

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.70>

## АДВОКАТ В СИСТЕМІ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ

**Цимбалюк В.І.,**

кандидат юридичних наук,

професор кафедри спеціальних юридичних дисциплін

Національний університет водного господарства та природокористування,

ORCID ID: 0000-0002-5572-9603

### **Цимбалюк В.І. Адвокат в системі безоплатної правової допомоги: організаційно-правові основи взаємодії.**

Стаття присвячена дослідженню організаційно-правових основ взаємодії адвокатів та системи безоплатної правової допомоги. Встановлено, що надання безоплатної вторинної правової допомоги певним категорія осіб є конституційною гарантією і позитивним обов'язком держави, який втілюється в життя завдяки системі безоплатної правової допомоги та значною мірою залученням до неї адвокатів, які є одним із суб'єктів, уповноважених надавати різні види правових послуг. Проаналізовані погляди науковців та практиків на питання монополії надання професійної правової допомоги адвокатами. Автором підтримано аргументи на її користь.

Окрему увагу звернено на статистичні показники надання безоплатної вторинної правової допомоги адвокатами, які демонструють важливість роботи останніх в системі безоплатної правової допомоги та їх затребуваність. Визначено, що організаційними аспектами співпраці адвокатів з системою безоплатної правової допомоги є по-перше, добір адвокатів, по-друге, розподіл справ, по-третє, виплата гонорарів та по-четверте, контроль за якістю їх роботи.

Проаналізовані особливості конкурсного відбору адвокатів до системи безоплатної правової допомоги. Теза про їх формалізованість може бути спростована чіткими критеріями, за якими адвокати можуть займатися безоплатною правовою допомогою адже без них неможливе проведення конкурсу. В той же час відбір адвокатів до системи безоплатної правової допомоги повинен бути максимально прозорим. Ще однією проблемою названо розподіл справ між адвокатами, яка може бути вирішена шляхом удосконалення інформаційно-аналітичної системи безоплатної правової допомоги, в якій передбачити автоматизований порядок розподілу справ. Наступними двома організаційними аспектами взаємодії адвокатів та системи безоплатної правової допомоги названо оплату праці адвокатів та контроль за якістю їх роботи. Акцентовано увагу на проблемі заборгованості, що виникла

перед адвокатами в період воєнного стану та важливості її вирішення.

**Ключові слова:** адвокат, професійна правова допомога, система безоплатної правової допомоги, вторинна безоплатна правова допомога.

### **Tsybalyuk V.I. Advocate in the system of free legal aid: organizational and legal basis of interaction.**

The article is devoted to the study of the organizational and legal foundations of the interaction of advocates and the system of free legal aid. It has been established that the provision of free secondary legal aid to a certain category of persons is a constitutional guarantee and a positive obligation of the state, which is implemented thanks to the system of free legal aid and to a large extent the involvement of lawyers in it, who are one of the subjects authorized to provide various types legal services. The views of scientists and practitioners on the issue of the monopoly of providing professional legal assistance by lawyers are analyzed. The author supported the arguments in her favor.

Particular attention is paid to the statistical indicators of the provision of free secondary legal assistance by advocates, which demonstrate the importance of the latter's work in the system of free legal assistance and their demand. It was determined that the organizational aspects of the cooperation of advocates with the system of free legal aid are, firstly, the selection of lawyers, secondly, the distribution of cases, thirdly, the payment of fees, and fourthly, the control over the quality of their work.

The features of the competitive selection of lawyers for the system of free legal aid are analyzed. The thesis that they are formalized can be refuted by clear criteria according to which advocates can provide free legal aid, because without them it is impossible to hold a competition. At the same time, the selection of advocates for the system of free legal aid should be as transparent as possible. Another problem is the distribution of cases between advocates, which can be solved by improving the information and analytical system of free legal aid, which will provide for an automated

procedure for the distribution of cases. The following two organizational aspects of the interaction of advocates and the system of free legal aid are called remuneration of lawyers and control over the quality of their work. Attention is focused on the debt problem that arose before advocates during the martial law period and the importance of its solution.

**Key words:** advocate, professional legal aid, system of free legal aid, secondary free legal aid.

**Постановка проблеми.** Надання безоплатної вторинної правової допомоги певним категорія осіб є конституційною гарантією і позитивним обов'язком держави, який втілюється в життя завдяки системі безоплатної правової допомоги та значною мірою залученням до неї адвокатів, які є одним із суб'єктів, уповноважених надавати різні види правових послуг. В системі адміністрування безоплатною правовою допомогою передбачені організаційні аспекти взаємодії з адвокатами, зокрема щодо їх відбору, розподілу справ, оплати праці, звітності та контролю за якістю їх діяльності, які стали предметом дослідження у статті.

**Стан опрацювання.** Окремі аспекти діяльності адвокатів як суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги були предметом дослідження С.М. Бреус, Ю.М. Бисаги, С.С. Калинин, І.С. Ковальчук, І.В. Міщук, В.І. Ярема, Т.М. Юзько та інші.

**Метою статті** є характеристика організаційно-правових основ взаємодії адвокатів з системою безоплатної правової допомоги.

**Виклад основного матеріалу.** Надання правової допомоги є основним напрямком діяльності адвокатів та їх безумовною прерогативою. Загальновідомо, що в Україні встановлена так звана часткова монополія на надання професійної правової допомоги адвокатами. Така ситуація утворилася у зв'язку з внесенням змін до Конституції України, відповідно до яких у статті 131-2 визначено, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення [6]. В той же час в Основному законі передбачені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [6].

Позиція законодавця викликала аргументовану дискусію в наукових та практичних колах. Переважна більшість підтримує виняткове право адвокатів здійснювати захист. Серед основних аргументів:

по-перше, саме в такий спосіб стає можливим введення єдиних стандартів надання правової допомоги. Високий фах юриста має бути поза сум-

нівом. Досягти цього можна, лише встановивши однакові правила гри для всіх, хто представлятиме своїх клієнтів у суді. При цьому під однаковими правилами автор пропонує розуміти доступ до професії, контроль за належним виконанням обов'язків, дисциплінарну відповідальність тощо [1, с. 2];

по-друге, світова тенденція розвинутих правових систем, що вказує на формування єдиного ринку юридичних послуг і встановлення загальних правил його регулювання. Так, різною мірою адвокатська монополія поширена в ряді європейських країн, таких як Бельгія, Франція, Норвегія, Данія, Голландія, Португалія та ін. [5, с. 69].

Ті, кого бентежить виключне право адвокатів на представництво в суді та захист говорять переважно про позбавлення можливості здійснення професійної діяльності практикуючих юристів [7], підвищення цін на правничі послуги та збільшення витрат на судові процеси [2]. Нам видається більш переконливим перший підхід, оскільки дійсно

З огляду на таку часткову монополію саме адвокати надають безоплатну вторинну правову допомогу і в межах системи, створеної державою для забезпечення відповідного права, що передбачено в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI [12]. Статистичні дані демонструють показники звернення клієнтів до місцевих центрів за безоплатної вторинною правовою допомогою, відповідно до яких адвокатам було видано 251 907 доручень за період з 1 липня 2015 року по 31 січня 2023 року та 844 141 доручень щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги клієнтам відповідно до КПК та КУпАП України [14]. Наведена статистика демонструє важливість роботи адвокатів в системі безоплатної правової допомоги та їх затребуваність.

Варто підкреслити, що організаційні аспекти співпраці адвокатів з системою безоплатної правової допомоги є по-перше, добір адвокатів, по-друге, розподіл справ, по-третє, виплата гонорарів та по-четверте, контроль за якістю їх роботи.

Так, добір адвокатів у систему безоплатної правової допомоги проводиться на конкурсній основі. Кожного року або навіть декілька разів на рік Міністерство юстиції проводяться конкурси для відбору адвокатів, які згідно з Законом України «Про безоплатну правову допомогу» залучаються державою до надання безоплатної вторинної правової допомоги. Питання щодо порядку організації та проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги, врегульовані Порядком і умовами проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги, який затвер-

джений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1362 [13]. Відповідно до вище зазначеного Порядку конкурс із залучення адвокатів для надання безоплатної вторинної допомоги складається з двох етапів. На першому етапі комісія розглядає надіслані Координаційним центром скановані копії документів адвоката та на підставі інформації, що міститься у зазначених документах, оцінює адвоката за критеріями стажу адвокатської діяльності, наявності або відсутності застосування до адвоката дисциплінарних стягнень, а також враховує результат проходження адвокатом дистанційного курсу. На другому етапі конкурсу комісією проводиться індивідуальна співбесіда з адвокатом. Під час проведення зазначеної співбесіди адвокат оцінюється за критеріями мотивації до надання безоплатної правової допомоги, комунікабельності, емоційної рівноваженості та вміння представити приклади надання ним правової допомоги [4, с. 60].

В той же час, практикуючи адвокати говорять про зайву формалізованість цієї процедури. С.М. Берус підкреслює, що існуюча на даний час система з відбору адвокатів і їх допуску до системи безоплатної вторинної правової допомоги дуже часто створює штучні бюрократичні бар'єри. Такий підхід є прихованою формою державного регулювання та не завжди забезпечує справедливий відбір адвокатів, яким дозволяється практикувати в системі безоплатної вторинної правової допомоги. Така ситуація є неприпустимою, адже всі адвокати вже пройшли попередню підготовку та підтвердили свою кваліфікацію під час складання спеціалізованого іспиту [3, с. 21]. На наше переконання, повинні існувати чіткі критерії за якими адвокати можуть займатися безоплатною правовою допомогою адже без них неможливе проведення конкурсу. В той же час відбір адвокатів до системи безоплатної правової допомоги повинен бути максимально прозорим.

Ще одним питанням є розподіл справ між адвокатами. Практика показує, що центри з надання безоплатної вторинної довільно розподіляють справи між адвокатами, які мають право надання такої допомоги, тобто йдеться про «ручний» розподіл справ державою між адвокатами. Існує також ризик впливу центрів з надання безкоштовної правової допомоги на призначувані ними адвокатів. У контексті цього, головним недоліком Закону України «Про безоплатну правову допомогу» є відсутність ефективного механізму контролю за діяльністю центрів із надання безкоштовної правової допомоги [15, с. 62].

Ще одним підтвердженням цієї проблеми є наявність судових рішень, в яких адвокати оскаржують порядок розподілу справ. Крім того, Національна асоціація адвокатів України висловлювала певну критику щодо браку прозорості в розподілі справ між різними адвокатами та їхню нерів-

номірну завантаженість. На наше переконання, вирішити цей аспект допоможе удосконалення інформаційно-аналітичної системи безоплатної правової допомоги, в якій передбачити автоматизований порядок розподілу справ.

Оплати послуг є наступним аспектом взаємодії адвокатів з центрами. Оплата послуг адвоката проводиться відповідно до Порядку оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 465 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2016 р. № 1048) [10]. Відповідно до пункту 6 Порядку оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 465, виплата адвокатам винагороди за надану ними правову допомогу і відшкодування витрат, пов'язаних із наданням такої допомоги, здійснюється на підставі доручення та акта надання безоплатної вторинної правової допомоги з відповідними додатками, складеного за формою, затвердженою Мін'юстом [10].

Оплата послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, та відшкодування витрат, пов'язаних з її наданням, здійснюється виключно за бюджетною програмою «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги», бюджетні призначення якої визначені Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» [16].

В умовах воєнного стану виникла проблема належного фінансування системи безоплатної правової допомоги. Так, бюджетне законодавство під час дії воєнного стану зазнало змін, оскільки основне фінансове навантаження державного бюджету України спрямоване на забезпечення потреб Збройних сил України, територіальної оборони, роботи комунальних служб, вжиття заходів безпеки населення. враховуючи дані обставини, держава тимчасово припинила фінансувати оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги», внаслідок чого станом на 31.05.2022 року виникла заборгованість оплати послуг адвокатів, які співпрацюють з системою безоплатної правової допомоги. Компенсацію адвокатам за роботу в системі безоплатної правової допомоги віднесено державою до незахищених статей видатків бюджету, що впливає на повноту захисту прав і свобод громадян, і захист права на оплату праці адвокатів [9]. На сьогодні така заборгованість перед адвокатами майже погашена.

Відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 р. № 5076-VI, органи адвокатського самовряду-

вання мають сприяти функціонуванню системи надання безоплатної правової допомоги. Наприклад, оцінка якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної вторинної правової допомоги здійснюється за зверненням до центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги комісіями, утвореними для цієї мети радами адвокатів регіонів в Україні для реалізації цього принципу передбачається відповідна законодавча база [11].

**Висновки.** Організаційними аспектами співпраці адвокатів з системою безоплатної правової допомоги є по-перше, добір адвокатів, по-друге, розподіл справ, по-третє, виплата гонорарів та по-четверте, контроль за якістю їх роботи. Проблемними в цьому контексті залишаються питання зайвої формалізованості відбору адвокатів до системи безоплатної правової допомоги, справедливого розподілу справ між ними, заборгованість, що виникла на початку запровадження воєнного стану та контроль за якістю їх діяльності. Всі ці питання потребують подальших наукових досліджень та дискусії в наукових колах і серед практиків.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Беляєва К. Переконати спільноту в необхідності адвокатської монополії спробують закордонні економісти. *Закон і бізнес*. № 24 (1820). С. 1–8.
- Бойко О. «Адвокатська монополія» судової реформи: думка правозахисника. Новинарня: український ньюз-рум. 2016. 9 червня. URL: <http://novynarnia.com/2016/06/09/advokatska-monopoliya-sudovoyireformi-dumka-pravozahisnika/> (дата звернення 17.02.2023).
- Бреус С.М. Зміст права на гарантовану державою безоплатну професійну правничу допомогу та перспективи законодавчого врегулювання механізмів його реалізації. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 19–23.
- Ковальчук І. С. Окремі аспекти взаємодії адвоката з центрами надання безоплатної правової допомоги. *Адвокатура: минуле, сучасність та майбутнє* : матер. Х Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 6 листоп., 2020 р.) / редкол.: Н.М. Бакаянова (голова) та ін. Одеса: Фенікс, 2020. С. 59–61.
- Конституційно-правовий статус адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу: монографія / С.С. Калинюк, Ю.М. Бисага, В.І. Ярема. Херсон Видавничий дім «Гельветика», 2018. 180 с.
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Матеріали круглого столу РА м. Києва на тему: «Обговорення проектів змін до закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 25.03.2015 URL: <http://kmdka.com/novini/301> (дата звернення 17.02.2023).
- Методика обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу: Постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 21.12.2016 № 1048. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1048-2016-п/paran28#n28> (дата звернення 19.02.2023).
- Мищук І.В. Особливості надання безоплатної правової допомоги в Україні під час воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 3. С. 74–79.
- Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу: Постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 01.01.2017 № 465-2014-п URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465-2014-п> (дата звернення 19.02.2023).
- Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.
- Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
- Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 31.10.2018 № 1362-2011п. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1362-2011-%D0%BF> (дата звернення 19.02.2023).
- Статистична інформація роботи системи безоплатної правової допомоги. *Сайт Безоплатної правової допомоги*. URL: <https://legalaid.gov.ua/statystychna-informacziya-roboty-systemy-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogy/> (дата звернення 19.02.2023).
- Юзько Т.М. Проблемні аспекти надання безкоштовної вторинної правової допомоги адвокатам у цивільному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 53. С. 60–64.
- Як витрачає кошти система безоплатної правової допомоги. *Юридична Газета Online*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/yak-vitrachae-koshti-sistema-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogi.html> (дата звернення 19.02.2023).