

Д. Б. Шабельников

Директор российского филиала Института «Право общественных интересов» (PILI);

О. С. Шепелева

Юрист российского филиала PILI

Проблемы построения государственной системы бесплатной юридической помощи¹

Институт «Право общественных интересов» отмечает, что проект федерального закона «О государственной системе юридической помощи в Российской Федерации» и связанные с ним законопроекты содержат ряд положений, имеющих большое значение для создания доступной и эффективной национальной модели юридической помощи населению.

В частности, в законопроекте предусмотрен комплексный подход к решению проблемы доступности правовой информации и юридических услуг населению. Законопроект в качестве взаимосвязанных мер рассматривает:

- правовое просвещение,
- адресное правовое информирование и консультирование,
- защиту прав и интересов граждан уполномоченными государственными органами,
- профессиональную юридическую помощь.

Под **правовым просвещением** подразумевается безадресное распространение информации правового характера. **Правовое информирование и консультирование** закон определяет как предоставление конкретному гражданину по его запросу устных и письменных разъяснений о характере и пределах его прав, свобод и обязанностей, способах их осуществления и защиты, о компетенции и порядке деятельности государственных органов и прочее, а также помощь в составлении правовых документов. **Защита прав и интересов граждан уполномоченными государственными органами** — это защита нарушенных прав и охраняемых

¹ Настоящие рекомендации основаны на редакции указанных законопроектов, разработанной Министерством юстиции РФ и представленной им в Правительство Российской Федерации в июле 2009 года. В настоящее время проект находится на доработке в Министерстве юстиции. С текстом законопроектов можно ознакомиться: <http://www.ifap.ru/rf/2009/n090805a.pdf>.

законом интересов граждан государственными (в том числе правоохранительными) органами, включая предусмотренные законом случаи представительства в суде, которая осуществляется в соответствии с компетенцией этих органов. **Профессиональная юридическая помощь** включает устное и письменное консультирование, составление документов юридического характера и представительство интересов гражданина в судебных и иных органах.

Эффективность комплексного подхода к решению задачи повышения доступности правовой информации и услуг подтверждается опытом других стран: хотя просвещение, информирование и разные виды юридической помощи обычно регулируются отдельными правовыми актами и административными структурами, при организации всех указанных видов помощи их стремятся увязать между собой.

Законопроект определяет условия только для реализации права на получение профессиональной юридической помощи. При этом в нем не содержатся ограничения для пользования всеми прочими видами информирования и помощи. Таким образом, законопроект сделал первый шаг к разделению первичной и вторичной юридической помощи, и это помогает обеспечивать доступ к правосудию эффективно и экономично.

Кроме того, законопроект строится на идее привлечения различных ресурсов и различных субъектов к обеспечению населения информацией правового характера и бесплатными юридическими услугами. В частности, предполагается, что профессиональная юридическая помощь должна оказываться как государственными юридическими бюро, так и адвокатами. Что касается правового просвещения, правового информирования и консультирования, то к их осуществлению законопроект предлагает привлечь широкий круг субъектов, включая высшие учебные заведения и общественные организации. Принцип привлечения различных субъектов (государственных, частных и общественных) — одна из современных тенденций в мировой практике. Помимо этого, привлечение широкого круга субъектов к оказанию юридической помощи — оптимальный способ консолидации ресурсов, необходимых для юридической поддержки населения такой большой страны, какой представляется Россия.

Важным в законопроекте и связанных с ним поправках является отказ от закрепленного в статье 26 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации» принципа предоставления помощи для каждой уязвимой группы только по определенному кругу дел (например, репрессированным — только по вопросам реабилитации). Право на получение бесплатной профессиональной помощи увязывается с имущественным статусом лица, что облегчает доступ к юридическим услугам.

Кроме того, законопроект предполагает определенную гибкость в решении вопроса о предоставлении профессиональной юридической помо-

щи. В частности, в соответствии с законопроектом по решению специальной комиссии при территориальном органе юстиции профессиональная юридическая помощь может быть оказана лицу, находящемуся в тяжелой жизненной ситуации, даже если это лицо не имеет формальных оснований для получения бесплатной помощи. Под тяжелой жизненной ситуацией законопроект понимает исключительно неблагоприятное стечение жизненных обстоятельств, не вызванное образом жизни и действиями гражданина.

Значительным достижением стало формулирование критериев для отказа в юридической помощи, включая такой параметр, как обоснованность запроса на юридические услуги. В частности, законопроект предлагает отказывать в бесплатной помощи, если поднимаемый гражданином вопрос не имеет правового характера либо его решение заведомо не сможет оказать существенного влияния на имущественное положение гражданина и содействовать реализации и защите его прав, свобод и законных интересов. Законопроект предусматривает также возможность установления ограничений на объем профессиональной помощи, которую может получить одно лицо в течение одного года. Наличие таких ограничений создает необходимые условия для предотвращения злоупотреблений юридической помощью, а также нецелесообразного расходования ресурсов государственной системы юридической помощи.

Тем не менее многие важные концептуальные принципы, закрепленные в законопроекте, не получили надлежащей проработки. Более того, некоторые положения законопроекта недостаточны с точки зрения обеспечения доступности юридической помощи и эффективной организации и управления программами юридической помощи. Эти проблемы рассмотрены ниже.

1. Отсутствие надлежащего организационного обеспечения первичной юридической помощи и связи между первичной и вторичной помощью

Декларируя необходимость адресного информирования и консультирования населения и фактически согласившись с принципом общедоступности этих услуг, законопроект не сформулировал гарантий оказания юридической помощи и их доступности.

Говоря об обязанности государственных органов информировать и консультировать граждан, законопроект указывает, что эта деятельность ведется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и с учетом имеющихся у государственных органов численности и ресурсов. Таким образом, законопроект не предлагает никаких шагов по совершенствованию и оптимизации работы государствен-

ных структур в этом направлении. Хотя государственные органы действительно ведут работу по рассмотрению обращений граждан и разъяснению положений действующих законов и нормативных актов, эта деятельность не может быть приравнена к эффективной схеме оказания первичной юридической помощи: государственные органы отвечают на запросы в течение длительного времени и дают разъяснения только по вопросам, относящимся к их компетенции. Очевидно, что гражданин, недостаточно хорошо ориентирующийся в системе государственных органов и разделении компетенций, может потратить значительное время и ресурсы (как свои, так и сотрудников государственных структур), прежде чем получит ответ на свой вопрос, даже если этот вопрос не сложный. Кроме того, для государственных органов работа по ответу на обращения граждан — это дополнение к прочим их функциям. По этой причине могут возникать сомнения в способности государственных органов удовлетворить запрос населения на правовую информацию.

Законопроект также возлагает на адвокатские палаты, нотариальные палаты, торгово-промышленные палаты, саморегулируемые организации обязанность осуществлять адресное правовое информирование. При том, что сама идея привлечения указанных структур к информированию и консультированию населения видится весьма здоровой, остается открытым вопрос о пределах их ответственности за обеспечение потребностей населения в правовой информации и базовых консультациях. Законопроект этого вопроса не решает. Если предположить, что адвокатские и нотариальные палаты и прочие упомянутые субъекты будут предоставлять первичную помощь в объеме, который они сами сочтут необходимым с учетом имеющихся у них ресурсов, возникает сомнение, что их деятельность сможет внести существенный вклад в удовлетворение запроса на такую помощь. С другой стороны, вменение им в обязанность удовлетворять этот запрос в полной мере станет для них явно избыточным бременем.

Законопроект предлагает привлекать к адресному правовому информированию и консультированию правовые клиники высших учебных заведений и общественные организации. Предполагается, что последние будут вести указанную работу за счет собственных средств, хотя законопроект допускает выделение таким организациям бюджетных средств в виде грантов. Хотя привлечение правовых клиник учебных заведений и общественных организаций и их ресурсов представляется обоснованным, организационный аспект участия этих структур нуждается в дальнейшей детализации.

Помимо того, что по отдельности каждый из субъектов, названных в законопроекте в качестве провайдеров первичной юридической помощи, вряд ли способен удовлетворить запрос на информацию правового характера и базовые консультации, законопроект не предусматривает никаких механизмов, позволяющих консолидировать и координировать их усилия.

Отсутствие координации неизбежно приведет к неравномерному распределению усилий и дублированию деятельности разных субъектов.

Кроме того, законопроект не предлагает никаких механизмов взаимосвязи между первичной и вторичной помощью. Отсутствие такой связи не позволяет использовать программы первичной помощи для разгрузки системы вторичной (в терминах законопроекта — профессиональной) помощи.

2. Недостаточное организационное обеспечение профессиональной юридической помощи

Законопроект и связанный с ним пакет поправок в действующее законодательство разделяют систему профессиональной (вторичной) помощи на две части. *Первая часть* — это сеть государственных юридических бюро, финансируемых из федерального бюджета и находящихся под общим управлением органов юстиции. *Вторая часть* — это программы помощи, реализуемые адвокатами, регулируемые нормативными актами субъектов Федерации и финансируемые из региональных бюджетов.

В проекте устанавливаются одинаковые рамочные параметры для обеих частей системы юридической помощи. Адвокаты, действующие в рамках региональных программ юридической помощи, должны предоставлять те же виды услуг, которые предлагаются федеральной программой. Круг лиц, которым оказывается помощь в рамках региональных программ, расширен за счет добавления одной категории — несовершеннолетних, находящихся в учреждениях профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Помимо этого, включена оговорка о том, что региональные органы власти могут устанавливать дополнительные основания для получения юридической помощи.

Предполагается, что сфера действия федеральной и региональных программ будет разделяться не по категориям дел или по типам клиентов, а по месту обращения клиентов. Если гражданин обратился в государственное юридическое бюро, то помощь ему будет оказана за счет средств федерального бюджета по правилам, установленным федеральными органами. А если человек пришел непосредственно к адвокату, то помощь ему должна быть оказана за счет региональных средств. Такой принцип разделения сферы действия федеральных и региональных программ юридической помощи не характерен для мировой практики: в государствах с федеральным устройством программы юридической помощи федерального уровня охватывают дела, связанные с применением федеральных нормативных актов, а региональные программы — дела о применении правовых актов субъектов федерации.

Более того, предложенный принцип разделения сферы действия программ создает угрозу как для доступности юридической помощи населению

нию, так и для развития и администрирования программ юридической помощи. *Во-первых*, в условиях нехватки ресурсов такое разделение может спровоцировать структуры, оказывающие помощь, к постоянной переадресации клиентов к другой программе, что усложнит путь граждан к юридическим услугам. *Во-вторых*, дисбаланс материального обеспечения этих программ чреват неравным доступом граждан к бесплатным юридическим услугам.

Также следует отметить, что законопроект не предлагает создавать какие-то механизмы координации между федеральными и региональными программами. Между тем без такой координации федеральные и региональные программы не смогут равномерно распределять ресурсы и могут дублировать друг друга, тем более что риск дублирования заложен в подходах к разграничению сфер действия программ.

Законопроект достаточно детально описывает порядок финансирования и управления сетью государственных юридических бюро и не содержит положений, касающихся организации и финансирования работы адвокатов, участвующих в региональных программах помощи. Эти вопросы должны решаться отдельно в каждом регионе и закрепляться в нормативных актах субъектов Федерации.

Следует отметить, что действующее законодательство в настоящий момент предусматривает такую же схему организации и финансирования помощи, оказываемой адвокатами. Эта схема фактически не действует. Лишь в нескольких субъектах Федерации существуют реально действующие программы юридической помощи. В остальных регионах либо не приняты необходимые нормативные акты, либо не выделяются необходимые средства, либо эти средства не могут быть израсходованы на оказание помощи в связи с несовершенством правовых и административных механизмов. Законопроект и связанный с ним пакет поправок не содержат положений, способных исправить описанную ситуацию.

3. Необходимость дальнейшего расширения круга получателей профессиональной юридической помощи и категорий дел, по которым она может быть предоставлена

Законопроект предлагает оказывать профессиональную помощь по всем категориям дел, кроме:

- связанных с уголовным судопроизводством,
- связанных с осуществлением предпринимательской деятельности,
- получивших ранее разрешение вступившим в законную силу решением суда,
- возникших в связи с умышленным участием обратившегося за помощью лица в незаконной деятельности, в сделках, противных основам

правопорядка и нравственности, и иных заведомо ничтожных сделках, а также в связи со злоупотреблением указанным лицом своими правами.

Исключение из сферы применения вопросов, *связанных с осуществлением предпринимательской деятельности*, можно считать справедливым и оправданным. Тем не менее, если государство считает необходимым поддерживать и поощрять мелкое предпринимательство и самозанятость населения, возможно, имеет смысл включить дела, связанные с мелким предпринимательством, в сферу деятельности программ юридической помощи. Представляется, что решение этого вопроса должно тесно соединяться с приоритетами государственной политики в экономической сфере.

Отдельное регулирование юридической помощи лицам, привлекаемым к уголовной ответственности, принято в мировой практике. С этой точки зрения выведение вопросов предоставления бесплатного защитника за пределы регулирования законопроекта представляется целесообразным. Тем не менее полное исключение вопросов *уголовного судопроизводства* не оправданно, поскольку оставляет без поддержки лиц, ставших жертвами преступных посягательств. Как многократно отмечали депутаты Государственной Думы РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и другие эксперты, государственное обвинение, направленное в первую очередь на защиту общественной безопасности и реализацию государственной уголовной политики, не обеспечивает надлежащего уровня защиты прав и интересов лиц, пострадавших от преступлений.

Нуждается, безусловно, в уточнении положение законопроекта, исключающее из сферы действия программ юридической помощи дела, по которым в защиту интересов гражданина может выступить прокурор. При том, что желательно избежать дублирования деятельности прокуратуры и программ юридической помощи, нельзя не отметить, что само по себе отнесение дела к категории тех, по которым может выступить прокурор, еще не гарантирует его выступления в защиту конкретного гражданина. В результате может сложиться ситуация, когда гражданин не сможет получить помощи ни от прокуратуры, ни от программ юридической помощи. В этой связи представляется целесообразным исключить из сферы действия программ юридической помощи только те ситуации, когда прокурор уже выступает в защиту интересов гражданина.

Аналогичным образом в уточнении нуждается формулировка, в соответствии с которой помощь не оказывается по делам, *возникшим в связи с умышленным участием обратившегося за помощью лица в незаконной деятельности, в сделках, противных основам правопорядка и нравственности, и иных заведомо ничтожных сделках, а также в связи со злоупотреблением указанным лицом своими правами*. Формулировка законопроекта предполагает, что лица, принимающие ре-

шение об оказании помощи или отказе в ней, будут оценивать законность и нравственность действий гражданина и действительность или ничтожность заключенных им сделок. Таким образом, субъекты, оказывающие юридическую помощь, должны будут подменить собой суды. Допустимость такой ситуации вызывает сомнения.

Предполагается, что оказывать профессиональную помощь следует только гражданам Российской Федерации. Исключение иностранцев и лиц без гражданства из сферы действия программ юридической помощи может вступить в противоречие с международными обязательствами России, поскольку право на доступ к правосудию должно обеспечиваться вне зависимости от гражданства. Кроме того, исключение лиц, не имеющих российского гражданства, снижает потенциал программ юридической помощи как инструмента обеспечения законности и социальной интеграции различных групп населения.

Законопроект указывает, что получателями профессиональной помощи могут стать только те граждане, которые считаются малоимущими в соответствии с действующим законодательством, то есть те лица, чей доход менее или равен прожиточному минимуму. Прожиточный минимум в России рассчитывается как стоимость потребительской корзины, необходимой для физического выживания, и не учитывает расходов, связанных с поддержанием социальной коммуникации. Таким образом, предлагаемое проектом закона ограничение исключает из программ помощь лицам, со всей очевидностью не имеющим возможность оплатить юридические услуги, несмотря на то что их доход выше прожиточного минимума. Учитывая расчеты и выкладки специалистов, занимавшихся изучением проблемы бедности в России, было бы целесообразно поднять имущественный порог для получения юридической помощи до двух прожиточных минимумов.

4. Проблемы обеспечения доступности юридической помощи

Законопроект предлагает, чтобы гражданин, претендующий на получение юридической помощи, представил субъекту, оказывающему такую помощь, документ, удостоверяющий личность. Кроме того, установлен территориальный принцип оказания помощи: юридические услуги оказываются по месту постоянного жительства лица. Эти положения делают недоступной помощь гражданам, утратившим документы или не имеющим постоянного места жительства (например, лицам, освободившимся после отбытия наказания в виде лишения свободы). Поскольку именно эти категории граждан нуждаются в правовой помощи для восстановления социальных связей и возвращения к нормальной жизни, в законопроект должны быть внесены положения, гарантирующие им доступ к бесплатным юридическим услугам.

Жесткая привязка места получения помощи к зарегистрированному месту жительства лишает доступа к бесплатным юридическим услугам также лиц, переместившихся для работы или учебы в другой населенный пункт. Современный уровень мобильности населения таков, что значительное число граждан проживает не по месту постоянной регистрации. Поэтому было бы целесообразно увязать доступ к помощи не только с регистрацией по постоянному месту жительства, но и с регистрацией по месту пребывания.

Для получения бесплатной юридической помощи гражданин должен представить справку о принадлежности к малоимущим. Порядок выдачи таких документов определяется нормативными актами субъектов Федерации. Опыт показывает, что в ряде регионов установленный порядок получения таких справок требует значительного времени и усилий. Сложность получения справок может существенно снизить доступность юридической помощи. Например, анализ, проведенный Законодательным собранием Нижегородской области, показал, что сложность процедуры получения справок о доходах негативно повлияла на реализацию региональной программы юридической помощи.

Одним из способов решения этой проблемы и повышения доступности юридической помощи является отказ от проверки имущественного положения тех лиц, которые заведомо относятся к низкодходным и социально уязвимым группам населения. Законопроект отчасти использует этот подход, допуская предоставление профессиональной помощи в виде устной консультации инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, а также гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в государственных учреждениях стационарного обслуживания, вне зависимости от уровня дохода. Представляется, что перечень лиц, имеющих право на устную консультацию (а возможно, и на другие виды профессиональной помощи) без проверки имущественного статуса, должен быть расширен. В него целесообразно включить представителей таких уязвимых групп, как члены многодетных семей, родители-одиночки с несовершеннолетними детьми, и некоторых других.

5. Необходимо проработать механизм обеспечения качества юридической помощи

Законопроект, закрепляя принцип эффективности юридической помощи, не содержит специальных требований относительно ее качества. При том, что в нем Министерство юстиции РФ наделяется полномочиями по контролю за качеством помощи, оказываемой государственными юридическими бюро, адвокатами, общественными организациями и другими субъектами, проект не содержит указаний на процедуры формулирования

стандартов качества и проверки их соблюдения, а также не предлагает никаких механизмов обеспечения качества помощи.

Учитывая, что качество услуг — это существенный фактор, обеспечивающий действенность помощи, законопроект должен быть дополнен более детальными положениями относительно гарантий качества бесплатной юридической помощи.



В заключение хотелось бы остановиться на нескольких концептуальных аспектах организации любой эффективной системы субсидируемой юридической помощи, которые не нашли своего отражения в доступной нам на сегодня редакции обсуждаемого законопроекта.

1. Оптимизация смешанной системы юридической помощи

Как указывалось выше, законопроект предполагает введение *смешанной* системы субсидируемой юридической помощи. Смешанной принято называть систему, представляющую собой компромисс между двумя крайностями: системой, при которой вся помощь оказывается специально привлекаемыми на постоянной основе юристами, состоящими в штате соответствующих учреждений, и системой, при которой вся помощь оказывается частнопрактикующими адвокатами на конкурсной и «сдельной» основе. Как показывает международный опыт, именно смешанная система позволяет минимизировать недостатки каждого из провайдеров юридической помощи и максимизировать их достоинства. Однако для этого каждое из звеньев смешанной системы должно иметь четко определенные функции, не дублируя остальные звенья.

Так, в некоторых европейских странах штатные юристы (по терминологии законопроекта — сотрудники государственных юридических бюро) могут оказывать лишь первичную юридическую помощь и разъяснять право на получение вторичной помощи, а также направлять граждан к субъектам оказания вторичной помощи. Вторичную же помощь могут оказывать только адвокаты, внесенные в соответствующий реестр и получающие впоследствии вознаграждение от органа, принимающего решение об оказании субсидируемой помощи. Вопрос о том, какую помощь и кому могут оказывать остальные субъекты — общественные организации, юридические клиники и т. д., — может решаться по-разному. Подобная организация смешанной системы позволяет, с одной стороны, снизить издержки (прежде всего за счет того, что первичную помощь могут оказывать менее квалифицированные и, соответственно, менее дорогостоящие специалисты), а с другой — обеспечить высокое качество помощи по сложным делам.

2. Эффективное управление системой юридической помощи

Согласно международному опыту, эффективное повседневное управление системой субсидируемой юридической помощи требует наличия особой структуры, наделенной достаточно широкой операциональной независимостью для того, чтобы она могла принимать оперативные решения в рамках своих полномочий. Более того, управление этой системой должно быть единственной функцией такой структуры. Это особенно важно для смешанной системы юридической помощи, в которой участвуют разные типы субъектов оказания помощи: их деятельность требует постоянной координации. Законопроект возлагает большую часть функций по «координации и контролю» в данной сфере на федеральный орган юстиции, почти не раскрывая подробно содержание этих функций.

Представляется, что ни федеральный орган юстиции, ни даже его территориальные подразделения, решающие целый ряд задач в самых разных сферах, не смогут обеспечивать повседневную координацию между субъектами оказания юридической помощи в каждом из регионов. Возможно, более целесообразно передать эти полномочия региональным государственным юридическим бюро, наделив их необходимыми ресурсами и определенной независимостью, оставив за органами юстиции лишь функцию общего контроля.

3. Доступность первичной юридической помощи для всех граждан вне зависимости от их социально-экономического положения

Доступность первичной юридической помощи, то есть правового информирования и обычного консультирования, для всех желающих на первый взгляд может показаться нецелевым расходованием бюджетных средств. Однако опыт показывает, что в конечном счете такой подход выгоден не только самим гражданам, чей доход может лишь незначительно превышать установленный для получения бесплатной помощи максимум, но и для государства и его различных институтов. Например, в Нидерландах, где принят такой подход, именно в ходе оказания первичной помощи решаются проблемы до 90 % обратившихся. А это означает, что правовой конфликт, разрешенный на ранней стадии, уже не станет предметом рассмотрения в суде, благодаря чему нагрузка на судебную систему значительно снизится. Из-за того, что гражданам не нужно собирать подтверждающие их статус документы, снижается нагрузка и на граждан, и на различные субъекты оказания юридической помощи, и на государственные органы, обязанные такие документы выдавать. Наконец, именно такой подход в наибольшей мере соответствует заявленным целям законопроекта — «повышение правовой культуры граждан, противодействие правовому нигилизму».

4. Регулярный мониторинг системы юридической помощи и ее постоянная адаптация к меняющимся внешним факторам

Невозможно создать эффективную систему субсидируемой юридической помощи раз и навсегда. Эта система должна оперативно реагировать на самые различные социально-экономические и иные факторы, которым свойственно постоянно изменяться. Могут возникать новые социально уязвимые группы населения (достаточно вспомнить недавние события в так называемых моногородах), может меняться законодательство, в результате чего у множества граждан возникают схожие юридические проблемы (здесь в качестве примера приведем «дачную амнистию»). Поэтому в систему субсидируемой юридической помощи должен быть с самого начала встроен механизм регулярного мониторинга, отслеживания такого рода изменений и соответствующим образом меняющихся правовых потребностей граждан. Обратим внимание, что социологические инструменты для такого мониторинга были разработаны и успешно применяются в ряде стран.