

Система гарантированной государством юридической помощи в Казахстане: пути реформирования

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена в рамках программы «Правовая реформа» Фонда Сорос-Казахстан с целью представить краткий обзор текущего положения в области оказания бесплатной юридической помощи¹ (БЮП), а также рассмотреть возможные направления реформирования системы оказания такой помощи.

Система оказания бесплатной юридической помощи в Казахстане не может успешно развиваться без дальнейшего реформирования. За годы проводимой судебно-правовой реформы в Республике не произошло существенных изменений в сфере ее оказания, хотя дискуссии о путях реформирования ведутся на протяжении последнего десятилетия. Важно отметить, что в соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, закреплена необходимость дальнейшего реформирования и совершенствования системы предоставления бесплатной юридической помощи, как одного из института, связанных с защитой прав и свобод граждан².

Настоящий документ является продолжением усилий Фонда Сорос-Казахстан по оказанию экспертной поддержки в обеспечении более широкого доступа к правосудию и эффективности правовой системы государства и основан на исследованиях, поддержанных Фондом Сорос Казахстан³, сетевой программой Правовая инициатива Института Открытого Общества (JI), Институтом общественных интересов (PILI)⁴.

Система юридической помощи, гарантированной государством

Субсидируемая юридическая помощь по своей сути является оказанием профессиональных услуг потребителям. При этом под бесплатной юридической помощью подразумеваются не только юридические услуги, субсидируемые полностью или частично за счет государственного бюджета, но также правовое просвещение и правовое информирование, направленное на профилактику и предотвращение правовых конфликтов, информационное сопровождение лиц, уже вовлеченных в действия юридического характера. В целом система юридической помощи может быть рассмотрена как взаимодействие элементов и механизмов (получатели и поставщики БЮП, объемы предоставления БЮП, механизмы управления и администрирования предоставления БЮП), имеющих общей целью обеспечение защит прав граждан.

Основные барьеры на пути развития БЮП в Казахстане

Законодательство Республики Казахстан предусматривает случаи, в которых возможно получить бесплатную юридическую помощь по уголовным, административным и гражданским делам. Однако на практике получатели такой помощи сталкиваются с проблемами, которые

¹ Используемые в документе такие понятия, как гарантированная государством юридическая помощь, бесплатная юридическая помощь, субсидируемая юридическая помощь и юридическая помощь, оказываемая за счет государственного бюджета, применяются взаимозаменяемо.

² Указ Президента Республики Казахстан О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, Астана, Акорда, 24 августа 2009 года

³ Канафин Д., Голендухин Е., Сулейменова Г. Бесплатная юридическая помощь в Казахстане: проблемы и перспективы развития. Алматы, 2010

⁴ Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь. Москва: Институт общественных интересов, 2010

закljučаются в невысоком качестве предоставляемых юридических услуг, несвоевременности и недостаточной доступности для лиц, в ней нуждающихся.

Основные причины этого нижеследующие:

Низкий уровень оплаты труда адвокатов по назначению (см. таблицу 1)

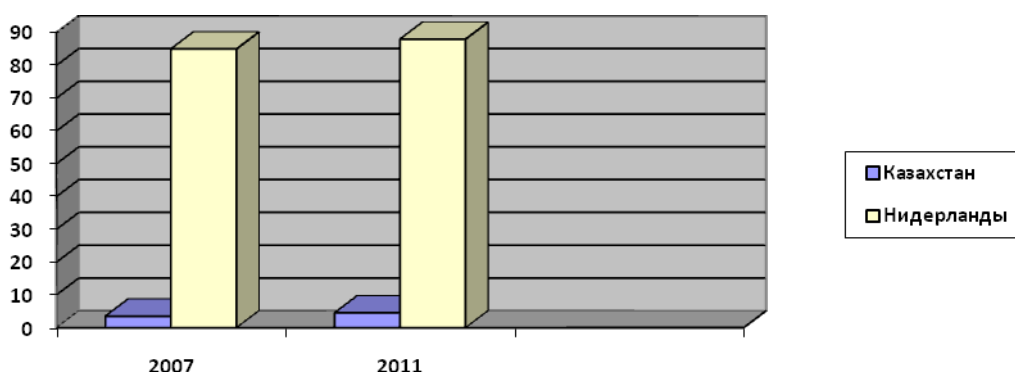
Таблица 1. Ставки адвокатов, которые оказывают БЮП в Казахстане, 2007-2011, в тенге

№	Виды услуг/работ	2007	2011
1.	Участие в суде (один час), ознакомление с материалами, протоколом судебного заседания, составление жалобы – 1/21 минимальной заработной платы (МЗП)	464.38	761.85
2.	Свидание с подзащитным в ИВС (один час) – 75% от 1/21 МЗП	348.29	571.38
3.	Ожидание начала судебного разбирательства (один час), а также за время отложения главного судебного разбирательства – 50% от 1/21 МЗП	232.19	380.92

Источник: Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 августа 1999 года № 1247 «О Правилах оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатами, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством, за счет средств республиканского бюджета» .

Неоправданно низкие ставки адвокатов (см. рис. 1) способствуют манипулированию с количеством отработанных часов, часто в ущерб качеству проделанной работы.

Рисунок 1. Сравнение ставок вознаграждения адвокатов по БЮП в Казахстане и Нидерландах



Источник: Питер Ван ден Биггелаар. Система юридической помощи в Нидерландах. Будапештский правовой центр Колумбийского университета, 2004.

Отсутствие информирования граждан о порядке и формах предоставления БЮП, отсутствие прозрачных процедур привлечения адвокатов по уголовным и административным делам

По причине низкого уровня правовой культуры население, как правило, не знает, каким образом, в случае необходимости, можно найти адвоката. Более того, существующая система ограничивает свободу выбора адвоката потенциальным потребителем БЮП. На практике адвокат зависим от

органа дознания и следствия, а также суда, т.к. получают оплату своего труда на основании постановления этого органа.

Неполное и неточное законодательное регулирование механизмов получения бесплатной юридической помощи по гражданским делам

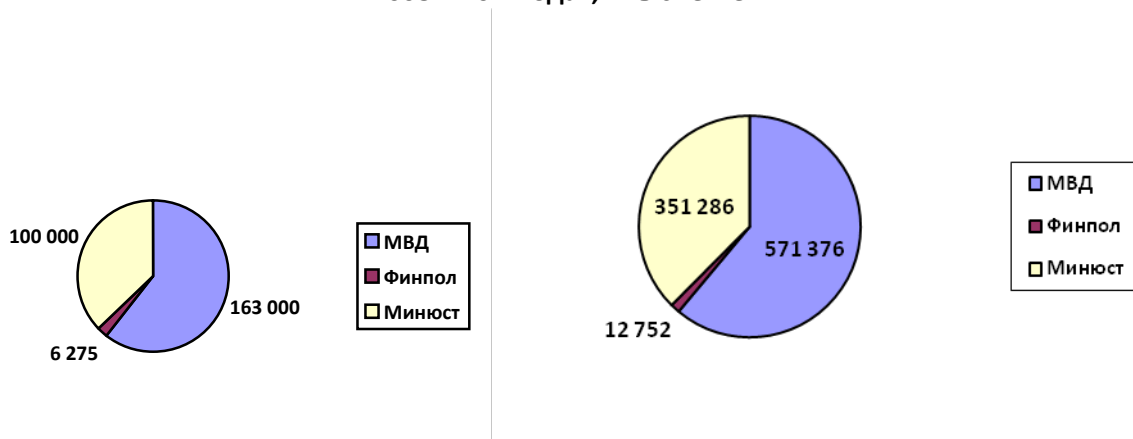
По гражданским делам закон четко не определяет, когда граждане имеют право на получение БЮП, и относит разрешение этого вопроса на усмотрение суда. Назначение адвоката в этом случае связано с необходимостью совершения дополнительных процессуальных действий, что может затянуть сроки рассмотрения дела, требует от суда оформления соответствующих финансовых документов, что несвойственно судам.

По административным делам закон содержит перечень правовых ситуаций, когда гражданин вправе получить юридическую помощь за счет государства. Однако на практике судьи редко привлекают адвокатов к участию в делах данной категории.

Отсутствие единого администратора системы БЮП

Несмотря на рост ассигнований из государственного бюджета на оказание БЮП, наличие нескольких администраторов программ БЮП затрудняет мониторинг эффективности расходования этих средств и качества предоставляемых юридических услуг (см. рис. 2).

Рисунок 2. Финансирование бесплатной юридической помощи из государственного бюджета в 2008 и 2011 годах, в тыс тенге.



Источник: Закон Республики Казахстан от 6 декабря 2007 года № 8-IV «О республиканском бюджете на 2008 год», Закон Республики Казахстан от 7 декабря 2009 года № 219-IV «О республиканском бюджете на 2010-2012 годы»

Модели оказания БЮП

В международной практике в рамках программ субсидируемой юридической помощи применяются три основные модели оказания юридических услуг: *judicare*, модель штатных юристов и смешанная модель.

Модель *judicare* предусматривает привлечение частнопрактикующих адвокатов для ведения конкретного дела, с последующей оплатой его услуг по представленным счетам, в то время как модель штатных юристов предусматривает привлечение адвокатов на «штатной основе» за фиксированную заработную плату для работы в организациях, обеспечивающих оказание правовой помощи.

Мировой опыт показывает, что для обеспечения малоимущих граждан юридическими услугами наиболее оптимальным вариантом является т.н. смешанная модель (комбинация первых двух). Все большее количество стран переходят именно на такую модель. Несмотря на то, что смешанная модель юридической помощи имеет существенные преимущества (отсутствие монополии на рынке юридических услуг, способность системы юридической помощи гибко реагировать на изменение обстоятельств, предоставление поставщику юридических услуг больших возможностей для специализации), у нее есть и свои недостатки. К ним относятся сложное администрирование, значительная административная нагрузка, возможные конфликты между адвокатским сообществом и службами юридической помощи. Тем не менее, очевидно, что использование смешанной модели юридической помощи приносит больше преимуществ, чем создает трудностей.

Основные направления развития системы бесплатной юридической помощи

Несмотря на особенности, варьирующиеся от страны к стране, есть несколько основных задач, которые должны решить организаторы системы субсидируемой юридической помощи. В числе таких первоочередных задач следующие:

Определение круга лиц, имеющих право претендовать на БЮП

При определении круга лиц, имеющих право претендовать на получение БЮП, необходимо опираться на два основополагающих принципа:

- доступность (все те, кто самостоятельно не может обеспечить себе доступ к юридическим услугам, должны иметь доступ к БЮП);
- экономия и эффективное использование государственных средств, исключающее социальное иждивенчество.

Определение дел, объема юридической помощи и круга лиц и организаций, предоставляющих БЮП

При определении ситуаций/дел, в которых юридическая помощь оказывается за государственный счет, важно принимать во внимание то, что в первую очередь, это дела, связанные с защитой основных прав человека.

Объем юридической помощи может измеряться в видах оказываемых услуг: консультация, составление документов, представительство в суде и пр. При этом более эффективно, если такая система измерения будет сочетаться с почасовой системой.

Круг лиц и организаций, которые будут оказывать БЮП, может включать в себя как адвокатов, так и сеть специально созданных государственных юридических бюро. Явным плюсом такого включения будет стабильность и возможность широкого территориального покрытия в оказании БЮП. Возможным значительным препятствием может быть вопрос качества юридических услуг и доверия в связи с конфликтом интересов.

Немаловажно включение в список организаций, предоставляющих БЮП, общественных организаций и иных некоммерческих структур (например, юридические клиники в ВУЗах). Одновременное использование потенциала бюро, адвокатов и НПО позволит использовать положительные стороны каждого и сглаживать их недостатки.

Организация и администрирование системы БЮП, финансирование и контроль качества и объема предоставляемых услуг

Можно выделить несколько ключевых управленческих проблем, без решения которых система юридической помощи не будет существовать. Это:

- обеспечение финансирования юридической помощи и эффективное расходование имеющихся средств;
- обеспечение оказания юридических услуг требуемых видов и в нужном объеме;
- организация взаимодействия системы БЮП с получателями услуг.

В странах, где большое внимание уделяется эффективности системы предоставления БЮП, создаются специализированные органы по администрированию такой системы. Такие органы несут ответственность за распределение средств, выделенных на субсидируемые юридические услуги, организуют работу тех, кто предоставляет услуги юридической помощи, обеспечивают доступность помощи получателям, и многое другое. Основное преимущество единого специализированного органа управления – его способность охватить и увязать между собой все аспекты работы системы юридической помощи, способность в целом оценивать эффективность работы системы, выявлять недостатки и способствовать их устранению, а также распространять успешный опыт работы.

Государственное финансирование, выделяемое на поддержание системы бесплатной юридической помощи, должно быть отделено от средств, выделяемых на обеспечение иных государственных функций, и защищено от расходования на иные нужды. Механизмы распределения средств и ресурсов в рамках системы предоставления субсидируемой юридической помощи во многом зависят от ее организационного дизайна и от того, кто оказывает услуги по бесплатной юридической помощи.

Рекомендации по реформированию системы БЮП в Казахстане

Развитие системы БЮП, как правило, носит долгосрочный характер, и успешность реформирования в данной сфере зависит как от политической воли, так и наличия плана действий по совершенствованию данной области. Первоочередными шагами на пути дальнейшего совершенствования могло бы быть следующее:

1. Структурирование системы БЮП

На нормативном и организационном уровнях необходимо разграничить **первичную и вторичную** юридическую помощь. Первичная государственная правовая помощь может включать правовое информирование или ориентирование, консультации справочного характера, помощь в составлении типовых юридических и иных документов (выдача соответствующих форм).

Вторичная государственная правовая помощь может включать развернутую юридическую консультацию (письменную или устную); составление исков, обращений, ходатайств и других юридических документов, а также представление интересов в судебных и иных государственных органах.

Очевидно, что первичную юридическую помощь могут оказывать менее квалифицированные юристы (в некоторых странах ее оказывают даже лица без высшего юридического образования,

прошедшие соответствующую подготовку)⁵. Размер оплаты труда таких специалистов, соответственно, стоимость каждого обращения для бюджета может быть существенно ниже тарифов на юридическую помощь, оказанную в более сложных случаях. Для оказания вторичной помощи, напротив, чаще нужны не просто юристы более высокой квалификации, а специалисты в тех областях права, с которыми связано дело конкретного получателя помощи.

Де факто, первичная юридическая помощь в Казахстане частично существует. Что следует сделать, это оптимизировать и соотнести ее с системой БЮП и оформить на законодательном уровне. Разграничение первичной и вторичной помощи позволило бы добиться одновременно нескольких целей:

- снижения трудозатрат и иных издержек всех вовлеченных субъектов;
- экономии бюджетных средств;
- обеспечения БЮП для всех, кто в ней нуждается.

2. Определение круг лиц / организаций, которые оказывают бесплатную юридическую помощь

При расширении оснований для получения БЮП круг потенциальных получателей помощи расширится, что означает, что какому-либо одному субъекту (только государственным юридическим бюро или только адвокатуре) будет крайне сложно справиться с этим объемом работы без существенного расширения штата сотрудников, если он будет оказывать и первичную, и вторичную юридическую помощь.

Зарубежный опыт показывает, что оптимальным способом решения проблем с качеством и своевременностью оказания БЮП является наличие не одного, а нескольких субъектов, которые будут оказывать услуги по БЮП. В данном случае важно эффективно использовать имеющиеся ресурсы. В связи с тем, что адвокатура предъявляет к своим членам особые требования, традиционно вторым субъектом становится адвокатура, в то время как работа по оказанию первичной помощи чаще всего поручается специализированным службам, аналогом которых в Казахстане могут стать юридические бюро.

В связи с большой территорией страны и ограниченными финансовыми возможностями целесообразно рассмотреть вопрос о наделении некоммерческих организаций и юридических клиник высших учебных заведений правом участвовать в оказании первичной юридической помощи.

3. Управление системой БЮП

В процессе создания национальной системы субсидируемой юридической помощи важно учитывать, что организационное устройство системы правовой помощи включает в себя не только тех, кто оказывает помощь, т.е. непосредственно производит юридические услуги, но и субъектов, управляющих системой юридической помощи в целом. В компетенцию управляющих структур обычно входят:

- проверка права конкретных лиц на получение юридической помощи и принятие решений по ее оказанию;
- организация работы структур и лиц, непосредственно оказывающих юридические услуги;

⁵ Важно отметить, что значительная часть первичной юридической помощи может оказываться по телефону (организация колл-центров и бесплатных телефонных номеров), что приобретает особое значение ввиду ограниченности государственного бюджета, географических и инфраструктурных особенностей страны.

- контроль за качеством юридических услуг;
- контроль за общей эффективностью системы юридической помощи;
- планирование бюджета юридической помощи, разработка предложений по совершенствованию системы юридической помощи.

В отсутствие специализированных структур по управлению юридической помощью, при неэффективном распределении ответственности за управление между различными неспециализированными государственными органами (дублирование, отсутствие четкого распределение, отсутствие органа ответственного за всю систему БЮП) возрастает риск снижения экономической и социальной эффективности системы юридической помощи.

Таким образом, целесообразно иметь орган на республиканском уровне, в чью компетенцию входили бы общие вопросы управления БЮП и контроль за ее качеством и эффективностью. Кроме того, необходимо, чтобы в каждой области имелись структуры, отвечающие, во-первых, за налаживание системы оказания правовой помощи в каждом конкретном регионе силами различных субъектов и, во-вторых, за повседневную координацию этой работы, обеспечивая доступность юридической помощи для всего населения своего региона.

4. Качество субсидируемой юридической помощи

Система субсидируемой помощи теряет свою действенность, если услуги, которые она предоставляет, низкого качества. Развитые программы БЮП обязательно включают в себя инструменты контроля за качеством услуг и механизмы по его повышению.

При участии адвокатов и иных представителей юридического сообщества необходимо разработать стандарты качества оказания юридических услуг и механизмы контроля за их соблюдением. Также важно, особенно применительно к структурам, оказывающим первичную помощь, предусмотреть комплекс требований и мер, направленных на обеспечение надлежащего качества юридических услуг.

Механизмы обеспечения качества могут включать квалификационные требования к адвокатам, привлекаемым к работе по оказанию БЮП, требования к организации делопроизводства и администрирования, внедрение информационных технологий.

5. Финансирование субсидируемой юридической помощи

При определении объемов финансирования необходимо учитывать, что участие высококвалифицированных адвокатов в системе юридической помощи предполагает, что ставки оплаты их труда должны быть в достаточной степени привлекательны. Одним из способов определения таких ставок, успешно применяемым в некоторых странах, является определение средних временных затрат на каждый возможный тип дела (исходя из его сложности), которые умножаются на утвержденный почасовой тариф.

Следует помнить, что оказание юридических услуг в ряде случаев, сопряжено с дополнительными накладными расходами (транспортные расходы, сбор доказательств и пр.). Игнорирование этих расходов может негативно сказаться на качестве оказываемых услуг.

Не менее важно, чтобы при расчете объемов финансирования системы юридической помощи закладывались средства для поддержания юридических клиник и некоммерческих организации, которые предоставляют первичную юридическую помощь. Этим структурам, в частности, необходимо предоставлять помещения для ведения работы по оказанию первичной

юридической помощи, минимальную компенсацию накладных и административных расходов, заработную плату координаторам (лицам, обеспечивающим привлечение и бесперебойную работу студентов, волонтеров и пр.).

Также важно, чтобы бюджет субсидируемой юридической помощи содержал в себе средства на покрытие организационных расходов, включая расходы по контролю и обеспечению качества юридических услуг, а также мониторингу общей эффективности системы помощи.