

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2022.14>

А. А. Шовкун

orcid.org/0000-0002-1169-1455

аспірантка кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПАРАЮРИСТІВ (ГРОМАДСЬКИХ РАДНИКІВ) В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Постановка проблеми. Одним із основних та ключових напрямків діяльності нашої держави є реалізація прав громадян, що здійснюється через своєчасне та якісне надання правових послуг, яких вони потребують, а також захист порушених прав осіб. Для гарантування рівних можливостей громадян особливої актуальності набуває проблема функціонування механізму безоплатної правової допомоги (далі – БПД) та забезпечення його ефективності. Окрему роль та надважливе значення в цьому питанні відіграє запозичення та втілення на практиці кращого зарубіжного досвіду, у тому числі, що стосується залучення параюристів до надання БПД.

Оцінка стану літератури. В українській правовій науці та практиці поняття «параюрист» є доволі новим і не вельми поширеним. Натомість, в більшості країн Європи та США саме параюристи забезпечують надання «швидкої» правової допомоги, в тому числі в громадах. В Україні ж лише формується мережа громадських радників. Цьому питанню присвячені наукові розвідки Д.В. Гончара, К.М. Єрошенка, Т.М. Чурилової. Однак, робіт, в яких досліджується діяльність параюристів, їх правовий статус, в правовому полі України наразі достатньо невелика кількість. Саме цим й обумовлена актуальність поставленої проблематики.

Мета статті – проаналізувати досвід функціонування параюристів (громадських радників) як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги в інших країнах із метою формування позиції щодо доцільності законодавчого провадження інституту параюристів у механізм надання безоплатної правової допомоги.

Завдання – охарактеризувати статус параюристів (громадських радників) як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, визначити їх роль і місце в системі суб'єктів надання БПД; дослідити механізми організації їх роботи; проаналізувати взаємодію громадських радників з установами, організаціями; вивчити та узагальнити зарубіжний досвід управління діяльністю громадських радників та організацією їх роботи; окреслити подальші перспективи розвитку вказаного інституту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Параюристи або громадські радники – це особи,

які не мають професійної юридичної світи, але пройшли спеціальне навчання, спрямоване на надання правової допомоги мешканцям громади з найбільш типових для них питань. На засіданні Американської асоціації адвокатів в лютому 2020 року політичною палатою делегатів було запропоновано та закріплено визначення «параюрист» наступного змісту – це особа, яка має кваліфіковану освіту, підготовку або досвід роботи, яка найнята або закріплена за адвокатом, адвокатською конторою, корпорацією, урядовою установою чи іншою організацією, виконує спеціально доручену матеріально-правову роботу, за яку несе відповідальність відповідний юрист або адвокат, за яким закріплений параюрист [9].

Було б помилковим припустити, що всі параюристи не мають юридичної освіти. Зазвичай, параюристами можуть бути працівники соціальних служб, органів місцевого самоврядування чи виконавчої влади, студенти юридичних факультетів. Також надавати первинні правові консультації можуть вчителі правознавства та місцеві лідери громадських організацій.

В Україні становлення інституту параюристів знаходиться ще на початковому етапі. Ініціатива щодо розбудови та розвитку мережі громадських радників та їх відповідного навчання підтримується Міністерством юстиції України, Координаційним центром з надання правової допомоги спільно із Мережею правового розвитку та іншими партнерами у сфері захисту прав людини.

У 2017 році на оголошення першої хвилі набору громадських радників відгукнулося 450 кандидатів з різних регіонів України, з яких було обрано 30 осіб для навчання. По завершенню навчання перші сертифіковані параюристи розпочали свою роботу у 14 областях України. Зараз в Україні працюють майже 150 громадських радників з правових питань, які об'єдналися в організацію «Асоціація громадських радників України». Одним із основних завдань параюристів є трансформація юридичних приписів з абстрактних вимог у такі, що люди можуть розуміти, використовувати та застосовувати в буденному житті. Крім цього, вони займаються підвищенням правової обізнаності населення, однак на цьому їхня діяльність не закінчується. Громадські радники тісно співп-

рацюють з місцевими центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги, разом проводять правоосвітні заходи, а також з громадськими організаціями у сфері посилення правової спроможності громад.

Останнім часом в Україні у зв'язку з проведенням реформи місцевого самоврядування, з'являється необхідність в підвищенні обізнаності мешканців об'єднаних територіальних громад у своїх правах та можливостях. Однак, така діяльність не можлива нині без урахування саме інклюзивних принципів співробітництва. З метою забезпечення рівних можливостей та комфортних умов для всіх громадян було ініційовано розробити та впровадити спеціальну навчальну програму з підготовки параюристів з інклюзії із числа осіб, які мають інвалідність. Існують також і сімейні радники, які займаються питаннями, які виникають із сімейних питань (здебільшого це питання аліментів, розірвання шлюбу, поділу майна подружжя тощо). В цілому, спостерігається позитивна тенденція своєрідного відмежування громадських радників за окремими категоріями. Це обумовлено різними факторами: багатоманітністю соціальних питань, які виникають та потреб населення, суб'єктів звернення та їхніх індивідуальних особливостей.

Успішний досвід в напрямку, що розглядається, має місце у багатьох країнах світу, зокрема, Австралії, Угорщині, Великій Британії, США, Канаді, Японії, Південній Кореї та інших. Згідно існуючого досвіду (і це підтверджують дослідники, що займаються вивченням даної проблеми), параюристи є важливою зв'язною ланкою між професійним юристом і людиною, яка дійсно потребує правової допомоги, але через брак коштів і велику відстань до населеного пункту, де розташована найближча юридична консультація, не може отримати професійну правову допомогу.

Південна Африка та Філіппіни мають найстаріший і найбагатший досвід роботи з параюристами, початок роботи яких припадає на 1950–1970 роки. В Індонезії, Кенії, Сьєрра-Леоне та Ліберії – громадські радники з'явилися не так давно, а доцільність їх діяльності досить гостро обговорюється в органах державної влади. В Індонезії параюристи мають повноваження надавати певні юридичні послуги, вони не є адвокатами, але, як правило, на шляху до того, щоб ними стати [1]. Діяльність параюристів в цих країнах має свою специфіку і дещо відрізняється від тієї, яку здійснюють параюристи в Україні. Параюристи в деякій мірі є рушійною силою глобальних змін законодавства в тій сфері, яка того потребує. Так, наприклад, у Кенії громадські радники застосовують публічні демонстрації як засіб впливу на місцеву владу. Вони беруть участь у мітингах з питань, які мають важливе значення для місце-

вого населення, привертаючи цим увагу органів влади, складають петиції, направляють запити до органів державної влади, при цьому їхнім основним кредом у здійсненні роботи – відстоювання справедливості. Дуже часто громадські радники стають частиною глобальних соціальних рухів, вони здатні впливати на зміни у важливих політичних питаннях. Так, на Філіппінах громадські радники разом з місцевим населенням відстоювали громадські інтереси з питання розширення законодавства про аграрну реформу.

В Молдові параюристами можуть бути особи, які мають неповну юридичну освіту [2, с. 224]. У Південній Африці параюристи допомагають громадянам отримати доступ до державних програм, пов'язаних з наданням медичної допомоги, зокрема, до фондів допомоги особам з інвалідністю [1, с. 2]. Вони працюють також у судах, в юридичних фірмах, у банках та страхових компаніях, у поліції (при прийнятті заяв від потерпілих). Є також орієнтовані на громаду параюристи (community based paralegals), що більше схоже з українською моделлю діяльності параюристів, які працюють в офісах громадських радників. Особливу роль відіграють параюристи в соціальних службах, де вони займаються підготовкою та оформленням документів, наданням первинних правових консультацій [3, с. 11]. Орієнтованим на громаду параюристам властиві також функції правопросвітництва та адвокації вирішення проблем у громадах [4, с. 14-15; 8, с. 33]. У Нідерландах з 2003 року працюють пункти надання юридичних послуг, де параюристи разом з адвокатами надають юридичні послуги. В цьому сенсі параюрист є помічником адвоката. Клієнти безкоштовно можуть отримати загальну інформацію, дізнатися про можливі варіанти юридичних дій. Подібна модель роботи параюристів діє в Польщі в рамках мережі Бюро Консультування Громадян, де працюють, головним чином, волонтери, але вони співпрацюють з державними органами.

У США становлення інституту параюристів пов'язане з тенденцією відтоку кваліфікованих адвокатів до великих міст, тоді як потреби маленьких територіальних громад у правовій допомозі залишалися незадоволеними. Однак, варто підкреслити, що відсоток тих параюристів, які здійснюють свою роботу в громадах, є значно меншим за тих, хто працює в якості помічників адвокатів та адвокатських конторах. Тоді як в Україні діяльність параюристів більшою мірою зосереджена у громадах, а не у приватних фірмах та бюро.

Американська асоціація адвокатів схвалила діяльність помічника адвоката (параюриста) в 1967 році і заснувала перший комітет параюристів у 1968 році [9]. В США параюрист може бути помічником адвоката, однак, у той час як адвокат має вищу юридичну освіту та ліцензію

на заняття адвокатською діяльністю, параюристи проходять лише спеціальну підготовку з правових питань, отримують сертифікати та можуть надавати юридичні консультації щодо визначеного кола питань. Діяльність параюристів в США не регулюється спеціальним законодавством, однак у штаті Каліфорнія є окремий закон, який визначає вимоги до параюристів [9].

Параюристи повинні уникати несанкціонованої адвокатської діяльності. Як правило, вони не можуть представляти клієнтів у суді, давати свідчення чи підписувати клопотання. Оскільки параюристів готують як спеціалістів загального профілю, їхні обов'язки значною мірою залежать від характеру практики роботодавця. Деякі параюристи мають широкий контакт із клієнтами, а деякі ні.

Параюристи можуть виконувати матеріально-правову роботу, яку в іншому випадку виконували б адвокати. Адвокати ж залишаються відповідальними за роботу, делеговану параюристам, і повинні контролювати їх. Тобто, фактично параюристи працюють під наглядом адвокатів. Наразі параюристи в США надають правові консультації, готують документи, можуть проводити фактичні та юридичні дослідження, складати клопотання, опитувати клієнтів та свідків.

Окрім приватних юридичних фірм, також інші організації приватного сектору наймають параюристів. Здебільшого це страхові компанії, відділи нерухомості та трастові відділи великих банків, лікарень та організацій охорони здоров'я, компанії зі страхування нерухомості та прав власності, неприбуткові організації та професійні торгові асоціації. Нині приватні юридичні фірми в США продовжують залишатися найбільшим роботодавцем параюристів.

Постійна комісія параюристів при Американській асоціації адвокатів (ABA Standing Committee on Paralegals) розробляє та просуває політику щодо освіти, працевлаштування, навчання та ефективної діяльності параюристів. Саме Постійна комісія параюристів при Американській асоціації адвокатів встановлює стандарти освіти параюристів, відстежує тенденції в цій галузі та надає інформацію для тих осіб, які зацікавлені статися параюристами, тобто здійснює організаційно-розпорядчі функції у цій сфері. Так, починаючи з 1975 року, Американська асоціація адвокатів затверджує програми діяльності та освіти параюристів, які включають суворі стандарти, засновані на керівних принципах функціонування Американської асоціації адвокатів [9].

При цьому американські параюристи мають розгалужену мережу асоціацій, об'єднану в Національну Федерацію Асоціацій Параюристів [5]. Окрім бюро, асоціацій та інших форм діяльності

параюристів існують і неурядові організації, які займаються питаннями надання БПД. Так, неурядова організація BRAC є однією з найбільших за кількістю залучених параюристів – більше ніж 6000 осіб. Організація з їх допомогою розглянула понад 2 мільйони скарг через свої клініки правової допомоги [6]. Параюристи привертають все більшу увагу міжнародних організацій, включаючи Комісію з посилення юридичних (правових) можливостей бідних верств населення (Commission on Legal Empowerment of the Poor) [7].

Як визначено в дослідженні ПРООН, зважаючи на світовий досвід, параюристи як надавачі первинної правової допомоги, мають низку важливих переваг: по-перше, їхні послуги дешевші, ніж у багатьох інших надавачів або і взагалі є безкоштовними; по-друге, параюристи зазвичай добре інтегровані до місцевої громади, а тому можуть надавати не індивідуально-орієнтовані, а колективно-орієнтовані послуги; по-третє, завдяки своїм зв'язкам з громадою параюристи мають кращі можливості для направлення громадян, які мають не юридичні, а інші проблеми, до організацій, які можуть надати інші види допомоги. Громадські радники не зосереджуються лише на судовій системі. Дуже часто вони залучають до вирішення державних питань, національних, а іноді й міжнародних важелів впливу. Вони шукають засоби правового захисту в адміністративних органах, органах місцевого самоврядування, офісах омбудсменів, співпрацюють з корпораціями, судами тощо [8]. Параюристи зазвичай мають контакти соціальних служб та надавачів правової допомоги і можуть перенаправити в разі необхідності людину до відповідального спеціаліста.

Не всі проблеми параюрист здатен вирішити самостійно. Певною мірою, параюрист повинен мати «мужність, щоб захищати права людей». Найбільш важливою та необхідною є діяльність параюристів у сільській місцевості, зокрема в громадах, де вони зможуть працювати над питаннями, які виникають у місцевого населення. Так, у людей не завжди є можливість дістатися із віддаленої точки області до місцевого або ж регіонального центру, а тому діяльність таких експертів як параюристи є однозначно виправданою та необхідною, відповідає запитам населення. Так, параюристи, що працюють з сільськими громадами можуть проводити різні заходи для поширення правових знань, підвищення інформованості громадськості, зміцнення її потенціалу.

Параюристи регулярно повинні підвищувати рівень своєї компетенції та професійних навичок. Підготовка параюристів може здійснюватися шляхом проведення тренінгів чи участі у відповідних програмах, а тому витрати на їх навчання не потребують значних коштів.

Однією із сфер діяльності параюристів є інформаційно-просвітницька робота. Вони добре обізнані щодо ресурсів, особливостей громади, знають як краще вирішити те чи інше питання, що стосується громад.

Недоліком (проблемою) залучення параюристів може бути те, що уряд або установа з правової допомоги повинні вкласти значні кошти в їхню початкову підготовку та атестацію, а також у надання їм допомоги у визначенні та підтвердженні їхньої професійної сфери, відмінної від сфери діяльності дипломованих юристів. При цьому, фінансування від донорів, агенцій розвитку та урядів може виявитися недостатнім і ненадійним. Так, робота параюристів в BRAC в основному фінансується донорами.

Цікавим також є питання моніторингу та контролю за якістю надання послуг параюристами, а також підпорядкування. Наразі не існує окремого органу, який би здійснював цілеспрямований контроль за діяльністю громадських радників в Україні.

В Україні громадські радники є посередниками між органами державної влади та громадами, допомагають мешканцям села чи маленького міста розібратися в наслідках для громади, які виникають унаслідок процесів децентралізації, тоді як в країнах Європи та США їх діяльність більше орієнтована та підпорядкована приватному сектору надання правових послуг – адвокатам та адвокатським бюро.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Варто зазначити, що діяльність громадських радників має глобальний потенціал. Не виключено, що в подальшому їх діяльність буде закріплена на законодавчому рівні, адже можна впевнено сказати, що вони є невід'ємною суб'єктною складовою системи надання БПД. Важливо також підкреслити, що виокремлення параюристів як окремого суб'єкта надання правової допомоги, з належною системою підпорядкування та управління, зможе підвищити ефективність їх діяльності, фінансування матиме регулярний характер з необхідним розподілом коштів на потреби їх діяльності. Світовий досвід засвідчує, що параюристи мають всі переваги, в тому числі для сільських громад, і сподіваємось, що в найближчій перспективі в Україні буде доопрацьоване законодавство щодо надання БПД, зокрема, визначено місце, роль та завдання громадських радників, встановлено вимоги та обмеження щодо їх діяльності, правила діяльності офісів громадських радників, процедури їх відбору та контролю діяльності.

Література

1. Albert Wirya, Ajeng Larasati, Sofia Gruskin and Laura Ferguson. Expanding the role of paralegals: supporting realization of the right to health for vulnerable

communities. Wirya et al. BMC International Health and Human Rights (2020), с. 10, URL: https://www.researchgate.net/publication/340290256_Expanding_the_role_of_paralegals_supporting_realization_of_the_right_to_health_for_vulnerable_communities.

2. Ковальчук І.С. Досвід зарубіжних країн з надання безоплатної правової допомоги: проблеми реалізації в Україні. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу. 16-17 травня 2013 р. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 223-225.

3. Dugard J., Drage K. To Whom Do The People Take Their Issues? The Contribution of Community-Based Paralegals to Access to Justice in South /Legal Vice Presidency The World Bank. 2013. URL: <https://namati.org/resources/to-whom-do-the-people-take-their-issues-the-contribution-of-community-based-paralegals-to-access-to-justice-in-south-africa>.

4. Berenschot W., Rinaldi T. Paralegalism and Legal Aid in Indonesia: Enlarging the Shadow of the Law. Survey Report. 2011. URL: https://namati.org/wp-content/uploads/2013/12/Paralegalism-and-Legal-Aid-in-Indonesia_Final-Report.pdf

5. The National Federation of Paralegal Associations. URL: <https://www.paralegals.org/i4a/pages/index.cfm?pageid=1>.

6. BRAC, Human Rights and Legal Aid Services Programme: Figure up to September 2013, BRAC, September 2013, <http://hrsls.brac.net/images/pdf/HRLS-Sept-2013.pdf>.

7. Commission on Legal Empowerment of the Poor, UN Development Programme, Making the Law Work for Everyone, 24 (see n. 2) (stating “paralegals are critically important to improving legal service delivery to poor communities”).

8. Jonathan Fox, “Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?,” *World Development* 72 (August 2015): 346–61, doi: 10.1016/j.worlddev.2015.03.011.

9. Standing Committee on Paralegals URL: <https://www.americanbar.org/groups/paralegals/>.

Анотація

Шовкун А. А. Місце та роль параюристів (громадських радників) в системі суб'єктів надання безоплатної правової допомоги. – Стаття.

У науковій статті розглянуто питання, присвячене ролі та місцю параюристів (громадських радників) в системі суб'єктів надання безоплатної правової допомоги. Так, безоплатна правова допомога надається спеціальними суб'єктами, які в своїй сукупності складають окрему унікальну систему. Для ефективності існування та функціонування такої системи необхідно забезпечити її належне управління. Окрім тих суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, які визначені чинним Законом України «Про безоплатну правову допомогу», окрему увагу варто зосередити на новому для України явищі – громадських радників (параюристів). Громадськими радниками є особи, які не мають юридичної освіти, однак пройшли спеціальне навчання, спрямоване на надання правової допомоги жителям місцевої громади з найбільш типових для них питань. Свою діяльність вони здійснюють у громадах. І хоча в Україні вказаний інститут існує лише з 2017 року, однак досить успішно реалізується закордоном. Досить успішно є діяльність параюристів в Австралії, Угорщині, Великій Британії, США, Канаді, Японії, Південній Кореї. На окремі особливості їх діяльності варто звернути увагу та втілювати в українському пра-

вовому просторі. Варто зазначити, що в Україні ініціатива розбудови мережі громадських радників (параюристів) підтримується Міністерством юстиції України, Координаційним центром з надання правової допомоги разом з Мережею правового розвитку та іншими партнерами у сфері захисту прав людини. Важливо підкреслили також те, що в Україні відсутнє правове регулювання їх діяльності, а тому вбачаємо за необхідне ініціювати внесення окремих змін в законодавство. Проаналізовано зарубіжний досвід функціонування параюристів, виокремлено як переваги, так і недоліки їх діяльності, перелік обов'язків, що дозволить більш чітко уявити картину та особливості здійснення їхньої роботи, а також роль їх функціонування в системі надання безоплатної правової допомоги.

Ключові слова: параюристи, громадські радники, правова допомога, безоплатна правова допомога, громади, помічник адвоката.

Summary

Shovkun A. A. The place and role of paralegals (public advisers) in the system of entities providing free legal aid. – Article.

The scientific article discusses the question devoted to the role and place of paralegals (public advisers) in the system of entities providing free legal aid. Thus, the free legal aid (hereinafter referred to as FLA) is provided by special entities, which together form a separate unique system. For the effective existence and functioning of such a system, it is necessary to ensure its proper management. Besides the subjects of providing the FLA,

which are defined by the current Law of Ukraine “On Free Legal Aid”, we should focus our special attention on a new phenomenon for Ukraine – public advisers (paralegals). Public advisers are persons who do not have a legal education but have received special training to provide legal aid to residents of the local community on the most typical issues. They carry out their activities in the communities. And although this institute has existed in Ukraine only since 2017, it is quite successfully implemented abroad. The activities of paralegals in Australia, Hungary, Great Britain, the USA, Canada, Japan and South Korea are reasonably successful. We should pay attention to some peculiarities of their activities and implement them in the Ukrainian legal space. It should be noted that in Ukraine the initiative to develop a network of public advisers (paralegals) is supported by the Ministry of Justice of Ukraine, the Coordination Center for Legal Aid Provision, together with the Legal Development Network and other partners in the field of human rights protection. It is also important to emphasize the fact that there is no legal regulation of their activities in Ukraine, thus it is considered necessary to initiate certain changes in the legislation. We have analyzed the foreign experience of paralegals’ functioning. Highlighting both the advantages and disadvantages of their activities and the list of their responsibilities allows us to more accurately present the picture and features of the implementation of their work, as well as the role of their functioning in the FLA system.

Key words: paralegals, public advisers, legal help, free legal aid, communities, attorney’s assistant.