

ПОЛОЖЕНЦЕВА Т.В.

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.92>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДВОКАТАМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ВТОРИННОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ

Надання вторинної правничої допомоги є таким видом гарантій з боку держави у сфері правничої допомоги, що передбачає надання кваліфікованих послуг професійними правниками. Саме тому під час надання вторинної правничої допомоги однією із провідних є роль саме інституту адвокатури. Метою статті є розкриття особливостей правового регулювання надання адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги. У статті наголошено на тому, що визначальне місце у системі нормативно-правових актів, якими врегульовано організацію та надання адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги, належить саме нормативно-правовим актам галузі адміністративного права. Зауважено на переважанні у структурі нормативно-правового регулювання досліджуваного питання саме підзаконного нормативно-правового регулювання. В останньому значна роль належить саме нормативно-правовим актам Міністерства юстиції України. Проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання організації надання безоплатної вторинної правничої допомоги саме інститутом адвокатури, та виявлено у ньому численні проблеми. Підкреслено, що надмірна регламентація дій адвокатів у процесі надання вторинної правничої допомоги може негативно позначитися на їхній професійній самодостатності та незалежності. Автором зауважено, що надмірне регулювання конкретних дій адвокатів під час надання безоплатної вторинної правничої допомоги може призводити до зайвої формалізованості процесу її надання, здійснення акценту на оформленні виключно усіх документів, які би виступали джерелом для подальшої перевірки стандартів надання такої правничої допомоги. Обмеженість часу на вчинення конкретних процесуальних дій, надання правничих послуг, а також фізичних та організаційних ресурсів адвоката поряд з вимогою адміністративно-правового регулювання детально документувати процес надання вторинної правничої допомоги може призвести до того, що відбудуться відповідні втрати у змісті надання правничих послуг, а також у їхній націленості на результат – забезпечення дійсної охорони та захисту прав і свобод людини. Аналізуючи положення адміністративно-правового регулювання, зауважено важливість більш оптимізованого підходу до визначення стандартів надання правничої допомоги адвокатами. Безоплатна вторинна правничка допомога є такою правовою гарантією держави для громадянина, яка потребує кваліфікованого підходу у її наданні, застосування спеціальних знань, вмінь та навичок. Саме тому, адвокати є ключовою ланкою у забезпеченні надання населенню саме вторинної правової допомоги.

Ключові слова: адвокатура, адвокатська діяльність, правничка допомога, вторинна правничка допомога, стандарти, адвокатська винагорода.



Polozhentseva T.V. Features of legal regulation of provision of free secondary legal aid by lawyers

The provision of secondary legal aid is a type of state guarantee in the field of legal aid that involves the provision of qualified services by professional lawyers. That is why, when providing secondary legal aid, one of the leading roles is played by the Institute of Advocacy. The purpose of the article is to reveal the features of the legal regulation of the provision of free secondary legal aid by lawyers. The article emphasizes that the decisive place in the system of regulatory acts that regulate the organization and provision of free secondary legal aid by lawyers belongs to the regulatory acts of the field of administrative law. It is noted that the predominance of subordinate regulatory and legal regulations in the structure of regulatory and legal regulation of the issue under study. In the latter, a significant role belongs to the regulatory and legal acts of the Ministry of Justice of Ukraine. The features of the administrative and legal regulation of the organization of the provision of free secondary legal aid by the Institute of Advocacy are analyzed, and numerous problems are identified in it. It is emphasized that excessive regulation of the actions of lawyers in the process of providing secondary legal aid can negatively affect their professional self-sufficiency and independence. The author notes that excessive regulation of specific actions of lawyers in the process of providing free secondary legal aid can lead to excessive formalization of the process of its provision, an emphasis on the execution of exclusively all documents that would serve as a source for further verification of the standards of providing such legal aid. The limited time for performing specific procedural actions, providing legal services, as well as the physical and organizational resources of the lawyer, along with the requirement of administrative and legal regulation to document the process of providing secondary legal aid in detail, can lead to corresponding losses in the content of providing legal services, as well as in their focus on the result – ensuring the real protection and defense of human rights and freedoms. Analyzing the provisions of administrative and legal regulation, the importance of a more optimized approach to determining the standards of providing legal aid by lawyers is noted. Free secondary legal aid is a legal guarantee of the state for a citizen that requires a qualified approach in its provision, the application of special knowledge, skills and abilities. That is why lawyers are a key link in ensuring the provision of secondary legal aid to the population.

Key words: *advocacy, legal activity, legal aid, secondary legal aid, standards, lawyer's fees.*

Постановка проблеми. Надання вторинної правничої допомоги є таким видом гарантій з боку держави, що передбачає надання кваліфікованих послуг професійними правниками. Одна із провідних ролей у наданні вторинної правничої допомоги належить саме інституту адвокатури, адже частка правничих послуг, які надаються адвокатами у сфері вторинної правничої допомоги є доволі суттєвою, переважаючою усі інші види послуг, які надаються іншими суб'єктами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання правового статусу та місця адвокатури вивчалися багатьма вченими. А зокрема, серед них: М.В. Дулеба, Н.В. Камінська, А.М. Колодій, В.В. Комаров, О.М. Бандурка, М.В. Стаматіна, М.С. Демкова, І.Б. Коліушко, В.С. Личко, О.Д. Бойков, М.М. Гродзинський, О.Л. Соколенко Т.В. Омельченко, С.В. Оверчук, Ю.В. Неклеса, Ю.Т. Шрамко та багато інших. Проте на сьогодні бракує комплексних та спеціальних напрацювань з проблематики організації та надання безоплатної вторинної правничої допомоги саме інститутом адвокатури.

Метою даної статті є розкриття особливостей правового регулювання організації та надання адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги.



Виклад основного матеріалу. Окреслюючи організацію надання вторинної правничої допомоги інститутом адвокатури, доцільно розкрити особливості правового регулювання зазначеного питання. З аналізу змісту, духу та правового режиму усієї сукупності нормативно-правових актів, якими врегульована досліджувана проблематика, варто підкреслити значну та переважаючу роль саме адміністративно-правового компоненту у зазначеній сфері. Саме нормативно-правові акти галузі адміністративного права складають основу правової регламентації зазначеного питання.

Якщо визначити сукупність нормативно-правових актів, якими безпосередньо врегульована організація надання безоплатної вторинної правничої допомоги, то насамперед варто відзначити, що основними нормативно-правовими актами, які регулюють надання адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги, є наступні: Закони України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI [1], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI [2], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги» від 28.12.2011 р. № 1362 [3]; «Про затвердження Порядку і умов укладення договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу» від 11.01.2012 р. № 8 [4]; «Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу» від 17.09.2014 № 465 [5], а також накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у цивільному, адміністративному процесі та представництва у кримінальному процесі» від 21.12.2017 р. № 4125/5 [6]; «Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги» від 02.07.2012 р. № 967/5 [7] та інші.

Аналізуючи особливості такої системи нормативно-правових актів насамперед робимо наступні висновки: 1) переважання підзаконного регулювання окресленого питання, регламентація проблематики надання безоплатної вторинної правничої допомоги здебільшого на рівні підзаконних нормативно-правових актів, встановлення численних деталізованих адміністративних процедур, значна деталізація правових норм, положень, стандартів у визначеній сфері; 2) суттєва (навіть визначальна та провідна) роль у правовій регламентації питання надання адвокатами безоплатної правничої допомоги загалом належить Міністерству юстиції України, яке приймає більшість регулятивних нормативно-правових актів у зазначеній сфері, визначаючи переважну більшість правил, норм, процедур, стандартів, фактично зосереджуючи повноваження щодо правового регулювання особливостей надання вторинної правничої допомоги в особі одного органу виконавчої влади; 3) недостатня сталість та незмінність змісту правового регулювання надання вторинної правничої допомоги, яка обумовлюється підзаконним характером нормативно-правових актів, якими воно регламентується, адже підзаконні нормативно-правові акти досить часто змінюються, доповнюються, скасовуються.

Розкриваючи безпосередньо специфіку правового регулювання, зауважимо, що відповідно до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», «безоплатна вторинна правнича допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Безоплатна вторинна правнича допомога включає такі види правничих послуг: 1) захист; 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правничу допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; 3) складення документів процесуального характеру» [1].

Зі змісту наведеного Закону, робимо висновок про те, що надання безоплатної вторинної правничої допомоги спрямоване на створення для усіх осіб рівного доступу до правосуддя та отримання кваліфікованої правничої допомоги усіх видів. Йдеться саме про рівноправність, тобто про створення для усіх осіб (суб'єктів правовідносин) у державі рівних стартових можливостей для отримання правничої допомоги.



Переходячи до розкриття підзаконних актів, якими врегульована організація надання вторинної правничої допомоги адвокатурою, проаналізуємо норми Наказу Міністерства юстиції «Про затвердження стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у цивільному, адміністративному процесі та представництва у кримінальному процесі» від 21.12.2017 № 4125/5. З його змісту вбачається, що надання такої допомоги досить детально регламентовано. А насамперед регламентується процедура надання такої допомоги, її зміст, а також відповідні процесуальні та процедурні документи, які необхідно оформити адвокату у кримінальному процесі, надаючи особі безоплатну вторинну правничу допомогу. Відтак, за наказом, «не пізніше семи робочих днів після отримання доручення захисник (адвокат) проводить перше конфіденційне побачення з клієнтом, з'ясовує обставини справи, отримує від нього інформацію, що має правове значення, ознайомлюється з наявними у клієнта документами та з'ясовує бажаний для клієнта результат. У разі необхідності отримання інформації чи документів, що можуть бути надані виключно клієнтом, адвокат повідомляє про це клієнта та роз'яснює неможливість подальшого виконання доручення без наданих клієнтом інформації чи документів» [6].

Також наказ закріплює, що «основними джерелами інформації для перевірки дотримання стандарту є протокол узгодження правових питань щодо представництва за дорученням та акт приймання-передавання документів (копій документів)/речей (речових доказів)» [6].

В цілому у зазначеному наказі здійснено спробу чітко та максимально деталізовано врегулювати усі дії адвокатів, які вони повинні здійснювати під час надання безоплатної вторинної правничої допомоги у цивільному, адміністративному та кримінальному процесі. З одного боку, наведену тенденцію слід охарактеризувати, як позитивну. Оскільки, безумовно, безоплатна вторинна правнича допомога є гарантією держави, яка, в тому числі, фінансується за рахунок бюджетних асигнувань. А отже, держава, оплачуючи відповідні правничі послуги, вправі визначати якість таких послуг, перевіряти дотримання стандартів при наданні такої допомоги. Крім того, оскільки вторинна правнича допомога є гарантією держави, яка, в тому числі, відображає стан забезпечення та реалізації прав і свобод людини, то це також кореспондує тому, що держава зобов'язана гарантувати якість надання вторинної правничої допомоги, дотримання відповідних стандартів, відповідність змісту правничих послуг, що надаються адвокатами тій конкретній ситуації порушення чи не визнання права, процесуальній дії. Необхідно забезпечити, щоб адвокатом був здійснений відповідний обставинам справи правовий аналіз ситуації, та наданий чітко той обсяг правничої допомоги, яка є належною та співмірною.

Проте, з іншого боку, в наказі прослідковується брак чіткості у визначенні конкретних стандартів надання вторинної правничої допомоги в певних випадках. Наприклад, у справах на стадії досудового врегулювання цивільного або адміністративного спору «якщо інформації, яку надав клієнт, недостатньо для з'ясування всіх обставин справи, адвокат вживає всіх можливих заходів для отримання такої інформації, збирає відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку» [6]. Формулювання «всі можливі заходи» є досить неоднозначним для сприйняття, та може у реальному прояві включати різні заходи, що вживаються адвокатом, різний обсяг дослідження обставин, складення різної кількості процедурних документів.

У порівнянні з попереднім наказом «Про затвердження стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі» від 25.02.2014 №386/5, зазначений наказ, що аналізується містить більш прогресивні положення у частині, наприклад, в якій саме адвокату надається більше притаманних йому згідно законодавства повноважень: визначення та узгодження правових позицій, неприпустимість попереднього гарантування певного результату. Також позитивним є закріплення і можливості оскарження випадків порушення професійних прав адвоката, що віднесено до стандартів надання вторинної правничої допомоги.



Також, з іншого боку, надмірне регулювання конкретних дій адвокатів під час надання безоплатної вторинної правничої допомоги може призводити до зайвої формалізованості процесу її надання, здійснення акценту на оформленні виключно усіх документів, які би виступали джерелом для подальшої перевірки стандартів надання такої правничої допомоги. Обмеженість часу на вчинення конкретних процесуальних дій, надання правничих послуг, а також фізичних та організаційних ресурсів адвоката поряд з вимогою адміністративно-правового регулювання детально документувати процес надання вторинної правничої допомоги може призвести до того, що відбудуться відповідні втрати у змісті надання правничих послуг, а також у їхній націленості на результат – забезпечення дійсної охорони та захисту прав і свобод людини. На нашу думку, досить суперечливим є закріплене у Наказі №4125/5 положення про те, що одночасно адвокат може виконувати 30 доручень. Не визначено, чим саме обгрунтована саме така кількість доручень, яка може одночасно перебувати на виконанні у адвоката, яким чином вираховувалася можливість адвоката водночас надавати вторинну правничу допомогу у такій кількості справ, яким саме нормативам відповідає така кількість справ, чи враховувалася їхня складність, кількість процесуальних чи процедурних дій, які необхідно вживати у різних справах, складність самого документа, його об'ємність, час, що витрачається на формування правової позиції та стратегії, оскільки у різних справах та за різними дорученнями він є різним.

Також надмірна регламентація дій адвокатів у процесі надання вторинної правничої допомоги може негативно позначитися на їхній професійній самодостатності та незалежності. Нівелюється надане законодавством право адвоката надавати незалежну правову оцінку правовому спору, обставинам справи, а також обирати доцільність вчинення тієї чи іншої процесуальної дії, зміст процесуальних документів, будувати стратегію захисту чи правову позицію сторони судового розгляду. Отже, аналізуючи положення адміністративно-правового регулювання, вважаємо за необхідне підкреслити важливість більш оптимізованого підходу до визначення стандартів надання правничої допомоги адвокатами.

Також, увагу привертає, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу» від 17.09.2014 №465. З наказу прослідковується наявність досить складної формули для обчислення розміру оплати послуг адвокатів. Відтак, розмір винагороди адвоката за надання правничої допомоги:

$$P_{\text{затр./ОПД/екс}} = (2 \times K_{\text{виїздів}} + 2 \times K_{\text{ос. кат}} \times K_{\text{дій}} \times K_{\text{оск}} \times K_{\text{прп}}) \times O_{\text{год}} \times K_{\text{ос. час}} \times K_{\text{звіт}} \quad [5].$$

Як бачимо з аналізу того, яким чином здійснюється обрахування винагороди, знову у адміністративно-правових нормах застосовано формалізований підхід до обрахунку вартості правничих послуг, що надаються адвокатом. Зокрема, кількість дій, коефіцієнт оскарження, швидкість надання акту про надання правничої допомоги тощо. Тобто не надається оцінка дійсному змісту надання правничої допомоги, наскільки адвокатом було забезпечено захист прав клієнта, результат надання такої правничої допомоги, задоволеність клієнта наданими послугами, повнота та співмірність вжитих процесуальних (процедурних) заходів, дій, зміст складених процесуальних документів, ефективність стратегії захисту, а також відповідність правової позиції, сформованої адвокатом, обставинам справи тощо. Таким чином, зазначене не сприяє націленості адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу на розкриття дійсної професійної компетентності у наведених справах. А навпаки, швидкості складення формальних документів для підтвердження того, що формально відповідні дії були здійснені, орієнтованість на звітність перед адміністративним органом, а не на інтереси клієнта.

Д.М.Сірош підкреслює, «що саме вторинна БПД є істотною, професійною та значущою, і на цьому рівні адвокати надають 74% правової допомоги. Особливо у сфері кримінального судочинства, де вони забезпечують 100% БПД. При цьому адвокати з БПД брали участь у практично половині справ кримінального провадження, що свідчить про високий рівень впливу системи БПД на цю сферу» [8].



Таку ж думку підтримує і В.І. Цимбалюк, який зауважує, що «саме адвокати надають безоплатну вторинну правову допомогу і в межах системи, створеної державою для забезпечення відповідного права, що передбачено в Законі України «Про безоплатну правничу допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI [1]. 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 [9]. Наведена статистика демонструє важливість роботи адвокатів в системі безоплатної правової допомоги та їх затребуваність» [10, с.413].

Висновки. З аналізу наявного нормативно-правового регулювання, а також статистики, що надається Координаційним центром з надання безоплатної правової допомоги, прослідковуємо, що сьогодні наявні численні проблеми у сфері організації надання безоплатної вторинної правничої допомоги саме інститутом адвокатури. Безоплатна вторинна правнича допомога є такою правовою гарантією держави для громадянина, яка потребує кваліфікованого підходу у її наданні, застосування спеціальних знань, вмінь та навичок. Саме тому, адвокати є ключовою ланкою у забезпеченні надання населенню саме вторинної правової допомоги. Тому окреслені вище та інші наявні проблеми правового регулювання потребують нагального виявлення та усунення.

Список використаних джерел:

1. Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011, № 51, ст. 577
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради*, 2013, № 27, ст. 282
3. Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги» від 28.12.2011 р. № 1362. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1362-2011-%D0%BF#Text>
4. Про затвердження Порядку і умов укладення договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу» від 11.01.2012 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-2012-%D0%BF#Text>
5. Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу від 17.09.2014 № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2014-%D0%BF#Text>
6. Про затвердження Стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у цивільному, адміністративному процесі та представництва у кримінальному процесі від 21.12.2017 р. № 4125/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1554-17#Text>
7. Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги від 02.07.2012 р. № 967/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12#Text>
8. Сірош Д. М. Порядок фінансування витрат на безоплатну правову допомогу в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 1. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6111/1/%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%AF%D0%94%D0%9E%D0%9A%20%D0%A4%D0%86%D0%9D%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%A3%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%92%D0%98%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2.pdf>
9. Статистична інформація роботи системи безоплатної правової допомоги. *Сайт Безоплатної правової допомоги*. URL: <https://legalaid.gov.ua/statystychna-informacziyaroboty-systemy-bezoplatnoyi-pravovoyidopomogy/>
10. Цимбалюк В. І. Адвокат в системі безоплатної правової допомоги: організаційно-правові основи взаємодії. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 412–415

