

УДК 347.965

О. О. Шандула,

канд. юрид. наук, доц., доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ОСОБИ НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

У науковій статті аналізується нормативна регламентація забезпечення права особи на безоплатну правову допомогу у Республіці Казахстан. Розглядаються поняття, види і суб'єкти надання правової допомоги в Республіці Казахстан, наводиться їх порівняння з українським досвідом. Формулюються пропозиції щодо можливостей запозичення досвіду Республіки Казахстан у сфері надання безоплатної правової допомоги для України.

Ключові слова: *правова допомога, адвокатура, адвокатська діяльність, Республіка Казахстан.*

Актуальність теми дослідження. Створення в Україні дієвої системи безоплатної правової допомоги, яка є принципово новою для нашої держави, вимагає вивчення міжнародних стандартів, кращих світових практик та досвіду окремих іноземних держав у цій сфері. На сьогодні вітчизняні вчені доволі активно досліджують європейський досвід надання безоплатної правової допомоги. У цьому контексті залишається без належної уваги позитивний досвід пострадянських держав з цих питань. У зв'язку із цим набуває актуальності дослідження досвіду Республіки Казахстан у наданні безоплатної правової допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпеченні права особи на правову допомогу була предметом досліджень таких вітчизняних учених, як Н. М. Бакаянова, О. А. Банчук, Т. В. Варфоломеева, Т. Б. Вільчик, С. О. Іваницький, Т. В. Омельченко, О. Г. Яновська та ін. Серед зарубіжних авторів, які розглядали цю проблему, варто відмітити напруження у галузі організації й діяльності адвокатури Р. Давида, М. Молло, К. Штерна, Д. Гарета, Дж. Горєя, В. Бернама, А. Патерсона та ін.

У той же час питання забезпечення права особи на безоплатну правову допомогу у пострадянських країнах було предметом нечисленних наукових публікацій, зокрема С. В. Гончаренка¹, А. М. Присяжненко², Ю. Т. Шрамко³. При цьому досвід Казахстану у цій сфері не був предметом самостійних наукових досліджень.

Мета і завдання дослідження. Метою наукової статті є проведення аналізу забезпечення права особи на безоплатну правову допомогу в Республіці Казахстан, а також вивчення досвіду останньої, який може бути корисним для удосконалення системи безоплатної правової допомоги в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання надання безоплатної правової допомоги в Республіці Казахстан регламентується на конституційному рівні. Згідно з ч. 3 ст. 13 Конституції цієї держави, кожен має право на отримання кваліфікованої юридичної допомоги. У випадках, передбачених законом, юридична допомога надається безоплатно⁴. Загалом указана норма відповідає змісту положень ч. 1 ст. 59 Конституції України, яка закріпила, що «кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав». Разом із тим необхідно враховувати, що лише в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя від 2016 р. в Основному Законі України з'явилася вказівка на те, що правнича допомога має бути професійною, про що ми писали в попередніх публікаціях⁵. Тоді як у Конституції Республіки Казахстан, яка була прийнята майже на рік раніше, ніж Кон-

¹ Гончаренко С. В. Напрями реформування адвокатури у пострадянському просторі. *Вісник Академії адвокатури України*. 2007. Вип. 10. С. 55–62.

² Присяжненко А. М. Конституційно-правова регламентація права на правову допомогу в Україні, країнах СНД і Балтії. *Адвокат*. 2010. № 4. С. 30–38.

³ Шрамко Ю. Т. Законодавче регулювання інституту безоплатної правової допомоги в країнах СНД та Балтії (порівняльний аналіз). *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 232–238.

⁴ Конституція Республіки Казахстан (прийнята на республіканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 28.04.2018).

⁵ Шандула О. О. Роль адвокатури в реалізації права особи на професійну правничу допомогу. *Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр.* Харків: Право, 2017. № 3 (90). С. 110–119.

ституція України, норма про обов'язковий характер саме «кваліфікованої» юридичної допомоги була закріплена одразу.

Аналізуючи нормативну регламентацію вказаних питань, можна зробити висновок, що до 2010-х років законодавець Республіки Казахстан не приділяв належної уваги проблемам практичної реалізації наведених положень Конституції. Проте з часом ситуація у цій сфері почала змінюватися на краще. Зокрема, питання забезпечення громадян юридичною допомогою стали предметом досить детальної уваги у Концепції правової політики Республіки Казахстан на період з 2010 р. до 2020 р., затвердженій Указом Президента Республіки Казахстан від 24 серпня 2009 р. № 858⁶. У п. 3.3 Концепції підкреслювалося, що провідну роль у системі правозахисних інститутів відіграє адвокатура, яка є ядром системи надання громадянам юридичної допомоги. Реалізація громадянами конституційного права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги є умовою і гарантією доступу до правосуддя. Механізми реалізації цього права потребують удосконалення, зокрема, система надання юридичної допомоги. Наголошувалося, що передусім необхідно покращити систему надання правової допомоги особам із низьким рівнем доходів. Також необхідно послідовно вирішувати проблему нерівномірності забезпечення адвокатськими послугами у міській і сільській місцевості. Крім того, потребує корекції система адміністрування оплати праці адвокатів, які надають безоплатну юридичну допомогу. Цю систему слід зробити консолідованою і прозорою, що дозволить більш ефективно використовувати бюджетні кошти. Відповідні положення заклали програму дій із реформування системи юридичної допомоги в Республіці Казахстан, яка відбулася в останні роки.

⁶ Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858. *Казахстан. правда*. 2009. Т. 27. URL: vmo.kst-goo.kz (дата обращения: 28.04.2018).

Так, 3 липня 2013 р. у Республіці Казахстан було прийнято Закон «Про гарантовану державою юридичну допомогу»⁷ (далі – Закон Республіки Казахстан), який врегулював суспільні відносини, що виникають у сфері надання гарантованої державою юридичної допомоги, і визначає правові механізми реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб при наданні їм гарантованої державою юридичної допомоги. Вказаний Закон визначив гарантовану державою юридичну допомогу як юридичну допомогу, що надається фізичним і юридичним особам, що мають право на її отримання на підставах і в порядку, передбачених законами Республіки Казахстан на безоплатній основі.

Порівнюючи це визначення із тим, яке міститься у п. 1 ст. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» і передбачає, що безоплатна правова допомога – це правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел, можна дійти висновку, що вони мають деякі відмінності. По-перше, законодавство Республіки Казахстан передбачає надання «юридичної», а не «правової» допомоги. Хоча ці поняття окремими дослідниками розглядаються як тотожні⁸, проте ми погоджуємось із поглядами тих науковців, які проводять їх розмежування, вказуючи на вузький обсяг поняття «юридична допомога» порівняно з терміном «правова допомога»⁹. Фактично, терміну «юридична допомога» відповідає і закріплене нині в Конституції України поняття «правнича допомога». Тож у перспективі, після приведення Закону України «Про безоплатну правову допомогу» у відповідність до Конституції України, фактично буде й усунуто різницю в обсягах розглядуваних понять у законодавстві України й Казахстану. По-друге, відмінність полягає у тому, що відповідний Закон Республіки Казах-

⁷ О гарантированной государством юридической помощи: Закон Республики Казахстан от 3 июля 2013 года № 122-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31414229#pos=0;0 (дата обращения: 28.04.2018).

⁸ Головань І. В. До питання про поняття адвокатської діяльності *Адвокат*. 2012. № 1. С. 12.

⁹ Омельченко Т. В. Законодавче закріплення терміну «правова допомога». *Форум права*. 2012. № 3. С. 501.

стан регламентує надання юридичної допомоги лише на безоплатній основі, тоді як Закон України передбачає як повне, так і часткове її фінансування. По-третє, законодавство Казахстану передбачає гарантування такої допомоги державою та її фінансування з бюджетних коштів. Водночас Закон України допускає фінансування безоплатної правової допомоги як з Державного бюджету України, так і за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, тобто джерела її забезпечення є більш диференційованими.

Принципами надання гарантованої державою юридичної допомоги, згідно зі ст. 4 Закону Республіки Казахстан, є: 1) законність; 2) пріоритет прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які потребують безкоштовної гарантованої державою юридичної допомоги; 3) рівна доступність і якість гарантованої державою юридичної допомоги, що надається; 4) забезпечення конфіденційності питання, за яким надається гарантована державою юридична допомога; 5) ефективне державне регулювання і контроль за додержанням особами, які надають гарантовану державою юридичну допомогу, якості надання такої допомоги. Порівнюючи їх із системою принципів, передбачених ст. 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», можна відмітити, що останній передбачає принципи верховенства права та гарантованого державного фінансування, проте не згадує принципів конфіденційності та пріоритету прав осіб, які потребують такої допомоги. З огляду на важливе значення цих положень, можна запропонувати доповнити ними систему принципів реалізації державної політики України у сфері надання безоплатної правової допомоги.

До видів гарантованої державою юридичної допомоги ст. 6 Закону Республіки Казахстан включає:

1) правове інформування. Цей вид юридичної допомоги надається невизначеному колу осіб шляхом надання інформації з питань законодавства Республіки Казахстан в усній, письмовій формах, у формі електронного до-

кумента, засвідченого електронним цифровим підписом, або у виді візуального ознайомлення;

2) правове консультування. Цей вид юридичної допомоги надається фізичним і юридичним особам, які мають право на її отримання, у формі усних і письмових консультацій, у т. ч. стосовно питання складання заяв, скарг, клопотань та інших документів правового характеру;

3) захисту й представництва інтересів фізичних осіб у судах, органах кримінального переслідування, інших державних органах і недержавних організаціях у випадках і в порядку, встановлених цим та іншими законодавчими актами Республіки Казахстан;

4) вжиття примусових заходів до виконання виконавчих документів приватними судовими виконавцями щодо стягнення аліментів та заробітної плати в порядку, передбаченому Законом Республіки Казахстан «Про виконавче провадження та статус судових виконавців».

При цьому перші три види юридичної допомоги визнаються мінімальними соціальними стандартами у сфері надання гарантованої державою юридичної допомоги відповідно до Закону Республіки Казахстан «Про мінімальні соціальні стандарти та їх гарантії»¹⁰. Відповідно до ст. 37 цього Закону, встановлюються три мінімальні соціальні стандарти у цій сфері: 1) «Правове інформування»; 2) «Правове консультування»; 3) «Захист і представництво адвокатами фізичних осіб». Зміст кожного із цих мінімальних соціальних стандартів визначається наказами Міністра юстиції Республіки Казахстан.

Порівнюючи вказані види юридичної допомоги із тими, які визначені Законом України «Про безоплатну правову допомогу», слід відмітити, що останній проводить більш поглиблене її структурування. Безоплатна правова допомога поділяється на два види: первинну і вторинну. Безоплатна первинна правова допомога, яка визначається як вид державної гарантії, що полягає

¹⁰ О минимальных социальных стандартах и их гарантиях: Закон Республики Казахстан от 19 мая 2015 года № 314-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37608800#pos=0;0 (дата обращения: 28.04.2018).

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, включає такі види правових послуг: 1) надання правової інформації; 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань; 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації (ст. 7 Закону). Безоплатна вторинна правова допомога, яка являє собою вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя, згідно зі ст. 13 цього Закону, включає такі види правових послуг: 1) захист; 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; 3) складення документів процесуального характеру.

При цьому наведені види безоплатної первинної правової допомоги відповідають таким визначенням Законом Республіки Казахстан видам гарантованої державою юридичної допомоги, як інформування та консультування. Натомість захист і представництво інтересів фізичних осіб відповідно до української моделі мали б бути віднесені до безоплатної вторинної правової допомоги. При цьому законодавство України не передбачає такого різновиду юридичної допомоги, як вжиття примусових заходів до виконання виконавчих документів у відповідних випадках, що віднесено до юридичної допомоги у Республіці Казахстан. Однак у цілому види безоплатної правової допомоги в Україні визначені більш детально, що можна вважати перевагою вітчизняного законодавства.

Суб'єктами надання гарантованої державою юридичної допомоги в Республіці Казахстан визнаються: 1) державні органи в межах своєї компетенції; 2) адвокати у випадках та в порядку, встановлених законодавством;

3) нотаріуси у випадках та в порядку, встановлених Законом Республіки Казахстан «Про нотаріат»; 4) приватні судові виконавці у випадках і в порядку, встановлених Законом Республіки Казахстан «Про виконавче провадження і статус судових виконавців» (ст. 7 Закону Республіки Казахстан). Порівнюючи їх із переліком суб'єктів надання безоплатної правової допомоги за законодавством України, необхідно звернути увагу, що останні розподіляються залежно від різновиду безоплатної правової допомоги. Якщо безоплатну первинну правову допомогу надають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права та спеціалізовані установи, то безоплатну вторинну правову допомогу мають право надавати лише центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу¹¹. При цьому Закон України «Про безоплатну правову допомогу» не виокремлює як суб'єктів її надання нотаріусів та приватних виконавців, хоча їх можна розглядати в контексті суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги, коло яких є невизначеним.

Однією з найважливіших відмінностей системи безоплатної правової допомоги в Україні є створення спеціально уповноважених на її надання суб'єктів, якими виступають центри безоплатної вторинної правової допомоги. Ці центри об'єднують адвокатів, включених до спеціального Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Таким чином, на думку дослідників, держава покладає на адвокатуру забезпечення якості виконуваної адвокатами діяльності, обмежуючи коло суб'єктів надання юридичної допомоги лише адвокатами, тобто особами, для яких передбачається спеціальний порядок набуття такого статусу¹².

¹¹ Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб.; 6-те вид., змін. і допов. Харків: Право, 2017. С. 144.

¹² Гончаренко С. В. Напрями реформування адвокатури у пострадянському просторі. *Вісник Академії адвокатури України*. 2007. Вип. 10. С. 57.

У Республіці Казахстан участь адвокатів у наданні гарантованої державою юридичної допомоги забезпечується колегією адвокатів області, міста республіканського значення, столиці. Республіканська колегія адвокатів затверджує критерії відбору адвокатів, які беруть участь в системі надання гарантованої державою юридичної допомоги. При цьому колегії адвокатів взаємодіють із територіальними органами юстиції, які укладають із адвокатами відповідні угоди. Отже, система надання гарантованої державою юридичної допомоги у Республіці Казахстан є менш організаційно оформленою, ніж в Україні, і порівняно більш децентралізованою, що має деякі переваги стосовно активнішого залучення органів адвокатського самоврядування до участі у формуванні системи надання такої юридичної допомоги.

По-іншому, ніж в Україні, визначається у Республіці Казахстан і коло осіб, які мають право на отримання гарантованої державою юридичної допомоги. Правом на отримання такої допомоги у виді правового інформування, відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону Республіки Казахстан, наділяються всі фізичні та юридичні особи. Право на безкоштовне отримання інших видів юридичної допомоги встановлюється не згаданим законом, а законодавством про адміністративні правопорушення, кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним законодавством, Законом Республіки Казахстан «Про адвокатську діяльність» тощо. Наприклад, згідно зі ст. 6 Закону Республіки Казахстан «Про адвокатську діяльність»¹³, адвокати надають юридичну допомогу безкоштовно: 1) позивачам при розгляді судами справ про відшкодування шкоди, завданої смертю годувальника, каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним із роботою; 2) позивачам і відповідачам, які є учасниками Великої Вітчизняної війни й особами, які прирівняні до них, військовослужбовцями строкової служби, інвалідами I і II груп, пенсіонерами за віком, якщо спір, що розглядається судом, не пов'язаний із підприємницькою діяльні-

¹³ Об адвокатской деятельности: Закон Республики Казахстан от 5 декабря 1997 г. № 195-І. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1008408#pos=0;0 (дата обращения: 28.04.2018).

стю; 3) фізичним особам із питань стягнення аліментів, призначення пенсій і допомоги, реабілітації, отримання статусу біженця, неповнолітнім, які залишилися без батьківської опіки, у разі необхідності складають письмові документи правового характеру.

Водночас визначення всіх категорій осіб, які мають право на отримання безоплатної правової допомоги в Україні здійснено в єдиному законодавчому акті – ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Така модель уявляється більш виправданою, ніж регламентація цих питань у галузевому законодавстві, оскільки дозволяє сформувати єдиний підхід і виробити загальні критерії визначення суб'єктів права на отримання безоплатної юридичної допомоги.

Висновки. Вивчення досвіду Республіки Казахстан у нормативному врегулюванні питань безоплатної юридичної допомоги і проведення його порівняльного аналізу із визначенням відповідних питань за законодавством України дає підстави для висновку, що в обох державах формування системи безоплатної юридичної допомоги розпочалося у 2010-х роках і триває дотепер. В Україні передбачено більш складну і структуровану систему надання безоплатної правової допомоги залежно від її видів і суб'єктів надання. Водночас у Республіці Казахстан надання гарантованої державою юридичної допомоги включається до набору мінімальних соціальних стандартів, які гарантуються державою. Її система є простішою і забезпечується за активної участі колегій адвокатів.

Список використаних джерел

1. Гончаренко С. В. Напрями реформування адвокатури у пострадянському просторі. *Вісник Академії адвокатури України*. 2007. Вип. 10. С. 55–62.
2. Головань І. В. До питання про поняття адвокатської діяльності *Адвокат*. 2012. № 1. С. 12–15.
3. Конституція Республіки Казахстан (принята на республіканському референдумі 30 августа 1995 года). URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 28.04.2018).

4. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858. *Казахстан. правда*. 2009. Т. 27. URL: vmo.kst-go.kz (дата обращения: 28.04.2018).

5. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб.; 6-те вид., змін. і допов. Харків: Право, 2017. 168 с.

6. Об адвокатской деятельности: Закон Республики Казахстан от 5 декабря 1997 г. № 195-І. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1008408#pos=0;0 (дата обращения: 28.04.2018).

7. О гарантированной государством юридической помощи: Закон Республики Казахстан от 3 июля 2013 года № 122-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31414229#pos=0;0 (дата обращения: 28.04.2018).

8. Омельченко Т. В. Законодавче закріплення терміну «правова допомога». *Форум права*. 2012. № 3. С. 500–504.

9. О минимальных социальных стандартах и их гарантиях: Закон Республики Казахстан от 19 мая 2015 года № 314-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37608800#pos=0;0 (дата обращения: 28.04.2018).

10. Присяженко А. М. Конституційно-правова регламентація права на правову допомогу в Україні, країнах СНД і Балтії. *Адвокат*. 2010. № 4. С. 30–38.

11. Шандула О. О. Роль адвокатури в реалізації права особи на професійну правничу допомогу. *Вісник Національної академії правових наук України*: зб. наук. пр. Харків: Право, 2017. № 3 (90). С. 110–119.

12. Шрамко Ю. Т. Законодавче регулювання інституту безоплатної правової допомоги в країнах СНД та Балтії (порівняльний аналіз). *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 232–238.

Шандула О. О. Опыт Республики Казахстан в обеспечении права человека на бесплатную правовую помощь

В научной статье анализируется нормативная регламентация обеспечения права человека на бесплатную правовую помощь в Республике Казахстан. Рассматриваются понятие, виды и субъекты оказания помощи в Республике Казахстан, приводится их сравнение с украинским опытом. Формулируются предложения относительно возможностей заимствования опыта Республики Казахстан в сфере предоставления бесплатной правовой помощи для Украины.

Ключевые слова: правовая помощь, адвокатура, адвокатская деятельность, Республика Казахстан.

Shandula O. O. Experience of the Republic of Kazakhstan in ensuring human right on free legal aid

The scientific article is devoted to research of experience of the Republic of Kazakhstan in ensuring human right on free legal aid. The standard regulation of the specified questions in the Republic of Kazakhstan is analyzed. The concept,

types and subjects of assistance of the Republic of Kazakhstan is considered, their comparison with the Ukrainian experience is given. Offers concerning opportunities of loan of experience of the Republic of Kazakhstan in the sphere of providing free legal aid for Ukraine are formulated.

Key words: *legal aid, legal profession, lawyer activity, Republic of Kazakhstan.*