



РІШЕННЯ № 16

Щодо захисту прав адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу, та реагування на системні порушення з боку Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України

«02» квітня 2026 року

м. Київ

Рада адвокатів України, заслухавши Голову Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги Каденко О.О., розглянувши Висновок Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги щодо звернення адвоката [REDACTED] (протокол засідання Комітету від 20.03.2026), Висновок Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги щодо звернення адвоката [REDACTED] (протокол засідання Комітету від 20.03.2026), а також проєкт звернення (повторного) до Кабінету Міністрів України щодо створення робочої групи по усуненню допущених порушень міжнародного та національного законодавства, зазначає наступне.

Відповідно до статті 59 Конституції України кожен має право на правничу допомогу. Держава забезпечує надання безоплатної правничої допомоги у випадках, передбачених законом. Стаття 131-2 Конституції України закріплює, що для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура, незалежність якої гарантується. Адвокатура розміщена у розділі VIII Конституції України «Правосуддя», що підкреслює її роль як рівноправного учасника системи правосуддя, у тому числі в системі безоплатної правничої допомоги.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) встановлює, що адвокатура України є незалежним від державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб недержавним самоврядним інститутом, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим законом. Частина 1 статті 25 цього Закону прямо вказує, що порядок та умови залучення адвокатів до надання безоплатної правничої допомоги встановлюються законом.

Національна асоціація адвокатів України є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об'єднує всіх адвокатів України та представляє адвокатуру України у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадськими об'єднаннями та міжнародними організаціями; захищає професійні права адвокатів та забезпечує гарантії адвокатської діяльності; забезпечує високий професійний рівень адвокатів України; виконує інші функції відповідно до Закону.

Закон України «Про безоплатну правничу допомогу» визначає правові засади надання безоплатної правничої допомоги в Україні, гарантії її надання та порядок реалізації права на безоплатну правничу допомогу. Відповідно до пункту 8 частини 1 статті 17 цього Закону центр з надання безоплатної правничої допомоги укладає договори з адвокатами, включеними до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу.

Рада адвокатів України заслухавши представника адвокатів Хмельницької області у складі Ради адвокатів України, голову Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги Каденко О.О. встановила таке.

Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України регулюється Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. Параграф 3-1 Регламенту зобов'язує міністерства враховувати необхідність виконання міжнародних зобов'язань України у процесі реалізації державної політики. Параграф 33 Регламенту встановлює, що при розробці проекту нормативного акта визначається перелік заінтересованих сторін, прогнозується вплив реалізації акта на їх інтереси, та зобов'язує вжити вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей. Параграф 42 Регламенту зобов'язує розробника забезпечити проведення публічних консультацій із представниками заінтересованих сторін.

Незважаючи на зазначені вимоги, Міністерство юстиції України ініціює та Кабінет Міністрів України приймає нормативні акти у сфері безоплатної правничої допомоги без участі Національної асоціації адвокатів України. Протягом 2024–2026 років Національна асоціація адвокатів України двічі зверталась безпосередньо до Кабінету Міністрів України з проханням створити спільну робочу групу за участю представників Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України та Національної асоціації адвокатів України з метою усунення недоліків у законодавчій сфері, що регулює правовідносини з надання безоплатної правничої допомоги.

Обидва рази Кабінет Міністрів України передоручав розгляд звернень НААУ Міністерству юстиції України – органу, дії якого є предметом оскарження та який має реальний конфлікт інтересів у цьому питанні. У відповідь Міністерство юстиції України щоразу надавало формальні відповіді: стверджувало, що самостійно є відповідальним за державну політику у сфері безоплатної правничої допомоги, та відмовлялося від будь-якої спільної роботи. Жодної пропозиції Національної асоціації адвокатів України не було враховано в остаточній редакції жодного нормативного акта.

Наслідком систематичного усунення Національної асоціації адвокатів України від нормотворчого процесу є поступова втрата системою безоплатної правничої допомоги незалежних адвокатів. Найбільш досвідчені та принципові адвокати вимушені залишати систему через не вигідні умови типових договорів, непрозорий розподіл справ та застосування фінансових санкцій. Центри фактично надають перевагу залежним від них адвокатам. Значна частина доручень виконується безпосередньо працівниками центрів, які априорі не можуть бути незалежними особами, що суперечить самій природі правничої допомоги. Більше того, з 2021 року не проводився аудит Міністерства юстиції України у частині використання коштів державного бюджету, виділених на утримання системи безоплатної правничої допомоги, що унеможлиблює належний контроль за їх цільовим використанням та створює умови для зловживань.

Крім цього, Рада адвокатів України заслухала висновок Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги щодо звернення адвоката [REDACTED] та встановила.

Відповідно до Порядку оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 465, розмір винагороди адвокатів обчислюється відповідно до Методики обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу (далі – Методика). Методика передбачає застосування коефіцієнта подання адвокатом акта (коефіцієнт К-звіт), що зменшує розмір винагороди залежно від строку подання адвокатом звіту про виконану роботу. Конкретні значення коефіцієнта такі: при поданні звіту у строк до 45 календарних днів – 1,00 (повна виплата); від 46 до 60 днів – 0,75; від 61 до 90 днів – 0,50; від 91 до 120 днів – 0,25; понад 120 днів – 0,00 (виплата не здійснюється взагалі).

Постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2022 року № 870 до постанови № 465 внесено зміни, відповідно до яких у період воєнного стану, а також протягом трьох місяців з дня його припинення чи скасування, коефіцієнт

К-звіт приймається рівним 1 незалежно від строку подання звіту. Це рішення було обґрунтованим та справедливим з огляду на регулярні відключення електроенергії в правоохоронних органах, слідчих ізоляторах, судах та на робочих місцях адвокатів, а також часті повітряні тривоги, під час яких зазначені органи не здійснюють прийом громадян та не видають процесуальні документи.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2026 року № 54, яка набрала чинності 22 лютого 2026 року, застосування коефіцієнта К-звіт поновлено в повному обсязі попри те, що воєнний стан продовжує діяти. В пояснювальній записці за підписом заступника Міністра юстиції України Сугак Людмили до проекту зазначеної постанови стверджується, що «станом на 2022 рік існували обставини, які унеможливлювали дотримання строків подання акта адвокатами» і що ці «обставини на сьогодні втратили актуальність у контексті вказаного питання». Ця теза суперечить реальному стану справ: регулярні відключення електропостачання в судах, слідчих ізоляторах, правоохоронних органах та на робочих місцях адвокатів тривають, практика зупинення роботи судових та правоохоронних органів під час тривог і обстрілів не лише збереглася, а й стала більш поширеною порівняно з 2022 роком. Адвокат об'єктивно не може подати звіт у строк, якщо суд, слідчий ізолятор або правоохоронний орган фізично не видає йому необхідних процесуальних документів.

Застосування коефіцієнта К-звіт ставить адвоката у позапроцесуальну залежність від органів досудового розслідування, адміністрацій місць попереднього ув'язнення та судів, оскільки під загрозою повної або часткової втрати гонорару примушує його добиватися отримання документів, які необхідні виключно для звітування перед центром. Це є прямим порушенням принципу незалежності адвоката. Механізм зведення виплати до нуля за строком подання звіту є найжорсткішим видом фінансової відповідальності, що не має аналогів у жодній іншій сфері договірних відносин в умовах воєнного стану. При цьому Методика не передбачає жодного механізму оцінки поважності причин несвоєчасного подання звіту, що позбавляє адвоката будь-якого захисту від обставин, що перебувають поза межами його контролю.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2026 року № 54 прийнята без залучення Національної асоціації адвокатів України до погодження. Зі змісту відповіді Секретаріату Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2026 року № 4387/0/2-26 вбачається, що проект зазначеної постанови погоджено Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України, Міністерством цифрової трансформації України та іншими центральними органами виконавчої влади, проте Національну асоціацію адвокатів України до

погодження не залучено, незважаючи на її визначений законом статус органу, що представляє адвокатуру у відносинах з органами державної влади.

Таким чином, постанова суперечить гарантіям незалежності адвокатури, що закріплені статтею 131-2 Конституції України, Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а також міжнародно-правовим зобов'язанням України, які прямо вимагають реальної участі органів адвокатського самоврядування у розробці нормативних актів, що стосуються адвокатської діяльності.

«Основні положення про роль адвокатів», прийняті VIII Конгресом Організації Об'єднаних Націй по запобіганню злочинності та поведженню з правопорушниками у серпні 1990 року у Гавані, визначають, що уряди зобов'язані забезпечити, щоб адвокати могли виконувати всі свої функції без залякування, перешкод, переслідування і неправомірного втручання. Пункт 24 цих Положень встановлює, що адвокатські асоціації відіграють важливу роль у підтриманні професійних стандартів та етичних норм, захищають своїх членів від переслідувань та необґрунтованих обмежень і посягань, надають юридичну допомогу всім, хто її потребує, і кооперуються з урядом та іншими інститутами для досягнення цілей правосуддя і суспільного інтересу. Ці положення мають застосовуватися і до осіб, які здійснюють правничу допомогу в системі безоплатної правничої допомоги.

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2000)21 від 25 жовтня 2000 року «Про свободу здійснення адвокатської діяльності» у принципі I «Загальні принципи свободи здійснення адвокатської діяльності» зазначає, що держави повинні гарантувати, що адвокати можуть виконувати свої обов'язки без будь-яких неналежних обмежень, тиску і втручання; що при підготовці законодавства, яке торкається адвокатської діяльності та професії адвоката, уряди повинні консультиватися з адвокатськими асоціаціями.

У 2026 році підписано Конвенцію про захист професії адвоката. Стаття 1 цієї Конвенції визначає, що метою Конвенції є посилення захисту професії адвоката і права здійснювати цю професію незалежно і без дискримінації, неправомірних перешкод або втручання. Стаття 4 Конвенції зобов'язує держави-сторони забезпечити можливість для професійних асоціацій підтримувати та представляти інтереси адвокатів, захищати незалежність адвокатів та їхню роль у суспільстві, а також забезпечити своєчасне та ефективне проведення консультацій з професійними асоціаціями щодо пропозицій уряду стосовно будь-яких змін у законодавстві, процесуальних та адміністративних правилах, що безпосередньо впливають на професійну діяльність адвокатів та регулювання професії.

Відповідно до статей 113 та 116 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, керується у своїй діяльності Конституцією і законами України та несе відповідальність за виконання міжнародних зобов'язань держави.

Без реальної та ефективної участі Національної асоціації адвокатів України у розробці нормативних актів у сфері безоплатної правничої допомоги ці конституційні гарантії та міжнародні зобов'язання залишаються суто декларативними.

Також, Радою адвокатів України заслухано висновок Комітету Національної асоціації адвокатів України з питань безоплатної правничої допомоги щодо звернення адвоката [REDACTED] стосовно наявності конфлікту інтересів при виконанні доручення Південно-Східного міжрегіонального центру з надання безоплатної вторинної правничої допомоги від 26 грудня 2025 року № 2733Зап.

Предметом зазначеного доручення є надання безоплатної вторинної правничої допомоги громадянину [REDACTED] у вигляді здійснення представництва його інтересів в судах та інших державних органах з питань оскарження дій і бездіяльності посадових осіб системи безоплатної правничої допомоги, у тому числі директора Південно-Східного міжрегіонального центру з надання безоплатної вторинної правничої допомоги Наливайка П.І. та директора Координаційного центру з надання правничої допомоги Баранова О.О., а також притягнення зазначених осіб до адміністративної відповідальності за статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, до дисциплінарної, цивільної та кримінальної відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків.

Відповідно до пункту 8 частини першої статті 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» конфлікт інтересів – це суперечність між особистими інтересами адвоката та його професійними правами і обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість під час виконання адвокатом його професійних обов'язків, а також на вчинення чи невчинення ним дій під час здійснення адвокатської діяльності. Стаття 9 Правил адвокатської етики містить аналогічне визначення.

Адвокат уклала договір про надання безоплатної правничої допомоги з Південно-Східним міжрегіональним центром з надання безоплатної вторинної правничої допомоги у 2024 році і з того часу безперервно співпрацює з цим центром. Саме зазначений центр: видає адвокату доручення та розподіляє між адвокатами справи; приймає та погоджує або повертає на доопрацювання акти виконаних робіт, що є безпосередньою умовою виплати винагороди; здійснює

оплату наданих послуг; приймає рішення про укладення договору на наступний календарний рік. Таким чином, від позиції керівництва одного і того самого центру залежать фактично всі аспекти становища адвоката у системі безоплатної правничої допомоги.

Встановивши зміст доручення, адвокат дійшла висновку про наявність конфлікту інтересів: при належному та сумлінному виконанні доручення та досягненні результату, необхідного клієнту (тобто при успішному притягненні посадових осіб центру до відповідальності), адвокат наражається на реальний ризик негативних наслідків з боку цього самого центру – відмову у прийнятті або погодженні актів виконаних робіт, затримку або відмову у виплаті винагороди, несправедливий розподіл справ, відмову від укладення договору на наступний рік. При неналежному ж виконанні доручення, для уникнення цих наслідків, адвокат наражається на ризик дисциплінарної відповідальності за скаргою клієнта. Таке становище є класичним конфліктом інтересів у значенні наведеного вище законодавчого визначення. Адвокат діяла відповідно до вимог закону та Правил адвокатської етики, склавши правовий висновок-повідомлення про конфлікт інтересів та про неможливість подальшого надання безоплатної вторинної правничої допомоги за цим дорученням.

Листом від 24 лютого 2026 року Південно-Східний міжрегіональний центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги відмовив адвокату у прийнятті висновку про конфлікт інтересів та у припиненні надання правничої допомоги, посилаючись на таке: адвокат не є працівником системи безоплатної правничої допомоги; адвокат не перебуває у відносинах підпорядкування з центром; адвокат здійснює адвокатську діяльність незалежно; відсутня суперечність, яка могла б вплинути на незалежність адвоката.

Надалі листом Координаційного центру з надання правничої допомоги від 06 березня 2026 року підтверджено, що питання призначення адвоката у разі, якщо клієнт бажає подати скаргу або позов безпосередньо на центр за місцем свого проживання, нормативно-правовими актами та організаційно-розпорядчими документами Координаційного центру взагалі не врегульовано. Тобто будь-який клієнт, який бажає оскаржити дії центру, опиняється в ситуації, де немає жодного прозорого механізму отримання правничої допомоги від незалежного від цього самого центру адвоката. Усі ризики, що виникають унаслідок цього, неправомірно перекладаються на адвоката.

Дослідивши викладене, Рада адвокатів України вважає, що позиція центру є юридично безпідставною з таких підстав.

По-перше, питання наявності конфлікту інтересів у конкретній ситуації відповідно до пункту 8 частини 1 статті 1 Закону України «Про адвокатуру та

адвокатську діяльність» та Правил адвокатської етики належить виключно до компетенції самого адвоката. Центр з надання безоплатної правничої допомоги не є органом адвокатського самоврядування, не наділений функціями кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури та не може підміняти ці органи у вирішенні питань дотримання адвокатської етики.

По-друге, посилення центру на «відсутність відносин підпорядкування» не спростовує наявності конфлікту інтересів, оскільки підпорядкування не є обов'язковою ознакою конфлікту – достатньо наявності суперечності між особистими інтересами адвоката та його професійними обов'язками перед клієнтом, яка саме і має місце у цій справі.

По-третє, відповідно до частини 2 статті 24 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» адвоката може бути замінено за рішенням центру, зокрема, у разі відмови адвоката від виконання доручення з підстав, передбачених законом. Частина 3 тієї самої статті встановлює, що під час заміни адвоката забезпечення безперервності надання безоплатної вторинної правничої допомоги покладається на відповідний центр. Таким чином, центр зобов'язаний замінити адвоката та забезпечити безперервність надання допомоги клієнту, а не відмовляти адвокату у реалізації його законного права.

Більше того, клієнт особисто заявив про втрату довіри до адвоката. Втрата клієнтом довіри до адвоката є самостійною та безумовною підставою для припинення надання безоплатної вторинної правничої допомоги. Відмова центру визнати цю обставину порушує право клієнта на отримання ефективної правничої допомоги незалежним адвокатом та право адвоката на незалежну адвокатську діяльність.

Таким чином, Рада адвокатів України, заслухавши голову Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги Каденко О.О., вважає за необхідне наголосити, що питання наявності або відсутності конфлікту інтересів у конкретній ситуації належить до виключної компетенції адвоката відповідно до пункту 8 частини першої статті 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та статті 9 Правил адвокатської етики; центр з надання безоплатної правничої допомоги не має повноважень визначати або переоцінювати висновок адвоката про конфлікт інтересів.

Принцип недопущення конфлікту інтересів має пріоритет над принципом безперервності надання правничої допомоги; адвокат, який встановив наявність конфлікту інтересів і повідомив про це центр та клієнта, не має права продовжувати надання безоплатної вторинної правничої допомоги за відповідним дорученням.

Відповідно до частини 3 статті 24 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» забезпечення безперервності надання безоплатної вторинної правничої допомоги у разі наявності конфлікту інтересів у призначеного адвоката або у разі втрати клієнтом довіри до адвоката покладається виключно на відповідний центр як орган, уповноважений на надання такої допомоги.

Заява клієнта про втрату довіри до адвоката є самостійною та безумовною підставою для припинення надання безоплатної вторинної правничої допомоги цьому клієнту.

Рада адвокатів України, з огляду на наведене, взявши до уваги висновки Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги, з урахуванням пропозиції Голови Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги, представника адвокатів Хмельницької області у складі Ради адвокатів України Каденко О.О. та доповнень інших членів Ради адвокатів України, керуючись Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Положенням про Раду адвокатів України, Регламентом Ради адвокатів України, **вирішила:**

1. Підтримати висновки Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги в повному обсязі.
2. Констатувати, що прийняття Кабінетом Міністрів України нормативно-правових актів у сфері безоплатної правничої допомоги без належного залучення Національної асоціації адвокатів України суперечить Конституції України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та міжнародним стандартам незалежності адвокатури.
3. Направити до Кабінету Міністрів України повторне звернення з вимогою беззаперечного дотримання права Національної асоціації адвокатів України на участь у розробці та погодженні всіх нормативно-правових актів, що стосуються адвокатури та умов надання безоплатної правничої допомоги.
4. Комітету НААУ з питань безоплатної правничої допомоги акумулювати всі наявні кейси порушень прав адвокатів у сфері БПД та підготувати узагальнене звернення до Президента України та Верховної Ради України із викладенням системних порушень права на захист та прав адвокатів на оплату праці й безпечні умови діяльності.
5. З метою системного висвітлення проблем безоплатної правничої допомоги та вироблення законодавчих рішень щодо забезпечення незалежності

адвокатів та підвищення ефективності функціонування системи безоплатної правничої допомоги, організувати профільний публічний захід (круглий стіл) за участю представників органів адвокатського самоврядування, підкомітету Верховної Ради України з питань організації адвокатури, народних депутатів України, представників Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також за участю представників міжнародних організацій.

6. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити Комітет НААУ з питань безоплатної правничої допомоги та забезпечити оприлюднення цього рішення на офіційному вебсайті Національної асоціації адвокатів України.

Голова Ради адвокатів України /підпис/ **Лідія ІЗОВІТОВА**

Секретар Ради адвокатів України /підпис/ **Ігор КОЛЕСНИКОВ**