**ПРОЕКТ Концепції державної політики щодо досягнення цілі 12.4. «Людина, яка опинилась у складній життєвій ситуації, отримує від держави юридичний захист» Програми діяльності Кабінету Міністрів України**

**1. ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКИ**

**1.1. Проблема**

Права, свободи та законні інтереси осіб, які знаходяться під юрисдикцією України і опинилися у складній життєвій ситуації, чиї права порушуються державою, що констатовано рішеннями Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), і не отримують ефективного та якісного доступу до правосуддя

**1.2. Носій проблеми**

Люди в Україні (громадяни, іноземці, особи без громадянства), які не можуть реалізувати своє право на доступ до правосуддя самостійно ,Люди в Україні (громадяни, іноземці, особи без громадянства), права яких порушуються внаслідок невирішення системних проблем, констатованих у рішеннях ЄСПЛ ,Особи, на чию користь винесено рішення ЄСПЛ

**1.3. Масштаб проблеми: Загальнонаціональна**

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» передбачає **16 категорій осіб**, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу. З 1 січня 2020 року право на таку допомогу отримають також викривачі корупції. Так, лише протягом 2019 року (січень-жовтень) Регіональними центрами з надання БПД було надано 73 878,00 доручень адвокатам, для здійснення захисту осіб під час захисту в адміністративних та кримінальних справах. Протягом цього ж часу працівниками місцевих центрів та бюро було надано 304 735,00 тисяч письмових юридичних консультацій та видано 28 683,00 доручення/накази на представництво людей у суді адвокатами/працівниками центрів у цивільних та адміністративних справах. Також до контактного центру системи БПД за три квартали 2019 року надійшло 245 322 звернення для отримання правової допомоги

**1.4. Гострота проблеми: Гостра**

Згідно з дослідженням «Що українці знають і думають про права людини: оцінка змін (2016 – 2018)»[[1]](#_ftn1) не знає про існування таких можливостей половина опитаних (47%). Близько третини (34,7%) хоча й чули про існування таких послуг, але не знають, яким чином ними можна скористатися. Тільки 18,4% від опитаних знають де і як можна скористатись правом на отримання безоплатної правової допомоги (БПД). Водночас порівняно із 2016 роком удвічі зросла кількість людей, які заявили, що отримували безкоштовну правову допомогу від держави (з 5% до 10%). Водночас, згідно з результатами дослідження «Громадянськість в Україні, Молдові та Білорусі» в основному респонденти згадують про свої права, коли ці права порушуються.

Рівень дотримання прав людини в будь-якій країні є пропорційним громадській активності щодо захисту цих прав, тому дуже важливо, щоб якомога більша частина людей намагалася захищати свої права у правовий спосіб. Як показує дослідження «Що українці знають і думають про права людини: оцінка змін (2016 – 2018)» менше половини українців пробували захищати власні права, зокрема, з тих осіб, які стикалися із ситуаціями порушення своїх прав, 54,9% вказали, що вони ніколи не намагалися ці права захищати. Основною причиною відмови від захисту своїх прав є зневіра в успішності такого захисту: 40% з тих осіб, які вказали, що вони стикалися із ситуаціями порушення власних прав зазначили, що вважають це марною справою; на другому місці – брак коштів (про це заявили 20% опитаних)

[[1]](#_ftnref1) репрезентативне опитування дорослого населення України, проведене з 11 по 24 липня 2018 року Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні та у співпраці з Центром інформації про права людини. Усього було опитано 1998 респондентів у всіх областях України та в місті Києві, окрім Криму та непідконтрольних Україні частин Донецької та Луганської областей.

**1.5. Динаміка проблеми: Негативна**

Серед громадян, які обізнані про БПД та скористались послугами системи більшість були задоволені отриманими сервісами, але є й частка тих, хто висловлюється про покращення якості обслуговування. Так, згідно з дослідженням «Задоволеність клієнтів взаємодією із системою надання безоплатної правової допомоги»[[1]](#_ftn1) серед відвідувачів центрів з надання БВПД (безоплатної вторинної правової допомоги) 71,7% респондентів були повністю задоволені отриманими сервісами (поставили оцінки 9 та 10 з 10), серед клієнтів, які телефонували до контакт-центру системи БПД за номером 0 800 213 103, рівень обслуговування повністю влаштував 57% респондентів (поставили оцінки 9 та 10 з 10).

Після ратифікації Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) до кінця 2018 року ЄСПЛ виніс рішення у 1 304 справах, поданих проти України. З них у **1 274 справах (98%)** ЄСПЛ виявив порушення Україною норм Конвенції. Станом на кінець 2018 року Комітетом міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ) знято нагляд за виконанням 527 рішень ЄСПЛ. Станом на сьогодні із загальної кількості скарг, поданих до ЄСПЛ, 14,2% займають скарги проти України. Це означає, що **Україна займає 2 місце за кількістю поданих скарг** серед всіх країн-членів Ради Європи. Згідно з офіційною інформацією ЄСПЛ станом на 30 вересня 2019 року у його провадженні перебуває **8 450 заяв проти України**.

У цьому контексті увагу слід звернути на рішення *«Бурмич та інші проти України»* (заяви № 46852/13 та інші). У цій справі ЄСПЛ об’єднав **12 148 заяв проти України, які стосуються системної проблеми невиконання рішень національних судів**. ЄСПЛ встановив, що дана проблема не була вирішена Україною ще з 2010 року, коли набуло статусу остаточного пілотне рішення ЄСПЛ у справі *«Юрій Миколайович Іванов проти України»*. Всі 12 148 заяв були виключені з реєстру справ ЄСПЛ і передані КМ РЄ, який здійснюватиме подальший нагляд за їх виконанням в контексті вжиття заходів загального характеру.

Грошове відшкодування (справедлива сатисфакція), яке ЄСПЛ присуджує особам, права яких були порушені, призводить до надмірного навантаження на державний бюджет. Так, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» за бюджетною програмою КПКВК 3601170 «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України» на виконання рішень ЄСПЛ було передбачено видатки в обсязі 662 384,7 тис. грн. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» на виконання рішень ЄСПЛ передбачено видатки в обсязі 301 331,0 тис. грн, а у проєкті Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» - 382 377,4 тис. грн.

Таким чином, існує ризик, що кількість поданих до ЄСПЛ скарг та кількість винесених ЄСПЛ рішень проти України продовжуватиме зростати, що може призвести до збільшення витрат з державного бюджету на виплату присудженої ЄСПЛ грошової компенсації

[[1]](#_ftnref1) Опитування клієнтів місцевих центрів з надання БВПД та клієнтів єдиного контакт-центру системи БПД, проведене в серпні 2019 року КМІС методом телефонного інтерв’ю за підтримки Проекту «Доступна та якісна правова допомога в Україні», який впроваджується Канадським бюро міжнародної освіти та фінансується Урядом Канади. Усього було успішно проведено 1602 інтерв’ю.

**1.6. Причини проблеми**

Причина 1 - Недостатньо високий рівень правової культури населення в цілому, що диференціюється за критерієм належності до різних соціальних груп

Причина 2 - Недостатня ефективність доступу до правосуддя людей, що опинились у складній життєвій ситуації

Причина 3 - Порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та недостатнє вжиття заходів загального характеру на виконання рішень ЄСПЛ

Причина 4 - Відсутність підтримки потерпілих від насильницьких злочинів з боку держави

**1.7. Показники ефективності політики**

* Не менш як 50 % населення України знає про можливість отримати безоплатну правову допомогу від держави у разі необхідності (у 2018 році рівень обізнаності становив 23 %)
* Не менше 75 % клієнтів задоволені якістю отриманої правової допомоги (за результатами дослідження, проведеного у серпні 2019 року, рівень задоволеності становив 57 %)
* Сукупно розв’язано 80 проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах щодо України (від дати ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод до 2018 року розв’язано 56 проблем)

**1.8. Опис чинної державної політики щодо вирішення проблеми / її причин.**

Одними із ключових механізмів держави щодо забезпечення дотримання та відновлення порушених прав є надання безоплатної правової допомоги і виконання рішень ЄСПЛ.

Вертикальність побудови системи БПД та відсутність направлення на децентралізацію процесів; недостатній рівень автоматизації та діджіталізації процесу надання безоплатної правової допомоги; цілковита залежність від державного бюджету та відсутність сівпраці із громадами та місцевими бюджетами; відсутність рівності фінансування між публічним обвинуваченням та публічним захистом - призводить до відсутності розвитку системи, поінформованості про її існування серед населення та підвищення якості надання правової допомоги. Міжнародні зобов'язання України щодо надання БПД містяться у Резолюції (78) 8 Кабінету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу та юридичні консультації.

 Підписавши і ратифікувавши Конвенцію Україна визнала, що рішення ЄСПЛ безсумнівно підлягають виконанню та взяла на себе обов’язок виконувати остаточні рішення ЄСПЛ в будь-яких справах, у яких вона є стороною. Відповідно до пункту 1 статті 46 Конвенції та статті 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення ЄСПЛ є обов’язковими для виконання. На сьогодні функція координації виконання рішень ЄСПЛ **здійснюється Міністерством юстиції України через Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини** (далі – Уповноважений). **Уповноважений за посадою є заступником Міністра юстиції** України (див. пункт 3 постанови КМУ від 31 травня 2006 р. № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини») і не наділений достатніми повноваженнями щодо впливу на діяльність органів державної влади, причетних до констатованих ЄСПЛ порушень.

Разом з тим, процес виконання рішення ЄСПЛ має комплексний характер, складається з ряду послідовних заходів, до виконання яких залучаються різні органи державної влади, причетні до порушення, та може бути достатньо тривалим у часі у зв’язку з необхідністю внесення змін до чинного законодавства, покращення адміністративної та судової практики тощо. Існуюча державна політика щодо виконання рішень ЄСПЛ не спрямована на усунення першопричин проблеми

**2. ПРОПОНОВАНИЙ КУРС ПОЛІТИКИ**

**2.1. Підціль 1 “Підвищення рівня правової культури населення, обізнаності осіб щодо можливості вирішення проблем у правовий спосіб”**

**Показники результативності:**

* Рівень (%) обізнаності людей про систему надання безоплатної правової допомоги (за результатом дослідження), що на кінець 2023 року повинен становити не менше 50%

**Завдання до підцілі 1:**

* 1. Забезпечення осіб, які знаходяться під юрисдикцією України, правовою інформацією про систему надання БПД, інші правові механізми захисту прав та законних інтересів
* 2. Підвищення правової обізнаності та залучення громадськості до системи безоплатної правової допомоги

**2.2. Підціль 2 “Посилення ефективності системи БПД як одного із важливих державних механізмів захисту людей, що опинились у складній життєвій ситуації”**

**Показники результативності:**

* Рівень (%) задоволеності клієнтів якістю отриманої правової допомоги (за результатом дослідження), який до кінця 2023 року повинен сягнути 75%

**Завдання до підцілі 2:**

* 1. Підвищення доступності послуг безоплатної правової допомоги
* 2. Підвищення якості послуг безоплатної правової допомоги
* 3. Запровадити інноваційні підходи в функціонуванні системи безоплатної правової допомоги

**2.3. Підціль 3 “Створення ефективної системи виконання рішень ЄСПЛ”**

**Показники результативності:**

* Кількість вирішених проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах щодо України, яка на кінець 2023 року повинна становити не менше 80 проблем
* Припинення нагляду КМ РЄ за виконанням рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України»

**Завдання до підцілі 3:**

* 1. Створити на високому державному рівні координаційний орган з питань виконання рішень ЄСПЛ у справах щодо України
* 2. Розробити та подати до Верховної Ради України проєкти законодавчих актів, спрямованих на вжиття заходів загального характеру з метою виконання рішень ЄСПЛ
* 3. Належне виконання рішень ЄСПЛ та вжиття заходів загального характеру у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України»

**2.4. Підціль 4 “Створити систему відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких кримінальних правопорушень з метою посилення захисту потерпілих від злочинних посягань”**

**Показники результативності:**

* Кількість осіб, які є потерпілими від насильницьких кримінальних правопорушень, що отримали компенсацію від держави

**Завдання до підцілі 4:**

* 1. Розробка та затвердження правового підґрунтя для функціонування в Україні системи відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів
* 2. Запуск та забезпечення роботи Фонду відшкодування шкоди завданої насильницькими кримінальними правопорушеннями

**План реалізації державної політики для досягнення цілі**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Підціль** | **Завдання** | **Захід** | **Початок** | **Закінчення** | **Відповідальний орган влади** |
| Підвищення рівня правової культури населення, обізнаності осіб щодо можливості вирішення проблем у правовий спосіб | 1. Забезпечення осіб, які знаходяться під юрисдикцією України, правовою інформацією про систему надання БПД, інші правові механізми захисту прав та законних інтересів | Оновлення та уніфікація рамкових документів, відповідно до яких здійснюється реалізація державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги | 01-01-2020 | 30-11-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| 2. Підвищення правової обізнаності та залучення громадськості до системи безоплатної правової допомоги | Провести систематичні дослідження щодо виявлення, моніторингу та оцінки правових потреб та правової обізнаності громадян та громад | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Провести виїзні консультації громадян у населених пунктах | 01-01-2019 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Провести правопросвітницькі заходи, що охоплюють 100 відсотків областей України | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст; органи місцевого самоврядування (за згодами) |
| Розбудова мережі волонтерів системи надання безоплатної правової допомоги | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Посилення ефективності системи БПД як одного із важливих державних механізмів захисту людей, що опинились у складній життєвій ситуації | 1. Підвищення доступності послуг безоплатної правової допомоги | Запровадження ефективного отримання правової інформації/консультування/направлення до відповідного суб’єкта надання безоплатної правової допомоги осіб шляхом телефонного дзвінка на єдиний номер системи безоплатної правової допомоги | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Забезпечити затриманим особам права на безоплатну правову допомогу шляхом отримання правової інформації / консультації за допомогою телефонного дзвінка на єдиний номер системи надання безоплатної правової допомоги | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст; МВС; Генеральна прокуратура України (за згодою) |
| Розробити концепцію механізму співфінансування незалежних провайдерів правової допомоги у громадах. Запровадження ефективного механізму перенаправлення клієнтів між мережею безоплатної правової допомоги та незалежними провайдерами | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст; органи місцевого самоврядування (за згодами) |
| Запровадити пілотування моделі незалежного провайдера правової допомоги | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст; органи місцевого самоврядування (за згодами) |
| Розвиток територіальної організації структури системи надання безоплатної правової допомоги з урахуванням об’єднання територіальних громад та їх потреби в отриманні послуг безоплатної правової допомоги | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| 2. Підвищення якості послуг безоплатної правової допомоги | Розвиток системи та впровадження інноваційних підходів до професійного навчання та вдосконалення практичних навичок персоналу та адвокатів системи надання безоплатної правової допомоги, правничої спільноти та інших зацікавлених сторін | 01-01-2019 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Здійснення ефективної комунікації, виявлення та обмін кращими практиками та знаннями з адвокатами та партнерами системи безоплатної правової допомоги | 01-01-2019 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Партнерство та участь у діяльності «Української школи практичних знань з питань доступу до правосуддя» | 01-01-2019 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Упроваджено механізм оцінювання якості наданої безоплатної правової допомоги з використанням інструменту рецензування ("peer review") | 01-01-2019 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Створити та забезпечити функціонування Наглядової Ради Координаційного центру з надання правової допомоги | 01-01-2019 | 30-11-2020 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| 3. Запровадити інноваційні підходи в функціонуванні системи безоплатної правової допомоги | Запровадити обмін інформацією між КІАС (комплексна інформаційно-аналітична система забезпечення надання безоплатної правової допомоги) та державними реєстрами, у тому числі Державним реєстром фізичних осіб – платників податків, Державним реєстром загальнообов’язкового державного соціального страхування, що дозволить пришвидшити процедуру підтвердження належності особи до суб’єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу | 01-01-2020 | 31-12-2022 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст; Мінфін; ДПС; Пенсійний фонд України; Фонди загальнообов’язкового державного соціального страхування |
| Запровадити інтеграцію КІАС з інформаційними системами органів МВС, Прокуратури, Держприкордонслужби, судової системи – дозволить оперативніше передавати повідомлення про затримання осіб, постанови/ухвали про призначення адвоката суб’єктам права на безоплатну вторинну правову допомогу та реагувати на них; Державного казначейства – дозволить підвищити оперативність виплат адвокатам за надані послуги | 01-01-2020 | 31-12-2022 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст; МВС; Генеральна прокуратура України (за згодою); Державна прикордонна служба України; Вища рада правосуддя (за згодою); Державна судова адміністрація (за згодою); Казначейство |
| Запровадити веб-портал отримувачів та надавачів безоплатної правової допомоги та додатку для смартфонів | 01-01-2019 | 30-11-2022 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Забезпечити розвиток довідково-інформаційної платформи правових консультацій «WikiLegalAid» | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Координаційний центр з надання правової допомоги; Мін’юст |
| Створення ефективної системи виконання рішень ЄСПЛ | 1. Створити на високому державному рівні координаційний орган з питань виконання рішень ЄСПЛ у справах щодо України | Розробити та затвердити необхідну правову базу для функціонування координуючого органу | 01-01-2020 | 31-03-2020 | Мін’юст; Кабінет Міністрів України; інші заінтересовані органи влади |
| Затвердити персональний склад координаційного органу | 01-01-2020 | 31-03-2020 | Мін’юст; Кабінет Міністрів України; інші заінтересовані органи влади |
| Організаційно та технічно забезпечити проведення засідань та функціонування координаційного органу | 01-01-2020 | 31-12-2023 | Мін’юст; Кабінет Міністрів України; інші заінтересовані органи влади |
| 2. Розробити та подати до Верховної Ради України проєкти законодавчих актів, спрямованих на вжиття заходів загального характеру з метою виконання рішень ЄСПЛ | Розробка проєктів законодавчих актів | 01-01-2019 | 30-11-2023 | Мін’юст |
| Внесення проєктів законодавчих актів до Верховної Ради України | 01-01-2019 | 30-11-2023 | Кабінет Міністрів України |
| 3. Належне виконання рішень ЄСПЛ та вжиття заходів загального характеру у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України» | Розробити та затвердити «Національну стратегію щодо реалізації заходів загального характеру на виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України» | 01-01-2020 | 30-06-2020 | Мін’юст; Кабінет Міністрів України; інші заінтересовані органи влади |
| Розробити та затвердити План дій на виконання «Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України» | 01-01-2020 | 31-08-2020 | Мін’юст; Кабінет Міністрів України; інші заінтересовані органи влади |
| Створити систему відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких кримінальних правопорушень з метою посилення захисту потерпілих від злочинних посягань | 1. Розробка та затвердження правового підґрунтя для функціонування в Україні системи відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів | Розробка нормативного підґрунтя функціонування механізму відшкодування державою шкоди потерпілим від насильницьких злочинів | 01-01-2019 | 31-03-2020 | Мін’юст; інші заінтересовані органи влади |
| Внесення проєктів законодавчих актів до Верховної Ради України | 01-01-2020 | 31-03-2020 | Кабінет Міністрів України |
| Внесення до Верховної Ради України проєкту Закону «Про ратифікацію Європейської конвенції про компенсацію збитків жертвам насильницьких злочинів» | 01-01-2020 | 31-12-2020 | Кабінет Міністрів України |
| 2. Запуск та забезпечення роботи Фонду відшкодування шкоди завданої насильницькими кримінальними правопорушеннями | Розробка та затвердження підзаконних актів, необхідних для існування в Україні системи відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів | 01-01-2021 | 30-11-2022 | Мінсоцполітики; інші заінтересовані органи |
| Проведення інформаційних заходів з метою роз’яснення особам, які мають право на відшкодування шкоди від насильницьких кримінальних правопорушень, про можливість отримати таке відшкодування | 01-01-2022 | 31-12-2023 | Мінсоцполітики; Мін’юст; інші заінтересовані органи |