

Субсидируемая правовая помощь в Республике Беларусь: современное состояние, перспективы развития

В полемике по вопросам развития слишком долго игнорировался тот факт, что нищета характеризуется не только недостатком материальных благ, но и отказом в осуществлении прав. Поэтому необходимо выработать подход, основанный на обеспечении прав. Обеспечение основных политических, экономических и социальных прав и уважения человеческого достоинства всех людей является логическим обоснованием политики в области развития. Эти права не являются роскошью, доступной лишь для богатых и могущественных, обеспечение этих прав должно стать составной частью национальных усилий по обеспечению развития.

*Комиссия по социальному развитию,
тридцать шестая сессия,
документ E/CN.5/1998/4*

Аннотация

Несмотря на принятие Беларусью в числе первых постсоветских стран в 1992 году «Концепции судебно – правовой реформы»¹, проведение которой было признано необходимым условием и важнейшей предпосылкой построения в Беларуси правового государства, беларуская система предоставления субсидируемой государством юридической помощи² малообеспеченным гражданам в течение последующих 16 лет остается неизменной. Основой системы являются коллегии адвокатов, на которые возложена обязанность по оказанию юридической помощи бесплатно для ее получателя. При этом субсидирование государством юридической помощи предусмотрено только по определенной категории уголовных дел. Оказание бесплатной юридической помощи по неуголовным делам, в соответствии с действующим законодательством, должно оказываться коллегиями адвокатов за счет собственных средств.

Неисполнение государством своих финансовых и конституционных обязательств, организация системы на принципе принуждения адвокатуры к оказанию бесплатной юридической помощи, недостаточная законодательная база, отсутствие действенного контроля за объемом и качеством юридической помощи ставят вопрос о нежизнеспособности системы в современных условиях. Данный вопрос особо актуализируется в связи с протекающими в Беларуси и в мире финансовыми,

¹ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992г. № 1611-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992 г., № 16, ст.270.

² Здесь и далее в данной работе под термином «субсидируемая государством юридическая помощь» (или, сокращенно, «юридическая помощь») подразумевается предоставление за счет государственных средств юридических услуг (правовая информация, консультирование, представительство и т.д.) гражданам, нуждающимся в юридической помощи и не имеющих возможности ее оплатить.

экономическими, социальными и правовыми изменениями, когда потребность населения в квалифицированной юридической помощи увеличивается также, как и разрыв между различными категориями граждан оплатить эту помощь. Данная ситуация, типичная для большинства переходных стран, ставит государственные органы, ответственные за принятие решений, перед императивом разработки адекватной системы обеспечения защиты прав и доступа к правосудию социально уязвимых групп населения в соответствии с конституционными гарантиями и международными стандартами в данной области.

Процессам реформирования во всех переходных странах, где сейчас набирают обороты впечатляющие преобразования систем субсидируемой юридической помощи (Польша, Болгария, Литва, Словения, Чехия, Россия, Украина, Молдова и др.) предшествовали следующие обязательные этапы: комплексные научно обоснованные исследования текущего состояния системы; выявление ключевых проблем и потребностей; осознание и кооперация вокруг этих проблем заинтересованных сторон; поиск и исследование возможных вариантов решения; достижение консенсуса между основными субъектами системы относительно целей и задач реформирования.

К настоящему времени в регионе накоплен уникальный опыт исследований и подходов к реформированию системы обеспечения доступа к субсидируемой юридической помощи.

Ситуация, сложившаяся в Беларуси с доступом к субсидируемой юридической помощи малообеспеченных граждан, находится сегодня за рамками регионального контекста. Объяснением этому, по мнению авторов, является отсутствие четко сформулированной государственной политики по данному вопросу и должного внимания к самой задаче организации эффективной системы юридической помощи со стороны государственных органов и организаций, ответственных за принятие решений. Несмотря на очевидную неадекватность системы и необходимость ее реформирования, проблема не присутствует в дискурсе общественных обсуждений, авторам не известно ни одного национального комплексного академического или иного исследования, касающегося описания системы и понимания того, как она на самом деле работает на практике, в доступном формате отсутствуют статистические и данные о системе субсидированной юридической помощи.

Целью данного материала является, прежде всего, привлечение внимания к проблемам национальной системы субсидируемой юридической помощи основных субъектов, вовлеченных в процесс оказания субсидируемой юридической помощи (Министерства юстиции, адвокатуры, следственных и судебных органов, прокуратуры), юридического и академического сообщества, неправительственных организаций. В материале обосновывается необходимость реформирования национальной системы субсидируемой юридической помощи с акцентом на анализе основных проблем и потребностей системы и использованием методов сравнительного правоведения. Исследование завершается предоставлением ряда рекомендаций по улучшению ситуации с доступом к субсидируемой юридической помощи малообеспеченных граждан, как в рамках существующей системы, так и направленных на долгосрочные системные изменения.

1. Введение

16-летний период, начиная с момента принятия в 1992 г. «Концепции судебно-правовой реформы», заложившей идею о необходимости государственного финансирования юридической помощи малообеспеченным гражданам, можно охарактеризовать дальнейшим формированием законодательства и

правоприменительной практики вне рамок концептуально определенного подхода, отсутствием заинтересованности и участия государственных органов в создании благоприятных условий для проведения реформы, неинтегрированностью Беларуси в исследовательские и реформаторские процессы стран своего региона.

Очевидными проблемами национальной системы субсидируемой юридической помощи являются плохое администрирование, отсутствие целевого финансирования, недостаточная законодательная база для обеспечения государственных гарантий в области обеспечения равного для всех доступа к юридической помощи и правосудию в целом в соответствии с международными стандартами в данной области.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления юридической помощи за счет государственных средств, показывает, что возможность государственного субсидирования юридической помощи предусмотрена сегодня фактически только по уголовным делам. При этом предоставление юридической помощи основывается исключительно на механизме обязательной защиты, ограниченном по объему и не принимающем во внимание финансовое положение граждан. Существующая система назначения адвокатов *ex officio* страдает отсутствием должного управления, контроля за объемом и качеством предоставляемой помощи. Поскольку иные представители юридического сообщества лишены возможности осуществлять защиту прав граждан в следственных и судебных органах, вся нагрузка по оказанию юридической помощи бесплатно для ее получателей ложится на адвокатов. С учетом низкой оплаты юридического представительства *ex officio*, недостаточного количества адвокатов, отсутствия минимальных стандартов качества бесплатной юридической помощи, предусмотренного уголовно-процессуальным законодательством механизма последующего взыскания судебных издержек (в том числе и оплаты назначенного адвоката) с осужденных, приходится признать, что ни масштабы оказываемой помощи, ни характер ее практического осуществления, ни ее качество не могут считаться приемлемыми.

Что касается предоставления юридической помощи по гражданским и административным делам, то здесь законодательством вообще не предусматривается ни каких-либо процессуальных гарантий, ни целевого финансирования такой помощи. Учитывая, широкий круг «неуголовных» дел, по которым граждане чаще всего нуждаются в юридической помощи (трудовые, жилищные, семейные, социальные и др.) и отсутствие законодательного механизма, обеспечивающего практическое получение субсидируемой юридической помощи малообеспеченными гражданами по неуголовным делам, вопрос о реализации права на юридическую помощь каждого, независимо от социального статуса и материального положения, остается открытым.

Поскольку на сегодняшний день отсутствуют доступные статистические данные для того, чтобы комплексно и детально проанализировать не только действующее законодательство и международные стандарты в данной области, но и национальную правоприменительную практику предоставления субсидируемой юридической помощи, для целей данного материала мы посчитали целесообразным обратиться к результатам сравнительного правоведения, полученным в рамках проекта «Содействие доступу к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы», осуществленного совместно Инициативой «Право общественных интересов» (PILI), INTERIGHTS, Болгарским Хельсинкским комитетом и Польским Хельсинкским правозащитным фондом в сотрудничестве с «Правовой инициативой открытого общества».

Особую значимость в подготовке данного материала, по мнению авторов, имеют подготовленные в рамках данного проекта авторские аналитические материалы, в которых ведущие в данной области страновые эксперты обобщают опыт реформирования систем субсидируемой юридической помощи в своих государствах

(Россия, Литва, Украина, Молдова) и дают некоторые рекомендации относительно опыта содействия реформам на постсоветском пространстве.

Также при подготовке данного материала использованы результаты собственной систематической мониторинговой и аналитической работы, проводимой Фондом Развития Правовых Технологий (ФРПТ) по одному из стратегических направлений деятельности «Доступ к правосудию. Право на справедливый суд. Право на юридическую помощь», результаты опросов (полуструктурированных интервью) представителей юридических профессий, проведенных ФРПТ в рамках данного проекта и результаты национального опроса "Мониторинг общественного мнения в Беларуси", проведенном Независимым институтом социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ) в сентябре 2008г., в который были включены вопросы, разработанные ФРПТ с целью изучения мнения граждан о некоторых аспектах функционирования системы субсидируемой юридической помощи³. В то же время, хотелось бы отметить, что информация, собранная по данной проблематике ФРПТ, иллюстрирует некоторые проблемы, связанные с доступом к субсидируемой помощи, но не является достаточной для получения полной картины, поскольку должна собираться в гораздо большем масштабе из разных источников и у различных респондентов.

Указанные материалы, а также выработанные на их основе предложения и рекомендации в совокупности с попыткой дать оценку текущего состояния системы предоставления субсидируемой юридической помощи в Республике Беларусь положены в основу данной работы.

Основные цели, которые ставили перед собой авторы:

- создать открытое профессиональное дискуссионное пространство для кооперации основных субъектов, ответственных за принятие решений на государственном уровне, представителей юридического сообщества, неправительственных организаций, экспертов для обмена мнениями и выработки единой платформы в формировании концептуально определенного подхода к реформированию системы предоставления субсидируемой юридической помощи;

- на опыте других стран показать важность проведения качественных национальных исследований, сбора и анализа соответствующих данных, апробирования различных методов и моделей в ситуации, когда нужно принять решение о реформе системы;

- обозначить основные проблемы и потребности национальной системы предоставления субсидируемой юридической помощи и предложить возможные варианты их решения.

2. Основные проблемы системы субсидируемой государством юридической помощи

Очевидно, что со всей определенностью о наличии тех или иных проблем национальной системы субсидируемой юридической помощи можно будет говорить только после проведения ее глубокого комплексного исследования, которое обозначит основные пробелы и нужды и поможет сформулировать реформаторские задачи более четко, с учетом всех особенностей белорусской действительности.

³ С результатами опроса можно ознакомиться на сайте НИСЭПИ <http://www.iisepts.org/> в разделе «Национальные опросы НИСЭПИ».

В то же время, основываясь на анализе действующего национального законодательства, результатах сравнительного правоведения и опыте постсоветских стран, имеющих значительные правовые и институциональные сходства, где к настоящему времени уже проведена базовая диагностика систем субсидируемой помощи с использованием самого разнообразного инструментария, статистических и эмпирических данных, можно выделить ряд общих проблем, присущих и национальной системе субсидируемой юридической помощи. К ним относятся:

Недостаточная законодательная база

Конституцией Республики Беларусь декларируется принцип бесплатности предоставления юридической помощи⁴, но уже в самой формулировке данной нормы заложено ограничение оказания юридической помощи за счет государственных средств кругом случаев, которые должны быть прямо предусмотрены законом.

В то же время в Беларуси нет единого комплексного законодательного акта, регулирующего предоставление субсидируемой государством юридической помощи. Нормативно-правовые акты, в той или иной мере касающиеся предоставления субсидируемой помощи, характеризуются разрозненностью, разной юридической силой, не содержит норм, ясно определяющих содержание и объем права на субсидируемую юридическую помощь, критерия получения субсидируемой помощи по основанию малообеспеченности, стандартов качества.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь и Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, декларируя право на субсидируемую помощь, не содержат действенных процессуальных гарантий обеспечения этого права. Фактически данные кодексы сохранили существовавшее ранее положение относительно оказания юридической помощи: в уголовном процессе сохранена система назначения адвоката «ex officio» обвиняемым по уголовным делам, подпадающим под категорию требующих обязательного участия защитника; в гражданском процессе вопрос о предоставлении бесплатной юридической помощи в виде консультаций либо представительства малообеспеченных граждан не нормативирован вовсе.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, вообще на сегодняшний день не содержит положений, направленных на обеспечение права граждан на получение субсидируемой юридической помощи в административном процессе.

Проведенный в 2003 году анализ правовой структуры системы субсидируемой правовой помощи в Молдове позволил определить следующие существенные недостатки системы: отсутствие четких критериев приемлемости при получении субсидируемой правовой помощи, нехватку процессуальных норм в применении права на субсидируемую правовую помощь по не-уголовным делам, недостаток регламентирующих правил и четкого порядка назначения адвокатов, оказывающих субсидируемую правовую помощь (что на практике поставило последних в зависимость от органов следствия и правосудия), чрезмерную усложненность процедуры субсидирования услуг в сфере правовой помощи, а также низкую ставку оплаты работы адвокатов, что не способствовало повышению мотивации адвокатов качественно выполнять работу по защите своих клиентов⁵.

⁴ Статья 62 Конституции Республики Беларусь

⁵ См. правовой анализ системы субсидируемой правовой помощи, осуществленный Евгением Осмокеску (Eugen Osmochescu), Ионом Выздога (Ion Vizdoaga) и Виорелем Русу (Viorel Rusu) по методологии Правовой инициативы Открытого Общества (Будапешт) и Правовой программы «Фонда Сороса – Молдова» в октябре 2003 г. (Отчет на румынском и английском языках доступен по предварительному запросу).

Анализ национального законодательства в сфере предоставления субсидируемой помощи показывает, что перечисленные выше проблемы присущи и белорусской системе.

Проблемы организации и управления системой субсидируемой юридической помощи

В Беларуси отсутствует единый орган, уполномоченный заниматься проблемами доступа к субсидируемой юридической помощи и осуществляющий управление всей системой.

В процессе обеспечения функционирования системы бесплатной юридической помощи участвуют: Министерство юстиции Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь, Республиканская Коллегия Адвокатов и ряд других органов (юридические консультации, суды, органы уголовного преследования, прокуратура, органы внутренних дел).

Результатом такой раздробленности системы является отсутствие координации между ее основными субъектами и неэффективное функционирование в целом.

Министерство юстиции Республики Беларусь не имеет четко сформулированных функций по управлению системой субсидируемой помощи, но в то же время на практике является ключевым органом, осуществляющим контроль за деятельностью адвокатуры – единственным органом, несущим всю нагрузку и ответственность за оказание бесплатной юридической помощи.

В то же время адвокатура сегодня является достаточно закрытым и не независимым институтом, с одной стороны, старающимся сохранить монополию на оказание юридической помощи, с другой – никак не мотивированной тратить собственные средства на предоставление помощи.

Изучение мнений представителей юридической профессии (в том числе практикующих адвокатов) показало, что главной проблемой системы адвокаты считают неисполнением государства своих финансовых обязательств. Низкая ставка оплаты работы по назначению в уголовных делах, отсутствие государственного финансирования по другим категориям дел привели к ситуации, когда оказание бесплатной юридической помощи воспринимается как повинность.

Налицо необходимость реформирования самого института адвокатуры и рассмотрение вопроса о создании альтернативной модели предоставления субсидируемой юридической помощи малоимущим гражданам.

Проблемы финансирования системы

В Беларуси не существует четкой и прозрачной системы государственного финансирования субсидируемой юридической помощи. В государственном бюджете отсутствуют ассигнования на оказание субсидируемой помощи, выделенные отдельной строкой. Эти расходы смешиваются с другими затратами, в результате чего невозможно определить реальные отчисления государства на субсидируемую помощь. В то же время, обеспечить соответствующее финансирование можно только тогда, когда существует система оценки потребностей, основанная на изучении функционирования всей системы.

Кроме того, как уже указывалось ранее, несмотря на то, что в соответствии с международными стандартами и Конституцией Республики Беларусь финансирование правовой помощи является обязательством государства, в Беларуси параллельно с конституционно гарантированным правом на получение субсидируемой государством

юридической помощи существует другая система – бесплатная юридическая помощь, оказываемая адвокатурой за счет собственных средств, предусмотренная законом Республики Беларусь «Об Адвокатуре» и другими нормативными актами.

Исходя из анализа действующего законодательства первичная юридическая помощь за счет государства оказывается только в уголовных делах в виде бесплатной первой консультации до начала первого допроса. В отношении гражданских и административных дел, этот вопрос законодательством не урегулирован.

Вторичная бесплатная юридическая помощь (представительство) за счет государства в уголовных делах, оказывается по назначению адвокатов “ex officio”, а также, в случае освобождения полностью или частично от оплаты юридической помощи по решению органов ведущих уголовный процесс (орган уголовного преследования и суд).

Однако, предусмотренный законодательством механизм взыскания расходов по оказанию юридической помощи назначенным адвокатом с осужденных лиц, ставит под сомнение действительность бесплатности такой юридической помощи для граждан.

Круг «случаев» и порядок предоставления юридической помощи за счет средств государства в гражданских и административных делах законодательством не предусмотрен.

С учетом того, что порядок возмещения расходов по оплате труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь за счет средств государства, установлен законодательством только в отношении помощи, оказываемой в уголовном процессе, и ситуации с финансированием системы в целом, отсутствие мотивации адвокатов к инициативному и качественному оказанию помощи малоимущим гражданам на таком же уровне, что и клиентам, которые могут ее оплатить, очевидно.

Отсутствие централизованного сбора и анализа информации о работе системы по оказанию субсидируемой юридической помощи и дисциплинарной практики, что не позволяет выявить реальный масштаб проблем.

На сегодняшний день отсутствуют какие-либо доступные статистические данные об объеме и качестве оказываемой субсидируемой юридической помощи, что говорит об отсутствии системы сбора и анализа такой информации.

Следствием перечисленных выше правовых, организационных и финансовых проблем системы общего характера является ряд правоприменительных и организационных препятствий осуществлению права на субсидируемую юридическую помощь в повседневной практике по уголовным, гражданским и административным делам, которые являются предметом отдельного исследования в рамках экспертного направления деятельности ФРПТ «Доступ к правосудию. Право на справедливый суд. Право на юридическую помощь».

Работа ФРПТ в данном направлении позволила также выявить и исследовать еще одну проблему – **Проблему доступа граждан к информации о праве на субсидируемую юридическую помощь.**

С целью изучения потребности населения в юридической помощи и определения уровня выполнения судами и юридическими консультациями обязанности по информированию граждан о возможности и случаях получения ими квалифицированной юридической помощи бесплатно было проведено несколько пилотных мониторингов: «Доступ к правовой помощи в малых населенных пунктах Беларуси» (2006-NED), «Доступ к информации о праве на бесплатную юридическую помощь малообеспеченных граждан» (2008 – внутренние ресурсы).

Результаты первого мониторинга со всей определенностью выявили проблему доступа к правовой помощи жителей малых населенных пунктов (поселков, деревень).

Также осмотры юридических консультаций и судов г. Минска, Бреста и Гомеля показали, что граждане испытывают серьезные затруднения, касающиеся получения доступной и систематизированной информации о возможности получения бесплатной юридической помощи. Так, в ходе мониторинга было установлено, что не во всех юридических консультациях информационные стенды расположены в легкодоступных местах, представленная на них информация не всегда является исчерпывающей и понятной. Имеющиеся на стендах нормативные акты и другие документы разрозненны, что не позволяет получить необходимую информацию в комплексе. Практически не используется полиграфический материал (брошюры, буклеты), который является одним из наиболее эффективных видов распространения информации. Таким образом, результаты мониторинга свидетельствуют о неудовлетворительном уровне информирования населения о праве на бесплатную юридическую помощь и, как следствие, невозможности для граждан, нуждающихся в квалифицированной правовой помощи и имеющих право на получение такой помощи на бесплатной основе, реализовать это право.

Результаты мониторинга, проведенного ФРПТ весной 2008 г. в более широком масштабе (география мониторинга были охвачены все областные города Беларуси и не менее 5 населенных пунктов каждой области), в местах, где гражданам должна оказываться бесплатная юридическая помощь (юридические консультации, суды, РОВД, прокуратуры) показали, что общей тенденцией является отсутствие информации:

- о праве граждан на бесплатную юридическую помощь в судебных процессах по уголовным, гражданским и административным делам;
- о праве малообеспеченных граждан на полное либо частичное освобождение от оплаты за оказание юридической помощи;
- о процедуре освобождения от оплаты юридической помощи (нет образца заявления, перечня документов, подтверждающих статус малообеспеченности);
- о праве и процедуре обжалования отказа в предоставлении бесплатной юридической помощи.

Также в рамках указанного мониторинга помимо его основной цели – установление наличия, полноты и качества информации о праве граждан на бесплатную юридическую помощь, порядке ее получения, способах обжалования отказов в предоставлении, была исследована доступность мест оказания юридической помощи для отдельных категорий граждан, а именно оборудованность пандусами внешних входов в помещения.

На момент проведения мониторинга ни одна из юридических консультаций г. Минска не была оборудована пандусами на входе. По этой причине исключен доступ в юридические консультации (к информации) граждан с ограниченными возможностями, численность которых составляет 3-5% населения. Таким образом, значительное количество граждан, к тому же относящихся к категории лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, лишено возможности быть проинформированными об этом праве и реализовать его.

Данная ситуация объясняется во многом тем, что ни адвокатурой, ни Министерством юстиции не проводится каких бы то ни было крупномасштабных публичных акций по информированию населения о праве на получение бесплатной юридической помощи.

По результатам мониторинга 2008г. ФРПТ было предпринято обращение к Министру юстиции с предоставлением собранного фактического материала и рядом

рекомендаций по улучшению ситуации. Выборочное посещение ряда юридических консультаций через некоторое время позволило зафиксировать некоторые улучшения.

Последний по времени информационный срез по данной проблематике был сделан в сентябре 2008 г. путем включения соответствующего вопроса в Национальный опрос НИСЭПИ "Мониторинг общественного мнения в Беларуси". Результаты выглядят следующим образом:

Вопрос:

Знаете ли Вы, что закон гарантирует малообеспеченным гражданам доступ к бесплатной (частично оплачиваемой) юридической помощи адвокатов, в том числе представительство их интересов в суде за счет государственных средств?

Вариант ответа	%
Не знал, что малообеспеченные граждане имеют право на получение юридической помощи бесплатно (с частичной оплатой)	57.2
Да, знаю, но я еще не пользовался бесплатными услугами адвоката	34.5
Да, знаю, что такое право есть, и я обращался за бесплатной юридической помощью	6.5
НО	1.8

3. Варианты политики

Безусловно, в разных странах процессы реформирования начинались и происходили по-разному, ввиду различных правовых традиций, объемов доступных ресурсов, приоритетов юридической помощи, порядка и форм ее предоставления, но в то же время можно наблюдать и общие варианты политики, характеризующие тенденции реформирования систем субсидированной юридической помощи в постсоветских государствах.

Началу реформы в той или иной последовательности предшествовали следующие процессы:

- Включение вопроса о реформировании системы субсидируемой юридической помощи в программу государственной политики;
- Создание «рабочей группы», включающей представителей заинтересованных сторон по разработке общей структуры и основных направлений реформы, как правило, в данный орган входят представители законодательной, исполнительной и судебной власти, адвокатского сообщества, общественных организаций;
- Проведение масштабного исследования с целью оценки функционирования существующей системы субсидируемой юридической помощи; изучение теоретического и практического опыта других стран, существующих общепринятых принципов и подходов к предоставлению бесплатной юридической помощи, моделей ее предоставления;
- Принятие Концепции реформирования системы бесплатной юридической помощи;
- Выбор и тестирование альтернативной модели предоставления субсидируемой юридической помощи;
- Разработка и принятие комплексного закона о субсидируемой юридической помощи;
- Создание специального независимого органа по управлению системой.

Прежде всего очевидно, что каковы бы ни были социальные, правовые и иные предпосылки начала реформы, важнейшей из них является интерес и желание власти создать систему субсидированной юридической помощи, ориентированную на

обеспечение доступа к юридической помощи социально незащищенных категорий граждан, отвечающую международным стандартам.

В ситуации, где государство выполняет пассивную роль, в роли катализатора и основной движущей силы перемен выступают общественные организации. Своего рода тенденцией стало проведение НПО предварительных исследований существующих систем предоставления субсидируемой юридической помощи и презентация их результатов заинтересованным субъектам. Так, например, отчеты исследований по доступу к бесплатной юридической помощи в Польше (проект Варшавского Хельсинского Фонда по правам человека), России (проект Инициативы «Право Общественных Интересов» и Фонда «Индем») были использованы как базис для вовлечения представителей государственных структур, представителей юридического сообщества и общественности в обсуждение существующих проблем и инициации процессов реформирования в своих странах. На основании проведенных Болгарским Хельсинским Комитетом предварительных исследований Министерство юстиции Болгарии смогло провести оценку потребностей существующей системы предоставления бесплатной юридической помощи для целей реформирования.

Как правило, общественные организации выступают в роли экспертов не только на стадии, предшествующей реформированию, но и продолжают активно участвовать в дальнейшей реформаторской работе, проводя соответствующие сравнительно-правовые и эмпирические исследования, мониторинги эффективности пробуемых альтернативных моделей.

В то же время отсутствие в Беларуси традиции и практики общественной дискуссии по острым социальным проблемам, представляет большой риск для описанного выше варианта развития событий.

Важным аспектом в вопросе о начале реформы является осознание ее необходимости и кооперация вокруг данной проблемы основных субъектов, вовлеченных в процесс оказания субсидируемой юридической помощи - Министерства юстиции, адвокатуры, следственных и судебных органов, прокуратуры.

Определенные трудности здесь могут возникнуть вследствие различных корпоративных интересов этих организаций: адвокатура стремится к монополии на оказание юридической помощи, но никак не мотивирована на инициативное и качественное ее оказание; Министерство юстиции в данном вопросе выполняет в основном контролирующую функцию; органы уголовного преследования и суд заинтересованы больше в «легализации» процессуальных действий путем назначения адвокатов, где это обязательно, чем в обеспечении права на субсидируемую помощь. В то же время без осознания всеми этими субъектами наиболее актуальных проблем системы невозможно мобилизовать эти стороны на совместный поиск решений. Как указывает в своей статье директор российского филиала Института «право общественных интересов» (PILI) Дмитрий Шабельников: «По опыту работы в странах Центральной и Восточной Европы было известно, что существуют как минимум два (обычно взаимодополняющих) способа достичь этой цели – популяризация международных стандартов в связи с обязательствами, принятыми на себя соответствующим государством, и проведение социологических исследований внутри страны, призванных показать, как обстоят дела в реальности, а не на бумаге»⁶.

Несмотря на отсутствие для Беларуси такого стимула, как вступление в Европейский Союз, который привел к началу реформ страны Центральной и Восточной Европы, необходимость приведения в соответствие с международными

⁶ Дмитрий Шабельников «Реформы в области субсидируемой юридической помощи: размышления об опыте содействия».

стандартами национальной системы предоставления субсидируемой юридической помощи и проведения исследований, на основе которых можно было бы планировать необходимые изменения также актуальна.

Конкретные решения, позволившие улучшить доступ к правосудию и субсидируемой юридической помощи во многих случаях явились результатом международных встреч, где наиболее прогрессивные представители стран Центральной и Восточной Европы, проводившие подобные реформы, предлагают примеры возможных изменений, совместно проводят поиск способов анализа и решения общих для региона проблем, связанных с доступом малоимущих граждан к бесплатной юридической помощи.

Примером такой международной встречи является Европейский Форум по доступу к правосудию, проводившийся в декабре 2002 года в Будапеште. Сравнительный анализ законодательства и правоприменительной практики в области доступа к правосудию и бесплатной юридической помощи девяти стран Центральной и Восточной Европы – участниц данного Форума показал, что реформирование систем предоставления бесплатной правовой стран Центральной и Восточной Европы должно осуществляться по следующим основным направлениям:

- расширение круга лиц, имеющих по закону право на получение юридической помощи;
- создание процессуальных гарантий права на юридическую помощь в случаях, не подпадающих под нормы об обязательном участии защитника;
- обеспечение более эффективного применения норм о юридической помощи в повседневной практике по уголовным, гражданским, административным делам;
- улучшение управления системой юридической помощи.

Продвигаясь по данным направлениям, многие страны переходного периода, имея ограниченные возможности, делают акцент на реформирование системы субсидируемой юридической помощи прежде всего в уголовных делах. Некоторые, параллельно создают системы по оказанию помощи, как в уголовных, так и в гражданских делах при этом пробуя различные модели.

Очевидно, что в Беларуси также необходимо создание альтернативной структуры предоставления субсидируемой государством юридической помощи, поскольку адвокатура в ее сегодняшнем состоянии не приспособлена обеспечить эффективное оказание такой помощи.

4. Выводы и рекомендации

Основываясь на предварительном анализе действующего белорусского законодательства в области предоставления субсидируемой юридической помощи, его принципиальной схожести с законодательством и правовыми институтами стран своего региона и реформаторском опыте этих стран, можно говорить о закономерности и необходимости ряда изменений.

Как правило, предполагаемые изменения планируются и осуществляются в двух направлениях:

1. В рамках существующей системы предоставления субсидируемой юридической помощи
2. Системные изменения.

Поскольку последовательные и скоординированные изменения могут потребовать большого количества времени, привлечения институциональных, материальных, человеческих ресурсов, планирование и воплощение в жизнь этих изменений должно

стать первоочередной задачей Министерства юстиции – на сегодняшний день ключевого органа в системе предоставления субсидируемой юридической помощи. Поэтому приведенные ниже рекомендации относятся прежде всего к Министерству юстиции Республики Беларусь, без участия и воли которого трудно представить изменение сложившейся ситуации к лучшему.

Изменения в рамках существующей в Беларуси системы предоставления субсидируемой юридической помощи

Для того, чтобы планировать и начинать какие-либо действия по совершенствованию системы субсидируемой юридической помощи, необходимо обладать как можно более полной информацией, отражающей реальную картину. Для этого необходимо на систематической основе осуществлять сбор и анализ разносторонних данных обо всех аспектах предоставления субсидируемой юридической помощи, который позволит выявить круг проблем и масштабы требующихся изменений.

Как показывает опыт стран, проводивших оценку системы субсидируемой помощи, для получения такой информации, как минимум, должны быть задействованы следующие способы:

- анализ мнений представителей основных институтов, задействованных в системе предоставления бесплатной правовой помощи: адвокатов, судей, работников органов дознания и следствия, прокуроров;
- анализ мнений получателей юридической помощи;
- мониторинг деятельности адвокатов;
- анализ дисциплинарной практики адвокатских палат.

Также определить области, которые нуждаются в реформировании, и наметить шаги, которые нужно предпринять, возможно только на основе результатов глубоких и всесторонних национальных исследований существующей системы субсидируемой помощи.

На основе полученных данных возможно будет перейти к вопросу о внесении изменений в действующее законодательство и разработке новых нормативных правовых актов.

Одним из первостепенных вопросов, который должен быть урегулирован на законодательном уровне, на наш взгляд, является разработка «критерия малообеспеченности» как основания получения субсидируемой юридической помощи.

Некоторые действия в этом направлении уже были предприняты Министерством юстиции, которое рекомендовало Республиканской коллегии адвокатов разработать «критерии отнесения физических лиц к категории граждан, подлежащих освобождению от оплаты за оказание юридической помощи» в случаях, прямо не предусмотренных законодательством⁷. И, несмотря на то, что рекомендацию министерства коллегия исполнила⁸, разработанные ей критерии противоречат подходу, заложенному международными стандартами, и должны быть пересмотрены.

⁷ Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 11.12.2007г. № 86 «О некоторых вопросах оказания бесплатной юридической помощи»

⁸ 21.12.2007г. президиумом Белорусской Республиканской коллегии адвокатов было принято Постановление № 01/04 «О критериях отнесения физических лиц к категории граждан, подлежащих освобождению от оплаты за оказание юридической помощи» (далее Постановление БРКА № 01/04). 05.02.2008г. в данное Постановление было внесено изменение (Постановление президиума Белорусской Республиканской коллегии адвокатов от 05.02.2008г. №15/01).

Поскольку вопрос применения «критерия малообеспеченности» является на сегодняшний день одним из ключевых для действующей системы предоставления субсидируемой юридической помощи, хотелось бы отметить, что определение данного критерия локальным актом адвокатуры может быть допустимо только как временная мера, поскольку это едва ли обеспечит комплексный подход к предоставлению юридической помощи за счет государственных средств по всему спектру правоотношений (уголовных, гражданских и административных дел).

На наш взгляд, направленность системы субсидируемой государством юридической помощи именно на малообеспеченные категории граждан должна обеспечиваться в комплексе с государственной социальной политикой нормативными документами, разработанными в обеспечение данной политики. В этой связи, критерий малообеспеченности для целей получения субсидируемой юридической помощи должен быть разработан на должном государственном уровне (Советом Министров) в совокупности с комплексом мер по его применению (до принятия специального закона о субсидируемой государством юридической помощи, где основания оказания помощи малообеспеченным гражданам должны быть проработаны более основательно). Так же в качестве альтернативного временного варианта может быть применен «критерий нуждаемости», закрепленный Указом Президента Республики Беларусь от 14.12.2007г. № 638 «О некоторых мерах государственной поддержки населения».

С учетом комплекса обозначенных ранее актуальных проблем системы при работе над изменениями законодательства следует учитывать следующие ждущие разрешения вопросы:

- в какой степени национальные нормативные акты соответствуют международным стандартам в области предоставления субсидируемой государством юридической помощи;
- виды (первичная, вторичная) и объем юридической помощи, которая должна предоставляться бесплатно по уголовным и неуголовным делам;
- круг получателей субсидируемой помощи и основание (критерии) по которым она должна оказываться;
- порядок принятия решения о предоставлении субсидируемой юридической помощи по основанию малообеспеченности, а также порядок обжалования отказа в предоставлении помощи;
- какие субъекты должны оказывать первичную, вторичную юридическую помощь бесплатно для ее получателей, целесообразно ли ограничивать круг этих субъектов только адвокатами;
- как контролировать качество субсидируемой помощи и с помощью какого механизма можно обеспечить его должный уровень;
- в каком объеме и из каких источников должна оплачиваться работа по оказанию юридической помощи бесплатно для ее получателя;
- какие институциональные рамки должна иметь система субсидируемой юридической помощи и каковы будут функции и сферы ответственности у Министерства юстиции, адвокатуры и других субъектов, вовлеченных в процесс оказания субсидируемой юридической помощи (следственные и судебные органы, прокуратура);
- как могут быть задействованы в решении этих и других вопросов НПО, международные донорские и экспертные организации.

В идеале для работы над этими вопросами должна быть создана «рабочая группа» из представителей государственных органов (Министерство юстиции, Министерство финансов, депутатов Парламента) и других заинтересованных сторон, независимых

экспертов, НПО, наиболее прогрессивных представителей юридического и академического сообщества. В процессе работы серьезное внимание должно уделяться изучению опыта реформирования систем бесплатной юридической помощи в других странах. Как правило, такая работа завершается подготовкой Концепции реформирования национальной системы субсидируемой государством юридической помощи.

Системные изменения

Системные изменения предполагают, прежде всего, планирование и введение альтернативных моделей предоставления субсидируемой юридической помощи: разработку и апробирование пилотных моделей, проведение сравнительного анализа их эффективности и расходов.

Для того, чтобы принять осознанное и выверенное решение относительно того, какая модель бесплатного предоставления правовой помощи оптимальна для конкретной страны, рекомендуется, среди прочих, рассмотреть следующие вопросы:

- ожидаемое количество дел, по которым будет предоставляться помощь в год;
- прогнозируемый бюджет системы предоставления правовой помощи;
- организационные формы, оптимальные с точки зрения существующих потребностей и бюджета;
- правовые традиции и представления граждан о доступе к правосудию;
- изменения законодательства, необходимые для нормального функционирования новой системы;
- процедуры обеспечения отчетности и контроля за деятельностью системы предоставления правовой помощи⁹.

Примерами альтернативных моделей предоставления субсидируемой юридической помощи являются:

- пилотные Бюро общественного защитника в Литве, созданные как неправительственные организации для оказания юридической помощи в уголовных делах;
- пилотные офисы по предоставлению бесплатной правовой помощи в Украине (1 - в форме благотворительной и 2 – в форме общественных организаций);
- государственные юридические бюро в России, занимающиеся оказанием бесплатной юридической помощи малообеспеченным гражданам по любым категориям неуголовных дел.

Статистические и финансовые отчеты этих структур позволяют получить достоверную информацию, которая необходима в процессе подготовки и проведения реформы.

Применительно к беларускому контексту, возможно, имеет смысл обратиться к российскому опыту модели оказания субсидируемой помощи по гражданским делам, поскольку адвокатура воспринимает оказание юридической помощи в уголовном процессе как свою монополию и, скорее всего, эксперимент по тестированию альтернативной модели, дублирующей ее функции, будет воспринят ей крайне негативно, что значительно затруднит дальнейшее сотрудничество и совместную реформаторскую работу.

⁹ В защиту общественных интересов. Руководство для юристов и правозащитников под ред. Э.Рекоша, К.Бучко, В. Терзиевой, Д. Шабельникова // Инициатива «Право общественных интересов»// 2005 // С.368-369

Также во многих странах субъектами оказания субсидируемой юридической помощи (первичной) являются муниципальные органы и учреждения, которые занимаются организацией и предоставлением помощи, информированием населения о возможности получения юридической помощи бесплатно и условиях предоставления такой помощи. По данным направлениям деятельности муниципальные органы подотчетны Министерству юстиции.

В этой связи в рамках планирования смешанной модели предоставления субсидируемой юридической помощи рекомендуется рассмотреть вопрос о создании альтернативной структуры по предоставлению юридической помощи на базе местных исполнительных и распорядительных органов. Тем более, что действующим законодательством такая возможность предусмотрена - Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991г. устанавливает, что исполнительный комитет организует разъяснение законодательства Республики Беларусь и оказание юридической помощи населению.

Принятие закона о субсидируемой государством юридической помощи

Основными сферами, подлежащими урегулированию специальным законом являются:

- типы субсидируемой государством юридической помощи
- критерии приемлемости обращения за субсидируемой помощью
- порядок предоставления субсидируемой юридической помощи
- структура и управление системой.

Обязательными нововведениями белорусского закона о субсидируемой юридической помощи авторам видятся следующие позиции¹⁰:

1. Введение понятия первичной и вторичной юридической помощи с последующей дифференциацией в положениях, касающихся права на получение помощи, видов и объемов юридической помощи, лиц и структур, предоставляющих субсидируемую помощь.
2. Закон должен указывать, что первичная юридическая помощь оказывается всем обратившимся вне зависимости от их имущественного статуса, принадлежности к какой-либо группе, места проживания или гражданства без необходимости соответствия каким - либо критериям.
3. Первичная субсидируемая юридическая помощь может оказываться широким кругом субъектов, включая адвокатские образования, юридические клиники ВУЗов, НПО, профсоюзы при условии соответствия выработанным критериям. Вторичная юридическая помощь может оказываться только адвокатами.
4. Закон должен указывать, что первичная юридическая помощь оказывается всем обратившимся вне зависимости от их имущественного статуса, принадлежности к какой-либо группе, места проживания или гражданства без необходимости предоставления каких-либо справок и иных документов.
5. Закон должен содержать перечень лиц, имеющих право на получение вторичной помощи.

¹⁰ Составлены на основе принципов, выработанных для создания российского закона о субсидируемой помощи, изложенных в статье Дмитрия Шабельникова «Реформы в области субсидируемой юридической помощи: размышления об опыте содействия».

6. Рекомендуется включить в список получателей помощи те категории, которые получают другие виды социальных услуг и обладают удостоверениями, подтверждающими их статус. Можно пополнить этот список теми категориями уязвимых граждан, установление статуса которых не требует существенных усилий по проверке и подтверждению (например, ветеранов ВОВ, инвалидов, лиц, получающих пенсию по старости, выпускников детских домов, членов многодетных семей).
7. Всем категориям лиц, имеющих право на получение помощи, субсидируемая юридическая помощь должна предоставляться по всем видам дел, кроме тех, которые связаны с предпринимательской деятельностью – либо перечень таких дел должен быть значительно расширен и включать в себя все те проблемы, с которыми сталкиваются малоимущие граждане.
8. Для всех провайдеров первичной помощи, кроме адвокатов, необходимо предусмотреть систему требований, обеспечивающих необходимое качество первичной помощи (обучение лиц, оказывающих первичную помощь и пр.). Для допуска студентов юридических клиник и других организаций к оказанию первичной помощи можно ввести систему аккредитации или сертификации.
9. Необходимо наличие единого специализированного независимого органа по управлению системой предоставления субсидируемой помощи, в чью компетенцию входили бы вопросы реализации закона.
10. Необходимо четко определить и зафиксировать обязанности государства по финансированию программ юридической помощи.
11. При определении объемов финансирования должны учитываться: размеры оплаты труда адвокатов, предоставляющих вторичную помощь, компенсация расходов, понесенных адвокатами, средства для поддержания сети провайдеров первичной помощи, расходы, связанные с администрированием и координацией программы юридической помощи.
12. Необходимо проработать вопрос о возможности привлечения к финансированию системы внебюджетных средств, возможно, даже корпоративных и частных пожертвований.

Библиография:

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994г. (с изменениями и дополнениями)
2. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11.01.1999г. (с изменениями и дополнениями)
3. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999г. (с изменениями и дополнениями)
4. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 03.04.2006г. (с изменениями и дополнениями)
5. Закон Республики Беларусь «Об адвокатуре» от 15.06.1993г. (с изменениями и дополнениями)
6. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20.02.1991г. (с изменениями и дополнениями)

7. Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992г. № 1611-ХП «О концепции судебно-правовой реформы В Республике Беларусь»
8. Постановление Президиума Республиканской Коллегии Адвокатов от 20.09.2000г. «О некоторых вопросах оказания бесплатной юридической помощи».
9. Постановление Президиума Республиканской Коллегии Адвокатов от 28.12.2004г. «О некоторых вопросах оказания бесплатной юридической помощи».
10. Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 11.12.2007г. № 86 «О некоторых вопросах оказания бесплатной юридической помощи»
11. Постановление Президиума Республиканской Коллегии Адвокатов от 21.12.2007г. № 01/04 «О критериях отнесения физических лиц к категории граждан, подлежащих освобождению от оплаты за оказание юридической помощи»

Другие источники:

1. Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Инициатива «Право общественных интересов» (PIL), ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский комитет, Польский Хельсинкский правозащитный фонд. Будапешт.2003.С. XIV.
2. Предварительный доклад «Предоставление бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: законодательство и практика» под общей редакцией Н.М. Кипниса и М.А. Краснова//Москва, 2005.
3. Лукаш Боярски. Доступ к бесплатной правовой помощи в Польше. Отчет по мониторингу//Хельсинкский Фонд по правам человека//Варшава, 2003г.//С.102
4. В защиту общественных интересов. Руководство для юристов и правозащитников под ред. Э.Рекоша, К.Бучко, В. Терзиевой, Д. Шабельникова // Инициатива «Право общественных интересов»// 2005 // С.314

Авторские аналитические материалы (статьи), подготовленные страновыми экспертами в рамках проекта «Субсидируемая правовая помощь в Республике Беларусь: современное состояние, перспективы развития»:

1. Дмитрий Шабельников. Реформы в области субсидируемой юридической помощи: размышления об опыте содействия.
2. Линас Сесичкас. Реформа системы правовой помощи в Литве в 2000 – 2008 гг.
3. Надежда Хриптиевски. Реформа системы правовой помощи в Молдове – предпосылки, процесс осуществления, сложности и перспективы.
4. Аркадий Бущенко. Реформирование системы бесплатной правовой помощи в Украине.