

УДК 352.075.2

doi: 10.32782/palg/2021.1.3

ЛИМАР Андрій Петрович
канд. іст. наук, доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ПРОКОПЕНКО Леонід Львович
д-р наук з держ. упр., проф., завідувач каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-8743-1054

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ ДЛЯ УКРАЇНИ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

Аналізуються деякі історичні аспекти та сучасний європейський досвід надання первинної правової допомоги громадянам. Розглядаються загальні підходи Ради Європи до надання правових послуг, визначаються їх види та вплив її рекомендацій на державноуправлінську практику в європейських країнах. Аналізується система державного управління наданням первинної правової допомоги населенню на центральному та регіональному рівнях як у старих (Нідерланди, Німеччина), так і в нових (Литва, Угорщина) країнах-членах ЄС. Аналіз досвіду країн ЄС показав доцільність створення окремого органу або структури з будь-яким формальним статусом, яка б наглядала за наданням правової допомоги як за цілісною системою. Характеризуються процедурні підходи до надання первинної правової допомоги в цих країнах.

Досліджується український досвід у цьому питанні, який не обмежується лише сучасністю. На прикладі діяльності Катеринославського губернського і повітових земств показується, що окремі елементи загальноєвропейського підходу до надання первинної правової допомоги населенню спостерігаються і в історичній ретроспективі в практиці роботи органів місцевого самоврядування на початку ХХ ст. Зазначається необхідність подальшого розвитку громадянських інститутів з надання безкоштовної правової допомоги в Україні, що сприятиме правовій захищеності громадян. Сучасний стан національної системи надання первинної правової допомоги потребує подальшого реформування, у тому числі за допомогою імплементації європейських норм у законодавчі акти та практику публічного управління України.

Ключові слова: європейський досвід, первинна правова допомога, державне управління, місцеве самоврядування, консультативна правова допомога, процедурні принципи, земство.

Постановка проблеми. Запровадження інституту безоплатної правової допомоги відповідно до стандартів Ради Європи та практики Європейського суду з прав людини європейська спільнота розцінює як важливий інструмент забезпечення прав громадян. На сьогодні розвинуті демократичні держави вибудували свої системи надання безоплатної правової допомоги таким чином, щоб вони максимально відповідали стандартам згідно із Загальною декларацією прав людини, Європейською Конвенцією про захист прав людини і практикою Європейського суду з прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, практикою Комітету ООН з прав людини, Принципами і керівними настановами ООН. У цьому контексті перед Україною гостро постало питання приведення системи правового захисту населення у відповідність до європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у дослідження окремих проблем правової допомоги в контексті зарубіжного досвіду зробили вітчизняні науковці І. Ю. Гловацький, В. Г. Гончаренко, О. Л. Жуковська, О. М. Ларін, В. Т. Маляренко, В. О. Попелюшко, В. В. Рожнова, В. М. Савицький, О. Д. Святоцький, М. О. Чельцов та ін. Але комплексне дослідження різних складників європейської практики організації надання первинної правової допомоги потребує додаткових наукових напрацювань.

© Лимар А. П., Прокопенко Л. Л., 2021

Державне управління та місцеве самоврядування, 2021, вип. 1(48)

Мета статті полягає в аналізі окремих історичних аспектів та сучасних підходів до надання первинної правової допомоги в Україні на основі європейського досвіду.

Викладення основного матеріалу. Сучасний досвід країн ЄС щодо державного управління наданням первинної правової допомоги показує, що доцільно створити окремий орган або структуру з будь-яким формальним статусом, яка б наглядала за наданням правової допомоги як за цілісною системою. Цей орган повинен мати достатні кадрові ресурси та достатню фінансову спроможність для нагляду за функціонуванням усієї системи правової допомоги. Як ілюстрація: Бюро правової допомоги Нідерландів має приблизно 350 працівників (при населенні приблизно 17 млн осіб). Представництва такої установи повинні охоплювати всю територію країни, щоб мати доступ до актуальної та точної інформації про функціонування системи надання правової допомоги, особливо якщо територія країни досить велика [12].

Так, в Угорщині і первинною, і вторинною правовою допомогою управляє Служба правової допомоги у складі Служби юстиції міністерства державного управління та юстиції. Крім управління наданням правової допомоги, Служба юстиції виконує завдання, що стосуються захисту жертв, умовного звільнення, компенсації втрати життя через дії держави тощо. Служба юстиції є самостійною юридичною особою в межах міністерства. Міністерство встановлює загальну основу для надання первинної правової допомоги, тобто визначає пріоритети її надання і схвалює відповідні критерії, а також затверджує типові договори для залучення надавачів правової допомоги. Проте Служба юстиції є незалежною від міністерства у виконанні оперативних завдань, таких як: організація надання первинної правової допомоги працівниками Служби юстиції та визначення з цією метою оперативної структури й укомплектування кадрами для надання таких послуг, відбір надавачів первинної правової допомоги та укладання договорів з ними, ведення реєстру таких надавачів, забезпечення координації між надавачами правової допомоги, місцевими органами влади та іншими задіяними установами [13].

Служба юстиції поділяється на центральний офіс (розташований у Будапешті) та 19 регіональних офісів. Регіональні офіси відбирають місцевих надавачів правової допомоги, забезпечують координацію між ними, місцевими органами влади та іншими установами, включеними до системи правової допомоги, збирають статистичні дані на місцевому рівні про надання правової допомоги [13].

У Литовській Республіці 20 січня 2005 р. сейм прийняв новий закон «Про правову допомогу» разом із законом «Про вступ в силу нового Закону „Про правову допомогу”» [3]. За новим законом первинна правова допомога – це правова інформація (інформація про правову систему, закони та інші правові акти, надання правової допомоги), правові консультації (поради з правових питань), підготовка документів, призначених для державних органів і органів місцевого самоврядування, поради щодо вирішення спорів у досудовому порядку та ін. Також вона включає складання прохання про надання вторинної правової допомоги або допомогу в поданні такого прохання. Слід зазначити, що такого рівня правова допомога не охоплює підготовку процесуальних документів (призначених для суду), тому особи, які надають первинну правову допомогу, такі документи не готують [3].

Попередня редакція закону «Про державну правову допомогу», який так і не був застосований на практиці, припускав проведення ряду реформ, покликаних вирішити проблеми, пов'язані з критеріями прийнятності звернення за правовою допомогою. Згідно з цією редакцією закону навіть надання первинної правової допомоги було можливим тільки в разі відповідності клієнта встановленим рівням доходів або власності. Відповідно до нової редакції закону «Про державну правову допомогу», всі громадяни Литовської Республіки, громадяни країн ЄС, а також

інші фізичні особи, які законно проживають в Литовській Республіці та інших державах ЄС, мають право на отримання первинної правової допомоги без необхідності відповідати будь-яким критеріям. Єдине встановлене обмеження стосується часу – не більше ніж одну годину консультування і надання інформації у сфері правової допомоги [3].

Закон «Про державну правову допомогу» передбачає також і реструктуризацію підходів до управління системою правової допомоги, а також удосконалення цілей правозастосовчої практики. У межах реформи передбачалося створення п'яти служб з питань гарантованої державою правової допомоги, розширення їх діяльності, а також знаходження способів співпраці між основними суб'єктами системи – урядом Литви, міністерством юстиції, органами місцевої влади (муніципалітетами), Колегією адвокатів Литви, службами з питань правової допомоги – і чіткий розподіл функцій між ними [3].

Первинну правову допомогу організують і (або) надають органи самоврядування. Муніципальні установи займаються організацією та наданням первинної правової допомоги, здійснюють інформування шляхом підготовки інформаційних видань, публічних виступів, розміщення інформації в інтернет-джерелах, регулярного проведення громадських інформаційних кампаній, що підвищує рівень обізнаності місцевого населення про можливість отримання гарантованої державою правової допомоги, а також про умови надання такої допомоги. Органи місцевої влади так само, як і служба правової допомоги, зобов'язані надавати річний звіт до міністерства юстиції з описом виконаної за звітний період роботи, а також вжитих заходів з надання гарантованої державою правової допомоги [3].

Особи, які бажають отримати первинну правову допомогу, не зобов'язані декларувати свої доходи і майно. Вони повинні звертатися до виконавчого органу самоврядування за своїм декларованим місцем проживання або, якщо особа не має місця проживання, до виконавчого органу самоврядування, до якого особа належить. Первинна правова допомога повинна бути надана відразу після того, як інтересант звернувся до виконавчого органу самоврядування. Якщо немає можливості відразу ж надати первинну правову допомогу, заявнику повідомляють про час прийому, який не може бути пізніше ніж через 5 днів з дня звернення [3].

Первинну правову допомогу надають посадовці органів самоврядування, в описі посадових обов'язків яких встановлені функції правового порядку, працівники, які працюють за трудовими договорами, в яких передбачені правові функції, і які отримують заробітну плату з бюджету самоврядування, або адвокати (професійні адвокатські товариства), або громадські установи, з якими органи самоврядування укладають договір. Органи самоврядування, з урахуванням якості, ефективності та економічності первинної правової допомоги, обирають конкретний спосіб її надання [3].

Тривалість первинної правової допомоги не повинна перевищувати однієї години. Вона може бути продовжена за рішенням виконавчого органу самоврядування або його уповноваженої особи. Кожна особа за первинною правовою допомогою з одного й того самого питання може звернутися тільки один раз. Якщо під час надання первинної правової допомоги з'ясується, що заявнику знадобиться вторинна правова допомога, особа, яка надає первинну правову допомогу, допомагає заявнику написати або сама пише прохання про надання вторинної правової допомоги. Якщо заявник звертається з приводу дій або бездіяльності службовця того органу самоврядування, який надає первинну правову допомогу, то працівник органу самоврядування інформує заявника про можливий конфлікт інтересів. І тільки в разі, якщо заявник згоден, то службовець цього органу самоврядування надає первинну правову допомогу. Якщо заявник не згоден, щоб первинну правову допомогу надав працівник цього органу самоврядування, він пропонує заявнику звернутися до адвоката або до публічної

установи, з яким орган самоврядування уклав договір, або до державної служби гарантованої правової допомоги [3].

Первинна правова допомога не надається, якщо: вимоги заявника явно не обґрунтовані; заявнику з цього питання була надана вичерпна консультація адвоката або очевидно, що таку допомогу він може отримати і без встановленої цим законом гарантованої правової допомоги; заявник звертається з приводу не своїх прав і законних інтересів, крім випадків представництва за законом [3].

У Нідерландах наданням правової допомоги – як первинної, так і вторинної – управляє Бюро правової допомоги (БПД) [12]. БПД є незалежним урядовим органом, якому міністерство безпеки та юстиції надало мандат на організацію системи правової допомоги та управління нею. БПД відповідає за адміністративне управління системою надання правової допомоги. Зокрема, його функції включають: забезпечення рівномірного розподілу надання правової допомоги по всій країні; укладання договорів з надавачами правової допомоги та здійснення нагляду за їхньою роботою, здійснення платежів за правову допомогу; вжиття заходів у сфері якості правової допомоги.

На відміну від вторинної правової допомоги, наданням первинної правової допомоги БПД управляє переважно опосередковано, тобто через субсидії організаціям, що надають таку допомогу, наприклад: пункти юридичних послуг або незалежні урядові органи. БПД аналізує результати їхньої діяльності та, відповідно до них, а також до політичних інструкцій міністерства, надає пропозиції щодо того, які сфери первинних юридичних послуг і які типи послуг слід фінансово підтримувати [12].

Крім того, БПД разом з міністерством відіграло провідну роль у створенні пунктів юридичних послуг – мережі надавачів первинної правової допомоги, яка пізніше була реорганізована в незалежний фонд. Міністерство формує політику щодо правової допомоги та здійснює загальний нагляд за її реалізацією БПД. Щодо БПД міністерство виконує такі функції:

- призначення керівного комітету БПД;
- формування Консультативної ради з правової допомоги, яка консультує міністерство з питань внутрішньої політики та реалізації БПД політики щодо правової допомоги;
- затвердження розмірів оплати праці членів керівного комітету БПД і Консультативної ради з правової допомоги;
- надання необхідних засобів і коштів для забезпечення його ефективної діяльності. Крім того, директори БПД щорічно подають міністерству фінансові та оперативні звіти [12].

Усі інші управлінські функції щодо надавачів правової допомоги, наприклад: установлення критеріїв відбору надавачів допомоги і правила оплати їхніх послуг; розроблення механізмів забезпечення якості; розгляд скарг надавачів допомоги – здійснюються БПД самостійно. Керівний комітет БПД приймає свій статут. БПД складається з центрального апарату та п'яти регіональних відділень. Регіональні відділення, однак, виконують обов'язки переважно у сфері вторинної правової допомоги, наприклад розглядають заявки на надання вторинної правової допомоги і здійснюють оплату послуг надавачів такої допомоги [12].

Поняття правової допомоги об'єднує різні види правових послуг, які надаються як безоплатно, так і на платній основі. Рада Європи розрізняє поняття правової допомоги і правової консультації. Як зазначається в пункті 12 Резолюції № 78 (8) Комітету міністрів про правову допомогу і консультації 1978 р., правова консультація передбачає забезпечення особам, які перебувають в економічно несприятливому становищі, можливість одержання необхідної правової консультації з усіх питань, що можуть стосуватися їх прав та інтересів [10].

Рекомендація № R (93) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення

від 8 січня 1993 р. пропонує урядам країн-членів сприяти доступу найбідніших верств населення до закону («праву на захист законом») шляхом:

– заохочення розвитку служб правового консультування для найбідніших верств населення;

– відшкодування вартості консультацій для найбідніших верств населення наданням безоплатної правової допомоги, не виключаючи здійснення невеликого внеску особами, які користуються такою допомогою, там, де цього вимагає внутрішнє законодавство;

– сприяння створенню, коли це доцільно, консультаційних центрів у районах проживання найбідніших верств населення;

– надання безоплатної правової допомоги найбіднішим особам, які не мають громадянства або є іноземцями, і в будь-якому випадку, коли вони постійно проживають на території держави-члена, в якій має відбутися провадження;

– спрощення порядку надання безоплатної правової допомоги найбіднішим верствам населення і розгляду питання про негайне надання тимчасової правової допомоги за наявності такої можливості [11].

На реалізацію зазначених рекомендацій закон ФРН «Про правове консультування та представництво громадян з низькими доходами» (Beratungshilfegesetz) від 15 вересня 1994 р. гарантує безкоштовне надання малозабезпеченим громадянам кваліфікованої правової консультації в позасудовому порядку [9].

Безкоштовна консультаційна допомога надається за заявою тим особам, які внаслідок особистих обставин і свого економічного становища не мають необхідних коштів та інших прийнятних можливостей для отримання правової допомоги, а також не намагаються зловживати можливостями суду. Безкоштовна консультація може бути надана з усіх правових питань. Якщо мова йде про іноземне право, то така допомога надається лише в тому випадку, якщо обставини справи стосуються Німеччини.

Оскільки безоплатна правова консультація надається з метою реалізації прав громадян на отримання допомоги в позасудовому порядку, то справа, з якої запитується правова допомога, не повинна бути предметом судового розгляду. Щоб отримати безкоштовну правову консультацію, необхідно звернутися з відповідною заявою до уповноваженого дільничного суду. Суд може при цьому сам надати безкоштовну консультацію. Якщо ж дільничний суд не має можливості відразу надати консультативну допомогу, то він приймає рішення щодо поданої заяви та видає за необхідності документ, який дає право на отримання безкоштовної консультаційної допомоги при зверненні до інших уповноважених осіб, які можуть стягувати збір, розмір якого становить 15 євро [9, с. 331].

У землях Бремен і Гамбург діє інша система надання державної правової допомоги, яка сформувалася достатньо давно. Там не можна звернутися за безкоштовною консультацією до приватного адвоката або іншої особи, уповноваженої надавати правову допомогу, адже в Гамбурзі цю функцію виконують державні служби з надання правових консультацій та укладення мирових угод (ORA), а в Бремені – Палата найманих працівників. У Берліні можна вибирати між державною правовою консультацією і правовою допомогою в приватному адвокатському бюро [2].

Безкоштовну консультаційну правову допомогу можуть отримати також і іноземні громадяни. Якщо юридичної допомоги потребує громадянин, який не проживає в Німеччині, то компетентним судом ФРН для подачі відповідної заяви є дільничний суд за місцем виникнення необхідності отримання правової допомоги.

Для отримання документа, що дає право на безкоштовну правову консультацію, необхідно заповнити типовий формуляр заяви, яка подається

зазвичай безпосередньо до компетентного суду. Єдиний для всіх федеральних земель формуляр заяви і пам'ятка доступні на правовому порталі федерації і земель.

Якщо громадянин, який потребує правової консультації, звертається за консультаційною допомогою безпосередньо до уповноваженої на це особи, то заяву на надання безоплатної правової консультації можна подати також після цього звернення. У цьому випадку заява має бути подана протягом чотирьох тижнів з початку надання правових послуг [2].

Надання державної фінансової допомоги з відшкодування судових витрат регулюється Цивільним процесуальним кодексом Німеччини. Сенс державного субсидування полягає в тому, щоб витрати, які виникають, не були перешкодою для реалізації прав громадян.

Державна допомога надається за заявою тим громадянам, які через особисті обставини або своє економічне становище не мають необхідних коштів для оплати судових витрат, або можуть тільки частково чи в розстрочку покрити витрати, що виникають. При цьому позов повинен мати позитивну судову перспективу, а громадянин, який звертається за допомогою, не повинен намагатися зловживати можливостями суду. Доходи й економічне становище заявника оцінюються за встановленою законом шкалою для визначення розміру оплати державою судових витрат. Тому до заяви на надання державної допомоги з оплати судових витрат необхідно додати заповнену декларацію про своє фінансово-економічне становище та відповідні підтверджувальні документи. Заяву необхідно подавати в суд, в якому буде розглядатися справа. Заявник повинен вказати предмет і підставу позову, а також наявні докази [2].

Під час надання державної допомоги з відшкодування судових витрат федеральний бюджет бере на себе всі витрати, пов'язані з розглядом справи в суді. При цьому для представництва в суді призначається адвокат на вибір заявника, якщо його участь у процесі визначена законом. Послуги адвоката за заявою також можуть бути надані в рамках допомоги з оплати судових витрат, якщо його участь є необхідною або інтереси іншої сторони представляє адвокат. Однак витрати з відшкодування судових витрат повинні бути повернуті в тому обсязі і такими частинами, які визначить суд. Іноземні громадяни також можуть отримати державну допомогу з відшкодування судових витрат для ведення справи в суді Німеччини [2].

Спираючись на досвід переважної більшості країн ЄС, можна сформулювати такі принципи надання первинної правової допомоги:

- доступність первинної правової допомоги для населення;
- простота цієї системи для отримання первинної правової допомоги;
- швидкість надання такої допомоги;
- ефективна координація дій надавачів правової допомоги різних видів.

Сучасна правова та інституційна практика з організації надання первинної правової допомоги в Україні здійснюється відповідно до європейських стандартів. У червні 2011 р. прийнятий Закон України «Про безоплатну правову допомогу», згідно з яким первинна допомога – це вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань, складення заяв, скарг та інших документів правового характеру, надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації). Суб'єктами безоплатної первинної правової допомоги можуть бути: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; фізичні та юридичні особи приватного права; спеціалізовані установи [8].

Слід зазначити, що український досвід у цьому питанні не обмежується лише сучасністю. Окремі елементи загальноєвропейського підходу спостерігаються і в історичній ретроспективі в діяльності органів місцевого самоврядування – земств. У цьому плані цікавим є досвід Катеринославського губерньського земства. Катеринославське губерньське і повітові земства з початку ХХ ст. почали активно займатися питаннями надання правової допомоги населенню. У ст. 2 Положення про губерньські і повітові земські установи 1890 р. не відносилось до повноважень земств надання юридичної допомоги населенню в судових і адміністративних справах, проте губерньське і повітові земства намагалися в межах своїх можливостей зарадити справі. У 1904 р. губерньські земські збори прийняли рішення, що юридична допомога населенню має здійснюватися двома основними способами. Перший спосіб – улаштування бюро, юридичних консультацій тощо, яким земство надавало матеріальну підтримку. Зокрема, земство надавало допомогу в розмірі 300 крб. щорічно консультаційному бюро повірених при Катеринославському окружному суді, створеному для надання безоплатного захисту неповнолітнім і нужденним підсудним, а також надання порад і висновків у цивільних спорах [1, с. 495; 5, с. 861 – 86; 6, с. 6 – 7]. Другим способом надання юридичної допомоги населенню земство вважало викладання в народних школах необхідних елементарних понять про чинні закони. Це питання розглядалося на губерньських земських зборах у 1904, 1905 і 1906 рр. З ініціативи Маріупольського повітового земства губерньськими земськими зборами 1906 р. губерньській управі доручено утворити комісію з губерньських гласних та спеціалістів для вироблення програми популярного підручника з правознавства для народних шкіл і книги для позашкільного читання [6, с. 47 – 48].

У 1911 р. губерньські земські збори знову повернулися до проблеми надання юридичної допомоги населенню. Була розглянута пропозиція Новгородського повітового земства про доповнення ст. 2 Положення про губерньські і повітові земські установи, щоб до предметів відання земських установ віднести «опікування заходами для сприяння особам з місцевого населення, які його потребують, до отримання порад з їх приватних справ, що підлягають розгляду в судових і адміністративних місцях і до пошуку повірених для ведення цих справ» [4, с. 23] (переклад наш. – А. Л., Л. П.). Земські збори звернулися до повітових земств губернії попередньо розглянути цю пропозицію. Майже всі повітові земства, крім Павлоградського, яке утрималося, визнали назрілу потребу в організації юридичної допомоги населенню, яке, як зазначалося, у цьому відношенні нині повністю безпорадне. Губерньська управа та губерньські земські збори у 1912 р. підтримали думку більшості повітових земств і порушили перед урядом клопотання про доповнення ст. 2 Положення про губерньські і повітові земські установи і віднести до відання земств надання юридичної допомоги населенню в судових і адміністративних справах [7, с. 101 – 102].

Висновки. Отже, враховуючи історичний досвід та сучасну європейську практику надання первинної правової допомоги, українська держава має приділити більше уваги проблемі правового захисту населення. Розвиток громадянських інститутів з надання безкоштовної правової допомоги сприятиме правовій захищеності наших громадян. Доцільно також було б передбачити більш чіткий розподіл обов'язків між Міністерством юстиції України, муніципальними органами влади та іншими державними установами щодо управління системою надання первинної правової допомоги, яку підтримує держава.

Сучасний стан національної системи надання первинної правової допомоги потребує подальшого реформування, у тому числі за допомогою імплементації європейських норм у законодавчі акти та практику публічного управління України.

Список бібліографічних посилань

1. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. СПб., 1890 – 1893. Т. 10. Отд. 1-е. С. 493 – 511.
2. Німецький фонд міжнародного правового співробітництва. URL: www.vkksu.gov.ua.
3. О внесении изменений в Закон «О государственной правовой помощи» (вступил в действие 1 мая 2005 г.): закон Литовской Республики от 20 янв. 2005 г. № X-78. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.249832>.
4. Постановления Екатеринославского губернского земского собрания 46-й очередной 1911 года сессии (с 7 по 21 декабря включительно). Екатеринослав, 1912. 329 с.
5. Приложения к постановлениям Екатеринославского губернского земского собрания XXXIX очередной 1904 года сессии с 12-го по 21-е декабря включительно. Екатеринослав, 1905. 1792 с.
6. Приложения к постановлениям Екатеринославского губернского земского собрания XLI очередной 1906 года сессии (с 1 декабря по 13 декабря 1906 г.). Екатеринослав, 1907. 1606 с.
7. Приложения к постановлениям Екатеринославского губернского земского собрания 47-й очередной 1912 года сессии (с 7-го по 20-е декабря 1912 года). Екатеринослав, 1913. 2405 с.
8. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.
9. Про правове консультування та представництво громадян з низькими доходами: закон ФРН від 15 верес. 1994 р. // Банчук О. А., Демкова М. С. Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Факт, 2004. С. 331 – 332.
10. Резолюція 8 Комітету міністрів про юридичну допомогу і консультації від 2 берез. 1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_132.
11. Рекомендація № R 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення від 8 січ. 1993 р. URL: http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_4.pdf.
12. *International study of primary legal aid systems with the focus on the countries of Central and Eastern Europe and CIS*. Retrieved from <https://cutt.ly/Tze84o6>.
13. Pardavi, M. (2008). *The legal profession in Hungary, background report written for the Workshop on Reform of the Legal Profession organized by ODIHR*. Retrieved from www.osce.org/odihr/36305.

List of references

1. Vyisochayshe utverzhdennoe Polozhenie o gubernskih i uezdnyih zemskih uchrezhdeniyah ot 12 iyunya 1890 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie 3-e. SPb., 1890 – 1893. T. 10. Otd. 1-e. P. 493 – 511 [in Russian].
2. Nimetskyi fond mizhnarodnoho pravovoho spivrobitnytstva. URL: www.vkksu.gov.ua [in Ukrainian].
3. O vnesenii izmeneniy v Zakon «O gosudarstvennoy pravovoy pomoschi» (vstupil v deystvie 1 maya 2005 g.): zakon Litovskoy Respubliki ot 20 yanv. 2005 g. № X-78. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.249832> [in Russian].
4. Postanovleniya Ekaterinoslavskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 46-y ocherednoy 1911 goda sessii (s 7 po 21 dekabrya vklyuchitelno). Ekaterinoslav, 1912. 329 p. [in Russian].
5. Prilozheniya k postanovleniyam Ekaterinoslavskogo gubernskogo zemskogo sobraniya XXXIX ocherednoy 1904 goda sessii s 12-go po 21-e dekabrya vklyuchitelno. Ekaterinoslav, 1905. 1792 p. [in Russian].
6. Prilozheniya k postanovleniyam Ekaterinoslavskogo gubernskogo zemskogo sobraniya XLI ocherednoy 1906 goda sessii (s 1 dekabrya po 13 dekabrya 1906 g.). Ekaterinoslav, 1907. 1606 p. [in Russian].
7. Prilozheniya k postanovleniyam Ekaterinoslavskogo gubernskogo zemskogo sobraniya 47-y ocherednoy 1912 goda sessii (s 7-go po 20-e dekabrya 1912 goda). Ekaterinoslav, 1913. 2405 p. [in Russian].

8. Pro bezoplatnu pravovu dopomohu: Zakon Ukrainy vid 2 cherv. 2011 r. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> [in Ukrainian].

9. Pro pravove konsultuvannia ta predstavnytstvo hromadian z nyzkymy dokhodamy: zakon FRN vid 15 veres. 1994 r. // Banchuk O. A., Demkova M. S. Pravova dopomoha: zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy. Kyiv: Fakt, 2004. P. 331 – 332 [in Ukrainian].

10. Rezoliutsiia 8 Komitetu ministriv pro yurydychnu dopomohu i konsultatsii vid 2 berez. 1978 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_132 [in Ukrainian].

11. Rekomendatsiia № R 1 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam pro efektyvnyi dostup do zakonu i pravosuddia dlia naibidnishykh verstv naseleennia vid 8 sich. 1993 r. URL: http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_4.pdf [in Ukrainian].

12. *International study of primary legal aid systems with the focus on the countries of Central and Eastern Europe and CIS*. Retrieved from <https://cutt.ly/Tze84o6> [in English].

13. Pardavi, M. (2008). *The legal profession in Hungary, background report written for the Workshop on Reform of the Legal Profession organized by ODIHR*. Retrieved from www.osce.org/odihr/36305 [in English].

LYMAR Andrii

PhD in History, Associate Professor,
Associate Professor of Law
and European Integration Department,
Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

PROKOPENKO Leonid

Doctor of Public Administration, Professor, Head
of Law and European Integration Department,
Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

EUROPEAN EXPERIENCE IN PROVIDING PRIMARY LEGAL AID FOR UKRAINE: HISTORY AND MODERN TIME

The article deals with the analysis of some historical aspects and modern European experience of providing primary legal aid to citizens. The general approaches of the Council of Europe to the legal services providing, definition of their types and the impact of its recommendations on public administration practice in European countries are considered. The system of public administration of primary legal aid to the population at the central and regional levels in both the old (Netherlands, Germany) and post-communist (Lithuania, Hungary) EU member states is analyzed. The analysis of the experience of the European Union countries has shown the expediency of creating a separate body or structure with any formal status, which would oversee the legal aid providing as a whole system. Procedural approaches to the support of primary legal aid in these countries are described.

The Ukrainian experience on this issue, which is not limited to the present time, is studied. The example of the Ekaterynoslav provincial and county zemstvos shows that some elements of the pan-European approach to providing primary legal aid to the population are observed in historical retrospect in the practice of local government in the early twentieth century.

It is concluded that there is a need for further development of civil institutions to provide free legal aid in Ukraine, which will contribute to the legal protection of citizens. The current state of the national system of primary legal aid needs further reform, including through the implementation of European norms in legislation and practice of public administration in Ukraine.

Key words: European experience, primary legal aid, public administration, local government, consultative legal aid, procedural principles, zemstvo.

Надійшла до редколегії 10.03.21