its existence began the activities aimed at the formation of judicial authorities, for some time foreign sources of law (Austrian, German, and Russian) remained in force in its territory. During the interwar period in the Polish state a special mission was assigned to the courts, because they were the spokesman for social justice. The role of courts played an important role in their structure and leadership. The structure and management of the appellate and district courts in the judicial system of the Second Commonwealth of Poland and the characteristic features of the structure and leadership of the Court of Appeal of Lviv have been analyzed.

The Court of Appeals in Lviv was responsible for administering in its judicial district, carrying out inspections in lower courts, and bringing to justice judges and court officials through disciplinary violations, organization and reorganization of the courts of first and second instance. The Court of Appeals also dealt with the nomination and transfer of judges from one court to another, followed the law by lower courts, regulated the territory of the judicial districts (the final decision was nevertheless at the highest court in Warsaw and the Ministry of Justice), took reports on the number of cases considered by the lower courts authorities.

The article analyzes the procedure for consideration of cases in the Court of Appeal of Lviv (1919–1939s). It is noted that the case was considered by the Court of Appeal according to the rules established for consideration of the case by the court of first instance (county or district). The Court of Appeal in Lviv reviewed the case in full, or focused only on a separate part of it, but only within the limits of the complaint filed by a party in the process. The appellate court considered the case on the merits and made a decision, changing the decision of the lower court, or leaving it unchanged.

Key words: judge, court proceedings, decision, Court of Appeal of Lviv, Second Commonwealth of Poland.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2020.14

УДК 340.1

Ю.І. СВЕРБА

*Юрій Іванович Сверба, аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, державний експерт Директорату правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України**

ORCID: 0000-0002-4846-7684

РОЛЬ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

Постановка проблеми. Останні роки існує стійка тенденція закріплення напряму побудови «людино-центристської держави» в програмних документах парламенту, Президента та Уряду України. При цьому доступ до правосуддя визначається як основний елемент верховенства права, якому відводиться ключова роль у забезпеченні прав і свобод людини.

Так, з метою удосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 затверджено Національну стратегію у сфері прав людини, яка, серед низки стратегічних напрямів, передбачає забезпечення права на справедливий суд¹. Щодо очікуваних результатів від реалізації зазначеного стратегічного напрямку, то вони зводяться до вдосконалення і незалежності правосуддя та спрощення доступу до такого правосуддя через інститути адвокатури і системи надання безоплатної правової допомоги.

Також у цілі 12.4 Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-IX, передбачалося, що людина, яка опинилась у складній життєвій ситуації, отримує від держави юридичний захист. Для досягнення цілі необхідно забезпечити доступні та зручні сервіси безоплатної правової допомоги, створити ефективну систему доступу громадян до правової інформації та впровадити механізм виконання рішень Європейського суду з прав людини щодо України, який дозволить оперативно усувати відповідні структурні та системні проблеми правової системи².

Разом із тим саме по собі нормативне декларування, без розробки та впровадження комплексних і працюючих механізмів забезпечення прав людини, ставить під сумнів реалізацію позитивних змін.

Згідно з рейтингом верховенства права World Justice Project³ Україна займає 72-у позицію серед 128 країн. Попри покращення рейтингу України на п'ять позицій порівняно з попереднім роком⁴, об'єктивно існує необхідність у подальшому вдосконаленні механізму забезпечення прав людини, у тому числі й реального забезпечення доступу до правосуддя.

Існування практичних проблем із забезпеченням верховенства права і зумовлює подальше наукове висвітлення окремих елементів національного механізму забезпечення доступу до правосуддя.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти права на безоплатну правову допомогу досліджувалися в працях С.М. Бреуса, Ю.О. Данилевської, В.М. Ісакова, Л.В. Павлик, З.З. Петрович, Н.Ю. Сакари, У.О. Цмоць. Разом із тим інтенсивний розвиток загальної концепції доступу до правосуддя та безоплатної правової допомоги провокує наукові дискусії на доктринальному рівні.

Формулювання мети статті. Метою статті є дослідження ролі безоплатної правової допомоги в механізмі забезпечення доступу до правосуддя, а також аналіз міжнародних зобов'язань у цій сфері.

© Ю.І. Сверба, 2020

* *Yurii Sverba, Postgraduate student of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine, Governmental Expert of Directorate of Justice and Criminal Justice Ministry of Justice of Ukraine*

Виклад основного матеріалу. Доступ до правосуддя – основний елемент кожної правової системи. При цьому основоположний принцип функціонування будь-якої правової системи полягає в тому, що вона повинна гарантувати реально діюче право на рівний доступ до правосуддя. Право на правову допомогу – один із аспектів доступу до правосуддя та права на справедливий судовий розгляд⁵.

В.В. Лемак, вживаючи термін «механізм захисту та гарантії прав і свобод людини», зазначає, що цей механізм включає нормативні засоби забезпечення прав і свобод людини та державні й недержавні інституційні засоби забезпечення прав і свобод людини⁶. Хоч в цьому визначенні розуміється механізм захисту всіх прав і свобод, але складові такого механізму можливо екстраполювати і на конкретне право, зокрема, доступу до правосуддя. Тож більш детально проаналізуємо нормативну та інституційні (державні/недержавні) складові цього механізму.

Парадоксально, але роль системи державної правової допомоги часто полягає саме в захисті людини від тієї ж держави, як-от захист у кримінальному провадженні від публічного обвинувачення, так і представництво у справах про оскарження дій або бездіяльності органів державної влади. При цьому в держави виникають і позитивні зобов'язання (забезпечити доступ до правосуддя), і негативні (не втручатися в діяльність захисника, коли, до прикладу, держава сама є порушником гарантованого права). Щодо таких зобов'язань, то базові засади для впровадження інституту правової допомоги «від держави» закладені в ключових міжнародних документах з прав людини.

Відповідно до ст. 6 § 3 (с) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція) кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права: 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 правосуддя⁷.

У ч. 3 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права зазначено, що кожен має право при розгляді будь-якого пред'явленого йому кримінального обвинувачення як мінімум на такі гарантії на основі цілковитої рівності: 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, безоплатно для нього в усякому такому випадку, коли у нього немає достатньо коштів для оплати цього захисника⁸.

Безоплатна юридична допомога, право на яку гарантує ст. 6 § 3 (с) Конвенції, має бути «конкретною і дієвою». Це означає, що сам факт призначення державного захисника ще не означає ефективність такої допомоги, оскільки адвокат *ex officio* може померти, тяжко захворіти, зіткнутись з тривалими перешкодами або ухилитись від виконання своїх обов'язків (Артіко проти Італії, § 33)⁹.

Стаття 6 § 1 Конвенції не стверджує, що держава має забезпечувати безоплатну правову допомогу у кожному спорі, що стосується «цивільних прав» (Ейрі проти Ірландії, § 26). Існує чітка різниця між ст. 6 § 3 (с) Конвенції, яка гарантує право надання безоплатної правової допомоги у кримінальних провадженнях за певними обставинами, і ст. 6 § 1 цієї ж Конвенції, яка не розкриває питання про правову допомогу (Ессаді проти Франції, § 30). Однак завданням Конвенції є захист практичних та ефективних прав, у тому числі права на доступ до суду. Відповідно, ст. 6 § 1 іноді може зобов'язати державу надати правову допомогу, коли така допомога неминуча для ефективного доступу до Суду (Ейрі проти Ірландії, § 26)¹⁰.

Резолюцією (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації від 2 березня 1978 р. передбачено, що ніхто не може бути в силу перешкод економічного характеру позбавлений можливості використання або захисту своїх прав у будь-яких судах, повноважних виносити рішення з цивільних, господарських, адміністративних, соціальних чи податкових справ. З цією метою кожна особа має бути наділена правом на необхідну безоплатну правову допомогу в судовому провадженні. При розгляді того, чи така допомога є необхідною, слід враховувати: а) фінансові можливості та зобов'язання відповідної особи; б) очікувані судові витрати¹¹.

Загалом безоплатна правова допомога у розвинутих країнах світу еволюціонувала у п'ять етапів. Виділяють такі: благочинне фінансування (безоплатна благочинна робота адвокатів з неплатоспроможними клієнтами, обов'язкове надання адвокатами юридичних послуг як частина професійної діяльності і т.п.); соціальне приватне/державне поширення професії; фінансування надання безоплатної юридичної допомоги за рахунок місцевих бюджетів; етап адміністрування (для надання безоплатної допомоги створювалися відповідні структури); етап захисту прав людини (стимулює розширення надання безоплатної правової допомоги і державних юридичних послуг)¹².

Щодо національного законодавства, то право на безоплатну правову допомогу було передбачено в первинній редакції Конституції України, однак сучасна система з надання безоплатної правової допомоги розпочала свою роботу з прийняттям профільного Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. (далі – Закон)¹³.

Так, зазначеним Законом передбачено два види безоплатної правової допомоги: **первинну** (надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання консультацій, роз'яснень та підготовка проектів договорів користування земельними ділянками (оренда, суборенда, земельний сервітут, емфітевзис, суперфіцій) для сільського населення – власників земельних ділянок; надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації) та **вторинну** (захист; здійснення представництва інтересів осіб у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру).

Варто зауважити, що Закон **визначає виключно безоплатну вторинну правову допомогу як різновид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя**. Станом на сьогодні передбачено 17 категорій осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу. У зазначеному Законі відсутній єдиний критерій визначення соціальної вразливості особи, передбачено широкий спектр життєвих обставин, які створюють передумови для отримання особою безоплатної вторинної правової допомоги, зокрема за такими критеріями: майновий (особи, якщо їхній середньомісячний дохід не перевищує двох розмірів прожиткового мінімуму); віковий (діти); соціальний статус (внутрішньо переміщені особи, ветерани війни тощо); категорія справи (затримані особи, особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності).

Деякі із зазначених категорій є «статичними» (які залежать від соціального статусу особи та є тривалими протягом значного проміжку часу), інші можуть виникати залежно від наявності певних факторів в житті особи, задля вирішення яких їй надається право на безоплатну вторинну правову допомогу.

Як зазначено в моніторинговому звіті Ради Європи, українська система правової допомоги передбачає широке коло осіб, які можуть отримати безоплатну вторинну правову допомогу в кримінальному провадженні, а також у разі адміністративного затримання та арешту, сприяючи тим самим широкому доступу до правосуддя та забезпечуючи ефективніший захист прав людини. Особи, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, у змозі скористатися численними правовими послугами. Такий великий обсяг безоплатної вторинної правової допомоги є вельми позитивним моментом. Той факт, що первинна правова допомога (в основному правові консультації та складання непроцесуальних документів) також є доступною і в кримінальних справах, означає, що особи можуть отримувати консультації на всіх етапах. Не менш важливою є доступність правової допомоги після ухвалення вироку та під час виконання покарання¹⁴.

Не вдаючись до аналізу процедурного аспекту надання такої допомоги, лише зазначимо, що інституційний розвиток системи з надання безоплатної правової допомоги був поетапний та передбачав надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальних справах з 1 січня 2013 р.; у цивільних та адміністративних – з 1 липня 2015 р.

Щодо недержавних інституцій, які своєю місією вбачають забезпечення доступу до правосуддя, то вони фактично взяли на себе обов'язок держави, починаючи з часів проголошення незалежності.

До прикладу, Українська гельсінська спілка з прав людини (далі – УГСПЛ) – найбільша асоціація правозахисних організацій України, що об'єднує 29 правозахисних недержавних організацій. Зазначається, що УГСПЛ сприяє розвитку гуманного суспільства, що базується на повазі до людського життя, гідності та гармонійних стосунків між людиною, державою і природою через створення платформи для співпраці між членами спілки та іншими учасниками правозахисного руху¹⁵.

Попри розгалужену урядову систему з надання безоплатної правової допомоги (понад 500 точок доступу), УГСПЛ та низка інших неурядових правозахисних організацій продовжують надавати особам правову допомогу безоплатно, зокрема представляючи їх інтереси в Європейському суді з прав людини у стратегічних справах.

Висновки. Екстенсивний етап розвитку національної системи з надання безоплатної правової допомоги фактично завершився з відкриттям Бюро правової допомоги у вересні 2016 р. На сьогодні Україною формально виконано всі міжнародні зобов'язання щодо гарантування права на безоплатну правову допомогу. Очевидно, що пріоритетним завданням для України залишається унезалежнення самої системи відносин з надання безоплатної правової допомоги від політичного впливу та підвищення якості надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Варто також відзначити і роль недержавних інституцій в забезпеченні доступу до правосуддя. По-перше, вони сконцентрувались на таких категоріях осіб, які не мають права на безоплатну вторинну правову допомогу згідно з Законом, хоча також є вразливими. По-друге, стали додатковою гарантією в захисті прав людини від порушень з боку держави. Саме взаємодоповнення, а не конкуренція в ланці «неурядові організації – державна система» дає змогу розвивати громадянське суспільство і забезпечувати реальний, а не ілюзорний доступ до правосуддя.

Попри підтримку широкого підходу до тлумачення поняття «доступ до правосуддя» (необхідно вирішити правові проблеми людини, а не тільки забезпечити їй можливість захищати свої права та свободи в суді), положення Конституції України (ст. ст. 59, 124) та Закону (ст. 13) відводять системі з надання безоплатної правової допомоги провідну, якщо не виключну, роль у механізмі забезпечення доступу до правосуддя.

¹ Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <https://bitly.su/vcMHija>

² Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена постановою Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX. URL: <https://bit.ly/2S4TJfc>

³ World Justice Project Rule of Law Index 2020. URL: <https://bitly.su/PL4LtN>

⁴ World Justice Project Rule of Law Index 2019. URL: <https://bitly.su/6jPjNT6f>

⁵ Ісакова В.М. Право на правову допомогу як елемент принципу доступності правосуддя. *Форум права*. 2012. № 4. С. 404–410. С. 408.

⁶ Лемак В.В., Турияниці В.В. Складові механізми захисту та гарантії прав і свобод людини. *Visegrad journal on human rights / Paneurópska vysoká škola; Uzhorodská národná univerzita*. Bratislava, 2014. Issue 2, Part 2. С. 183–187. С. 184.

⁷ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: <https://bit.ly/2yJGMtK>

⁸ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. URL: <https://bit.ly/2VxO6l4>

⁹ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb). URL: <https://bit.ly/3aG6ZXa>

¹⁰ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb). URL: <https://bit.ly/3cbf0Vf>

¹¹ Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації від 02.03.1978 р. URL: <https://bit.ly/3cDXxoz>

¹² Данилевська Ю.О. та інші. Право особи на безоплатну правову допомогу. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 136 с. С. 32.

¹³ Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://bit.ly/3azDQgp>

¹⁴ Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи. URL: <https://bit.ly/2wZdkig>

¹⁵ Офіційний вебсайт Української Гельсінської спілки з прав людини. Місія та історія Спілки. URL: <https://bit.ly/2VAYybC>

Резюме

Сверба Ю.І. Роль безоплатної правової допомоги в механізмі забезпечення доступу до правосуддя.

У статті проаналізовано міжнародні зобов'язання України у сфері доступу до правосуддя і, зокрема, безоплатної правової допомоги.

Розглянуто практику Європейського суду з прав людини у цивільному та кримінальному аспекті щодо критеріїв ефективності правової допомоги, а також випадки, коли така допомога має надаватись державою безоплатно.

Описано інституційний та нормативний розвиток національної системи з надання безоплатної правової допомоги. Також розглянуто роль та місце недержавних організацій, які надають правову допомогу безоплатно, у створенні реального доступу до правосуддя.

Ключові слова: верховенство права, доступ до правосуддя, безоплатна правова допомога, неурядові правозахисні організації, правова держава, права людини.

Резюме

Сверба Ю.И. Роль бесплатной юридической помощи в механизме обеспечения доступа к правосудию.

В статье проанализированы международные обязательства Украины в сфере доступа к правосудию и, в частности, бесплатной юридической помощи.

Рассмотрена практика Европейского суда по правам человека в гражданском и уголовном аспекте относительно критериев эффективности юридической помощи, а также случаи, когда такая помощь должна предоставляться государством бесплатно.

Описаны институциональное и нормативное развитие национальной системы по предоставлению бесплатной юридической помощи. Также рассмотрена роль и место негосударственных организаций, оказывающих юридическую помощь бесплатно, в создании реального доступа к правосудию.

Ключевые слова: верховенство права, доступ к правосудию, бесплатная юридическая помощь, неправительственные правозащитные организации, правовое государство, права человека.

Summary

Yurii Sverba. The role of free legal aid in the mechanism of access to justice.

The article is dedicated to the analysis of Ukraine's international obligations in the sphere of access to justice and, in particular, to legal aid.

The case law of the European Court of Human Rights in the civil and criminal aspects relating to the criteria for the effectiveness of legal aid is reviewed, as well as the cases where such assistance should be provided free of charge by the state. Article 6 § 1 does not imply that the State must provide free legal aid for every dispute relating to a «civil right». There is a clear distinction between Article 6 § 3 (c) – which guarantees the right to free legal aid in criminal proceedings subject to certain conditions – and Article 6 § 1, which makes no reference to legal aid. However, the Convention is intended to safeguard rights which are practical and effective, in particular the right of access to a court.

The national legislation governing the procedure for providing free legal aid is analyzed. The categories of persons eligible to free secondary legal aid and the categories of cases in which such aid is provided are considered. As of today, there are 17 categories of persons eligible to free secondary legal aid. The Law lacks a single criterion for determining a person's social vulnerability and provides for a wide range of life circumstances that create the prerequisites for a person to obtain free secondary legal aid under the following criteria: property, age, social status and case category.

The institutional and regulatory development of the national legal aid system is described. Key directions for the development of the national legal aid system are outlined: improving the quality of the provision of free secondary legal aid and protecting the system from political influence.

The role and place of non-governmental organizations providing free legal aid in creating real access to justice was also examined. As an example, the The Ukrainian Helsinki Human Rights Union promotes the development of humane society based on respect to human life, dignity and harmonious relations between a person, state and nature through creation of a platform for cooperation between the members of the Union and other members of the human rights movement.

It is stated that the interaction of the state legal aid system and non-governmental human rights organizations creates real access to justice, and specifically to the European Court of Human Rights.

Key words: the rule of law, access to justice, free legal aid, human rights non governmental organizations, legal state, human rights.