ

Та ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Цей документ є звітом про результати дослідження, спрямованого на оцінювання доступу до системи безоплатної правової допомоги України в Донецькій та Луганській областях на сході країни. Це дослідження було здійснено на замовлення Програми ООН з відновлення та розбудови миру у співпраці з Координаційним центром з надання правової допомоги.

Україна має одну з найбільш розгалужених систем надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги у світі, яка виходить за рамки суворих вимог міжнародного та європейського права. Однак, Донецька та Луганська області й досі зазнають наслідків конфлікту, що триває понад п'ять років, і стикаються з особливими труднощами у сфері надання безоплатної правової допомоги (та інших послуг), не в останню чергу через наявність великої кількості внутрішньо переміщених осіб (далі - ВПО). ВПО автоматично отримують право на отримання безоплатної правової допомоги (далі – БПД), стикаючись зі специфічним колом правових проблем. В ході цього дослідження основна увага приділялася доступності системи надання БПД для всіх тих, хто її потребує, а також якості БПД, що надається з боку співробітників відповідних установ та приватними адвокатами, а також її здатності адаптуватися до нових викликів.

Досліджування проводилося групою дослідників із застосуванням різноманітних методів. Основу дослідження складає опитування певних осіб щодо їх досвіду надання БПД, а також суддів щодо їх сприйняття якості та доступності системи надання БПД. Поряд із цим було проведено серію фокус-групових дискусій за участю широкої громадськості, отримувачів системи надання БПД та осіб, що працюють в громадянських або неурядових організаціях. Окрім цього було проведено понад 30 інтерв'ю з ключовими інформаторами серед співробітників системи надання БПД від національного до місцевого рівнів, адвокатами, суддями та представниками громадянського суспільства. Результати дослідження не претендують на всеосяжність та остаточність, але вони дають детальну та повнішу картину щодо сфери надання БПД в двох областях.

Загальна картина є позитивною, при цьому якість наданої БПД високо оцінюється з боку отримувачів та інших фахівців. Однак оцінки доступності є більш неоднозначними, при чому рівень обізнаності щодо права на БПД (та юридичних прав в більш широкому сенсі) є далеко не таким високим, як вважають працівники центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (далі – БВПД) та бюро з надання безоплатної первинної

правової допомоги (БППД). Частково це пояснюється тим, що система надання БПД є ще доволі молодю, але існують також серйозні матеріальні перешкоди для розширення інформаційно-просвітницької діяльності щодо безоплатної правової допомоги, не в останню чергу через відсутність необхідного транспорту.

Цей звіт завершується комплексом з 15 рекомендацій щодо подальшого розвитку системи надання БПД в Донецькій та Луганській областях, які стисло наводяться в цьому розділі, але більш детально обговорюються на сторінці 46.

Потенціал:

- Створення нових регіональних центрів з надання БВПД в Донецькій та Луганській областях.
- Створення нового місцевого центру з надання БВПД в Донецькій області.
- Збільшення бюджету для фінансування підвищеної зарплатні для працівників центрів з надання БВПД, приведення ставок окладів у відповідність з іншими сферами державної служби.
- Складання особистих планів розвитку для кожного співробітника центрів з надання БВПД.
- Організація більшої кількості очних форм професійної підготовки для фахівців центрів з надання БВПД.

Доступність:

- Забезпечення транспортними засобами центрів з надання БВПД та бюро безоплатної правової допомоги в Донецькій та Луганській областях.
- Збільшення кількості мобільних пунктів з надання БПД.
- Створення місцевої мережі параюристів та організація їх навчання.
- Співпраця з неурядовими організаціями та спільне планування діяльності.
- Вивчення можливостей для надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги в режимі онлайн з використанням мережі інтернет.

Адаптивність:

- Впровадження позитивної політики підбору кадрів з окремих уразливих груп, як-от ромська громада та особи з інвалідністю.
- Подальше врахування ґендерних факторів у всіх видах діяльності з надання БПД.
- Правомірність отримання БПД окремими категоріями громадян.
- Адвокатування щодо розширення кола справ, які можуть розглядатися власними силами.
- Забезпечення регулярного проведення аналізу та оцінювання.

Дослідницький проєкт та методологія

1.1 Передісторія ситуації в Донецькій та Луганській областях

Цей проєкт розроблено в межах Програми Організації Об'єднаних Націй із відновлення та розбудови миру.

Програма ООН із відновлення та розбудови миру спрямована на реагування та пом'якшення наслідків конфлікту й узгоджується із зусиллями уряду України щодо розвитку цільових областей.

Програма складається з трьох компонентів:



01
Компонент I: Економічне відновлення та розвиток інфраструктури



02
Компонент II: Місцеве самоврядування та реформа з децентралізації влади



03
Компонент III: Громадська безпека та соціальна згуртованість

Третій компонент має такі конкретні завдання:

1. Зміцнення **потенціалу регіональних та місцевих органів влади** у сфері планування діяльності з відновлення та надання послуг, що є ґендерно-чутливими, заснованими на широкій участі та відповідають завданням реформи з децентралізації влади та місцевого самоврядування.
2. Посилення **безпеки громад** для людей, які перебувають в постраждалих від конфлікту районах, з приділенням особливої уваги ВПО та приймаючим громадам.
3. Відновлення та зміцнення **соціальної згуртованості** між місцевими органами влади та громадами, включаючи ВПО.
4. Розширення можливостей прихильників **ґендерної рівності** та жінок, які постраждали внаслідок конфлікту з тим, щоб вимагати підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень та витрачання коштів на місцях.

1.2 Загальний підхід до проведення дослідження

Метою цього дослідження є оцінювання ефективності та доступності БПД у двох цільових областях. Мається на увазі оцінювання потенціалу, доступності та адаптивності місцевих центрів із надання БПД. В цьому звіті пропонується оцінка системи надання БПД в контексті національної правової та інституційної бази та відповідно до цих критеріїв. Тут також пропонується застосування найкращих практик в галузі безоплатної правової допомоги, що використовувалися на території двох областей, на національному та міжнародному рівнях. Звіт завершується практичними рекомендаціями для органів влади, відповідних уповноважених осіб та зовнішніх суб'єктів з підтримки та розвитку системи надання БПД в Донецькій та Луганській областях.

Зокрема, в межах дослідження пропонується оцінювання доступності безоплатної правової допомоги на місцевому рівні для маргіналізованих та вразливих груп, а також адаптивності центрів БПД до мінливих умов і вимог місцевого населення. В дослідженні передбачається вирішення наступних питань:

Потенціал:

- **Вивчення спектру послуг**, що надаються системою надання БПД в Донецькій та Луганській областях.
- **Аналіз можливостей** співробітників місцевих центрів БВПД, адвокатів (захисників і представників), що надають БВПД за договорами /контрактами в Донецькій та Луганській областях, щодо надання повної та своєчасної правової підтримки тим, хто її потребує, особливо чоловікам і жінкам, які проживають у віддалених сільських районах.
- **Виявлення існуючих прогалин** у знаннях та необхідних навичках співробітників центрів надання БВПД, які мають бути усунені за допомогою цільових програм з професійної підготовки.
- **Розглядання моделей співпраці** між центрами надання БВПД та неурядовими організаціями (НУО), параюристами та державними установами.

Доступність:

- **Оцінювання наявності та якості** надання електронних послуг, системи надання БПД в Донецькій та Луганській областях.
- **Дослідження доступності** системи надання БПД особам з інвалідністю в Донецькій та Луганській областях.
- **Оцінювання ефективності** інформаційних кампаній та заходів з підвищення обізнаності щодо доступності БПД в Донецькій та Луганській областях.
- **Аналізування наявності доступу** до різних електронних реєстрів і баз даних та їх використання співробітниками центрів безоплатної вторинної правової допомоги.

Адаптивність:

- **Аналізування адаптивності** системи надання БПД до правових потреб місцевого населення (представників приймаючих громад і ВПО).
- **Оцінювання спроможності** центрів і бюро безоплатної правової допомоги реагувати на зміну попиту з боку отримувачів.

Дослідження проводилося з використанням комплексного підходу, який включає в себе опитування провайдерів БПД та деяких інших ключових суб'єктів; обговорення у фокус-групах за участі широкої громадськості, попередніх отримувачів системи надання БПД та інших провайдерів БПД; змістовні якісні інтерв'ю з ключовими експертами, включаючи посадовців з питань надання БПД, адвокатів, суддів, представників правозахисних організацій та інших; а також правові дослідження національних, регіональних та міжнародних стандартів.

Для досягнення цієї мети Програмою ООН із відновлення та розбудови миру зібрано багатопрофільну групу дослідників.

Міжнародний консультант (юрист, історик, соціолог-правознавець) відповідав за проведення дослідження в цілому, розробку його методології на основі технічного завдання Програми ООН із відновлення та розбудови миру, розробку різних інструментів дослідження, аналіз отриманих результатів та підготовку заключного звіту.

Національний спеціаліст з правових питань (юрист) відповідав за теоретичне дослідження національної системи надання БПД та процесу надання БПД в Луганській та Донецькій областях, брав участь у глибинних інтерв'ю та фокус-групах, а також аналіз результатів, отриманих в ході опитування та проведення фокус-групових дискусій.

Національний консультант з питань БПД (юрист) відповідав за забезпечення відповідності дослідження пріоритетам, стратегії, вимогам та планам реалізації Національної системи БПД.

Дослідницький центр «SPHERA» на чолі із соціологом відповідав за проведення опитування, фокус-групових дискусій та здійснення статистичного аналізу.

1.2.1 Вивчення документальних джерел

Національний спеціаліст і національний консультант з правових питань, та міжнародний консультант ретельно проаналізували відповідні документальні джерела від початку проекту. До них належать міжнародні, регіональні та національні тексти правових актів, доповіді, наукові дослідження, оцінки, а також різні якісні та кількісні дані, що надаються відповідними агенціями.

1.2.2 Інтерв'ю з ключовими інформаторами

Фактичну інформацію було зібрано шляхом проведення серії інтерв'ю з ключовими інтерв'юерами. Це особи, які в силу своєї професійної діяльності або конкретного досвіду володіють знаннями з досліджуваних питань. Мета цих інтерв'ю полягає, насамперед, в отриманні скоріше фактичної інформації, аніж «даних» (які потім використовуватимуться у формальних аналітичних процедурах, чи то якісних, чи то кількісних). До того ж, ці інтерв'ю використовувалися для проведення експериментального анкетування під час опитування (див. нижче), виявляючи питання, що були невірно сформульовані або взагалі зайвими, а також питання, яких, навпаки, не вистачало. Опитувальники було доопрацьовано з урахуванням результатів першого етапу ключових інтерв'ю за участю міжнародного консультанта.

Інтерв'ю з ключовими експертами було проведено протягом тижня міжнародним консультантом спільно з національним спеціалістом з правових питань у трьох населених пунктах: Києві, Харкові та Краматорську, починаючи з 22 липня 2019 року. Ці інтерв'ю були направлені на діяльність, відповідно, національних, регіональних та місцевих центрів і бюро

БПД. Серед респондентів були співробітники центрів надання БВПД на всіх рівнях, адвокати (що надають такі послуги, уклавши договір/контракт з центрами надання БВПД, та тими, що не укладали таких договорів), члени неурядових організацій та судді.

Національний спеціаліст з правових питань проводив подальші інтерв'ю з персоналом регіонального центру надання БВПД в Запоріжжі та співробітниками місцевих неурядових організацій, які надають безоплатну правову допомогу, у тому числі в Луганській області.

1.2.3 Опитування

Мета опитування полягала у збиранні даних щодо сприйняття БПД з боку трьох груп: представників регіональних центрів БВПД; представників місцевих центрів та бюро правової допомоги в Донецькій та Луганській областях та місцевих суддів. Відповідно до технічного завдання серед респондентів були 16 суддів (по вісім суддів у Донецькій та Луганській областях), 10 представників регіональних центрів з надання БВПД (по п'ять в Харкові та Запоріжжі) та 60 представників місцевих центрів з надання БВПД (30 в Харкові та 30 в Запоріжжі).

Це опитування стосується суто сприйняття на основі цільової вибірки, тому ні в якому сенсі, з точки зору статистики, не може бути точним відображенням поглядів населення в цілому. Однак, оскільки частка населення, що представляє інтерес для дослідження, є досить великою (принаймні серед провайдерів БПД), отримані висновки матимуть суттєве значення та мають сприяти виявленню невіршених питань щодо доступності та якості надання БПД.

Анкети-опитувальники додаються до цього звіту. Опитування проводилося з використанням системи CAPI (мультимедійна система персонального опитування). Аналіз даних було здійснено дослідницьким центром «SPHERA».

1.2.4 Фокус-групи

Збоку центру «SPHERA» проводилися також фокус-групові дискусії в Донецькій та Луганській областях з метою визначення досвіду учасників та їхнього сприйняття системи надання БПД. Категорії учасників: представники широкої громадськості; особи, що мають досвід отримання БПД; члени НУО та правозахисні групи. Шість фокус-груп належать до останньої категорії (три в кожній області) та вісім з перших двох категорій (чотири в кожній області).

Порядок збору учасників і проведення фокус-групових дискусій є таким:

- 1. Для кожної фокус-групи були набрані вісім респондентів**, а також два додаткових респонденти на той випадок, якщо хтось вибув.
- 2. Для кожної фокус-групи з отримувачами БПД** та представниками широкої громадськості були набрані чотири чоловіка та чотири жінки різних вікових категорій.
- 3. Програмою ООН із відновлення та розбудови миру визначені потенційні учасники з НУО.** Вони не обов'язково розподілялися за статтю чи віком. Були створені дві фокус-групи в Краматорську та одна фокус-група в Маріуполі (Донецька область); дві фокус-групи в Северодонецьку та одна фокус-група в Старобільську (Луганська область).
- 4. Вісім фокус-групових дискусій для отримувачів БПД були проведені в двох містах:** одна в Краматорську та ще одна в Маріуполі, а також дві в сільських районах: одна фокус-група в Мангуші та ще одна у смт. Велика Новосілка (Донецька область); одна фокус-група в

Северодонецьку та ще одна в Старобільську, а також дві фокус-групи у сільських районах: у смт. Станиця Луганська та в смт. Мілове (Луганська область). Ці населені пункти, особливо ті, що розташовані в сільській місцевості, були обрані тому, що там є бюро з надання правової допомоги.

5. Вісім фокус-груп для широкої громадськості були проведені в тих самих великих містах: Краматорськ та Маріуполь в Донецькій області; Северодонецьк та Старобільськ в Луганській області (одна фокус-група в кожній). Водночас 50% фокус-групових дискусій, тобто чотири, проводилися в сільських районах: село Іллінівка та місто Вугледар в Донецькій області, село Нижня Дуванка та місто Попасна в Луганській області (одна фокус група в кожному населеному пункті).

1.3 Обмеження методології

Система надання БПД в Україні - це розгалужена організація, тому це дослідження є стислим викладом, адже зосереджується лише на двох областях. Дослідження здійснювалося також за тими самими обмеженнями, з якими стикаються провайдери правової допомоги та населення в цілому: фокус-групові дискусії повинні були проводитися подалі від місць, які були під загрозою обстрілів.

Фокус-групові дискусії – це корисна методика проведення змістовного якісного дослідження, але будь-які висновки, отримані під час таких обговорень, не є статистично репрезентативними. Опитування співробітників установ з надання БПД є також корисним інструментом, але тут потрібно зауважити наступне: по-перше, учасники опитування не обиралися випадковим чином; по-друге, враховуючи співпрацю з Координаційним центром з надання правової допомоги в рамках цього проекту, цілком можливо, що відповіді учасників обумовлювалися їхніми знаннями, тобто, могли бути менш критичними, ніж фактичні думки респондентів. Але, звичайно, ми не можемо цього знати напевно.

Один з ключових суб'єктів надання БПД – приватні адвокати - не був включений до жодної фокус-групи чи опитування. Це не має суттєвого значення стосовно БПД в межах цивільної й адміністративної юрисдикцій, але все ж таки залишає істотну прогалину, коли йдеться про надання БПД в кримінальних справах. Ми, звичайно ж, отримали досить багато коментарів щодо якості послуг, які надаються адвокатами, проте мали небагато можливостей, щоб почути їхні власні думки.

Змістовні інтерв'ю з ключовими інформаторами забезпечили необхідну основу для інтерпретації висновків, отриманих в результаті проведення фокус-групових дискусій та опитування (а також для ретельного відбирання інструментів дослідження). Але знову ж таки, так само, як і з фокус-групами, вони були лише джерелами корисної інформації та думок і не обов'язково репрезентативними. Ми мали доступ до найвищих рівнів системи надання БПД, на національному та регіональному рівнях, і це дало нам багато інформації. Часові обмеження проекту надали нам лише обмежені можливості для перехресної перевірки цієї інформації на місцевому рівні. Однак нам вдалося заповнити деякі прогалини щодо інших методів дослідження, наприклад, шляхом опитування двох приватних юристів (хоча, звичайно, ми не знаємо, наскільки репрезентативними можуть бути їхні погляди).

2

Право на правову допомогу в міжнародній практиці

Право на правову допомогу є закріпленим на найвищих рівнях міжнародної правозахисної практики. Стаття 14 (3) (d) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права свідчить про те, що в процесі визначення кримінальної відповідальності кожен має право:

бути судженим в його присутності і захищати себе особисто або за посередництвом 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 усякому такому випадку, коли у нього немає достатньо коштів для оплати цього захисника;

Жорсткі рамки міжнародного права не дозволяють уточнювати надалі ці принципи (хоча європейське договірне право та юриспруденція набагато більше деталізує ці права, про що мова піде нижче). У цьому короткому тексті, однак, зазначаються два ключових критерії, що лежать в основі принципу надання правової допомоги в кримінальних справах: **перевірка правомірності** – «коли інтереси правосуддя того вимагають» - та **перевірка матеріального становища** – «коли немає достатньо коштів для оплати цієї допомоги».

В останні роки все більше уваги приділяється важливості безоплатного представництва інтересів у кримінальних провадженнях, не тільки для забезпечення прав, передбачених Статтею 14 МПГПП, алей для забезпечення захисту фізичної недоторканості осіб, позбавлених волі. Комітет ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських чи принижуючих гідність видів поведінки та покарання спільно з Підкомітетом ООН із запобігання тортур наголошують на важливості оперативного звернення до адвоката, як запобіжного методу проти катувань. Цей метод протягом багатьох років відстоюється Європейським комітетом проти тортур (КПТ). Все це було підкріплено науковими дослідженнями, що свідчать про вплив присутності адвоката на запобігання тортурам.¹

Все більше уваги приділяється також конкретним проблемам, з якими стикаються вразливі групи в системі правосуддя. Зокрема, вимоги щодо дітей, які вступають у конфлікт із законом, дещо відрізняються від вимог стосовно дорослих.

У 2012 році Генеральна Асамблея схвалила принципи та керівні настанови щодо доступу до правової допомоги у системі кримінального правосуддя. При цьому зазначалося, що ці

¹ Річард Карвер та Ліза Хендлі «Чи працюють методи запобігання тортурам?» (Ліверпуль, видавництво «Liverpool University Press», 2016).

02. Право на правову допомогу в міжнародній практиці

принципи та керівні настанови розроблені таким чином, щоб їх можна було застосувати до «різноманітних систем кримінального правосуддя», а держави-члени закликалися до того, щоб «прийняти та посилити заходи для забезпечення ефективної правової допомоги у відповідності до духу принципів та керівних настанов...». У вступі до «Принципів та керівних настанов...» надається таке обґрунтування правової допомоги:

Функціонуюча система надання правової допомоги, як частина діючої системи кримінального правосуддя, може скорочувати тривалість утримання підозрюваних у поліцейських дільницях і в слідчих ізоляторах, зменшувати кількість ув'язнених і неправомірно засуджених, переповненість в'язниць та завантаженість судів, а також скорочувати кількість випадків повторного правопорушення та ревіктимізації. Ця система також передбачає захист та охорону прав потерпілих і свідків в процесі кримінального провадження. Правова допомога може надаватися для попередження злочинності шляхом підвищення обізнаності про правові норми.

«Правова допомога» визначається як така, що:

включає в себе правові консультації, допомогу та представництво для осіб, затриманих, заарештованих, позбавлених волі, підозрюваних чи звинувачених у скоєнні злочину, а також для потерпілих та свідків в рамках кримінального провадження. Ця допомога надається безоплатно тим, хто не має достатньо коштів для її оплати, або коли цього вимагають інтереси правосуддя.

Це визначення співпадає із Статтею МПГПП 14 (3)(d) та відповідає тому, що описується в українському законодавстві, як **«вторинна правова допомога»**.

Крім того, «правова допомога» охоплює такі поняття, як юридична освіта, доступ до правової інформації та інших послуг, що надаються особам через альтернативні механізми вирішення суперечок та процеси відновного правосуддя.

А це більше відповідає тому, що в українському законодавстві називається **«безоплатна первинна правова допомога»**.

У розділі «Принципи» підкреслюється важливість незалежності наданого представництва інтересів. Хоча саме держава відповідає за надання правової допомоги, фактичний зміст захисту визначається юристом відповідно до власних професійних критеріїв.

Правова допомога повинна надаватися щодо всіх злочинів, де передбачається покарання у виді позбавлення волі (або смертної кари), а також у інших випадках, «коли інтереси правосуддя того вимагають», тобто знов таки має місце перевірка правомірності надання допомоги. Для дітей правова допомога має надаватися за тими самими або більш сприятливими умовами, ніж для дорослих. Правова допомога дітям повинна регулюватися принципом найкращого забезпечення інтересів дитини, а також бути «доступною, відповідною до віку, міждисциплінарною, ефективною та чутливою до певних правових і соціальних вимог дітей»². Правова допомога має бути доступною для тих, хто належить до «вразливої» групи без дискримінації стосовно «поглядів, національного або соціального походження чи майнового стану, громадянства або місця проживання, народження, освіти чи соціального статусу, або будь-якого іншого статусу».³ До того ж необхідно вживати певних заходів для забезпечення повноцінної правової допомоги жінкам, дітям і групам таких категорій населення:

² «Принципи та керівні настанови ООН щодо доступу до правової допомоги в системах кримінального правосуддя», Нью-Йорк, 2013, Принцип 11.

³ Принцип 6

02. Право на правову допомогу в міжнародній практиці

Літні люди, меншини, особи з інвалідністю, особи з психічними захворюваннями, особи, які живуть з ВІЛ та іншими серйозними інфекційними захворюваннями, наркозалежні особи, корінні народи та населення, особи без громадянства, особи, що шукають притулку, іноземні громадяни, мігранти та трудові мігранти, біженці та внутрішньо переміщені особи. Ці заходи мають бути спрямовані на задоволення особливих потреб таких груп, включаючи ґендерно-чутливі заходи та діяльність, що відповідає окремим віковим категоріям⁴.

Це зобов'язання поширюється й на тих, хто може перебувати в географічно віддалених районах або в економічно несприятливому становищі.

Відповідальність держави полягає в наданні оперативної правової допомоги на всіх етапах кримінального провадження, а також у забезпеченні того, щоб у момент позбавлення волі та до проведення допиту особи були поінформовані щодо своїх прав на правову допомогу та інші процесуальні гарантії, а також щодо наслідків відмови від цих прав. Інформація про доступність правової допомоги має поширюватися серед широкої громадськості.⁵

Держави зобов'язані забезпечувати професійну компетентність постачальників правової допомоги, включаючи права жінок, дітей та інших вразливих груп.⁶ Там, де це доречно, можуть залучатися колеги адвокатів, юридичні університети та громадянське суспільство, а також за рахунок державно-приватного партнерства.⁷

Керівні настанови, схвалені Генеральною Асамблеєю, містять більш конкретну інформацію про те, як принципи можуть бути реалізовані на практиці. У сукупності вони являють собою найбільш прогресивні правові стандарти з надання правової допомоги, хоча й не є обов'язковим законом. Зокрема, ці принципи та керівні настанови:

- **Містять більш широкі критерії щодо права на отримання правової допомоги** на відміну, наприклад, від судової практики Європейського суду з прав людини⁸.
- **Визнають параюристів**, а також широке коло інших суб'єктів у якості постачальників правової допомоги.
- **Визначають важливість ґендерних факторів у наданні правової допомоги.** В рамках керівної настанови №9 рекомендується враховувати «ґендерну проблематику в усіх стратегіях, законах, процедурах, програмах та практиках, що стосуються правової допомоги з метою забезпечення ґендерної рівності та справедливого й рівного доступу до системи правосуддя». Держави повинні прагнути до того, щоб «за необхідністю жінки-адвокатки представляли інтереси жінок-підсудних, обвинувачених та потерпілих»⁹.
- **Заохочують держави надавати правову допомогу потерпілим та свідкам**¹⁰. Інтереси потерпілих і свідків повинні враховуватися на відповідних етапах кримінального провадження.¹¹
- **Підкреслюють важливість інформування громадськості про право на правову допомогу**, а також містять детальні рекомендації щодо того, як держави можуть інформувати громадськість про їхні права.¹²

⁴ Принцип 10

⁵ Принцип 8

⁶ Принцип 13

⁷ Принцип 14

⁸ Див. Принцип 3

⁹ Настанова 9

¹⁰ Принципи 4 та 5

¹¹ Настанови 7 та 8

¹² Настанова 2

02. Право на правову допомогу в міжнародній практиці

Науковці все частіше розглядають ці стандарти як такі, що, за умови необхідних змін, застосовуються до процесу надання правової допомоги у цивільних, адміністративних та кримінальних справах.¹³ Хоча ця практика не підкріплюється позитивним міжнародним правом, існує все ж таки сукупність м'яких правових стандартів, а також Європейський суд з прав людини. Наприклад, Конвенція Комітету ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) містить загальну рекомендацію №33 стосовно доступу до правосуддя, де стверджується, що:

Найважливішим елементом гарантування економічної доступності систем правосуддя для жінок є забезпечення безоплатної або найменш затратної правової допомоги, консультацій та представництва в судових і квазісудових процесах у всіх галузях права [Виділено автором].¹⁴

Рекомендація, викладена в Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, передбачає надання первинної правової допомоги, спрямованої на інформування жінок про їхні права, а також вторинної правової допомоги, що підтримує жінок в реалізації їхніх прав у кримінальних, цивільних та адміністративних провадженнях, в альтернативному вирішенні суперечок і в багатьох правових системах.

Спеціальний доповідач ООН з питань надзвичайної бідності та прав людини також наголосив на важливості правової допомоги для бідних, у цивільних та кримінальних провадженнях.

Правова допомога є:

Надзвичайно важливою для тих, хто живе у злиднях, стикається з численними перешкодами щодо узгодження процедур звільнення під заставу, досудового ув'язнення, судових процесів, винесення вироків та апеляцій. Проте безоплатна правова допомога повинна надаватися не тільки в кримінальних справах, але й у цивільних теж, якщо особи не мають достатніх коштів для оплати правової допомоги, а без такої допомоги вони не зможуть відстоювати свої права.

Спеціальний доповідач зазначив, що:

Відсутність правової допомоги може серйозно зашкодити правам та інтересам осіб, що живуть у злиднях, наприклад, якщо вони не в змозі оскаржити спори щодо оренди житла, рішення про виселення, імміграцію чи притулок, право на отримання соціальних виплат, шкідливі умови праці, дискримінацію на робочому місці чи рішення про опіку над дітьми. Дійсно, виключення окремих категорій позовів зі сфери правової допомоги, як-от житлові або імміграційні процедури, або виключення з представництва до етапу розгляду справи в квазісудовому органі, як-от апеляційні комісії з питань соціального забезпечення та зайнятості, є дискримінацією щодо малозабезпечених.¹⁵

Див. також наступний розділ, що стосується судової практики Європейського суду з прав людини щодо права на отримання правової допомоги по цивільних справах.

¹³ Див., наприклад, Фарзана Актер та Єва Бремс «Принципи та керівні настанови ООН щодо доступу до правової допомоги в системах кримінального правосуддя: Комплексний підхід до правової допомоги», Законодавчий вісник Бангладеш, 16:1 (2016), 1-20.

¹⁴ CEDAW/C/GC/33, від 15 липня 2015 року.

¹⁵ Генеральна Асамблея ООН, доповідь Спеціального доповідача з питань надзвичайної бідності та прав людини, від 9 серпня 2012 року (A/67/278).

03

Право на правову допомогу в європейській практиці

Згідно з Конституцією України, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод є частиною внутрішнього законодавства та в разі виникнення конфлікту має перевагу над внутрішніми правовими нормами.¹⁶ Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», прийнятий у 2006 році, не тільки спрямований на виконання рішень ЄСПЛ, але й встановлює прецедентну практику Страсбурзького суду в якості джерела права для національних судів.¹⁷

Хоча стандарти ООН щодо правової допомоги з'явилися відносно недавно та відображають, як вже було зазначено, зростаючу занепокоєність стосовно захисту прав осіб, позбавлених волі, судова практика ЄСПЛ вже протягом багатьох років розглядає доступ до правової допомоги як найважливіший компонент права на справедливий суд, викладений у Статті 6 Європейської конвенції:

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; (б(3)(с))

Слід зазначити, що в Європейській конвенції, як і в МПГПП, містяться ті ж самі два критерії – перевірка правомірності та матеріального становища.

3.1 Перевірка матеріального становища

ЄСПЛ в цілому постановив, що встановлення грошового порогу для отримання права на правову допомогу є прерогативою національних органів влади.¹⁸ Тягар доведення того, що особа не може дозволити собі оплатити правову допомогу, покладається на самого відповідача, але при цьому не існує ніякого зобов'язання доводити «усіма засобами» свою бідність.¹⁹ Вимога про відшкодування особою витрат на правову допомогу не обов'язково є несумісною зі Статтею б(3), хоча й може бути такою, якщо стягнута сума є надмірною або умови відшкодування є довільними чи необґрунтованими.²⁰

¹⁶ Стаття Конституції 9, п. 1.

¹⁷ Закон від 26.02.2006, № 3477 – IV.

¹⁸ Справа «Сантамброджо проти Італії», ЄСПЛ, рішення від 21.09.2004.

¹⁹ Справа «Пакеллі проти Федеративної Республіки Німеччини», ЄСПЛ, рішення від 25.04.1983,

²⁰ Справа «Х. проти Федеративної Республіки Німеччини», №9365/81, Європейська комісія з прав людини, рішення від 06.05.1982; Справа «Круассан проти Федеративної Республіки Німеччини», ЄСПЛ, рішення від 25.09.1992; Справа «Орлов проти Російської Федерації», ЄСПЛ, рішення від 21.06.2011; Справа «Морріс проти Сполученого Королівства», ЄСПЛ, рішення від 26.02.2002.

3.2 Перевірка правомірності

Ця перевірка означає, що правова допомога має надаватися, якщо цього вимагають «інтереси правосуддя». ЄСПЛ вважає, що існує три фактори, які слід брати до уваги з метою визначення правомірності вимог щодо надання правової допомоги. Усі ці фактори повинні враховуватися разом, але й одного може бути достатньо для визначення правомірності:

- **Серйозність правопорушення та суворість можливого вироку:** навіть короткого терміну позбавлення волі достатньо для того, щоб отримати право на правову допомогу.²¹ Особа може також отримати таке право, якщо стикається із надмірним фінансовим стягненням.²²
- **Складність справи:** правова допомога, ймовірно, буде доречною в разі виникнення складних юридичних або фактичних питань.²³ І навпаки, правова допомога може бути недоступною, якщо справи є фактично чи юридично однозначними.²⁴
- **Соціальне становище та особиста ситуація відповідача:** люди з певною вразливістю (як-от освітні чи мовні труднощі), ймовірно, матимуть право на правову допомогу. Суд оцінює взаємозв'язок між складністю справи та індивідуальною здатністю відповідача до вирішення цієї проблеми.²⁵

3.3 Обрання адвоката

Стаття 6(3)(с) чітко визначає, що обвинувачений повинен мати право на «правову допомогу за власним вибором». На практиці ЄСПЛ дійшов висновку, що це не завжди є можливим за будь-яких обставин. Суди можуть відхилити вибір обвинуваченого, хоча й повинні «безумовно враховувати побажання відповідача».²⁶ Національні правила також можуть обмежувати вибір адвокатів, доступних обвинуваченому.

3.4 Якість послуг, що надаються адвокатом

Однак, незважаючи на те, що забезпечення захисту є справою обвинуваченого та його чи її адвоката, держава тим не менш зобов'язана забезпечити належну якість правової допомоги, що надається, й не тільки за скаргою обвинуваченого.²⁷ Наприклад, в одному випадку, коли національний суд призначив різних адвокатів заявнику на кожній стадії слухання, а це означає, що вони були непідготовлені та незнайомі зі справою, ЄСПЛ вирішив, що влада не забезпечила ефективного захисту.²⁸ Недоліки якості захисту можуть також виникати, якщо призначений адвокат не відвідував важливі заходи в ході розглядання справи (див. нижче), мав конфлікт інтересів, а також недостатній час для підготовки.

²¹ Справа «Бенхам проти Сполученого Королівства», ЄСПЛ, рішення від 10.06.1996; Справа «Кваранта проти Швейцарії», ЄСПЛ, рішення від 24.05.1991; Справа «Здравка Станев проти Болгарії», ЄСПЛ, рішення від 06.11.2012; Справа «Талат Тунч проти Турції», ЄСПЛ, рішення від 27.03.2007; Справа «Презец проти Хорватії», ЄСПЛ, рішення від 15.10.2009.

²² Справа «Фам Хоанг проти Франції», ЄСПЛ, рішення від 25.09.1992.

²³ Там само; Справа «Кваранта проти Швейцарії», ЄСПЛ, рішення від 24.05.1991.

²⁴ Справа «Барсом і Варлі проти Швеції», ЄСПЛ (відм.), рішення від 4.01.2008.

²⁵ Справа «Кваранта проти Швейцарії», ЄСПЛ, рішення від 24.05.1991.

²⁶ Справа «Круассан проти Федеративної Республіки Німеччини», ЄСПЛ, рішення від 25.09.1992, п. 29.

²⁷ Справа «Камасінські проти Австрії», ЄСПЛ, рішення від 19.12.1989.

²⁸ Справа «Санніно проти Італії», ЄСПЛ, рішення від 27.04.2006.

3.5 Процедура визначення правомірності отримання правової допомоги

ЄСПЛ розглянув правомірність позову заявника щодо надання правової допомоги. Орган, якому доручено прийняти таке рішення, має діяти належним чином. Рішення про надання правової допомоги не повинно бути довільним. Прикладами довільності можуть бути випадки, коли склад органу є упередженим, коли рішення не можуть бути переглянутими або коли критерії визначення та процес прийняття рішень не є прозорими.²⁹ Як правило, орган, що надає правову допомогу, не може спиратися на перспективи заявника щодо успішного вирішення питання під час визначення того, чи надавати йому допомогу.³⁰

3.6 Коли починається процес надання правової допомоги?

Європейський суд, як і Комітет з прав людини у своєму тлумаченні МПГПП і Принципів та керівних настанов ООН, підкреслює важливість надання правової допомоги на всіх етапах судового процесу від попереднього поліцейського розслідування до допитів, затримання, висунення обвинувачення, судового розгляду, оскарження тощо. Особлива увага має приділятися оперативному доступу до правової допомоги під час арешту (або на початку розслідування). У відомій та нашумілій справі *«Сальдуз проти Туреччини»* неповнолітній був заарештований та дав свідчення у відсутності адвоката, які пізніше були відкликані. Велика палата встановила, що відсутність доступу до адвоката порушує положення Статті 6(1) та 6(3)(с).³¹

Для того щоб право на справедливий суд залишалось «практичним та ефективним»..., Стаття 6 п. 1 [Конвенції] вимагає, щоб, як правило, доступ до захисника надавався з моменту першого допиту підозрюваного поліцією, якщо тільки у світлі конкретних обставин кожної справи не доведено наявності вагомих підстав для обмеження цього права. Навіть якщо вагомі причини у виняткових випадках виправдовують відмову в доступі до адвоката, таке обмеження – яким би не було його обґрунтування – не повинно надмірно порушувати права обвинуваченого відповідно до Статті 6. Права на захист будуть непоправно обмежені, якщо для винесення обвинувального вироку використовуються інкримінуючі свідчення, надані під час допиту в поліції за відсутності адвоката.³²

Таке право на адвоката може також поширюватися на осіб, що не є формально заарештованими або підозрюваними, але швидше є свідками або зазнали адміністративного затримання. В українській справі *«Нечипорука та Йонкало»* ЄСПЛ постановив, що людина, яка зазнала адміністративного затримання, мала отримувати правову допомогу, оскільки була підозрюваною у вчиненні злочину, незважаючи на те, що не була визначена як така.³³ У справі *«Брусско проти Франції»* особа, взята під варту, викрила себе, надаючи показання в якості свідка та за відсутності адвоката, який міг би повідомити цій особі про її право зберігати мовчання. Суд постановив, що він був не просто свідком, але «особою, звинуваченою у скоєнні злочину».³⁴

Суд також все частіше розглядає справи щодо відмови у здійсненні прав, передбачених Статтею 6(3) в поєднанні з порушеннями Статті 3, яка забороняє тортури, нелюдське або принижуюче гідність поведіння.³⁵

²⁹ Справа «Сантамбріджо проти Італії», ЄСПЛ, рішення від 21.09.2004.

³⁰ Справа «Аерц проти Бельгії», ЄСПЛ, рішення від 30.07.1998.

³¹ Справа «Сальдуз проти Туреччини», ЄСПЛ, рішення Великої Палати від 27.11.2008.

³² Там само, п. 55.

³³ Справа «Нечипорук та Йокало проти України», ЄСПЛ, рішення від 21.04.2011.

³⁴ Справа «Брусско проти Франції», ЄСПЛ, рішення від 14.10.2010.

3.7 Правова допомога в цивільних справах

Хоча чітке формулювання Статті 6(3) стосується права на захист у кримінальній справі, ЄСПЛ був поставлений перед необхідністю визначити, на відносно ранньому етапі свого існування, чи існує право на правову допомогу в цивільних справах, коли йдеться про захист прав людини. У справі *«Ейрі проти Ірландії»* заявниця вимагала постанови суду про роздільне проживання зі своїм чоловіком, що застосовував фізичне насильство щодо неї, але не могла цього домогтися, тому що не мала коштів, щоб оплатити послуги адвоката. Європейський суд постановив, що це порушує її права відповідно до Статті 6, яка передбачає захист судом цивільних прав і свобод. Засоби правового захисту повинні бути дієвими, а не ілюзорними. Багато громадянських та політичних прав мають соціальні та економічні наслідки з позитивними зобов'язаннями. Право на правову допомогу існує, якщо це необхідно для ефективного надання доступу до судів.³⁵ Суд спирався на свої доводи у справі *Ейрі* ще в ряді наступних справ.

³⁵ Див., напр., справу *«Мадер проти Хорватії»*, ЄСПЛ, рішення від 21.06.2011; справу *«Пакшаєв проти Російської Федерації»*, ЄСПЛ, рішення від 13.03.2014; справу *«Турбильов проти Російської Федерації»*, ЄСПЛ, рішення від 06.10.2015; справу *«Дворські проти Хорватії»*, ЄСПЛ, рішення Великої Палати від 20.10.2015.

³⁶ Справа *«Ейрі проти Ірландії»*, ЄСПЛ, рішення від 09.10.1979.



Система надання безоплатної правової допомоги

Відповідно до Статті 59 Конституції України кожен громадянин має право на правову допомогу. Крім того, Стаття 63 свідчить про те, що обвинувачений має право на захист, а Стаття 129 визначає право на захист як один з найважливіших принципів, що лежить в основі судочинства. Відповідно до Цивільного процесуального кодексу України, сторони в цивільному судовому процесі мають право на безоплатне представництво інтересів, тоді як Кодексом адміністративного судочинства України аналогічним чином передбачається, що особи, чиї адміністративні справи розглядаються в судах, мають право на безоплатне представництво інтересів в установленому законом порядку. У Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК) визначаються різні категорії осіб, що мають право на безоплатне представництво інтересів (захист):

- **щодо реабілітації померлої особи;**
- **якщо обвинувачений є неповнолітнім;**
- **якщо обвинувачений має фізичну або розумову відсталість;**
- **якщо обвинувачений не розмовляє мовою суду;**
- **якщо обвинувачений страждає психічним захворюванням;**
- **у справах, пов'язаних з реабілітацією померлої особи;**
- **особи, щодо яких проводиться спеціальне досудове розслідування або спеціальне судове провадження;**
- **у разі досягнення угоди між прокурором та підозрюваним щодо визнання винуватості.**

Хоча Конституція датується 1996 роком, лише у 2011 році Україна прийняла закон «Про безоплатну правову допомогу». Цей закон (зі змінами від 2012, 2014, 2015, 2016, 2017 та 2018 років) розрізняє первинну та вторинну правову допомогу. Первинна правова допомога вимагає від держави надання громадянам правових консультацій та інформації щодо їхніх прав, у тому числі щодо права оскаржувати дії чи бездіяльність державних органів влади, а також складання непроцесуальних документів. Вторинна правова допомога відповідає правам, зазначеним у Статті 6(3)(с) Європейської Конвенції і Статті МПГПП 14(3)(d), тобто надання захисту та представництва в судових провадженнях, а також представництва в інших органах, як-от державні установи, та складання процесуальних документів. Правова допомога надається на основі недискримінації.

04. Система надання правової допомоги в Україні

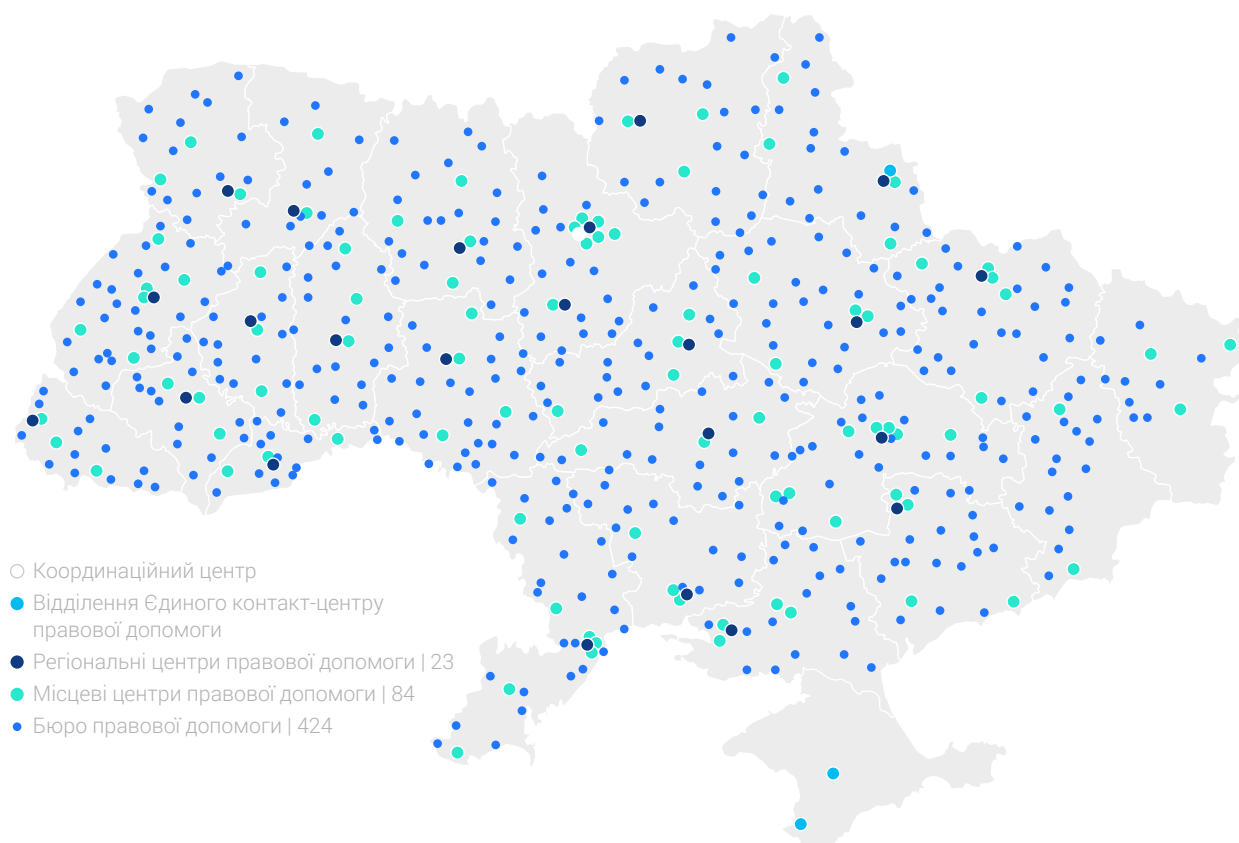
Усі особи, що перебувають під юрисдикцією України, мають право на отримання первинної правової допомоги. Деякі зазначені категорії мають право на вторинну правову допомогу, включаючи тих, хто визначений у КПК, а також:

- **особи, чий середньомісячний дохід є нижчим від двох прожиткових мінімумів, розрахованих відповідно до закону України «Про прожитковий мінімум»;**
- діти;
- **внутрішньо переміщені особи та особи, що претендують на такий статус;**
- **біженці, особи без громадянства й іноземні громадяни, затримані для ідентифікації та депортації;**
- **жертви домашнього та ґендерно-обумовленого насильства;**
- **ветерани війни, особи з особливими заслугами, у тому числі трудовими, та жертви нацистських переслідувань;**
- **особи, що підлягають обов'язковому психіатричному лікуванню або судовому розгляду цивільної справи у зв'язку із втратою працездатності;**
- **особи, реабілітовані відповідно до законодавства України; і**
- **особи без громадянства та іноземні громадяни, що мають право на правову допомогу відповідно до міжнародних договорів України.**

Слід зазначити, що сучасна система України з надання безоплатної правової допомоги є досі новою й багато її елементів було впроваджено лише нещодавно. Координаційний центр з надання правової допомоги було створено в 2012 році, потім започатковано 27 регіональних центрів правової допомоги в 2012 році, 100 місцевих центрів правової допомоги в 2015 році та 432 бюро правової допомоги в 2016 році. Наразі, ані Донецька, ані Луганська область не мають власного регіонального центру та відносяться до центрів у Запоріжжі та Харкові відповідно. Регіональний центр Автономної Республіки Крим було розформовано у зв'язку з російською анексією півострова в 2014 році.

На цей час правова допомога, гарантована державою, регулюється через Координаційний центр з надання правової допомоги та його територіальні відділення – регіональні центри з надання БВПД (далі – регіональні центри) та місцеві центри з надання БВПД (далі – місцеві центри), а також бюро правової допомоги, які є структурними підрозділами місцевих центрів. Координаційний центр з надання правової допомоги здійснює загальне керівництво у цій сфері, здійснює нагляд і забезпечує стратегічний розвиток системи надання БПД в Україні. Регіональні центри (23), розташовані в адміністративних центрах областей, укладають договори з адвокатами забезпечують надання безоплатної вторинної правової допомоги в кримінальних провадженнях та координують роботу місцевих центрів в цих областях. Місцеві центри (84), розташовані в середніх і великих містах, укладають контракти з адвокатами, забезпечують надання первинної та вторинної правової допомоги у зазначених галузях. Бюро правової допомоги (424), розташовані у невеликих і віддалених населених пунктах та є структурними підрозділами місцевих центрів. Правові консультації та інформація також надаються в телефонному режимі через Єдиний контакт-центр системи безоплатної правової допомоги.

04. Система надання правової допомоги в Україні



Мапа 1. Центри та бюро БПД

В системі БПД зайнято близько 2500 осіб, з яких майже 1600 є юристами, які переважно не мають адвокатського посвідчення і тому через так звану «монополію адвокатури», яка поступово впроваджується з 2016 року, можуть представляти інтереси клієнтів тільки по обмеженому колу правових питань. Захист та представництво в суді, включаючи всі кримінальні справи, забезпечується адвокатами, що включені до адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Наразі у Реєстрі знаходиться більш ніж 7000 адвокатів, 3200 з яких кожного року укладають контракти з центрами. У кожному центральному офісі місцевого центру працює близько 10-12 співробітників, в кожному бюро – 2-3 особи. Кількість приватних адвокатів, що уклали контракти із системою БПД, частково залежить від наявності самих адвокатів. У Донецькій і Луганській областях чисельність населення неминуче знижується, особливо в районах, більш віддалених від відносно великих населених пунктів у сільській місцевості. Розподіл справ відбувається, в теорії, на основі трьох критеріїв: географія (хто ближче до відповідного суду); робоче навантаження (скільки справ у кожного адвоката вже є); і спеціалізація (характер справи та конкретні навички кожного адвоката). На практиці, незалежно від того, чи працюють ці критерії у великих центрах, як-от Київ чи Харків, де є багато юристів з різними спеціалізаціями, вони виявилися особливо ефективними в Донецькій та Луганській областях з їх нестачею адвокатів.

Контроль якості індивідуальних послуг є важливим, незалежно від того, чи надаються консультації або представництво державними юристами чи приватними адвокатами, що працюють за договором. Контроль якості послуг, що надаються приватними адвокатами, здійснюється шляхом ознайомлення з матеріалами справи в поєднанні з позаплановим

04. Система надання правової допомоги в Україні

відвідуванням судових засідань. У разі виявлення серйозних проблем така справа адвоката може стати предметом розгляду відповідного органу Колегії адвокатів на регіональному рівні з метою вживання дисциплінарних заходів. Для внутрішнього персоналу перевага віддається посиленому нагляду та консультуванню з метою підвищення здатності окремих співробітників забезпечувати необхідний рівень обслуговування. У 2019 році спільно з Національною асоціацією адвокатів України та громадськими організаціями було створено Комісію з експертно-правового аналізу в ролі експертного органу для підтримки якості представництва в кримінальних провадженнях, а також створено аналогічну внутрішню комісію по цивільних та адміністративних справах.

Система надання БПД намагається виправити те, що описується як «70 років повної відсутності правової інформації». Проблема недостатньої обізнаності про юридичні права і саму систему надання правової допомоги є серйозною, про що свідчать наші власні фокус-групові дискусії за участю представників широкої громадськості (див. нижче). Фізичне розширення системи правової допомоги певною мірою дозволило вирішити цю проблему; наразі існує безліч контактних пунктів, через які громадськість має доступ до БПД. Публічні матеріали, чи то у вигляді листівок і плакатів, чи то в інтернеті, відіграють певну роль у підвищенні обізнаності. Партнерство з іншими організаціями може бути ще більш важливим - наприклад, співпраця з українським товариством глухих.

Коли особа затримується в адміністративному порядку або у зв'язку з арештом по кримінальній справі, співробітники поліції або слідчого ізолятора зобов'язані повідомити про це відповідний регіональний центр. (Крім того, є письмові матеріали, що інформують затриманих про їх право на правову допомогу.). Цей процес контролюється щомісячною звіркою протоколів затримання з отриманими повідомленнями. Ця система, як видається, працює досить ефективно, хоча Харківський регіональний центр з надання БВПД повідомив нам, що в останні місяці спостерігається зростання затримань, про які не було повідомлено. Це стосувалося, головним чином, самого міста Харкова, що знаходиться поза межами цього дослідження, але нас хвилює питання ефективності моніторингу поліції в Луганській (підпорядкованій Харківському обласному центру) та Донецькій областях.

05

Проблеми та результати їх вирішення

5.1 Визначення ключових проблем в галузі прав людини в Донецькій та Луганській областях

У ході проведення фокус-групових дискусій з представниками широкої громадськості, а також з тими, хто вже користувався послугами системи надання БПД, координатори запропонували учасникам визначити, які проблеми вони вважають найбільш важливими в галузі прав людини. З урахуванням того, що ці обговорення проходили в Донецькій та Луганській областях, найчастіше поблизу лінії зіткнення, не дивно, що більшість виявлених питань були пов'язані з конфліктом і, зокрема, з проблемами переміщення з підконтрольної уряду території на непідконтрольну. Пенсіонери, які брали участь у фокус-групових дискусіях, часто говорили про те, що їх право на гідну пенсію та взагалі на її отримання в цілому було порушено.

«Щодо затримки по виплаті пенсій. Сам факт, що людям, інвалідам, старим потрібно перетинати цей кордон, маючи власне житло на тій самій території, щоб отримати свою заслужену пенсію. Я вважаю це порушенням». (Оксана, Краматорськ)

Таку саму думку висловлювали співробітники громадських та неурядових організацій, що брали участь в фокус-групових дискусіях:

«Прийнято відомий пенсійний закон. Водночас приймають підзаконні акти, які протирічать цьому закону, то про який захист прав можна говорити? Справді, таких підзаконних актів більше ніж достатньо. Саме з цим ми працюємо і стикаємось найчастіше. Я вважаю, що це доволі серйозна проблема». (Марина, Краматорськ)

Внутрішньо переміщені особи (ВПО) загалом скаржилися, що держава погано про них піклується, не забезпечуючи їх житлом та роботою. До того ж, соціальна допомога цієї категорії дуже часто затримується або скасовується:

«Соціальні виплати, все в нас накопичилось. В 55 років я залишилась без нічого, приїхала з документами та сумкою – дві сукні та спідниця, що там зібрала під час бомбардування, що змогла. Приїхала сюди, і все з нуля». (Наталія, Нижня Дуванка)

ВПО також говорять, що їх право на вільне переміщення регулярно порушується:

«У нас є таке право вільного пересування по Україні. На цей час воно не дуже добре працює. Бо є блок-пости. Якщо в тебе немає паспорта, ти можеш його і не проїхати». (Гліб, Северодонецьк)

ВПО також зазначають, що окрім паспорта від них часто вимагають довідку, що вони дійсно є внутрішньо переміщеними особами. Без цієї довідки багато можливостей є для

05. Проблеми та результати їх вирішення

них недоступними: як-от відкриття банківського рахунку, прийом на роботу, отримання соціальної допомоги тощо.

»» **«Я переселенка. Коли в мене канікули або просто вихідні дні, я часто їжджу до батьків до Луганська, у мене також вимагають на блок-постах паспорт, довідку переселенця, закордонний паспорт».** (Яна, Сєвєродонецьк)

»» **«Візьмімо переселенців. Там теж усе дуже заплутано. Чи мають вони право отримувати пенсію, чи зобов'язані що шістьдесят днів перетинати цей кордон, «поневіряння» їх оці за картками – переробляєш їх, змінюєш. Вони ж також громадяни України, так? Але до них є купа якихось особливих вимог, і не завжди зрозуміло, чи справді вони виправдані, прописані в законі, чи це якісь негласні норми для них на місцевому рівні? Здається, там дуже багато порушень».** (Євгенія, Попасна)

На думку респондентів, які є вимушено переміщеними особами, складний процес отримання чи оформлення документів з для них великою проблемою.

»» **«Наприклад, отримання закордонного паспорта того самого переселенця. У Харкові його можна за просто отримати за три дні. У нас тут, поки не надаси, хто ти, щоб твою особу підтвердити, то треба пройти сім кіл пекла, щоб отримати. А якщо, наприклад, треба отримати новий паспорт ID – то те саме. Поки перевірять твою особу, поки проженуть по базі, установлять. Можна відстояти якісь права, але на це витратиш купу сил, часу, нервів, здоров'я».** (Марина, Сєвєродонецьк)

Більшість респондентів, які є отримувачами безоплатної правової допомоги, загалом повторювали основні думки, які були наведені вище: на їхню думку права людини в Україні дотримуються недостатньо. Вони так само згадували порушення прав на безоплатну медичну допомогу, освіту, гідну зарплатню тощо. Разом із тим, велику частку серед отримувачів безоплатних послуг і відповідно серед респондентів складали особи, які мали проблеми з оформленням пенсій і соціальних виплат. Через це вони частіше і докладніше говорили про ці порушення їхніх прав, оскільки виходили з власного досвіду та потреб.

Серед цих респондентів слід виділити людей, які періодично проживають на непідконтрольній території і мають проблеми з отриманням пенсій і соціальних виплат через встановлений Пенсійним фондом порядок їхнього нарахування. Респонденти згадували про систему «Аркан», яка використовується Пенсійним фондом України для контролю за перетином громадянами лінії розмежування на Донбасі. Згідно із законодавством, якщо людина перебувала на непідконтрольній українському уряду території понад 60 днів, то їй припиняється виплата пенсій та інших соціальних допомог. Таку практику, а також помилки в періодах в'їзду-виїзду на непідконтрольну територію, респонденти вважають порушенням їхніх прав.

»» **«Мені минулого року з червня перестали виплачувати пенсію. Пів року затримували, при чому абсолютно незаконно. Посилались на так званий «Аркан». Ми з дружиною поїхали туди, на той бік. Чи дім стоїть, усе перевідати, подивитись. Поїхали, але в той самий день повернутись не вдалось, бо обстріли були. Наступного дня ми повернулись. Дружину відмітили, що вона вїхала, а мене ні. На цій підставі Пенсійний фонд у червні припинив виплати. І пів року, я навіть заяву написав, вони не давали мені навіть відповіді, щоб я міг звернутись до цієї організації (за безкоштовною юридичною допомогою). А без відповіді Пенсійного фонду тут же жодні дії не проведеш».** (Володимир, Мангуш)

05. Проблеми та результати їх вирішення

Саме через затримки чи скасування виплат та пенсій у респондентів виникала необхідність у захисті своїх прав у судах. Частина з опитаних заявили, що нині зробити це навіть з правовою допомогою стає ще складніше.

» **«Багато пенсіонерів стикаються з такою проблемою: якщо не встигли стати на облік – це проблема переселенців, і в них заборгованість по пенсії рік-два. Не було можливості з непідконтрольної території виїхати на підконтрольну територію. Тепер навіть через суди не виплачують цю пенсію, якщо ще рік-два тому їм якось виплачували цю пенсію, то тепер ні».** (В'ячеслав, Велика Новосілка)

Респонденти з неурядових організацій висловлювали ті самі скарги, що й інші групи. Вони називали також низку обмежень, яка порушує права громадян, зокрема вже згадане правило 60-ти днів для отримання пенсій, складнощі в оформленні документів та переміщення через блок-пости.

» **«Для реалізації прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які проживають на непідконтрольній території, необхідно зібрати додатковий пакет документів, що не вимагається від громадян України, які проживають постійно. Тобто переселенці обмежені в отриманні пенсій, вони позбавлені можливості вільного пересування за межами країни на термін до 60 днів, виходить, якщо він виїхав на довший термін, то може попроситися з пенсією. Для отримання навіть паспорта необхідно пройти додаткові процедури, не передбачені для інших громадян».** (Сергій, Маріуполь)

Крім того, респонденти згадали, що внутрішньо переміщені особи не можуть повноцінно брати участь у житті громади, оскільки не можуть голосувати за народних депутатів від того округу, в якому проживають, а лише за партії.

» **«Переселенців продовжують утискати в праві голосу. Я розумію, що Україна не готова до війни, і не всі закони в нас відповідають сьгоднішнім реаліям. Але за п'ять років можна було відреагувати швидше».** (Олена, Краматорськ)

Під час дискусій також пролунали згадування про порушення права на місцеве самоврядування, яке в першу чергу стосується жителів Донецької та Луганської областей, де існують військово-цивільні адміністрації. На думку представників громадянського суспільства, ці адміністрації мали функціонувати після закінчення бойових дій на підконтрольних уряду територіях лише обмежений термін, однак навіть після стабілізації ситуації вони й досі діють.

» **«Я хотів би сказати щодо порушення прав окремих територій. Давайте не будемо забувати, що територія двох областей станом на сьогодні позбавлена конституційного права здійснювати місцеве самоврядування на обласному рівні. Тобто в двох областях (Донецькій і Луганській) відсутні обласні ради, які наділені широчезним спектром повноважень. І, на жаль, за п'ять років жодної ясної альтернативи не було запропоновано. Бо механізм військово-цивільних адміністрацій – це інша історія».** (Андрій, Краматорськ)

Цей опис характеру правових питань, з якими стикається широка громадськість у Донецькій та Луганській областях, очевидно, не є вичерпним. Нам слід додати, наприклад, особливі проблеми, з якими стикаються певні вразливі групи, як-от особи з інвалідністю або роми, не кажучи вже про тих (дорослих та дітей), хто намагається впоратися із системою кримінального правосуддя. Однак це важливе підґрунтя для дискусії, яка впливає через те, що вона відповідає тій чи іншій проблемі, про яку нам говорять працівники сфери надання

БПД. Дуже значна частина їхньої роботи пов'язана з юридичними перешкодами, з якими стикаються внутрішньо переміщені особи, та які стосуються звичайних адміністративних питань, як-от пенсії та реєстрація актів цивільного стану.

5.2 Перешкоди на шляху до правового захисту

Більшість респондентів з фокус-груп для представників широкої громадськості вбачають дві головні причини, через які порушуються їхні права. По-перше, вони є недостатньо обізнаними про власні права:

«Річ у тім, що в нас мало інформації, і не всі мають доступ до інтернету, особливо старше покоління. Я вважаю, що в нас велика незахищеність через незнання, мало інформації. Ми не можемо її сповна отримувати, треба всюди платити: підеш до юриста – плати, до адвоката – плати. Якби ми були соціально захищені, в якому розумінні? Щоб було більше безкоштовних послуг, щоб держава оплачувала. Щоб були такі адвокати і юристи, щоб можна було отримати інформацію. А так це все платно, і для більшості населення недоступно, бо деякі не можуть користуватися інтернетом». (Геннадій, Вугледар)

Недостатня правова грамотність й обізнаність були названі тими учасниками, що вже користувалися послугами системи БПД.

«Мабуть, загалом людина має знати, що є закон, який захищає її права. А мені здається, що багато хто взагалі не знає, що існує якийсь закон по їхній темі, яким вони можуть скористатися, щоб захистити своє право». (Сергій, Краматорськ)

Для респондентів старшого віку та тих, хто проживає в сільській місцевості була більш притаманна думка, що вони ніяк не можуть самостійно захистити себе. Загалом ця думка повторювалася і переважною більшістю респондентів з міста. Причиною цього вони називали недостатню поінформованість чи зневіру у правоохоронній та судовій системі та відсутність спеціальних юридичних знань.

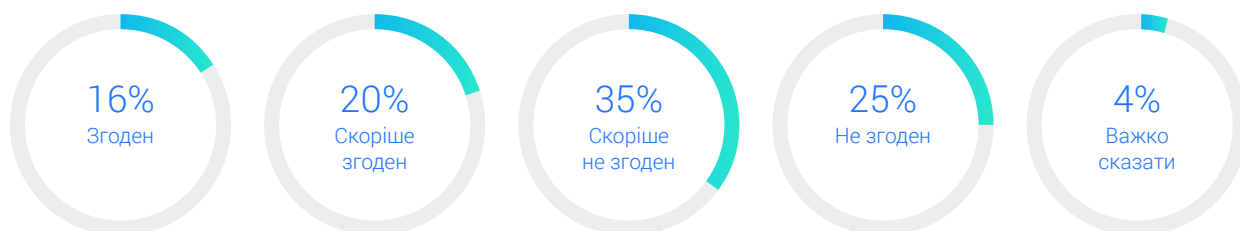
«Навіть якщо інтернет є, і я відкрию, і навіть якщо я побачу ці шаблони, все одно складно зорієнтуватися, з якої сторони підходити, з чого починати, бо, по-перше, буває ще так, що спір тут, а суд може бути ще десь, навіть переписку цю треба вести, щоб усі ці листи були грамотно складені, треба бути впевненими, що вони туди дійшли. Скажімо так, юридичній особі відповідають коректніше. Від фізичної особи зазвичай просто відмахуються». (Оксана, Мілове)

Через це, а також через досвід взаємодії зі структурами БПД, респонденти з цієї категорії фокус-груп трохи частіше висловлювали впевненість, що відстоювати свої права можливо (нехай і не самостійно) і для цього є всі інструменти.

«Це безкоштовна правова допомога, є та сама виконавча служба, яка повинна виконувати рішення суду, у нас, зрештою, є суд, у нас є прокуратура. Тобто є органи, куди ми можемо самі звернутися за допомогою... ми допомагаємо тим самим самі собі... вони в нас є». (Ганна, Краматорськ)

Представники неурядових громадських організацій погоджувалися з тим, що існує серйозна проблема щодо недостатньої правової обізнаності громадян. Вони зазначали незадовільну поінформованість щодо існуючих прав і законів, а також низьку правову культуру загалом. Представники неурядових організацій окремо згадували недостатню обізнаність жителів сільських районів.

«Коли мова йде про маленькі населені пункти в сільській місцевості – там усе дуже складно з інформуванням населення про те, що в них є взагалі якісь права, є якісь закони, які чисто теоретично можуть намагатися захищати якісь їхні права з перерахованих вище. Тобто населення неосвічене». (Марина, Краматорськ)



Діаграма 1: Рівень правової обізнаності населення є задовільним

Цей висновок фокус-груп був підтверджений у ході опитування співробітників місцевих центрів і бюро правової допомоги в Донецькій та Луганській областях, 60% з яких зазначили проблеми з рівнем правової грамотності населення (див. Діаграму 1).³⁷

У ході бесід зі співробітниками центрів БВПД виявилось, що багато з них підкреслювали масштаби та якість вживаних зусиль щодо заповнення цих прогалин у знаннях громадськості, однак при цьому мовчазно визнавалося, що багато ще належить зробити. Створення бюро правової допомоги сприяло появі значно більшої кількості точок дотику між системою і широкою громадськістю, але багато людей досі живуть далеко від таких бюро. Відсутність транспорту, про що піде мова нижче, є найбільшою перешкодою для безпосереднього спілкування між співробітниками установ, що надають БПД, та громадськістю.

Друга причина тісно пов'язана з першою – респонденти вказували на високу вартість та складність відстоювання своїх прав у суді:

«Я вважаю, що якщо в людини є матеріальна база, то вона може найняти адвоката, і адвокат усе «розрулить». Але в нас невелика матеріальна база, щоб провести ті самі 10 судів. Моїм знайомим доводилось із цим стикатися. І тому, в кого достатньо грошей, той відвоює своє право». (Людмила, Вугледар)

Звичайно, саме в цьому і полягає обґрунтування системи БПД.

Однак, судячи з результатів наших змістовних інтерв'ю, стає очевидним, що в Донецькій та Луганській областях це не єдині перешкоди. Судова система в цих двох областях функціонує не дуже добре. Суддів мало, і тому навіть у простих юридичних процедурах виникають значні затримки. Існує також серйозна нестача приватних адвокатів, що призводить до обмеженого вибору серед адвокатів по кримінальних справах. Загальний збій у системі також означає, що приватні адвокати в деяких випадках надмірно залежать від доходів, які вони отримують від надаваної безоплатної правової допомоги. Однак це не обов'язково покращує якість обслуговування, оскільки юристи часто більш зацікавлені в подовженні термінів розгляду справ з метою максимізації своїх доходів. Поряд з усім цим відбувається занепад деяких основних функцій уряду, що ускладнює виконання звичайних адміністративних процедур для громадян. Обмежений потенціал системи надання БПД не заповнює цих прогалин.

³⁷ Усі результати опитування докладно наводяться в Додатку 1.

5.3 Нерівність перед законом та відсутність відповідальності

Більшість учасників фокус-груп згадували недовіру до суду та нерівність перед законом, яка де-факто існує. Відтак, навіть при наявності фінансових можливостей для боротьби у суді та готовності це робити, багато респондентів не вірять у справедливість рішення, яке отримують. Ці думки респондентів корелюють з загальноукраїнськими дослідженнями, які показують вкрай низьку (на рівні 8%) довіру до судів в країні.

«Я скільки разів бачу, і по телевізору показують – якщо проста людина десь оступилась, її моментально за один день – хоп, і посадили. Якщо депутат – то він одразу захворів. Як наслідок, проходить час, місяць, два – хоп! І він уже невинний. І так всюди». (Максим, Нижня Дуванка)

Деякі респонденти також скаржилися на неефективну роботу правоохоронних органів та їх низьку зацікавленість у виконанні своїх прямих обов'язків, які вони іноді відверто порушують.

Учасники фокус-групи, що були отримувачами системи БПД, прийшли до аналогічних висновків. Вони визначили такі основні причини неповаги до різних прав в країні, як корупція, кумівство, неефективність роботи і загальне недотримання закону в різних сферах суспільного життя.

«Просто не дотримуються законів нині. Раніше також мало звертали увагу, коли в нас ще ідеологія була колись. Люди побоювались, було якесь поняття совісті. Був у нас такий час. Тоді вони дотримувались, а тепер зовсім не зважають на закон». (В'ячеслав, Северодонецьк)

Ці погляди підтримували також представники неурядових організацій та громадські активісти під час дискусій у фокус-групах. Вони вважають, що основною причиною порушення різних прав громадян з боку державних установ та окремих посадових осіб є відсутність відповідальності за ці порушення. Більше того, під час усіх фокус-груп з представниками громадянського суспільства та юристів безоплатної правової допомоги пролунали приклади того, як чиновники не виконували навіть рішення суду на користь постраждалих громадян і не мали після цього жодних правових наслідків.

«Відповідальності просто немає. Є кримінальна відповідальність за невиконання, але чомусь немає жодного рішення, щоб притягнули посадових осіб, жодного. Ми пишемо в поліцію, а поліція закриває – немає складу злочину». (Сергій, Северодонецьк)

5.4 Обізнаність про безоплатну правову допомогу

Більшість респондентів серед загального населення нічого не чули про систему надання БПД або мають лише уривчасті знання. Невелика частина респондентів, зокрема в містах, згадували, що бачили відповідну рекламу на телебаченні чи чули по радіо.

«На дачі постійно працює радіо, і там передавали, що за якоюсь адресою можна отримати юридичну допомогу безкоштовно». (Ніна, Северодонецьк)

Серед джерел, через які опитаним було б зручно отримувати інформацію про можливості системи надання БПД вони називали: місцеве телебачення, радіо, біл-борди, соціальні мережі, рекламу у транспорті, роздачу листівок та візитівок, розсилку буклетів поштою. Для невеликих міст та сіл, на думку респондентів, цілком достатньою була б інформаційна

05. Проблеми та результати їх вирішення

кампанія із залученням місцевої газети, зовнішньої реклами та встановлення тематичних наметів у вихідні та спеціальні інформаційні заходи на площах або в сільських клубах.

Крім того, багато респондентів з різних населених пунктів зійшлися у думці, що для невеликих міст та сіл найкраща реклама безоплатної правової допомоги – це рекомендації друзів та знайомих.

» **«В селі, якщо один хтось там побуває, якщо він отримає гарну, кваліфіковану допомогу в вирішенні якихось проблем, цього буде більше ніж достатньо. Бо один поділиться з іншим – в селі це працює. В місті – не знаю. Ми все одно якось одне з одним спілкуємось. Коли буде якомога більше позитивних результатів, то, на мою думку, більше реклами буде не потрібно – люди туди підуть».** (Оксана, Іллінівка)

Серед отримувачів БПД не можна виділити якусь одне чи кілька джерел, з яких вони дізналися про цю можливість. Під час різних фокус-груп різні респонденти назвали цілу низку джерел та обставин, за яких вони дістали інформацію про таку допомогу і яких можна об'єднати в декілька груп.

Найпершою є громадяни, які дізналися про можливість БПД від працівників різних соціальних служб, Пенсійного фонду, державних установ або, навіть, поліції. Респондентам радили звернутися у їхньому випадку по безоплатну правову допомогу та надавали номери телефонів чи радили, де можна знайти контакти. Невелика частина самі знаходили інформацію про такі послуги на стендах у соціальних службах. Однак кількість опитаних, які знайшли ці дані самостійно, є невеликою.

» **«Онука поїхала до Росії, треба було її виписати, вона в мене проживала. Вона мені надіслала довіреність, я прийшла в паспортний стіл, мені сказали – через суд. Треба шукати адвоката. Пішла до адвоката, мені сказали «3 тисячі», а в мене пенсія півтори тисячі... В паспортному столі мені там дівчина каже: «Я дам Вам номер телефону, а ви телефонуйте». Того дня я зателефонувала, ми домовились, я прийшла».** (Надія, Маріуполь)

Другою великою групою є група тих, кому порекомендували звернутися по безоплатну правову допомогу друзі або знайомі. При цьому вони не обов'язково були отримувачами системи, а лише чули про таку можливість.

» **«Про цю безкоштовну допомогу дізнався чисто випадково. Ось уявіть, мене позбавили пенсії у вересні, якраз починається опалювальний сезон. Я на щось сподівався, на щось... І тут, оп, дохід мій просто так... Кажуть, щоб найняв юриста... За які гроші? Це ж усе платно. Доки я писав листи, скарги, а вони мені відповіді, проходив певний час. А потім чисто випадково родичка їхала через блок-пост і кинула мені візитівку: «Тримай, може, допоможе». Ось так я і прийшов».** (Анатолій, Краматорськ)

Третьою групою були респонденти, які дізналися про БПД із різних засобів масової інформації, а також ті, хто бачив відповідну рекламу на вулиці чи в транспорті.

Окрема група, яку слід виділити, це громадяни, які постійно чи тимчасово проживають на непідконтрольній території або часто перетинають лінію розмежування через блок-пости.

» **«Я дізналась на блок-пості. Сиділа і не могла пройти блок-пост. Спека стояла, ще минулого року. Представник правозахисної організації до мене підсів. До нього підходили люди, він відповідав на різні запитання. А потім я йому розповіла про свою пенсію. І він дав мені контакти».** (Світлана, Станиця Луганська)

05. Проблеми та результати їх вирішення

Ураховуючи, що значна частина отримувачів системи надання БПД – це ВПО або люди, які регулярно перетинають лінію зіткнення, надання інформації про БПД на контрольно-пропускних пунктах видається особливо важливим. Одне з наших інтерв'ю проводилося зі співробітником бюро правової допомоги, який займався цією роботою в партнерстві з міжнародними НУО. Його присутність на блокпосту планувалося збільшити з двох до п'яти днів на тиждень.

Більшість респондентів вважають, що громадяни погано обізнані про можливість отримання безоплатної правової допомоги, тому комплексна та довгострокова інформаційна кампанія є необхідною у їхніх населених пунктах. Зокрема, з огляду на свій досвід, респонденти часто згадували про необхідність розміщення на помітному місці стендів, інформаційних матеріалів, буклетів у профільних відомствах, держустановах та необхідності інструкцій для їхніх працівників аби вони також розповідали відвідувачам про можливість звернутися по допомогу.

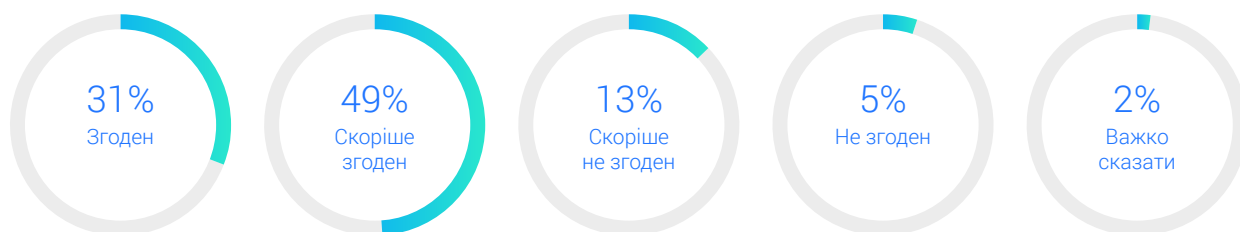
» **«У всіх держслужбах, у Пенсійному фонді, в соціальному забезпеченні – щоб усюди висіло, якимось так оформити, щоб людина зрозуміла, що це за служба».** (Валентина, Маріуполь)

Крім того, респонденти вказували на необхідність не лише інформувати громадян про можливість безоплатної правової допомоги, а й мотивувати звертатися по неї через рекламування позитивних випадків, коли юристи допомогли і все вирішилося на користь конкретної людини (була навіть така телевізійна програма, де саме це й робили).

» **«Верховний суд України взяв за зразок бахмутську справу, коли жінка в Бахмуті виграла у Пенсійного фонду судову справу, і це стало прикладом для решти. Треба більше рекламувати такі успішні справи. Для пропаганди безкоштовної допомоги потрібно, щоб ось ці успішні справи якимось публікувались і рекламувались».** (Борис, Краматорськ)

» **«Це надихає, справді. Бо коли ми дізнались, що вже є успішні справи по цьому питанню, впевненості додалось».** (Оксана, Мілове)

Один з опитаних працівників НУО сказав нам, що молоді люди, як правило, краще обізнані про свої права і, швидше за все, краще обізнані про наявність БПД. Це тому, що молоді люди використовують більш широкий спектр джерел інформації, тоді як старше покоління, швидше за все, буде обмежено газетами, телебаченням та сарафанним радіо в якості джерел. Слід зазначити, що в ході дискусій у фокус-групах, про які говорилося вище, джерела інформації в режимі онлайн не згадувалися в якості потенційних можливостей, що свідчить про низький рівень використання інтернету серед населення.



Діаграма 2: Обізнаність громадськості щодо системи безоплатної правової допомоги є задовільною

05. Проблеми та результати їх вирішення

Співробітники місцевого центру БВПД, навпаки, були впевнені в тому, що громадськість знає про систему БПД, хоча вони висловлювали меншу довіру до загальної правової обізнаності населення, причому 80 відсотків погодилися з тим, що громадська обізнаність про доступність безоплатної правової допомоги є задовільною (див. Діаграму 2). Причина такої позитивної оцінки, мабуть, полягає в тому, що всі співробітники системи надання БПД заявили, що їх установа займається підвищенням обізнаності громадськості.

Така оцінка якості та результативності інформаційно-просвітницької роботи з громадськістю є досить завищеною. Як сказав нам в інтерв'ю один з представників громадянського суспільства: «весь час приймаються нові закони - ми потребуємо постійного підвищення обізнаності». Навіть обізнаність про існування системи БПД не може сприйматися як належне. Звичайно, багато учасників фокус-груп, які були обрані випадковим чином серед представників громадськості, не знали про наявність БПД. Крім того, як буде показано нижче, можливості системи БПД в проведенні інформаційно-просвітницької роботи в регіонах обмежені матеріальними труднощами, як-от відсутність транспорту. Це неминуче обмежує профіль БПД, оскільки неурядові організації, що фінансуються на міжнародному рівні, часто виявляються більш відомими.

Один конкретний приклад може проілюструвати всю сутність проблеми. Ми опитали представницю ромської громади в одному з міст Луганської області, яка мала досвід роботи із системою надання БПД. Її супроводжував чоловік, голова громади, який взагалі не був знайомий із цією системою. Якщо говорити про взаємодію громади із системою БПД, то це відбувається тільки за посередництва місцевої організації громадянського суспільства. Рівень обізнаності про юридичні права в громаді дуже низький, і переміщені роми стикаються з особливими перешкодами. В ромській громаді, в цьому місті, є тільки один юрист. Цілком очевидно, що ця ситуація вимагає особливого, цілеспрямованого реагування з боку місцевого центру БВПД або бюро. Разом з тим незрозуміло, чи існує можливість зробити це, зокрема необхідно зрозуміти, що проблема з конкретною маргіналізованою громадою, як-от ромська, вирішується не лише поширенням листівок або плакатів, але й більш тісною взаємодією з цією громадою. Багато ромів є неграмотними, тому письмові інформаційні матеріали будуть неефективними. Гарним початком в цьому відношенні став би набір співробітників з числа ромської громади.

5.5 Доступ до безоплатної правової допомоги

Створення місцевих центрів БВПД і, зокрема, бюро, значною мірою скоротило дистанцію між системою БПД та населенням - в прямому сенсі. Тим не менш, Україна є великою і, значною мірою, сільськогосподарською країною, а це означає, що велика частина населення досі має відносно небагато існуючих точок дотику із системою надання БПД.

Існує ряд аспектів щодо проблеми доступності, які ми обговорювали в ході наших інтерв'ю та дискусій у фокус-групах. До них відносяться: мобільність і здатність працівників системи БПД здійснювати поїздки для надання консультацій; партнерські відносини з НУО; а також інтерактивні та інші засоби взаємодії між системою БПД та громадськістю.

Перший з цих аспектів (і в деякій мірі також другий) пов'язаний з питанням, яке неодноразово виникало в наших інтерв'ю: транспорт (чи радше його відсутність).

Члени фокус-групи за власною ініціативою порушили це питання. Учасники із селищ та малих міст частіше згадували про це, оскільки, за їх словами, їм важко дістатися до наявних

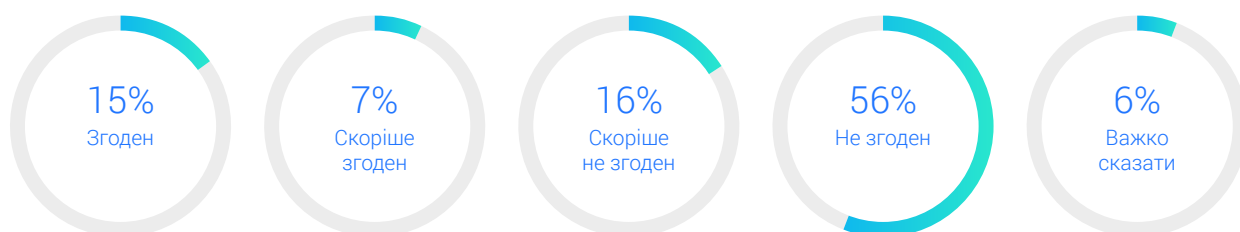
05. Проблеми та результати їх вирішення

місцевих центрів БВПД й оскільки літні люди та інваліди також потребують такої допомоги.

«Треба забезпечувати транспортом. Або, якщо є свій транспорт, хоча б забезпечувати паливом». (Мар'яна, Мангуш)

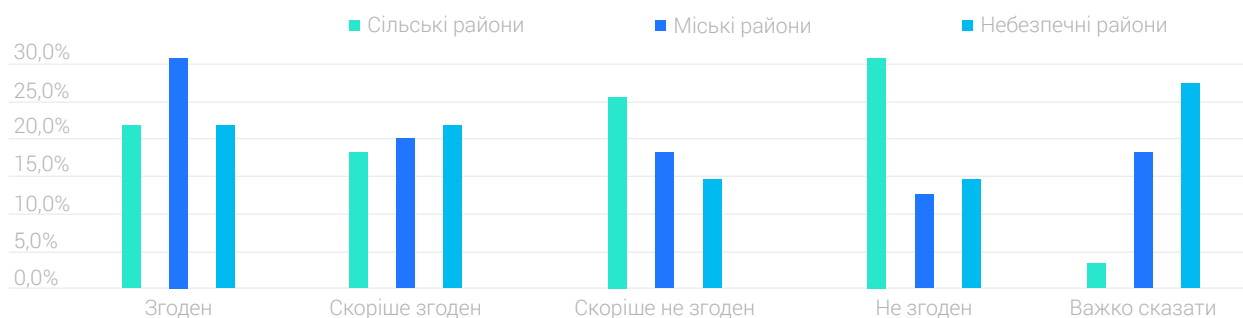
Співробітники системи БПД повністю погодилися з думкою, висловленою у фокус-групах - 72% заявили, що їх центр або бюро не мають достатньої кількості транспортних засобів, щоб охопити все населення, яке вони обслуговують (Діаграма 3). Це, мабуть, найкритичніша думка про існуючий стан справ, висловлена співробітниками, які брали участь в опитуванні. Це також дещо суперечить відповідям на запитання про загальну наявність ресурсів, які були розподілені більш рівномірно.

На запитання про те, наскільки адекватно представлена система БПД у різних районах (сільських, міських і постраждалих від конфлікту), відповіді приблизно були пов'язані з транспортом. Переважна більшість опитаних співробітників системи БПД вважають, що ця система недостатньо представлена в сільських районах (Діаграма 4).



Діаграма 3: Ваш центр правової допомоги має доступ до достатньої кількості транспортних засобів, щоб охопити все населення, яке ви обслуговуєте

Багато хто вважає, що представленість в міських районах і в районах, охоплених конфліктом, є задовільною, однак при цьому не враховується значний відсоток тих, хто не зміг відповісти на обидва ці питання, 18 і 28 відсотків відповідно.



Діаграма 4: Система надання правової допомоги має достатню кількість постачальників у сільських, міських та небезпечних районах

Інформація, зібрана в ході змістовних інтерв'ю, підтверджує ці висновки про фізичну доступність. Одна представниця організації громадянського суспільства в Донецькій області, яка в цілому дуже позитивно оцінила роботу системи БПД, зазначила, що місцевий центр БВПД відповідає за район протяжністю 100 кілометрів. «У жителів віддалених сіл

05. Проблеми та результати їх вирішення

є правові проблеми. Співробітники місцевого центру БВПД виїжджають у віддалені села, але транспорт – це проблема. Це їм не дозволяє працювати належним чином». Вона запропонувала графік роботи мобільних пунктів у конкретні дні.

Керівниця одного з бюро БППД, розташованого поблизу лінії зіткнення, зазначила, що жителі її міста добре знають про це бюро і що співробітники мають добрі стосунки з місцевою громадою. Однак діяльність бюро також повинна поширюватися на селища поза межами міста, де не знали про систему БПД і не були знайомі з юристами. Співробітники системи надання БПД покладаються на громадські автобуси для поїздок до селищ і не можуть робити це досить часто. А коли вони все ж таки це роблять, населення виявляє значний інтерес до цього. Співробітники інших бюро БППД описували нам схожу ситуацію - іноді вони приїжджали на попутках з НУО або просто їхали на автобусі.

Один співробітник бюро БППД, з яким ми розмовляли, був призначений на один з пунктів пропуску на лінії розмежування, виконуючи дуже важливу роботу з консультування людей, які перетинають цю лінію, щодо того, як реалізувати свої права. Але він залежить від двох міжнародних НУО, які надають йому транспорт з власного офісу з тим, щоб дістатися до контрольного-пропускового пункту два рази на тиждень.

Спостерігався різкий контраст стосовно деяких опитаних представників НУО, які виконують по суті аналогічну функцію з надання БПД, але мають фінансування з-за кордону і доступ до транспортних засобів. Принаймні в одному з наших інтерв'ю представник НУО досить критично висловився щодо відсутності представників з питань надання БПД в найважливіших локаціях, але, схоже, він не усвідомлював переваг, якими користується його організація, що фінансується з-за кордону, порівняно з відносно погано фінансованим державним органом.

Деякі з порушених питань щодо доступності є ще більш побутовими. Одне бюро БППД розповіло нам, що в них немає стаціонарного телефону. Єдиним засобом зв'язку є особистий мобільний телефон співробітників, а це означає, що вони, по суті, перебувають на зв'язку 24 години на добу, сім днів на тиждень. Це є неприйнятним для працівників через їх напружену та вимогливу роботу, яка потребує достатньої кількості вільного часу, щоб мати можливість функціонувати належним чином.

Значна частина респондентів в якості покращення і розширення можливостей доступу до БПД називали можливість попередньої консультації в режимі онлайн, а також можливість слідкувати за процесом розглядання своєї справи. Особливо це актуально для жителів малих міст, сіл та тих, хто проживає на непідконтрольній території – це дозволить суттєво економити часові та грошові витрати.



«Інтернет-сайт, щоб через інтернет можна було робити запит. Проконсультуватися в інтернеті, щоб не їхати. Якщо воно виходить, то тоді вже можна їхати». (Сергій, Мілове)

Також респонденти з числа отримувачів БПД часто згадували про необхідність гарячої телефонної лінії, по якій вони могли б поставити частину своїх запитань. Як і у випадку з можливістю онлайн-консультацій, це більш актуально для жителів сіл, малих міст та непідконтрольних територій і загалом для старшого покоління, яке має проблеми з користуванням інтернетом.

5.6 Досвід користування безоплатною правовою допомогою

Лише незначна частина випадково відібраних респондентів під час фокус-груп відповіли, що мали досвід взаємодії з БПД. Абсолютна більшість натомість не мала в цьому потреби або просто не знала про таку можливість.

Серед питань, з якими вони могли б звернутися по БПД, респонденти найчастіше називали проблеми з отриманням або нарахуванням пенсії, субсидій, порушення трудового законодавства, отримання спадку, оформлення інвалідності, оформлення ФОП тощо.

Серед справ, з якими вони б звернулися по правову допомогу, респонденти у всіх локаціях опитування, найчастіше називали цивільні, адміністративні та майнові справи. У той же час більшість опитаних скоріше були не готові довіритися БПД у разі порушення кримінальної справи або коли йшлося про велику суму коштів чи майно.

Найбільший страх серед респондентів на всіх етапах опитування викликав сам факт безоплатності допомоги, що, на їхню думку, спричиняє недостатню зацікавленість юристів надавати якісні послуги.

»» **«Бентежить, наскільки якісною буде надана послуга. Зазвичай усі якісні юристи, адвокати – всі вони платні».** (Олександр, Северодонецьк)

Поряд з малою зарплатнею юристів БПД респонденти побоюються і надмірного навантаження на одного працівника через велику кількість охочих. Відтак юрист не може приділити достатню увагу всім клієнтам і виконати свою роботу максимально якісно.

»» **«Потреби не було, а якби була, можливо, сумніви були б у якості цієї допомоги. Можливо, я помиляюсь, але мені здається, якщо людині платиш гроші, вона призначає прийом, вона приділяє більше часу і якимось чином вникає в твою проблему. А от коли до нас також юрист приїжджав, безкоштовні консультації надавав. Стоїть черга в 80 осіб, людський фактор, він уже стомився, на автоматі всім відповідає, і треба вистояти цю чергу, отримати, можливо, некваліфіковану допомогу, це трата часу. Є певна недовіра».** (Євгенія, Попасна)

»» **«Я ходила до безкоштовного юриста. Вона так поверхово мені розповіла все. Буквально 10 хвилин мені приділила, бо там уже в двері ще хтось стукав. Коли я вийшла з кабінету, там уже ряд людей стояв. Мене ця консультація не дуже влаштувала. А коли я пішла до платного юриста, вона мені все на папірцю розписала, розповіла, де яка стаття і все. А чому той же безкоштовний адвокат, вона ж має вищу освіту, чому вона мені так не пояснила, як інший адвокат, якому я заплатила 200 гривень за прийом?».** (Людмила, Вугледар)

Ще однією негативною рисою, на яку вказували випадково відібрані респонденти, які стикалися з БПД, була необхідність самим збирати необхідні документи, тоді як приватні юристи та адвокати робили це за них. Це призводило не лише до зайвих турбот для опитаних, а й розтягувало у часі вирішення їхнього питання.

Загалом же респонденти позитивно оцінили саму можливість отримання БПД, яка дає їм можливість не витратити зайві кошти. Особливо це стосується можливості безоплатної консультації, адже доходи чи життєві обставини не завжди дозволяють звертатися по оплачувану правову допомогу.

»» **«Я б краще звернулася до платного приватного юриста, але якби не було такої можливості, була безвихідь, то шукала б відгуки про безкоштовних, хто більш**

05. Проблеми та результати їх вирішення

компетентний, хто допоміг тим чи іншим людям – я б до нього звернулась».
(Катерина, Попасна)

Респонденти найчастіше погоджувалися з тим, що в разі відсутності вирішення їхньої проблеми за допомогою безоплатної правової допомоги, вони завжди можуть звернутися до приватного юриста.

»» **«Я думаю, з будь-якого питання можна звертатись, подивитись, дієва ця порада чи ні. А потім, якщо не вийшло, не вдалось, десь назбирати грошей на платного юриста, якщо ситуація безвихідна».** (Яна, Северодонецьк)

Абсолютна більшість отримувачів БПД позитивно оцінили свій досвід взаємодії із системою.

»» **«Я зверталась за юридичною допомогою – у мене дочка народила онука в Луганську [непідконтрольна уряду України територія]. І я зверталась, щоб тут видали свідоцтво про народження онука. Все швидко склали для суду, суд швидко розглянув. Прийшло рішення, вже отримала свідоцтво».** (Тетяна, Станиця Луганська)

»» **«У мене померла мама, десь більш ніж пів року тому, і мені потрібно було свідоцтво про смерть. Вона померла в мене в Луганську [непідконтрольна уряду України територія]. Юрист допоміг мені зібрати всі документи. Все пояснив дуже доходливо, все зрозуміло. І тому я збрала документи. Він мені сказав, куди відправити. І загалом все, чого я хотіла, я досягла».** (Ольга, Станиця Луганська)

Основними причинами, які змусили їх звернутися по правову допомогу, респонденти називали проблеми з отриманням або нарахуванням пенсії, субсидій, порушення трудового законодавства, отримання спадку, різноманітних пільг (в тому числі військових), сплати аліментів, отримання необхідних документів та свідоцтва, оформлення інвалідності тощо. Таким чином, своїм досвідом вони підтвердили припущення випадково відібраних респондентів щодо питань, з якими б ті могли звернутися по БПД.

»» **«Мій сестрі, старшій за мене. Відмовили в пенсії. Я пройшов усі інстанції, дійшов до виконавців. Виконавцям також написав заяву, все прийняли, сказали... Але, як то кажуть, мертве діло. І тому я, власне, й звертався за юридичною допомогою».**
(Борис, Краматорськ)

Найбільш позитивною рисою БПД, на думку її отримувачів, є сам факт безоплатності цих послуг. В першу чергу, він дозволяє проконсультуватися стосовно своїх прав із кваліфікованим фахівцем навіть тим, у кого не має достатнього прибутку, і вже потім приймати рішення чи йти до суду. Більшість опитаних вважали, що навіть за допомогою інтернету не змогли б самотужки розібратися зі своєю проблемою.

»» **«Позитивно те, що людям не потрібно платити за платного адвоката. Пенсіонерам, у яких пенсії практично немає. А тут безкоштовно. Це вже великий плюс».** (В'ячеслав, Мілове)

Частина респондентів в якості позитивної риси безоплатної правової допомоги називали уважне ставлення до себе з боку її працівників та намагання розібратися у їхній проблемі. Частіше це лунало під час фокус-групових дискусій у селах та малих містах.

»» **«Мені подобається, що вони, по-перше, ініціативні, зацікавлені. Видно, що вони вболівають за якийсь результат цієї допомоги. І вони мотивують тебе йти далі. Навіть якщо вони чогось не знають, то починають давати адреси, допомагають телефонами і таке інше. Тобто вони не лише професійно юридично, вони ще й по-людськи допоможуть».** (Ганна, Краматорськ)

05. Проблеми та результати їх вирішення

Водночас невелика кількість отримувачів згадували в якості негативного досвіду малу зацікавленість та залученість працівників системи БПД, зокрема тих, хто співпрацює з нею, і має також свою приватну практику.

»» **«Коли звертаєшся до того, якого дала безкоштовна юридична допомога, мені дали такий талон³⁸, і я пішов до юриста. Так, юрист оформив мені цей позов, і до суду, все практично. Але скажу, що він не зацікавлений, він приватний юрист. Йому потрібна оплата готівкою, якщо ти звертаєшся туди, а якщо ти по талону від безкоштовної юридичної допомоги, вже ставлення зовсім інше. Зовсім інше ставлення. Дуже неважливе».** (Олексій, Старобільськ)

Ще одним негативним моментом, про який часто згадували респонденти, є незручність механізму отримання допомоги: адже кожне нове питання, пов'язане з початковим запитом, вимагало від них знову їхати до офісу системи БПД і реєструвати нове звернення, з отриманням нового талону.

»» **«Вони працюють, якщо одне питання, з одним питанням. А одночасно буває ще багато питань. Ось це я зрозумів, а ось це – як далі? Я вам відповів на одне питання, до побачення, ідіть знову в свою контору й отримуйте новий талон».** (Анатолій, Старобільськ)

Оцінка різних ключових експертів, з якими ми розмовляли, щодо якості послуг з надання БПД, запропонованих центрами та бюро, також була в цілому позитивною. На думку колег з громадянських і неурядових організацій, за винятком одного представника НУО, якість надаваних послуг є дуже високою. Представники юридичної професії також висловилися позитивно, хоча із застереженням, що співробітники системи надання БПД, як правило, молоді і недосвідчені, тому якість пропонованих консультацій і представництва, хоча і є професійно адекватною, не обов'язково відповідає найвищим стандартам.

5.7 Фінансування безоплатної правової допомоги

Останнє зауваження підводить нас до питання, яке ми вважаємо дуже важливим для майбутнього функціонування системи надання БПД: як система може залучати та утримувати юристів та інших працівників найвищої кваліфікації?

Як вже зазначалося у попередньому розділі, майже всі респонденти висловлювали чи погоджувалися з думкою, що для покращення роботи системи БПД, юристам слід у першу чергу підвищити зарплатню. Крім того, часто лунала думка, що юристів, які надають таку допомогу, необхідно заохочувати вигравати справи і за кожну виграну справу сплачувати додаткову премію. [Доречи, така схема вже існує].

»» **«Підтримувати їх потрібно, морально, матеріально. Я вважаю, що юрист повинен достойну заробітну плату отримувати, хоч він і безкоштовний. Ну не три ж копійки».** (Анатолій, Краматорськ)

З невеликою зарплатнею та надмірною завантаженістю пов'язане наступне нагальне покращення, яке необхідно здійснити: збільшення штату юристів. На думку респондентів, це дозволить уникати великих черг під час прийому та надасть можливість отримувати більш якісну правову допомогу.

³⁸Розмовний термін для позначення мандата на надання вторинної правової допомоги, який потрібно мати, щоб звернутися до адвоката й отримати таку допомогу з конкретного юридичного питання.

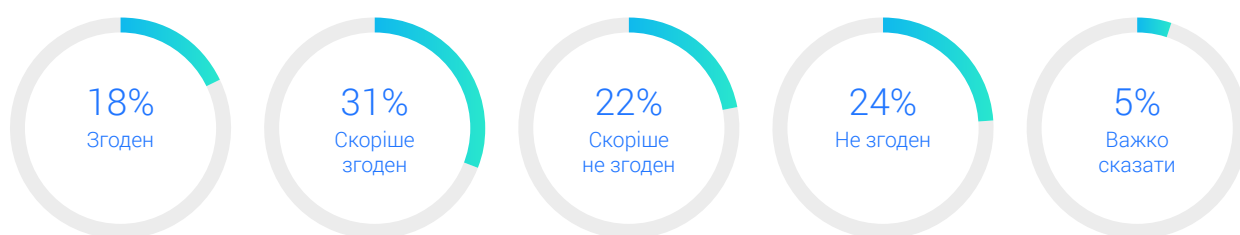
«Мене все влаштувало, але єдине, мені здається, що, мабуть, повинно бути більше персоналу. Бо там дві людини працюють. А кожен хоче, щоб йому допомогли». (Ірина, Краматорськ)

«Все правильно, бо в них зарплата мізерна, в цих людей. Вони мають таке навантаження, а отримують три копійки. Приватні адвокати на мерседесах їздять, а ці шматок хліба пожувати не можуть. Тож тут повинно бути 20 людей, а працює 10». (Вадим, Маріуполь)

Третім покращенням, про яке найчастіше згадували опитані отримувачі, було покращення чи заміна приміщень, в яких надається БПД та покращення матеріально-технічної бази – особливо в селах та малих містах. Ситуація у більших містах за оцінками респондентів є кращою.

«Вони сидять у якихось обшарпаних, абсолютно, як на мене, непридатних місцях зазвичай, за якимось своїми ноутбуками, старенькими комп'ютерами. Ресурси виділяють дуже погано, наскільки мені відомо». (Ганна, Краматорськ)

Під час опитування самі співробітники системи надання БПД розділилися майже порівну в залежності від того, чи отримують їх центр/бюро правової допомоги достатні кошти (Діаграма 5). Ми не запитували їх, чи повинна їх зарплата бути вище, але велика кількість респондентів відповіли нашим дослідникам неофіційно, що вони не задоволені рівнем своєї зарплатні.



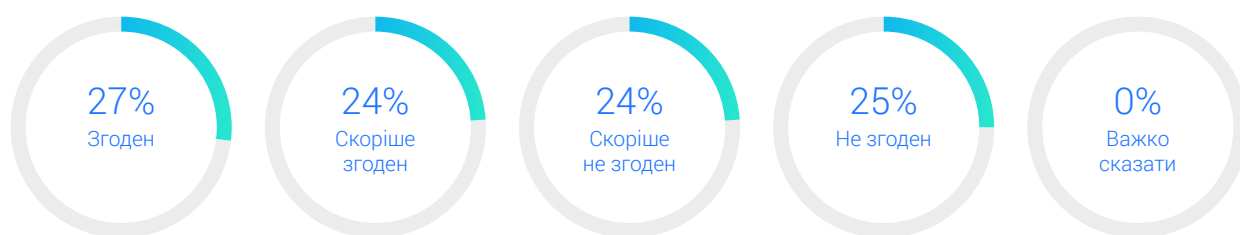
Діаграма 5: Ваш центр правової допомоги має достатні кошти для надання необхідних послуг

В ході змістовних інтерв'ю ми також отримали неоднозначні повідомлення. Молодший персонал, здавалося, був задоволений рівнем оплати, яку отримував, але також сприймав цю роботу, як таку, що її можуть виконувати лише молоді й самотні. Інше міркування полягає в тому, що робота в зоні конфлікту або поруч з нею не виглядає як довгострокова перспектива кар'єрного зростання, а скоріше те, що може бути зроблено кимось у віці 20 років, не більше. (Звичайно, це також піднімає питання про те, чи слід більш високо винагороджувати роботу в зоні конфлікту, як це, безумовно, відбувається з працівниками НУО).

Думки щодо персоналу також розділилися: половина опитаних заявила, що наявного персоналу достатньо, а інша половина з цим не погодилася (Діаграма 6).

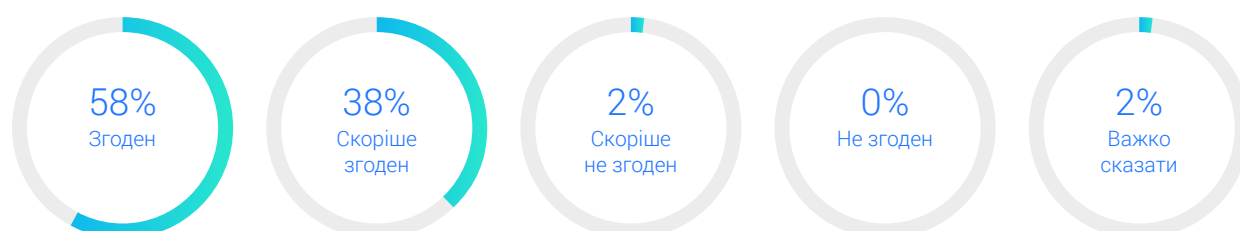
Як і у випадку з оцінками наявних фінансових коштів для центрів БПД, ці дані дещо відрізняються від оцінок, отриманих на етапі фокус-групового опитування. Більшість учасників фокус-груп висловили думку про необхідність збільшення штату місцевих центрів БПД.

05. Проблеми та результати їх вирішення



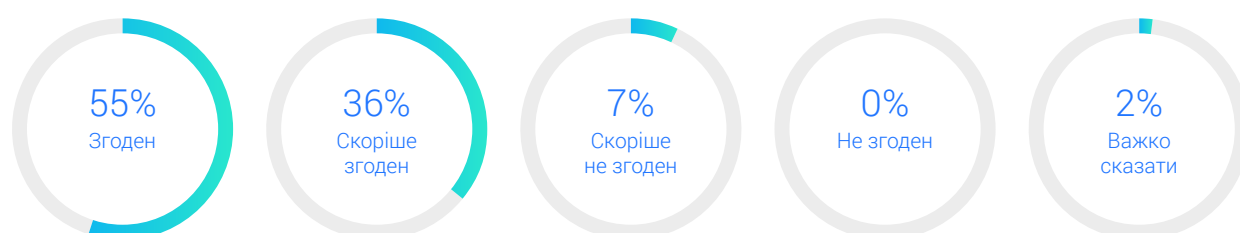
Діаграма 6: Ваш центр правової допомоги має достатню кількість співробітників для надання необхідних послуг

Співробітники системи надання БПД, що брали участь в опитуванні, в переважній більшості випадків заявили, що їх власний центр або бюро володіють достатнім внутрішнім досвідом для надання необхідних послуг з правової допомоги (Діаграма 7).

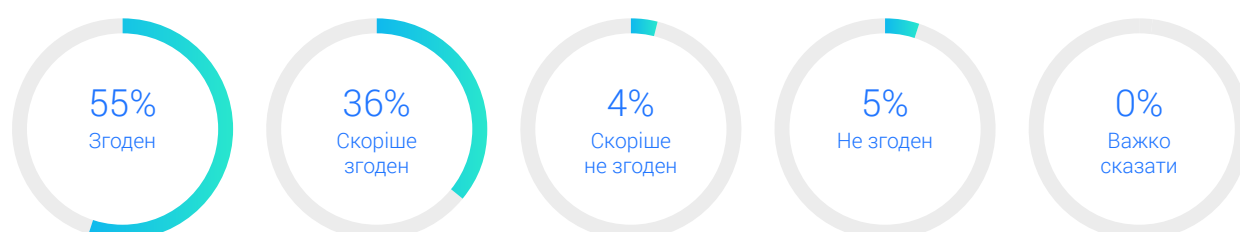


Діаграма 7: Ваш центр правової допомоги володіє достатнім внутрішнім досвідом для надання необхідних послуг

Це узгоджується з твердою позицією, висловленою щодо рівня професійної підготовки персоналу системи надання БПД (Діаграма 8) та щодо наявності можливостей для професійного розвитку (Діаграма 9). Але це в меншій мірі відповідає явно високим вимогам до професійної підготовки в різних сферах (див. Діаграму 10 нижче).



Діаграма 8: Рівень професійної підготовки співробітників системи надання правової допомоги є задовільним



Діаграма 9: Ви маєте достатньо можливостей для професійного розвитку та кар'єрного зростання в рамках системи надання правової допомоги

Нижче ми повернемося до питання професійної підготовки кадрів.

Юристи, що працюють у системі БПД, неофіційно визнають досить високу плинність кадрів, а також високий рівень зайнятості молодих випускників, які ще не мають належного досвіду або практики і не зацікавлені залишатися в системі БПД після їх отримання. Крім того, юристи, що працюють в системі БПД, відзначили, що важко знайти кваліфікованого фахівця з огляду на пропоновану заробітну плату, подальшу високу завантаженість і неоплачувану понаднормову роботу. Ці думки певною мірою не узгоджуються з деякими відповідями, отриманими під час опитування, а це дозволяє припустити, що останні не завжди можуть бути надійними.

5.8 Утримання персоналу

Одна з рекомендацій, що стосується плинності кадрів з фокус-груп НУО, полягала в інтенсифікації проведення навчальних курсів, семінарів для юристів, які надають БПД, і проведенні таких заходів якомога частіше. Адже ті юристи, що пройшли навчання, не обов'язково будуть працювати в цій системі кілька місяців потому.

«Плинність кадрів дуже серйозна. Тобто УВКБ забезпечує тренінгами, мабуть, усі присутні тут організації. І це ніби добре, але так само швидко в них змінюються кадри». (Марина, Краматорськ)

Зарплатня працівників системи надання БПД є нижчою, ніж на аналогічних посадах в інших державних установах, що створює проблему утримання персоналу. Співробітники, з якими ми зустрічалися, безумовно, проявили відданість і прихильність справі надання найкращої правової допомоги в рамках своєї компетенції. Проблема полягає в тому, що в багатьох випадках їх компетенція потребує розширення. Тенденція неминуче полягає в тому, що персонал, який набирається, особливо в менш привабливих районах, як-от Донецька та Луганська області, буде молодим і високо мотивованим, але також і з набагато меншим досвідом. Це не є проблемою як таке, адже молодість і мотивація є гарними якостями, але недосвідченість може бути подолана тільки шляхом поєднання навчання й практики. Але якщо система БПД не зможе утримати персонал через низьку оплату праці, то цей досвід ніколи не буде накопичений, а навчання буде частково витрачено даремно. Мета навчання полягає, перш за все, не в тому, щоб підвищити кар'єрні перспективи стажиста (хоча це буде важливо для самого співробітника і може в якійсь мірі компенсувати відсутність більш відчутної матеріальної винагороди). Однак якщо співробітники швидко переходять на іншу роботу, то всі переваги професійної підготовки отримує не система БПД, а інший роботодавець, і процес професійної підготовки доведеться починати заново із заміни персоналу.

На думку представників НУО, невелика зарплатня є проблемою, яка суттєво впливає на мотивацію юристів та адвокатів системи БПД.

«У деяких випадках порушуються права на справедливий суд, здійснюється тиск на суд, і порушується право на захист, тобто багато людей не можуть дозволити собі найняти гарного адвоката, а ті адвокати, які надані безкоштовною юридичною допомогою, недостатньо кваліфіковані та якісні, бо це просто фінансова безкоштовна правова допомога, немає мотивації захищати». (Сергій, Маріуполь)

«Дуже висока мотивація юристів і адвокатів неурядових організацій, які отримують високу гарну винагороду за свою роботу. Бо робота тяжка, робота складна. Часто

05. Проблеми та результати їх вирішення

працюють, як то кажуть, і на вихідних. І коли люди стикаються з роботою юристів та адвокатів в БВПД, то там у них є питання. Ми вже багато разів робили зустрічі та спілкувалися з представниками та керівництвом БВПД. Вони справді отримують маленьку зарплатню, практично мінімальну». (Ірина, Краматорськ)



«В чому плюс наших з колегами організацій. Ми надаємо тут і одразу. Немає такої системи як БВПД, приходять на консультацію, проконсультували, послушали, дали контакти адвоката. Поки адвокат зволить зідзвонитися, тоді починається робота. А там, якщо прийшли, юрист дав первинну консультацію, і підключається адвокат. По суті, ми з першого дня починаємо це робити. Можливо, це і подобається людям, що є оперативність, є чітке розуміння, як вирішувати питання, і одразу озвучуємо весь алгоритм дій, включно до виконання». (Олег, Краматорськ)

Опитані вказали не лише на низьку зарплатню, а й на відомі їм випадки затримки оплати праці юристів системи БПД на декілька місяців. На їхню думку, має бути розроблена система преміювання та загалом переглянута в бік підвищення базова ставка для юристів та адвокатів, які задіяні у цій системі.

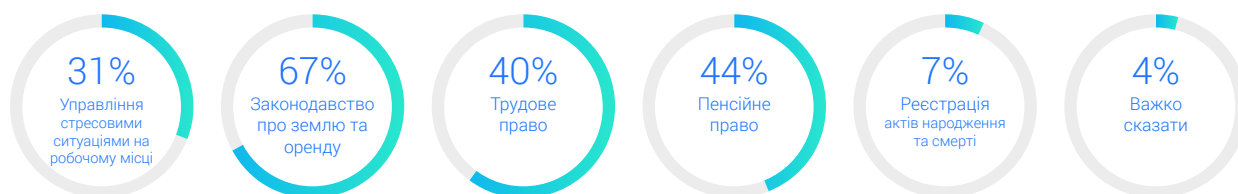
Особливо треба звернути увагу на підвищення коефіцієнту оплати та додаткове страхування для юристів системи БПД, які працюють на небезпечних ділянках – поблизу лінії зіткнення або на самих контрольно-пропускових пунктах з непідконтрольною територією.

Як і інші респонденти, представники неурядових організацій вказували на велику завантаженість юристів системи БПД, що також впливало на якість їхньої роботи. Ці два фактори впливають на велику плінність кадрів, створюючи третю проблему, яка потребує свого вирішення – неуккомплектованість системи БПД персоналом, особливо у віддалених від обласних центрів населених пунктах. Відтак додатковий набір юристів допоможе розвантажити вже працюючих і дозволить їм більше часу приділяти кожній наявній справі.



«Основна проблема – це відсутність кадрів. І друга проблема – це матеріальна база. Бо ви розумієте, що основні співробітники вторинної юридичної допомоги – це юристи, адвокати. І при доволі низькій зарплаті туди приходять працювати або пенсіонери, або ті, кому потрібен стаж, студенти, щоб піти далі. Тому п'ять-десять тисяч гривень – це не зарплата для адвоката і юриста. Тому основна проблема – треба переглянути саме заробітні плати». (Олександра, Северодонецьк)

5.9 Професійна підготовка персоналу



Діаграма 10: Ви хотіли б отримати додаткову підготовку за такими напрямками (виберіть ті варіанти, які вважаєте необхідними)

Очевидно, що безперервне навчання є невід'ємною частиною будь-якої системи правової допомоги. Професійні юридичні органи, в тому числі Національна асоціація адвокатів України, як правило, мають потребу у безперервній професійній освіті, з дуже вагомих причин, адже законодавство розвивається, часто швидко, тому юридичні навички та знання можуть стати вже неактуальними.

05. Проблеми та результати їх вирішення

Співробітники системи БПД, з якими ми провели змістовне інтерв'ю, позитивно оцінили якість навчання, яке вони вже пройшли, але ждали більшого. У ході опитування ми запропонували на вибір основні напрями окремо молодшим співробітникам та старшому керівництву. Процентне співвідношення становить понад 100 відсотків, оскільки респонденти мали змогу вибрати водночас кілька напрямків. Земельне право та питання оренди явно виступає в якості найбільш важливого напрямку для подальшого навчання. Реєстрація народження та смерті, незважаючи на її важливе значення в роботі бюро і центрів БПД, не користується особливим попитом, мабуть, тому, що вона є простою і персонал не вимагає оновлення знань з цього питання. Пенсійне та трудове законодавство також є необхідними. Проблема управління стресом не є пріоритетною, але її слід розглядати як важливу відповідальність керівництва перед тими, хто працює в стресових умовах, як-от зони конфлікту.

Спосіб проведення навчання є не менш важливим. Одна співробітниця бюро розповіла, що проходила навчання по скайпу з викладачами юридичної академії. Однак вона вважала за краще відвідувати семінари, на яких вона могла б обмінюватися досвідом із колегами. В цілому вона відчувала, що отримує належну підтримку і не відчуває себе ізольованою, незважаючи на те, що працює в невеличкому бюро недалеко від лінії зіткнення. Хоча її обов'язки обмежуються цивільними та адміністративними справами, вона хотіла б також пройти підготовку з кримінального права, аби мати можливість надавати консультації, оскільки існує хронічна нестача приватних адвокатів.

Ми розуміємо практичні труднощі проведення семінарів (див. наше попереднє обговорення транспортних питань), але аспекти формування колективної роботи колег, що збираються разом для навчання, є важливою частиною завдання, яке неможливо виконати в рамках інтерактивного курсу, навіть якщо він здійснюється за допомогою сучасних технологій.

5.10 Приватні адвокати

Приватні адвокати відіграють дуже важливу роль в системі БПД. Як зазначалося вище, в ході даного дослідження наша взаємодія з приватними адвокатами була обмеженою. Незважаючи на те, що співробітники Харківського регіонального центру дуже докладно розповіли нам про роботу системи БПД по кримінальних справах, у нас було небагато можливостей безпосередньо поспілкуватися з приватними адвокатами, що ефективно працюють у цій системі.

Було очевидно, що в Донецькій та Луганській областях існує хронічна нестача приватних адвокатів (на відміну від Харкова). Одна співробітниця бюро БППД розповіла нам, що в її районі в Донецькій області немає жодного адвоката. Але водночас більшість співробітників центрів БПД кажуть, що їхні установи мають доступ до достатньої кількості приватних адвокатів. Приватні адвокати, які мають належну кваліфікацію та досвід роботи, призначаються на конкретні справи за своєю спеціалізацією і підлягають моніторингу та оцінці. Ця неузгодженість, ймовірно, пояснюється тим, що співробітники місцевих центрів і бюро БПД майже повністю відірвані від кримінального аспекту системи правової допомоги. (Єдиний виняток буде зроблено в тому разі, якщо потерпілим або свідкам надається правова допомога, і в цьому випадку їхні питання будуть розглядатися місцевими центрами БВПД). Вся робота із захисту по кримінальних справах знаходиться у веденні регіональних центрів. Проблема в цьому випадку полягає в тому, що в Донецькій та Луганській областях немає регіональних центрів, відповідальність за які покладено на Запоріжжя і Харків відповідно.

05. Проблеми та результати їх вирішення

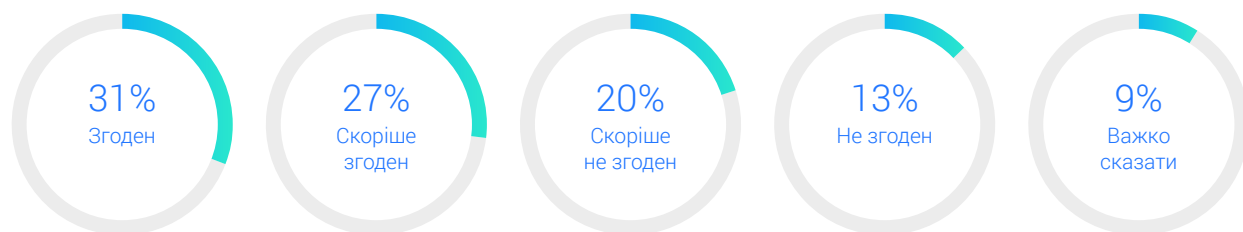
Серед представників НУО, що брали участь у фокус-групах, лунала пропозиція покращити логістику та управління системою БПД на місцевому рівні через створення у кожній області свого регіонального центру. Нинішня система не завжди може враховувати місцеву специфіку та проблеми.

«Найзручніше було б, якби в кожній області був свій керівник. Хтось має відповідати, і не обов'язково їхати для цього до Харкова». (Денис, Северодонецьк)

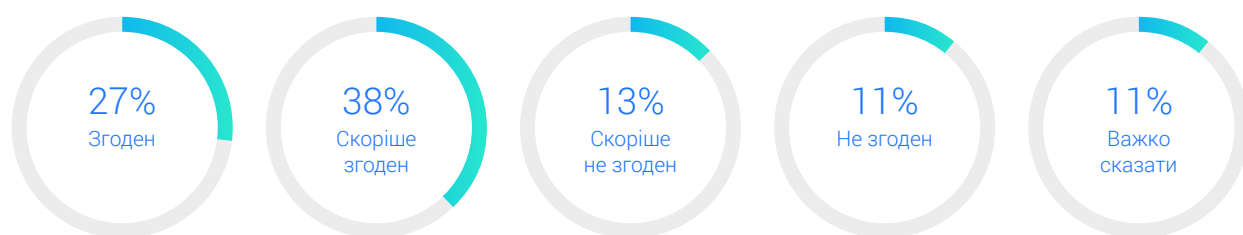
Це відповідає нашим власним висновкам.

У регіональному центрі в Харкові детально описали процес контролю якості, який включає в себе не тільки розглядання звітів, наданих адвокатом, що працює за договором, а й позапланове спостереження за судовими засіданнями. Однак нам неодноразово казали, що в Харкові це відбувається набагато частіше, ніж в Луганській області. Суддя, з якою ми розмовляли (хоча і в Донецькій області, а не в Луганській), сказала, що з 2015 року вона не бачила жодного спостереження за слуханням у своєму суді.

Опитані співробітники системи БПД стверджують, що кількість приватних адвокатів, яким вони передавали справи, є достатньою (Діаграма 11), і вони володіють належним досвідом (Діаграма 12).



Діаграма 11: Центри правової допомоги мають доступ до достатньої кількості приватних постачальних юридичних послуг



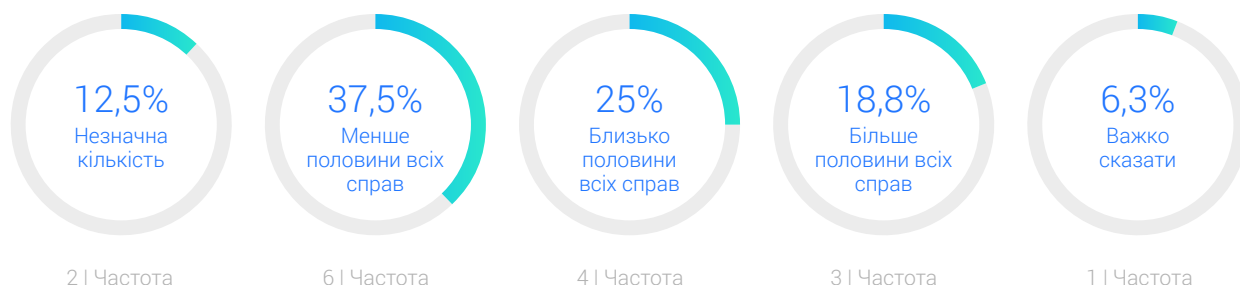
Діаграма 12: Центри правової допомоги мають доступ до приватних постачальників юридичних послуг із достатнім досвідом для здійснення своїх обов'язків

Ці відповіді, ймовірно, слід кваліфікувати з урахуванням зазначеного вище зауваження про те, що співробітники системи БПД у центрах і бюро займаються тільки цивільними та адміністративними справами, в той час як приватні адвокати найбільшою мірою використовуються для надання послуг по кримінальних справах, та відповідальність за залучення адвокатів в цьому випадку покладається не на місцеві центри та бюро, а на регіональні центри.

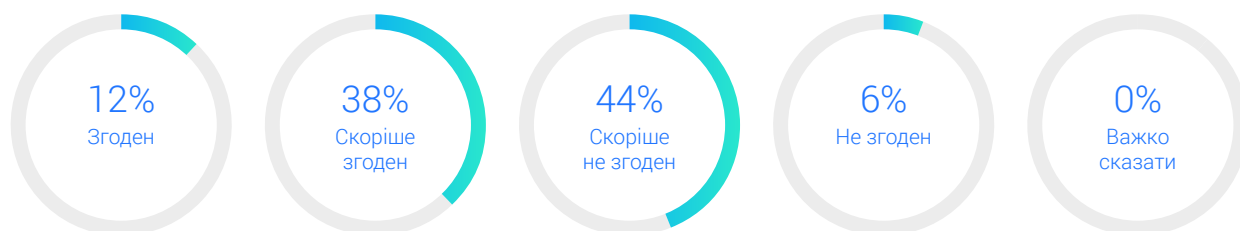
Ми також опитали суддів в Донецькій і Луганській областях, в першу чергу запитуючи їх про їхній досвід роботи з приватними адвокатами. Їх висновки є більш критичними, ніж

05. Проблеми та результати їх вирішення

висновки співробітників системи БПД, наведені в таблицях вище. Вони вважають, що, судді часто стикаються в своїй роботі з адвокатами БПД: близько половини суддів кажуть, що понад 50% їхніх справ потребують взаємодії з адвокатами, що надають безоплатну правову допомогу (Таблиця 1).



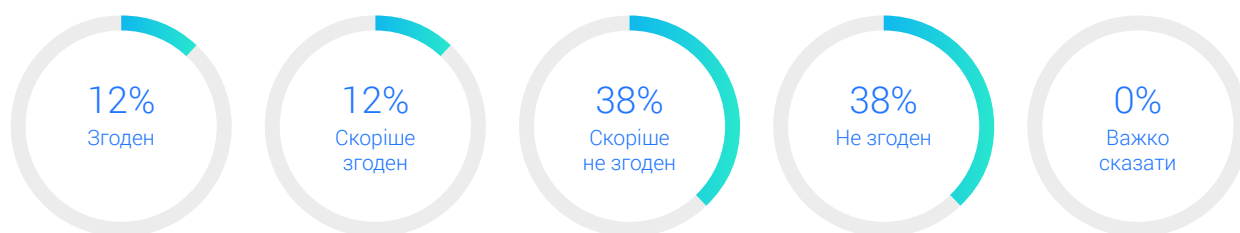
Таблиця 1: Справи у Вашому суді за участю адвокатів системи БПД (у тому числі приватних) у 2016-2018 рр.



Діаграма 13: Якість представництва, що надавалося в рамках безоплатної правової допомоги, була так само високою, що й за платним представництвом

Половина суддів вважають, що якість представництва безоплатних захисників є не такою високою, як у платних захисників (Діаграма 13).

До того ж, більшість суддів стверджують, що їм відомі випадки, коли громадяни відмовлялися від послуг представників безоплатної правової допомоги. У коментарях після опитування судді акцентують увагу на тому, що адвокати БПД інколи недостатньо якісно і совісно виконують свою роботу. Вони так само, як і учасники фокус-груп, пов'язують це, в першу чергу, з низькою оплатою праці. Тобто на безоплатні справи витрачають мало часу, щоб можна було зайнятися приватними клієнтами. Таке явище спостерігається в першу чергу у половини залучених до БПД приватних адвокатів.

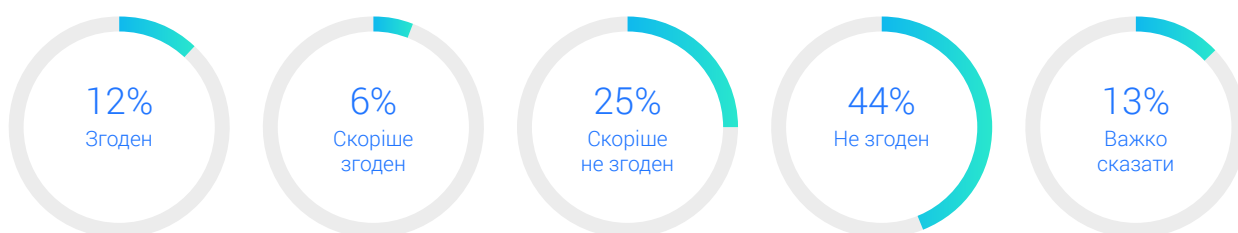


Діаграма 14: Затримки, спричинені відсутністю безоплатної правової допомоги, є серйозною проблемою

Водночас судді радше не погоджувалися з тим, що адвокати БПД програвали справи частіше за своїх оплачуваних колег, а також що затримки надання безоплатної правової

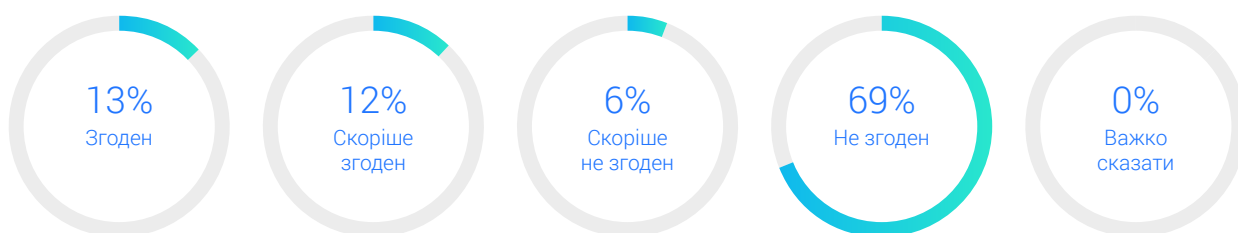
05. Проблеми та результати їх вирішення

допомоги були серйозною проблемою (Діаграми 14 та 15). Однак, як і всі висновки, наведені в цій частині дослідження, ці результати можуть відображати відмінності між судами в різних частинах двох областей. Висновок про те, що чотири з 16 суддів вважають затримки, спричинені відсутністю правової допомоги, за проблему, вимагає, принаймні, подальшого вивчення. Аналогічним чином, той факт, що троє з тих же 16 суддів вважають, що вони з більшою ймовірністю будуть виносити рішення проти сторін, яким була надана правова допомога, викликає певну стурбованість.



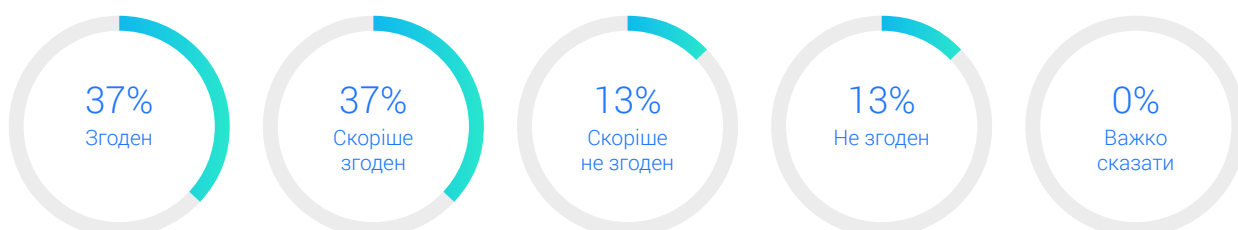
Діаграма 15: Ваш суд виніс рішення проти адвокатів системи безоплатної правової допомоги в непропорційно великій кількості справ

Крім того, лише невелика кількість суддів повідомили, що вони отримали скарги від одержувачів БПД щодо дій або бездіяльності представників системи БПД, і жоден суддя не виніс постанови, що надається до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури відповідної області стосовно можливих порушень з боку представників БВПД (Діаграма 16).



Діаграма 16: Ви отримували скарги від сторони, якій надавалася правова допомога, стосовно дій/бездіяльності представника системи безоплатної правової допомоги

Переважна більшість опитаних суддів стикалися з випадками, коли особа, що отримує БВПД, відмовлялася від призначеного для неї адвоката (Діаграма 17).



Діаграма 17: Вам відомі випадки, коли особа, що отримує правову допомогу, відмовлялася від адвоката системи безоплатної правової допомоги

Приватна адвокатка в Донецькій області, яка сама є ВПЛ і не уклала договір щодо надання БВПД, вкрай критично ставиться до рівня послуг, що надаються системою БПД. Ця думка була підтримана однією суддею, з якою ми розмовляли та яка вельми критично

05. Проблеми та результати їх вирішення

ставиться до приватних адвокатів системи БВПД. За її словами, багато приватних адвокатів «сприймають це як формальність» і не зацікавлені в наданні «ефективного захисту». Часто вони намагаються відстрочити результати слухання, як-от видання постанови з тим, щоб вони могли повідомити про більшу кількість слухань і вимагати більш високу плату. Вони не діють в інтересах клієнта. Про це суд повідомляє в центр БВПД. Вона підкреслила, що не всі приватні адвокати ведуть себе подібним чином, але підрахувала, що близько 70% з них не представляють своїх клієнтів належним чином. Особливою проблемою є те, що захисники у кримінальних справах навіть не з'являються на слухання. А для клієнтів системи БПД є практично неможливим замінити своїх представників.

Водночас є зрозумілим, що багато приватних адвокатів, які працюють за договором, потребують додаткового навчання і що вони в якійсь мірі намагаються його уникати. Один висококваліфікований юрист середньої ланки, з яким ми розмовляли, відзначив зарозуміле ставлення тренерів, які «ставилися до нас як до студентів першого курсу юридичного факультету». З іншого боку, багато з них працюють як з приватними адвокатами, так і з представниками центрів і бюро БПД. Більшість з них, як розповів нам один посадовець, «або дуже молоді, або вже на пенсії». Вочевидь, юристи, що вийшли на пенсію та займаються наданням БПД заради додаткового прибутку, будуть не дуже задоволені вимогою щодо відвідування навчальних курсів – чи то через менторське до себе ставлення, чи то через необхідність витратити на це додатковий час.

Юристи, що знайомі з роботою БПД зсередини, часто згадували під час фокус-груп необхідність перегляду існуючої системи звітності, яка нині є громіздкою та забирає багато робочого часу. Відтак її необхідно суттєво спростити.

»» **«Я був у системі БВПД. Я працював з ними за контрактом, система звітності – це ж із глузду з'їхати! Не знаю, яка вона в них зараз, але раніше трохи помилився, і все. «Зарізали» звіт і до побачення – ти нічого не отримав. Спрощено погодинно ти надав, і чекаєш СМСку з банку. А тут ти розпиши, де ти був, правильно постав, чітко це відобрази, завізуй звіт. Тобі його не затвердили, повернули. Як наслідок, коли мені передзвонили і спитали: «Будете укладати повторно?», я сказав: «Ні, дякую».** (Євген, Краматорськ)

»» **«Дивіться, щодо звітності, справді, добре, що зачепили тему. Доба, ну, не доба, пів робочого дня, а то й більше йде на те, щоб написати собі на премію, обґрунтувати, щоб отримати зарплату в п'ять з половиною тисяч гривень».** (Андрій, Краматорськ)

06

Висновки та рекомендації

Оскільки рекомендації зазвичай критичні, оскільки вони стосуються речей, які можна зробити краще, ніж зараз - важливо спочатку підкреслити позитивні риси. Лише за декілька останніх років українська система БПД зростає з нічого до розгалуженої мережі, яка охоплює практично всі куточки країни. Вона надає первинну і вторинну безоплатну правову допомогу надзвичайно великій кількості населення – наприклад, кожен українець має право на БВПД в кримінальних справах, і 37% на БВПД в цивільних та адміністративних справах. Такі країни, як Сполучене Королівство, з дуже давно сформованою системою надання БВПД, й досі мають труднощі із задоволенням потреб населення, особливо в тому, що стосується представництва в цивільних справах. Фактично вони скорочують витрати та зменшують чисельність населення, що має на це право. У цьому контексті, національному та міжнародному, слід визнати масштаб досягнень України.

Наступні рекомендації, отримані в ході нашого дослідження та наведені в попередньому розділі, є згрупованими за основними питаннями, зазначеними в нашому технічному завданні: потенціал, доступність та адаптивність, хоча ми бачимо, що деякі з них повинні розглядатися не лише в одному розділі. Нашою метою було надання обмеженої кількості рекомендацій (загалом 15), що стосуються найважливіших питань, які обговорюються в цьому дослідженні, оскільки, як видається, деякі запропоновані пункти, ймовірно, будуть реалізовані.

6.1 Потенціал

- 1. Створення нових регіональних центрів у Донецькій та Луганській областях:** це твердження виглядає досить дивним. Чому українська влада не створила регіональні центри в двох областях, які частково є непідконтрольними уряду країни? Хоча на перший погляд ця рекомендація виглядає помилковою, вона, насправді, є доволі практичною. Керівництво системи надання БВПД у кримінальних справах є надто відірваною від ситуації на місцях. Можливо так буває завжди, але віддаленість регіональних центрів, що несуть певну відповідальність, лише загострює проблему. Незважаючи на те, що це потребуватиме значних витрат, нам це здається пріоритетним.
- 2. Створення нового місцевого центру БВПД в Донецькій області:** він може бути розташований в Кураховому або Вугледарі, а це є необхідним через порівняно велику кількість бюро БППД та посилення наглядової та управлінської відповідальності, що покладається на вже діючі центри.

- 3. Збільшення бюджету для фінансування підвищеної зарплатні для працівників, приведення ставок окладів у відповідність з іншими сферами державної служби:** хоча ця пропозиція також вимагатиме значних фінансових витрат, граничні витрати повинні бути мінімальними, якщо не призвести до економії. Наразі існує реальна проблема утримання персоналу, яка особливо гостро відчувається в районах, постраждалих від конфлікту. Це означає, що гроші, витрачені на навчання і підвищення кваліфікації персоналу, фактично витікають з організації та їх доведеться витратити знову на нових працівників. Високі оклади призведуть до більш надійного утримання персоналу, що означає більш ефективний вплив заходів з професійної підготовки та підвищення кваліфікації персоналу, а також до поліпшення корпоративної спадкоємності на місцевому рівні.
- 4. Складання особистих планів розвитку для кожного співробітника:** навіть якщо оклади працівників підвищуються, ще одна важлива стратегія утримання персоналу (підвищення кваліфікації) полягає в тому, щоб кожен співробітник мав особистий план розвитку. Такий план має переглядатися щорічно, при цьому співробітник і його керівник визначатимуть необхідні заходи щодо підвищення його кваліфікації та потенціалу. Вони можуть включати участь у навчальних заходах різного типу, а також інші заходи, такі як ротация персоналу, як тимчасова, так і постійна.
- 5. Організація більшої кількості очних форм професійної підготовки:** у цьому звіті було виявлено ряд певних потреб у професійній підготовці, з яких найбільш затребуваним є законодавство із земельних питань. Вони також включають пенсійне та трудове законодавство. Подальші питання, безсумнівно, будуть визначені з прийняттям планів розвитку особистості. Крім того, слід розглянути питання про курси зі стресостійкості, особливо для тих, хто працює в районах, що постраждали від конфлікту. Проведення такої підготовки може носити змішаний характер, у тому числі в режимі онлайн, але має включати в себе значну частину очної підготовки в рамках семінарів, незважаючи на будь-які практичні перешкоди, оскільки це сприяє обміну досвідом та формуванню колективної роботи між працівниками з різних центрів і бюро.

6.2 Доступність

- 6. Забезпечення транспортними засобами центрів та бюро в Донецькій та Луганській областях:** це питання неодноразово розглядалося як найважливіше в плані доступності БПД. Співробітники залежать від громадського транспорту або щедрості своїх неурядових колег. Хоча ми виступаємо за розширення партнерських відносин з НУО (див. нижче), цього дійсно недостатньо. Транспортні рішення не потребують надзвичайних ресурсів. Немає необхідності в кожному бюро мати повнопривідний позашляховик з водієм – один невеликий мотоцикл значно покращить роботу будь-якого з цих офісів.
- 7. Збільшення кількості точок доступу з надання БПД:** за наявності транспорту бюро повинні подбати про мобільні точки доступу до БПД, переважно із регулярним графіком роботи, на всій території, яку вони охоплюють. Регулярний графік означає, що вони можуть інформувати населення про свою діяльність в інтернеті, листівками або плакатами з тим, щоб місцеві жителі знали, коли правові консультації будуть доступні. Присутність на контрольних пунктах в'їзду-виїзду на лінії зіткнення має бути розширено, що буде легше зробити за наявності більшої кількості транспортних засобів.

8. **Створення місцевої мережі параюристів та організація її навчання:** параюристи повинні набиратися з місцевого населення, що дозволить збудувати початкову точку дотику із системою БПД та підвищити обізнаність серед населення.
9. **Спільне планування та співпраця з неурядовими організаціями:** наразі вже налагоджено певну співпрацю з НУО в Донецькій та Луганській областях. Багато з них мають міжнародну підтримку й достатні ресурси. Але після інтерв'ю ми зрозуміли, що ця співпраця є поверхневою та здебільшого формальною. Ми пропонуємо спільне планування між системою БПД та НУО з тим, щоб забезпечити взаємодію та співпрацю, мінімізуючи конфлікти та дублювання й розширюючи межі діяльності. Цього легше досягти за умови створення регіональних центрів для Донецької та Луганської областей на місцях.
10. **Вивчення можливостей для надання первинної та вторинної безоплатної правової допомоги в режимі онлайн:** учасники наших фокус-груп рекомендували створити систему реєстрації, відстеження початкових етапів розглядання справи та надання правових консультацій в режимі онлайн. Наразі є не дуже зрозумілим, як це відповідатиме ініціативам, що вже здійснюються, як-от WikiLegalAid та онлайн-застосунок, зазначений у поточних стратегічних цілях. Також неясно, яка частка населення, що звертається по допомогу, зможе це зробити в режимі онлайн. Рекомендуємо продовжити дослідження з цього питання.

6.3 Адаптивність

11. **Впровадження позитивної політики підбору кадрів з окремих уразливих груп, як-от ромська громада та особи з інвалідністю:** вважається, що система БПД повинна враховувати потреби вразливих груп, включаючи меншини. Однак одним з найбільш ефективних шляхів досягнення цієї мети є забезпечення фактичного представництва таких груп серед співробітників системи БПД. Для таких груп, як роми, це полегшило б спілкування і потенційно мало б значний вплив на підвищення обізнаності. Для осіб з обмеженими можливостями це буде одним із способів забезпечення більш ефективного виявлення й усунення різних конкретних перешкод на шляху отримання правової допомоги (тут, однак, варто зазначити, що система БПД працевлаштовує осіб з інвалідністю, оскільки це є стандартною вимогою трудового законодавства; проте ця практика має бути більш поширеною на місцевому рівні).
12. **Подальше врахування ґендерних факторів в усіх видах діяльності з надання БПД:** система БПД практикує врахування ґендерних факторів у процесі планування своєї діяльності (офіційну ґендерну стратегію було розроблено протягом 2018 року за підтримки українсько-канадського проекту «Доступна та якісна правова допомога» та запроваджено на початку 2019 року), але ми не відчули цього під час проведення інтерв'ю. Проблема полягала не у відсутності співчуття, а в намірі бачити певні групи, наприклад, одиноких батьків, як виняткову групу, що потребує особливого ставлення. В процесі планування та навчання персоналу слід краще враховувати ґендерні питання.
13. **Правомірність отримання БПД окремими категоріями громадян:** кілька респондентів, що працюють в системі БПД, вказали на необхідність обмеження доступу до БПД з боку існуючих категорій населення. Інші вказували на нагальну несправедливість з приводу того, що заможні ВПО отримують безоплатне представництво інтересів для проведення

угод з нерухомістю виключно в силу приналежності до категорії переміщених осіб. Проте в ході нашого обстеження лише 25 відсотків респондентів з числа працівників висловилися за скорочення кількості одержувачів допомоги, а 40 відсотків відзначили, що ці категорії слід розширити. Ми розуміємо, що всі системи БПД можуть породжувати аномальні ситуації, коли люди, які отримують БПД, напевно, її не потребують. Але правомірність отримання БПД стосується широких категорій, а не окремих випадків, і може виявитися, що витрати грошей і часу на впровадження більш суворої системи визначення можуть бути більше, ніж будь-яка економія в результаті. Ми пропонуємо провести ретельний аналіз витрат і вигоди, перш ніж буде прийнято будь-яке рішення щодо обмеження правомірності в порівнянні з існуючим станом справ.

- 14. Розширення кола справ, які можуть розглядатися власними силами:** Монополія адвокатури, що встановилася останніми роками, обмежила коло справ, якими можуть займатися юристи системи надання БПД. Ми пропонуємо звернути увагу уряду на можливість визначення певних винятків з цих правил, що дозволить юристам системи надання БПД працювати з більшою кількістю справ, що буде особливо актуальним для районів з нестачею адвокатів, які уклали контракт з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги. У довгостроковій перспективі доцільним також може бути розглянути можливість надання безоплатної вторинної правової допомоги юристами системи надання БПД у кримінальних провадженнях, з тієї ж причини.
- 15. Забезпечення регулярного проведення аналізу та оцінювання:** Одним з результатів цього дослідження є досить неоднозначне сприйняття функціонування системи БПД різними суб'єктами, які брали участь у нашому опитуванні: співробітники з надання БПД на національному, регіональному та місцевому рівнях; зовнішні інтерв'юери, як-от судді та приватні адвокати; громадянське суспільство та неурядові організації; клієнти системи та широка громадськість. Ми пропонуємо забезпечити безперервний процес вивчення досвіду та сприйняття, принаймні, співробітників центрів і бюро БПД, а також клієнтів, що користуються послугами цієї системи. В обох випадках важливо, щоб таке опитування проводилося анонімно і щоб це робилося неурядовим органом поза і незалежно від системи БПД. Це дозволить контролювати якість послуг, що надаються широкому загалу, а також потреби, можливості й сприйняття тих, хто займається наданням БПД.

Додаток 1:

Зразки анкет-опитувальників

Запитання до співробітників центрів/бюро БПД

(Якщо інше не зазначено, на всі запитання потрібно відповідати за шкалою «згоден», «скоріше згоден», «скоріше не згоден», «не згоден», «важко сказати»).

- Рівень правової обізнаності населення є задовільним.
- Обізнаність громадськості щодо системи безоплатної правової допомоги є задовільною.
- Ваш центр/бюро БПД бере участь в інформаційно-просвітницькій діяльності/заходах з підвищення обізнаності.
- Ваш центр/бюро БПД володіє достатніми фінансовими ресурсами для надання послуг тим, хто їх потребує.
- Ваш центр/бюро БПД має достатню кількість персоналу для надання послуг тим, хто їх потребує.
- Персонал вашого центру/бюро БПД володіє достатнім внутрішнім досвідом для надання послуг.
- Ваш центр/бюро БПД має доступ до необхідного транспорту, щоб дістатися до населення, яке ви обслуговуєте.
- Рівень професійної підготовки співробітників системи безоплатної правової допомоги є наразі задовільним.
- У Вас є достатньо можливостей для професійного розвитку та кар'єрного зростання в рамках системи БПД.
- Ви хотіли б отримати додаткову підготовку за такими напрямками (оберіть ті варіанти, які вважаєте необхідними):
 - a. Управління стресовими ситуаціями на роботі
 - b. Законодавство про землю та оренду
 - c. Трудове право
 - d. Пенсійне право
 - e. Реєстрація актів народження та смерті
 - f. Інше (будь ласка, вкажіть інші варіанти)
- Центр/бюро БПД мають доступ до достатньої кількості приватних постачальників правових послуг.
- Центр/бюро БПД має доступ до приватних постачальників правових послуг із достатнім досвідом для здійснення своїх зобов'язань.
- Коли приватні адвокати використовуються в якості постачальників правових послуг, вони призначаються за своєю спеціалізацією.

Додаток 1: Зразки анкет-опитувальників

- Якість послуг, що надаються приватними постачальниками правових послуг, контролюється та оцінюється.
- Чинне законодавство, що стосується безоплатної правової системи, потребує вдосконалення.
- У системі надання безоплатної правової допомоги спостерігається корупція.
- Кількість людей, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, є наразі достатньою.
- Категорії людей, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, необхідно розширити.
- Категорії людей, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, необхідно скоротити.
- Наявна система збору та аналізу статистичної інформації щодо БПД є задовільною.
- Система БПД має достатню кількість постачальників правових послуг у сільській місцевості.
- Система БПД має достатню кількість постачальників правових послуг у міських районах.
- Система БПД має достатню кількість постачальників правових послуг у небезпечних районах.

Запитання до суддів

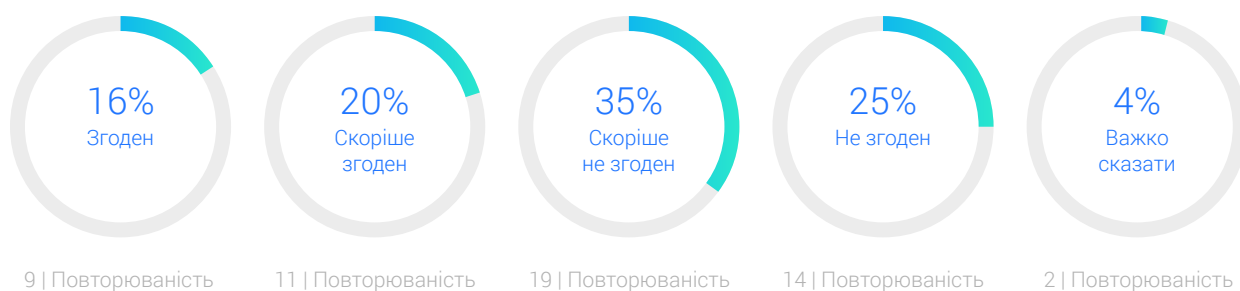
(Якщо інше не зазначено, на всі запитання потрібно відповідати за шкалою «згоден», «скоріше згоден», «скоріше не згоден», «не згоден», «важко сказати»).

- Справи у вашому суді за участю юристів системи безоплатної правової допомоги (у тому числі приватних адвокатів, що фінансуються цією системою) у 2016-2018 роках були представлені а) незначною кількістю; б) меншою половиною всіх справ; в) майже половиною всіх справ; г) більшою половиною всіх справ.
- Якість представництва, що надавалося в рамках безоплатної правової допомоги, була так само високою, що й за платним представництвом.
- Затримки, спричинені відсутністю безоплатної правової допомоги, є серйозною проблемою.
- Ваш суд виніс рішення проти адвокатів системи безоплатної правової допомоги в непропорційно великій кількості справ.
- Ваш суд виніс постанови для надання до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури у відповідній області стосовно можливих порушень з боку представників системи безоплатної правової допомоги в непропорційно великій кількості справ.
- Ви отримували скарги від сторони, якій надавалася БПД, стосовно дій/бездіяльності представників системи безоплатної правової допомоги.
- Вам відомі випадки, коли особа, що отримує БПД, відмовлялася від адвоката системи безоплатної правової допомоги.
- Деякі положення закону мають бути змінені з метою поліпшення безоплатної вторинної правової допомоги.

Додаток 2: Результати опитування

Опитування працівників центрів БВПД

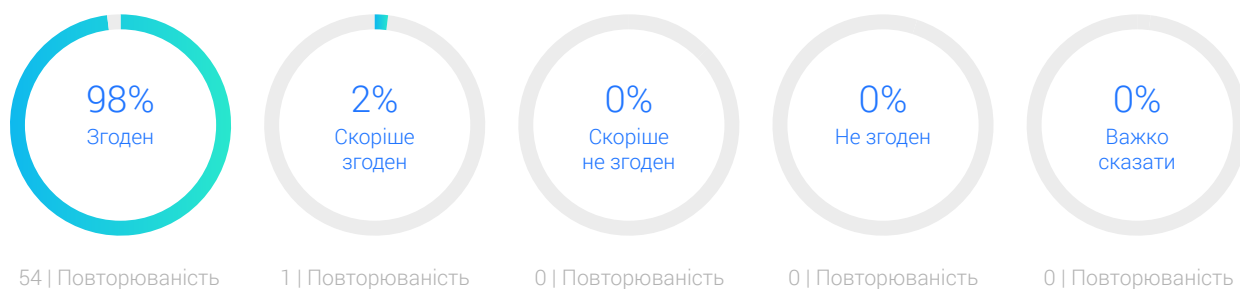
Діаграма 1. Рівень правової обізнаності населення є задовільним.



Діаграма 2: Обізнаність громадськості щодо системи безоплатної правової допомоги є задовільною.

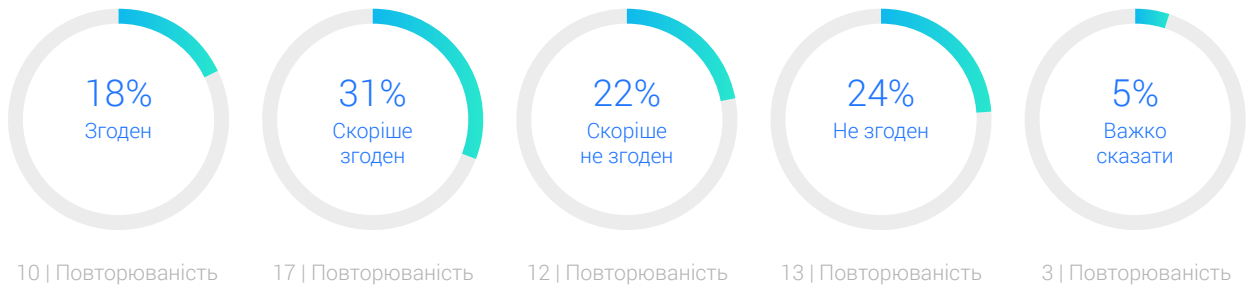


Діаграма 3: Ваш центр/бюро БПД бере участь в інформаційно-просвітницькій діяльності/заходах з підвищення обізнаності.

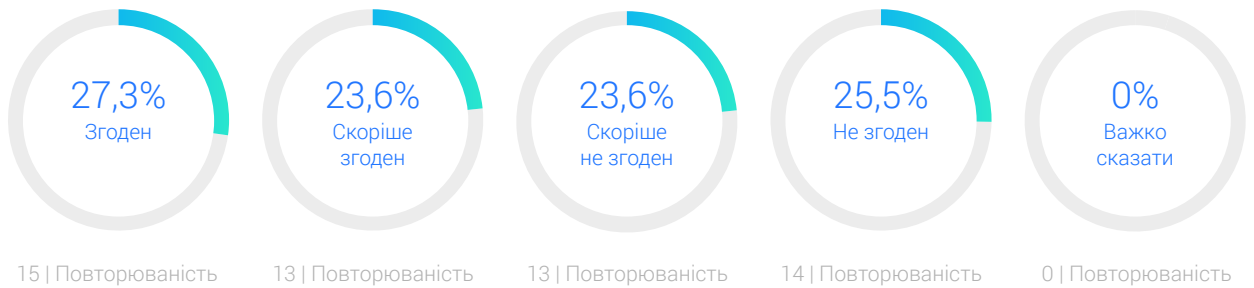


Додаток 2: Результати опитування

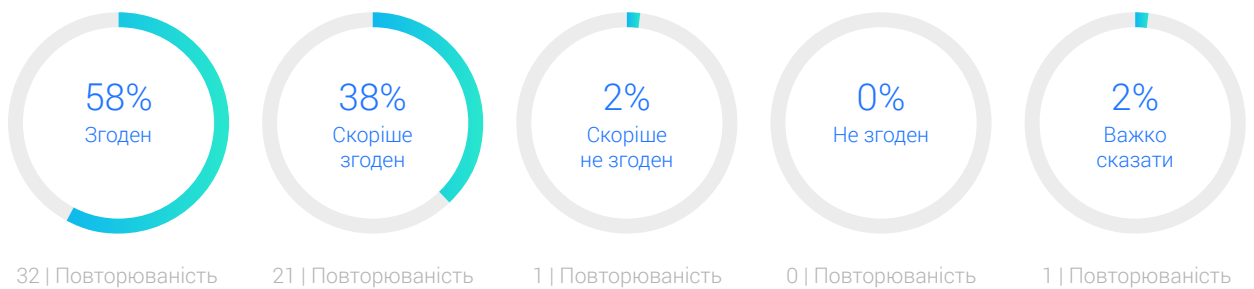
Діаграма 4: Ваш центр/бюро БПД володіє достатніми фінансовими ресурсами для надання послуг тим, хто їх потребує.



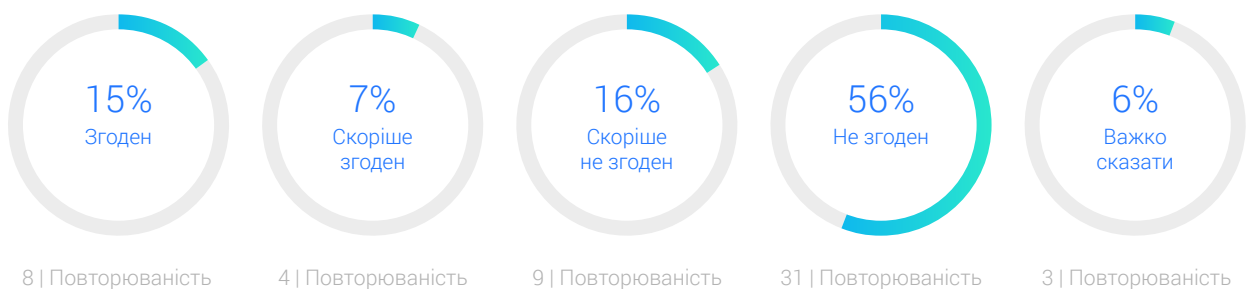
Діаграма 5: Ваш центр/бюро БПД має достатню кількість персоналу для надання послуг тим, хто їх потребує.



Діаграма 6: Персонал вашого центру/бюро БПД володіє достатнім внутрішнім досвідом для надання послуг.



Діаграма 7: Ваш центр/бюро БПД має доступ до необхідного транспорту, щоб дістатися до населення, яке Ви обслуговуєте.

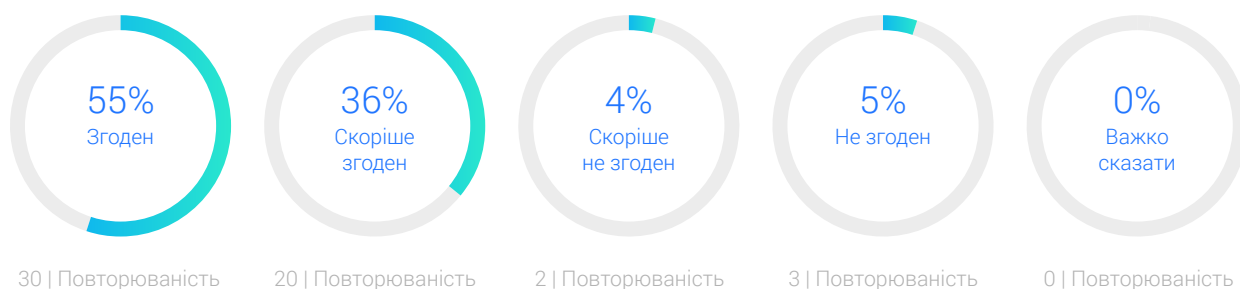


Додаток 2: Результати опитування

Діаграма 8: Рівень професійної підготовки співробітників системи безоплатної правової допомоги є наразі задовільним.



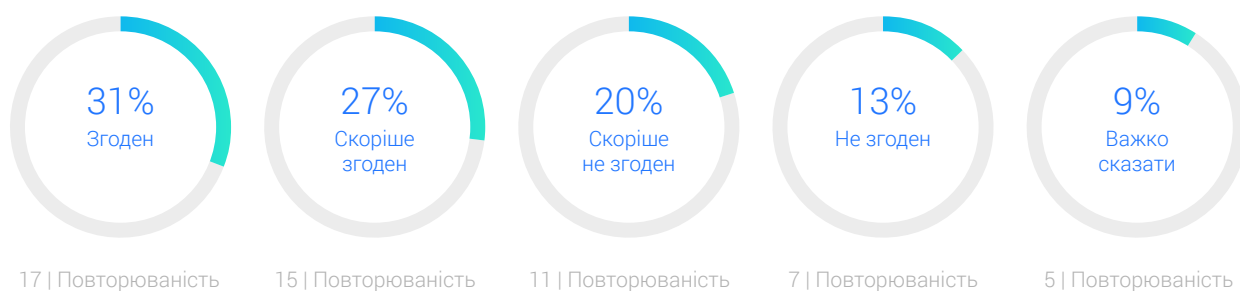
Діаграма 9: У Вас є достатньо можливостей для професійного розвитку та кар'єрного зростання в рамках системи безоплатної правової допомоги.



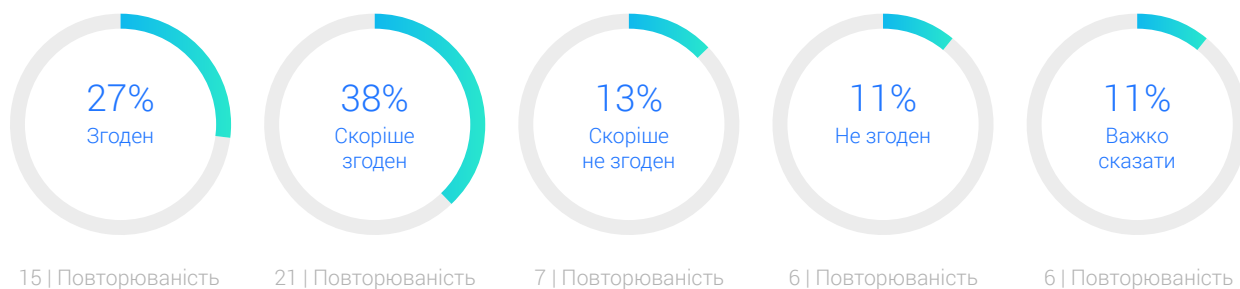
Діаграма 10: Ви хотіли б отримати додаткову підготовку (оберіть ті варіанти, які вважаєте необхідними)



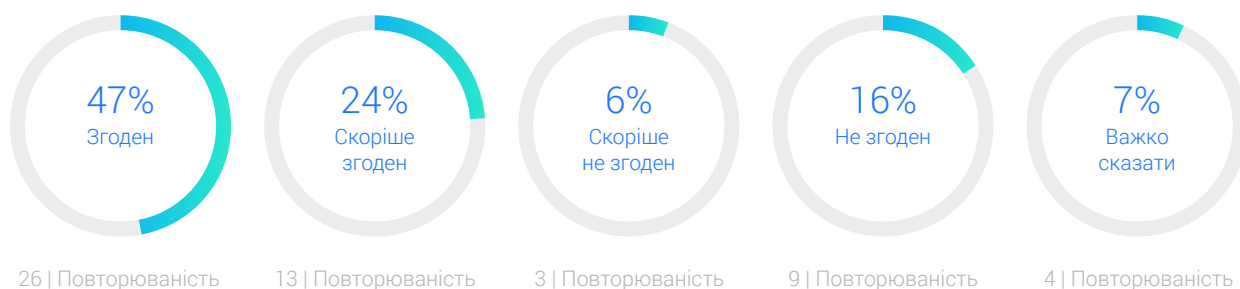
Діаграма 11: Центр/бюро БПД має доступ до достатньої кількості приватних постачальників правових послуг.



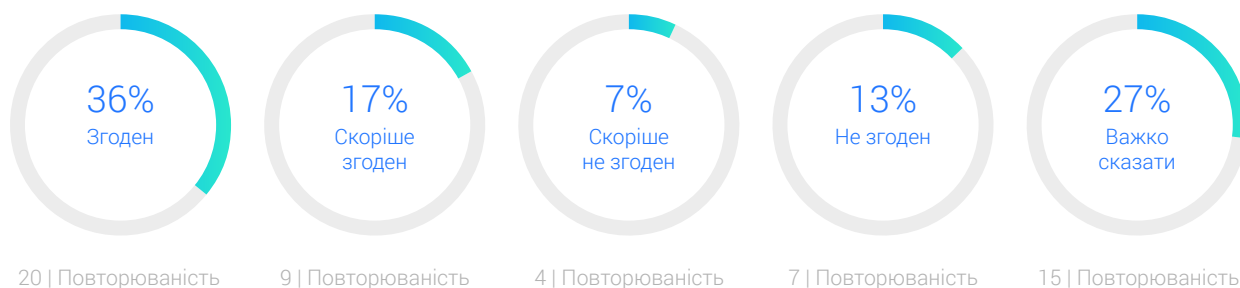
Діаграма 12: Центр/бюро БПД має доступ до приватних постачальників правових послуг із достатнім досвідом для здійснення своїх зобов'язань.



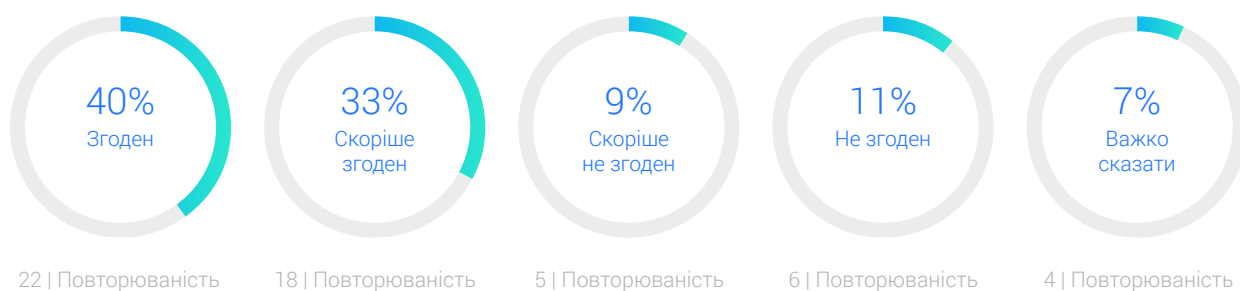
Діаграма 13: Коли приватні адвокати використовуються в якості постачальників правових послуг, вони призначаються за своєю спеціалізацією.



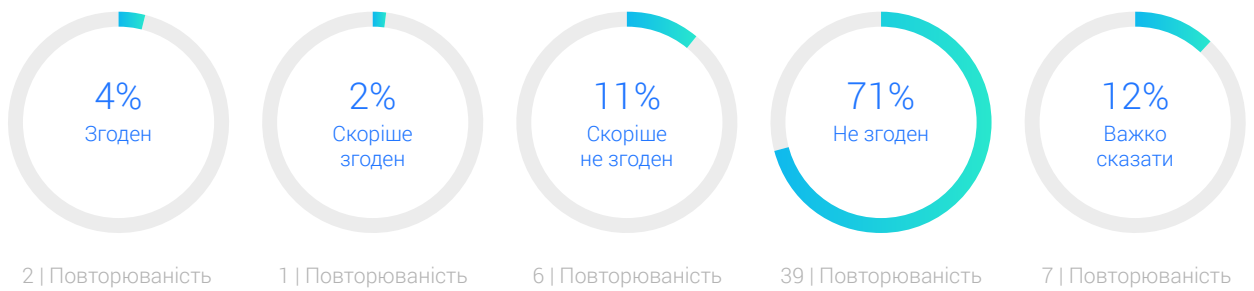
Діаграма 14: Якість послуг, що надаються приватними постачальниками правових послуг, контролюється та оцінюється.



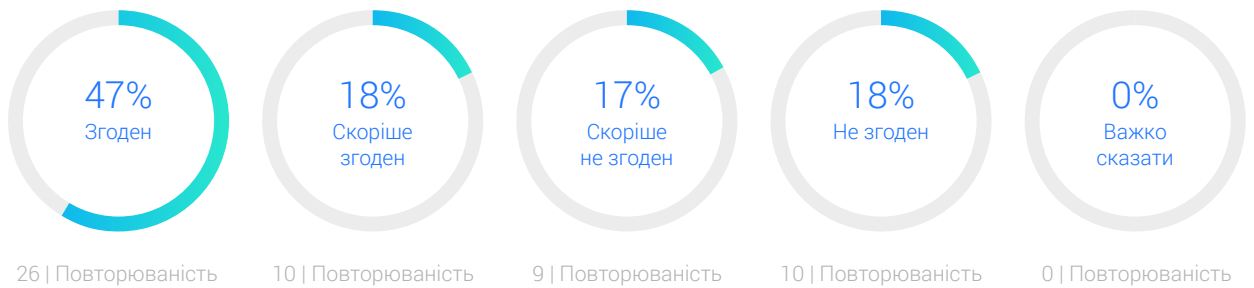
Діаграма 15: Чинне законодавство, що стосується безоплатної правової системи, потребує вдосконалення.



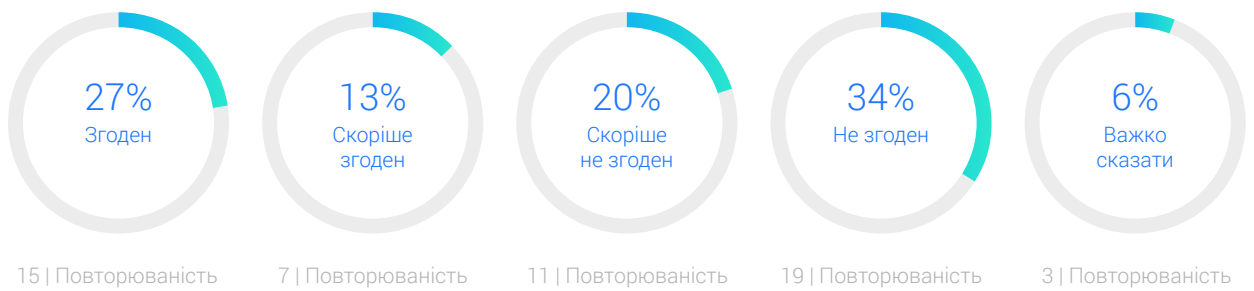
Діаграма 16: У системі надання безоплатної правової допомоги спостерігається корупція.



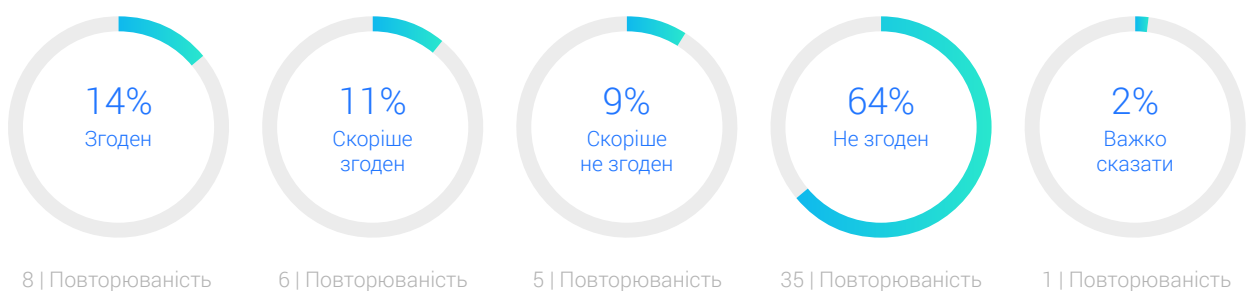
Діаграма 17: Кількість людей, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, є наразі достатньою.



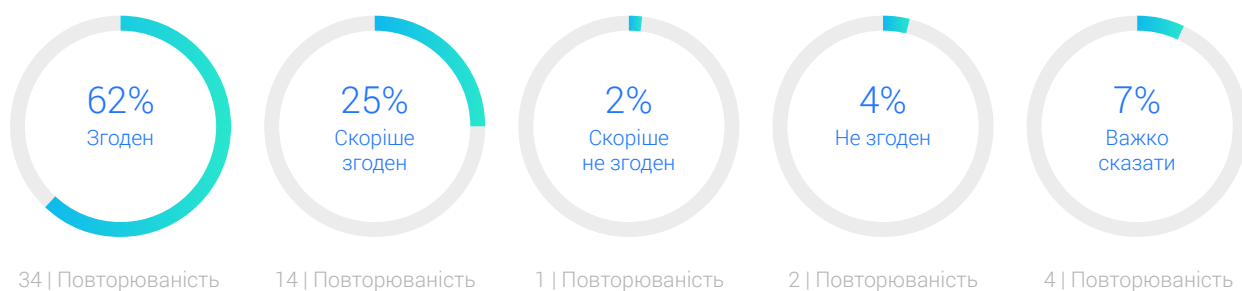
Діаграма 18: Категорії людей, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, необхідно розширити.



Діаграма 19: Категорії людей, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, необхідно скоротити.



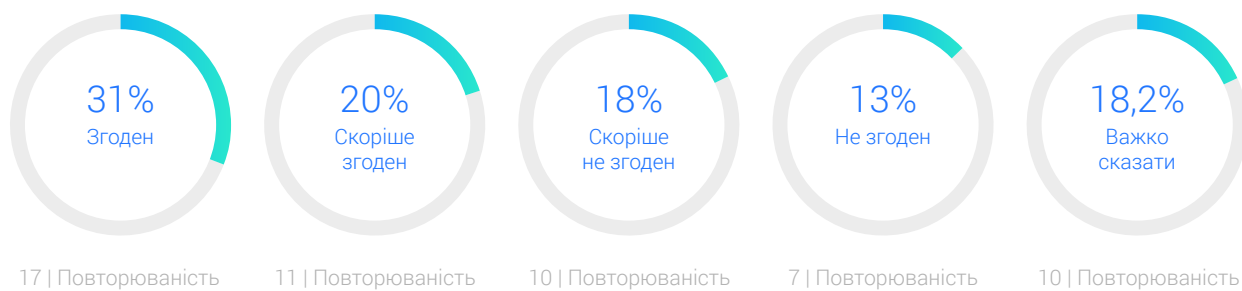
Діаграма 20: Наявна система збору та аналізу статистичної інформації щодо БПД є задовільною.



Діаграма 21: Система БПД має достатню кількість постачальників правових послуг у сільській місцевості.



Діаграма 22: Система БПД має достатню кількість постачальників правових послуг у міських районах.



Діаграма 23: Система БПД має достатню кількість постачальників правових послуг у небезпечних районах.



Опитування суддів

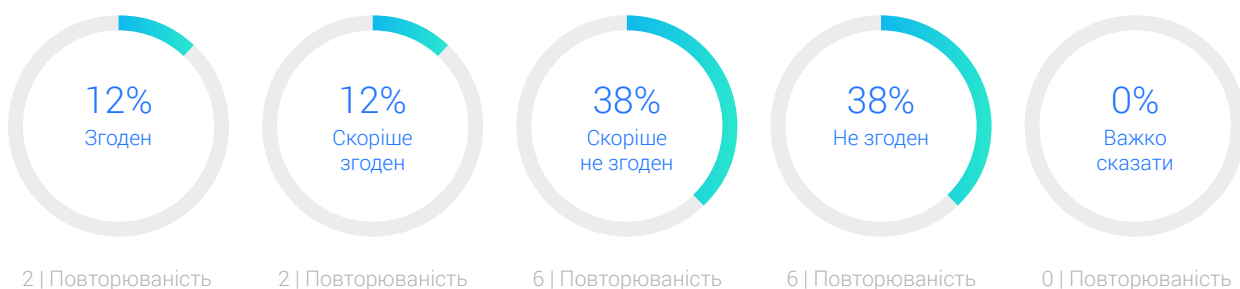
Діаграма 24: Оцініть кількість справ у Вашому суді за участю адвокатів системи БВПД (в тому числі приватних адвокатів, що фінансуються за рахунок цієї системи) в 2016-2018 роках.



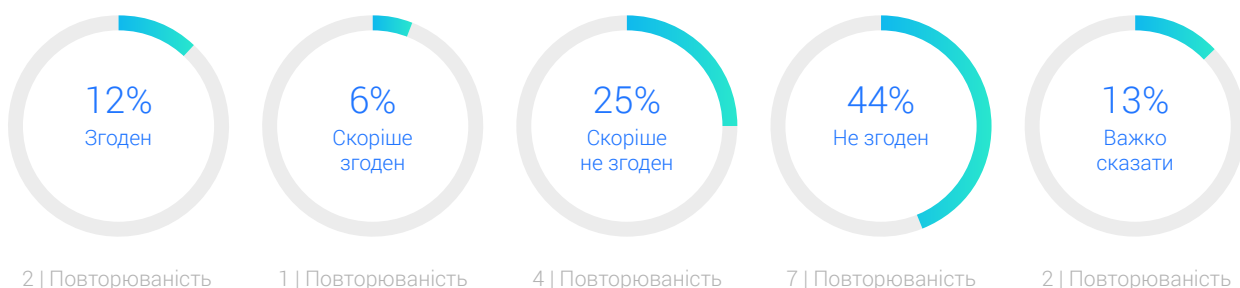
Діаграма 25: Якість представництва, що надавалося в рамках БВПД, була так само високою, що й за платним представництвом.



Діаграма 26: Затримки, спричинені відсутністю безоплатної правової допомоги, є серйозною проблемою.

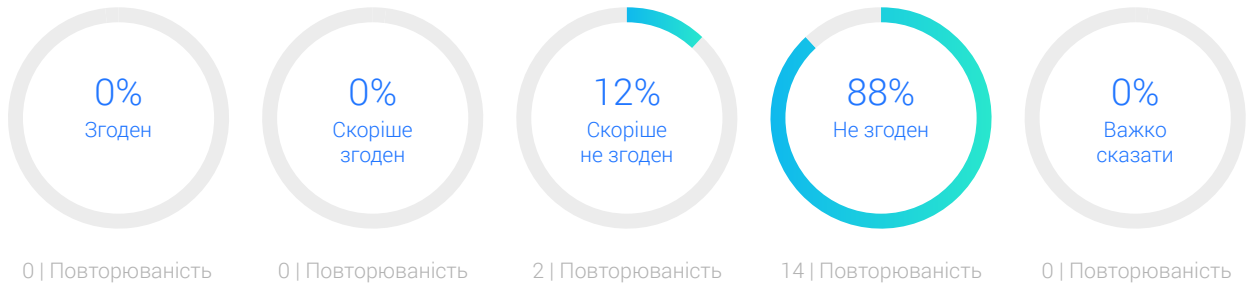


Діаграма 27: Ваш суд виніс рішення проти юристів системи безоплатної правової допомоги (в тому числі приватних адвокатів з БВПД) в непропорційно великій кількості справ.

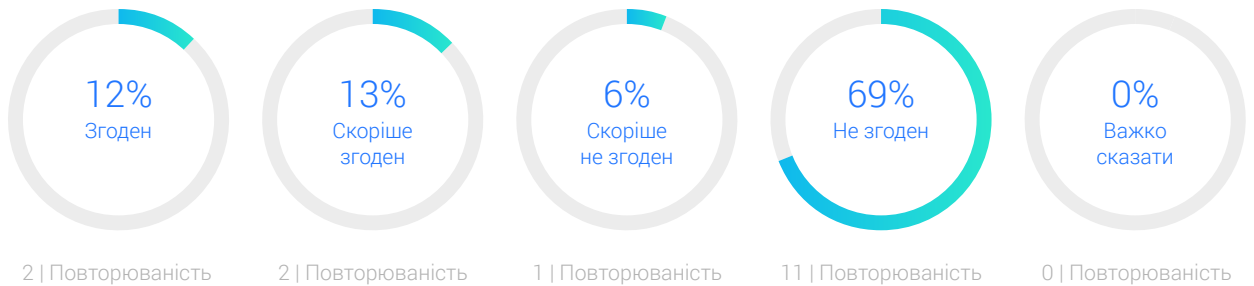


Додаток 2: Результати опитування

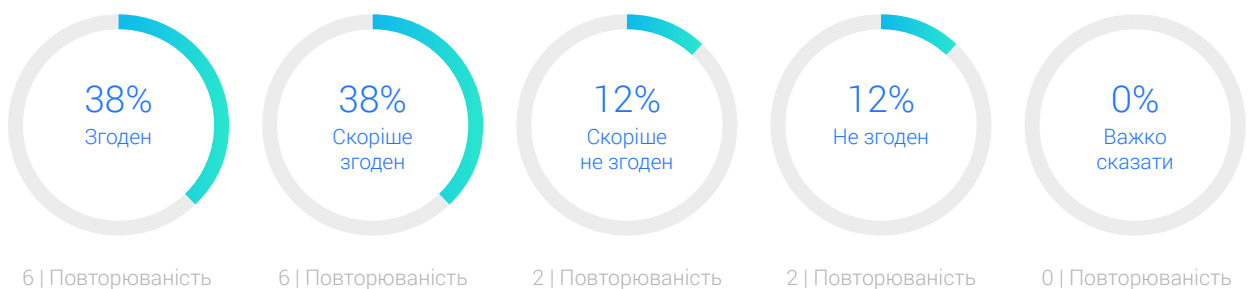
Діаграма 28: Ваш суд виніс постанови для надання до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури у відповідній області стосовно можливих порушень з боку представників системи безоплатної у правової допомоги в непропорційно великій кількості справ.



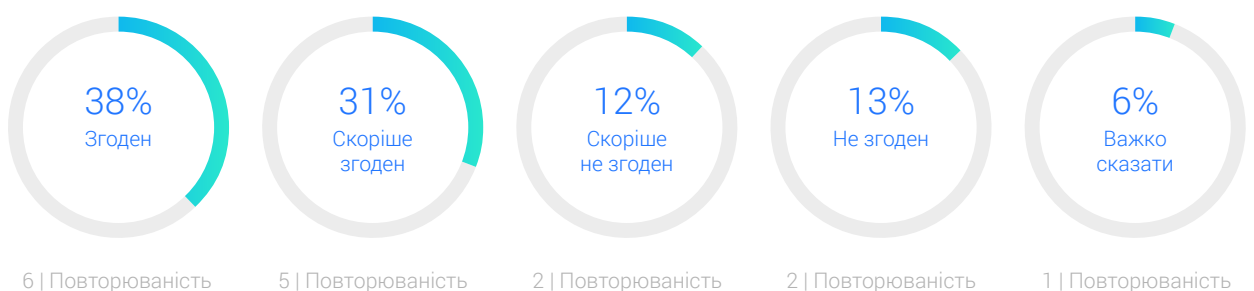
Діаграма 29: Ви отримували скарги від сторони, якій надавалася безоплатна правова допомога, стосовно дій/бездіяльності представників системи безоплатної правової допомоги.



Діаграма 30: Вам відомі випадки, коли особа, що отримує безоплатну правову допомогу, відмовлялася від адвоката системи безоплатної правової допомоги.



Діаграма 31: Деякі положення закону мають бути змінені з метою поліпшення безоплатної вторинної правової допомоги.



Додаток 3:

Перелік фокус-груп із місцем розташування

В ході якісного опитування в Донецькій та Луганській областях було проведено 22 фокус-групових дискусій серед трьох категорій респондентів. Перша категорія складалася з випадково обраних респондентів. Вони брали участь у восьми фокус-групових дискусіях в таких населених пунктах:

Донецька область

Великі населені пункти	
Краматорськ	1 фокус-група
Маріуполь	1 фокус-група
Невеликі населені пункти	
Іллінівка	1 фокус-група
Вугледар	1 фокус-група

Луганська область

Великі населені пункти	
Северодонецьк	1 фокус-група
Старобільськ	1 фокус-група
Невеликі населені пункти	
Нижня Дуванка	1 фокус-група
Попасна	1 фокус-група

Додаток 3: Перелік фокус-груп із місцем розташування

Друга категорія включала в себе отримувачів безоплатної вторинної правової допомоги. Було проведено 8 фокус-групових дискусій в таких населених пунктах:

Донецька область

Великі населені пункти

Краматорськ	1 фокус-група
-------------	---------------

Маріуполь	1 фокус-група
-----------	---------------

Невеликі населені пункти

Мангуш	1 фокус-група
--------	---------------

Велика Новосілка	1 фокус-група
------------------	---------------

Луганська область

Великі населені пункти

Северодонецьк	1 фокус-група
---------------	---------------

Старобільськ	1 фокус-група
--------------	---------------

Невеликі населені пункти

Станиця Луганська	1 фокус-група
-------------------	---------------

Мілове	1 фокус-група
--------	---------------

Третя категорія складалася з представників НУО. Загалом 6 фокус-групових дискусій було проведено в таких населених пунктах:

Донецька область

Краматорськ	2 фокус-групи
-------------	---------------

Маріуполь	1 фокус-група
-----------	---------------

Луганська область

Северодонецьк	2 фокус-групи
---------------	---------------

Старобільськ	1 фокус-група
--------------	---------------

Додаток 4:

Перелік ключових респондентів-інформаторів за функціями

Координаційний центр з надання правової допомоги, Київ

Директор

Начальник управління регіональних та місцевих центрів

Управління забезпечення якості правової допомоги

Заступник національного директора

Начальник управління з питань оцінювання правомірності

Регіональний центр, Харків

Директор регіонального центру

Заступник директора регіонального центру

Начальник управління організації правової допомоги

Колишній начальник управління забезпечення якості правової допомоги

Приватний адвокат

Краматорськ

Співробітник НУО

Голова ромської громади

Співробітник бюро з надання безоплатної первинної правової допомоги

Співробітник НУО

Співробітник бюро з надання безоплатної первинної правової допомоги

Суддя

Приватний адвокат

Співробітник НУО

Шість співробітників місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги

Додаток 4: Перелік ключових респондентів-інформаторів за функціями

Запоріжжя

Директор регіонального центру

Сєверодонецьк

П'ять співробітників місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги

Маріуполь

Шість співробітників місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги

Суддя

Мангуш

Два співробітники бюро з надання безоплатної первинної правової допомоги