



Программы бесплатной для граждан правовой помощи: некоторые проблемы в практике работы провайдеров

Аналитический записка по результатам социологического исследования (рабочий вариант)

Инициатива исследования – Институт «Право общественных интересов» (PILnet)

Подготовка - Асмик Новикова, Институт «Право общественных интересов» (PILnet)

Содействие - Мартин Граматиков - специалист Института междисциплинарных исследований гражданского права и систем медиации Тильбургского университета (Нидерланды)

Полевые работы – Институт «Право общественных интересов» (PILnet)

Поддержка – исследование проводится при финансовой поддержке Программы социальных трансформаций в Центральной и Восточной Европе («Матра») Министерства иностранных дел Нидерландов и при участии Центра международного правового сотрудничества (CILC, Нидерланды)

Июнь 2012

Программы бесплатной для граждан правовой помощи: некоторые проблемы в практике работы провайдеров

Дизайн программ субсидируемой государством правовой помощи для граждан опирается на решение нескольких ключевых вопросов. Как определить круг получателей помощи, как организовать процедуры проверки права на получение помощи, как организовать процедуры отказа в предоставлении помощи, какой должна быть профессиональная квалификация провайдеров, как определить содержание и объем предоставляемой помощи, как проверить качество предоставленной помощи. Это неисчерпывающий список, но ответы на эти вопросы формируют границы, в пределах которых на практике налаживается работа провайдеров бесплатной для граждан правовой помощи.

Ответы на эти вопросы - решения - формируют в конечном итоге модель, в соответствии с которой государство выполняет свое обязательство по обеспечению доступа граждан к правовой помощи.

Опыт провайдеров правовой помощи (адвокатов, участвующих в региональных программах бесплатной для граждан правовой помощи, специалистов государственного юридического бюро, специалистов аппаратов уполномоченных по правам человека, юридических фирм, участвующих в программах Probono, юридических клиник и т.д.) позволяет сформировать поле возможностей для поиска ответов. Исследование, которое было проведено Институтом «Право общественных интересов» (PILnet), было ориентировано на то, чтобы изучить на практике программы правовой помощи для граждан, постараться выявить основные проблемы, которые приходится решать провайдерам для развития действующих программ правовой помощи.

Информация, проанализированная в рамках исследования, позволяет дать диапазон ответов на поставленные вопросы, почерпнув их из практики работы самих провайдеров, то есть тех, кто ежедневно занят оказанием правовой помощи для граждан.

Круг получателей помощи

Действующие на период исследования правила ограничивали круг получателей бесплатной правовой помощи. Программы, которые субсидировались средствами бюджетов (как федерального, так и регионального), опирались на формальные критерии отбора получателей. Это в первую очередь критерий по величине дохода, а также критерий принадлежности к определенным социальным группам, которые традиционно включаются в социально-ориентированные программы государства. Для получения помощи потенциальному клиенту необходимо было подтвердить свое соответствие критериям, предоставив утвержденный набор документов.

В некоторых программах не использовался формальный подход к определению критериев, и эти программы работали, отказавшись от определения круга получателей. Это программы правовой помощи Уполномоченных по правам человека, а также программы юридических клиник. Помощь этих провайдеров оказывалась всем обратившимся.

Формализация критериев доступа к программам помощи требует от граждан собрать необходимые документы. Это на практике становится дополнительным этапом, отнимающим время и усилия потенциальных клиентов. Но в случае предоставления необходимого пакета, процесс проверки права на получение государственной бесплатной помощи занимает незначительное время и не требует больших усилий со стороны провайдеров помощи.

Эти же критерии соответствия являются основаниями для отказа в предоставлении помощи. Тем самым

процесс проверки права на получение помощи не создает административной нагрузки и не отнимает значительных усилий со стороны провайдера, а решение основано на формальных, официально утвержденных критериях.

Требование к клиенту самостоятельно обеспечить документами свое право на получение помощи на практике может создавать барьеры, отсеивающие потенциальных клиентов. В частности, это ситуации, связанные с тем, что сбор документов зависит не только от готовности и желания обратившегося за помощью, но также от членов его семьи.

Например, подтверждение статуса малоимущего – один из формальных критериев доступа – основан на регистрации и определяется через величину среднедушевого дохода члена семьи. Для этого складывается доход каждого члена семьи и делится на общее число членов семьи. Во-первых, возникает зависимость от других членов семьи, зарегистрированных по этому же адресу, во-вторых, состав семьи

приравнивается к тем, кто зарегистрирован. То есть семья, в соответствии с правилами определения душевого дохода – это группа людей, зарегистрированных по месту постоянного проживания по одному и тому же адресу.

“Мы убедились сразу же, что поток людей пошел, проблемы начались небольшие по справкам. Люди не понимают, чтоб мы по судам ходили, они должны предоставить справку из органов соцзащиты. <...> Эту справку собрать, помимо других документов, <...> люди иногда затрудняются взять. Почему? Потому что доход семьи рассматривается на всех проживающих. Люди, бывают, живут в другом городе, а регистрация здесь. Человеку нужно обратиться в суд с иском, у него доход ниже прожиточного минимума. Его заставляют взять справку того члена семьи. Регистрация, основания, доход. Берется справка с паспортного стола, что зарегистрировано по месту жительства три человека, и он должен предоставить”¹

Если дети зарегистрированы не вместе с матерью, то при расчете дохода на каждого члена семьи может получиться, что семья не малоимущая. Обычно детей регистрируют по месту жительства одного из родителей, а программы исходят из нормативистского понимания, что семья зарегистрирована по одному адресу и расходы члены семьи несут только в отношении тех, кто по документам проживает там же.

Мать – вдова, двое малолетних детей, она прописана со своей мамой и бабушкой, дети прописаны со свекровью. Такое часто случается. Дети же у нас регистрируются по месту жительства одного из родителей. Женщине была необходима юридическая помощь. Когда она обратилась в управление социальной защиты населения, у нее потребовали документы членов семьи, с которыми она совместно проживает: мама, бабушка – ее доход посчитали, она оказалась не малоимущей, при этом ее детей в расчет не приняли, потому что они прописаны по другому адресу.²

Серьезные проблемы возникают в случае, если кто-то из членов семьи не может оформить требуемый документ. Например, если асоциальный член семьи не способен предоставить нужную справку, но это не позволяет потенциальному клиенту не просто получить правовую помощь, а даже в установленном порядке обратиться за ней.

Есть такие категории граждан, которые, <...> являются потребителями, возможными потребителями нашей услуги, но не могут претворить это в жизнь. Например, это семьи, в которых есть <...> наркоманы, алкоголики, бродяги, тунеядцы. Эта семья лишена получить бесплатную юридическую помощь, потому что вот с этого неблагополучного сына <...> тоже необходима справка о доходе. Они его поймать не могут – где-то он бродит, либо просто не работает. Семья потеряла доступ к квалифицированной юридической помощи. Обратиться к адвокатам они не могут, потому что это дорого; получить справку они не могут по той причине, что не в состоянии предоставить требуемые документы.³

В наиболее уязвимой ситуации находятся инвалиды, которые включены в круг получателей помощи, а также несовершеннолетние – воспитанники детских домов. Нередко они не знают о том, что могут обратиться за бесплатной правовой помощью и/или физически не могут собрать требуемые документы.

«Нам нельзя консультировать по телефону, звонит женщина, которая инвалид по зрению, без ног, которая сидит в каталке и задает какой то вопрос, ну это просто грех ей не ответить, понятно, что через телефон мы не можем проверить - на каталке она, без каталки она».⁴

Воспитанники детских домов, - социальная группа, которая в соответствии с принятым законом «О бесплатной правовой помощи в РФ» включена в круг получателей, - зависят от администраций учреждений,

¹ Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Нижний Тагил. 2011 г.

² Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Самара. 2010 г.

³ Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Самара. 2010 г.

⁴ Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Екатеринбург. 2011 г.

к которым они относятся. Администрации являются их законными представителями и могут обращаться в интересах своих воспитанников к провайдерам юридической помощи.

Если тут подросток, несовершеннолетний, лет 9-10, то здесь <...> для того чтобы объяснить защиту его интересов, <...> необходим представитель из официальной организации. <...>. Потому что здесь, <...> чисто технический момент, который еще не известно как решить, преодолеть. То, что он несовершеннолетний и его законными представителями являются родители, а родителей нет. Вопрос о детском учреждении, его законном представителе. Воспитатель тот же самый, который, в принципе представляет в данном случае его интересы, если таковой оказывается еще и нарушителем...⁵

Фактически, в круг реальных пользователей программ бесплатной помощи воспитанники детских домов не попадают.

Сложности со сбором требуемых документов и доказыванием принадлежности к обслуживаемым социальным группам мешают воспользоваться помощью тем, для кого созданы и работают программы субсидируемой правовой помощи.

Наиболее распространенная ситуация, когда провайдеры вынуждены отказать в предоставлении помощи, – доход человека незначительно превышает установленный размер прожиточного минимума. Разница в 100 рублей отсекает потенциального клиента от получения полного цикла правовой помощи.

Здесь знаете, вопрос такой стоит? Что поскольку, действительно, бывают случаи, что пенсионер – пенсия выше буквально 100 рублей. Ну что это такое? От этого он не стал богаче. Он является таким же малоимущим человеком. Таким он является. Соответственно, здесь вопрос мог бы быть поставлен, что в порядке исключения оказывать такой категории пенсионеров помощь в полном объеме.⁶

- У нас проблема только одна, надо в суд уже идти, а извините, доход выше прожиточного минимума. <...>мы работаем только с малоимущими.

- И что человек в этой ситуации?

- Объясняем, бывает он заводится иногда, что его гоняют, объясняем, что у нас есть положение, опять же для чего мы созданы, для кого.⁷

На практике складывалась ситуация, когда все провайдеры субсидируемой государством правовой помощи старались никому не отказывать в консультации.

Но, конечно, бывает, мы идем людям на встречу, идем, как бы есть такая практика. У нас все упирается на эту справку, я имею в виду не пенсионеров, не инвалидов, у нас же определенная категория граждан, в данной ситуации идешь, ему оказываешь устную консультацию, в каком-то русле направляешь, что в досудебном порядке можно решить.⁸

«Человек не подходит под ту категорию, где мы могли бы предоставить ему либо письменную консультацию, либо исковое заявление составить, <...> с дальнейшим представлением в суде, тогда мы ограничиваемся устной консультацией. Там какие-то <...> выдержки из закона ему пытаемся даже распечатать, потому что, ну, не всегда понимают. Если человек не подходит к нам под категорию, мы просто образцы исковых стараемся дать все равно, потому что <...> самостоятельно человеку сложно, а к адвокату пойти, <...> финансово проблематично.»⁹

Это касается как юридических бюро, так и адвокатов, участвующих в программах субсидируемой помощи. Оплата труда сотрудников государственных юридических бюро не зависит от объема оказанной

⁵Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Жигулевск. 2010 г.

⁶Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Жигулевск. 2010 г.

⁷Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Нижний Тагил. 2011 г.

⁸Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Нижний Тагил. 2011 г.

⁹Из интервью №2 со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Екатеринбург. 2011 г.

помощи, оплата труда адвокатов калькулируется в зависимости от объема сделанного. Тем не менее, некоторые адвокаты предпочитают в точном смысле слова бесплатно предоставить консультацию, чем оставлять обратившегося без какой-либо помощи вовсе.

Справка из собеса действительна в течение месяца. <...> Адвокат направляет человека в органы соц.обеспечения для получения данной справки. Естественно, что она тоже иногда выдается сразу, а иногда не выдается сразу по каким-то причинам, и у нас там, день-два проходят. А у человека уже сроки. И он приходит к адвокату, а срок на обращение для него в суд уже прошел. Вот в этой ситуации, здесь проще оказать эту помощь бесплатно, действительно бесплатно».¹⁰

Наиболее сложный момент для сотрудников государственных юридических бюро возникает, когда человеку после консультации приходится отказывать в предоставлении дальнейшей помощи по формальным основаниям. Человек получил полноценную консультацию, но специалист юридического бюро не может составлять документов и представлять интересы клиента. Формальные основания нередко непонятны людям.

Ситуацию представьте, абсолютно циничную ситуацию, когда к юристу обращается ветеран Великой Отечественной войны с просьбой предоставить ему представителя в суд. И мы его должны в этом случае направить в управление социальной защиты за справкой, но мы точно знаем, что эту справку он никогда не получит, потому что ветераны Великой Отечественной войны имеют пенсии выше прожиточного минимума. Поэтому мы должны с чистой совестью, открытой душой, ему отказать в оказании юридической помощи. Мы ему должны сказать: «Мы Вам можем предоставить только устную консультацию, представителя мы Вам дать не можем, потому что Вы не малоимущие». Это очень стыдно. <...> Неужели они ценой такой не заслужили представителя в суд от государства?»¹¹

Кроме того, сложилась практика, когда имея право только проконсультировать, провайдеры пытаются сопровождать дело клиента на всех стадиях разбирательства. Например, не имея права представлять клиента в суде, составлять официальные документы по делу, провайдеры консультируют клиентов, как готовить иски, как правильно представлять свою позицию в суде, как правильно себя вести в суде и пр.

Исковое заявление дается, образец, человек пишет, приходит, мы где-то что-то исправляем, да, все это так. Человек переделывает в соответствии с нашими рекомендациями. Значит говорим: "Подадите исковое, получите повестку – приходите". Перед судебным заседанием обязательно консультируем: что лучше говорить, что не нужно говорить, на что обратить внимание. И после, как правило, несколько судебных заседаний – человек приходит после каждого судебного заседания, делится свежей информацией, и ты ему уже от этого начинаешь веревочку распутывать, как ему, в дальнейшем лучше поступить. <...> А отпускать их вот так, в свободном плавании с этим, тоже не очень хочется, потому что потом начинаются проблемы <...> Поэтому все равно приходится держать на контроле даже вот тех, кто не подходит¹²

Формальные требования, которые необходимо соблюсти, чтобы клиент юридического бюро получил правовую помощь, а также сложившиеся формы квази-судебного представительства, сказываются на своевременности и оперативности получения правовой помощи. Время, потраченное специалистами юридического бюро на объяснение человеку, как в его случае правильно составлять официальный документ, несопоставимо больше, чем время, которое тот же специалист потратил бы, работая самостоятельно над подготовкой документа.

¹⁰Из интервью с адвокатом, участником региональной программы субсидируемой правовой помощи. Самарская область. Самара. 2010 г.

¹¹Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Самара. 2010 г.

¹²Из интервью №2 со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Екатеринбург. 2011 г.

Стремление помочь де-факто своему клиенту в сочетании с необходимостью соблюдать формальные требования на практике создает дополнительную нагрузку на специалистов, вынуждая неоднократно решать одну и ту же задачу.

Действующие на момент исследования правила в отношении государственных юридических бюро позволяли оказывать правовую помощь каждому, в случае, если человек оказывался в исключительных обстоятельствах. Для принятия такого решения не было предусмотрено установленного списка документов, подтверждающих исключительность обстоятельств. И не было жестко предписанных критериев, как оценивать «трудную жизненную ситуацию». Обычно в расчет принимались конкретные обстоятельства, в которых находится обратившийся клиент, его финансовая ситуация, сложность и значимость для человека конкретной проблемы, с которой он столкнулся.

У нас есть такая категория как "в порядке исключения", то есть вот, одним как бы из положительных моментов вот этих вот приемных, да, президента и аппарата, да там и у по правам человека, в том, что они могут написать к нам письменную просьбу, да такую, что вот, в порядке исключения чтобы мы оказали юридическую помощь, ну потому что это опять, все упирается в бюрократический фактор, да, то есть мы же отчитываемся, за свою деятельность.¹³

Адвокаты также указывали на то, что формальное несоответствие критериям исключает реально нуждающихся людей из действия программы.

Был случай - утеряв в какой-то момент паспорт, по документам оформили на него кредит. Кредит, естественно, человек не получал. Она одна воспитывает ребенка, мужа нет, работа уборщицы, зарплата маленькая, естественно, эти деньги она никогда не может вернуть. Ситуация, когда она реально хочет получить помощь. Спор, категория спора экономическая, с банком по исковому заявлению банка к ней. Там определенные трудности возникают <...>доказывать нужно, что кредит она не брала, никаких правоотношений с банком она не осуществляла<...> Она понимает, что работа достаточно кропотливая, сложная, что объем работы большой, скорее всего, не одно судебное заседание, длительность процесса. <...>Зарплата уборщицы, плюс детские пособия исключают возможность получения по бесплатной помощи.¹⁴

Исключительный порядок использовался нечасто. Провайдеры правовой помощи указывали, что было бы верно чаще и активнее использовать эти возможности.

Прописан такой пункт, что при наличии исключительных обстоятельств.<...>Допустим, человек пишет заявление, чтобы оказать ему юридическую помощь как исключение. Соответственно принимается решение руководством. И значит, руководство разрешает оказать помощь в том виде, в котором она необходима.

- Часто? Есть процедура, часто ею пользуются?

- Редко. Хотелось бы, конечно, облегчить тут порядок. По крайней мере, чтоб постоянно - такого нет.¹⁵

Сотрудники бюро самостоятельно оценивали ситуацию человека и принимали решение об оказании правовой помощи. По правилам, эта информация в дальнейшем предоставляется в региональный департамент Министерства юстиции. Наличие письма от той или иной структуры, например, от Уполномоченного по правам человека или Приемной президента, в поддержку человека и с просьбой оказать ему помощь имело значение документа, которое использовалось для обоснования решения бюро.

Опыт юридических бюро, а также адвокатов, работающих в рамках региональных программ субсидируемой правовой помощи, указывает, что работа провайдеров

¹³Из интервью №2 со специалистом государственного юридического бюро. Свердловская область. Екатеринбург. 2011 г.

¹⁴Из интервью с адвокатом, участником программы субсидируемой правовой помощи. Самарская область. Самара. 2010 г.

¹⁵Из интервью №1 со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Жигулевск. 2010 г.

может быть организована как на основе формализации всех процедур доступа, так и на основе более гибких критериев, используемых для принятия решения.

Установленные формальные критерии, четко определявшие круг получателей помощи, не позволяли оперативно реагировать на изменения социального контекста и появление новых уязвимых групп, - людей, которые из-за изменившихся обстоятельств оказывались в трудной жизненной ситуации. В частности, юридические бюро, будучи федеральным экспериментом, были ограничены в самостоятельности. Например, не могли добавлять еще одного специалиста в районы с большим потоком клиентов и убирать ставку в тех отделениях, где нагрузка была меньше.

Мы – учреждение, и мы должны функционировать как самостоятельное учреждение. Сами принимать решение: открытие – закрытие филиалов; расширение, увеличение, уменьшение, сокращение штата, - но мы это не можем делать. А нам это необходимо. Чтобы нам оперативно строить нашу работу, перестраиваться под нужды граждан, нам нужна самостоятельность. Сейчас у нас оперативности нет.¹⁶

Формальные критерии, устанавливающие границы для работы программ бесплатной правовой помощи, дают определенные гарантии в отношении расходования ресурсов и предоставления помощи выделенных социальных группам. Дизайн программ, основанный на жестко определенных критериях, упрощает процедуры контроля, принятия решений, регламентирует объемы оказания помощи. В тоже время, несоответствии этим критериям вынуждает отказывать многим людям или, что нередко бывает в практике работы провайдеров, изыскивать возможности для оказания гражданам хотя бы первичной правовой помощи, а в некоторых случаях – находить способы довести дело человека до результата.

Ниже в таблице показаны плюсы и минусы формализации как принципа организации программ правовой помощи для граждан

¹⁶Из интервью со специалистом государственного юридического бюро. Самарская область. Самара. 2010 г.

Подход к дизайну программы правовой помощи	Формализация		Деформализация	
	+	-	+	-
Круг получателей помощи				
	предсказуемая клиентура	Жестко заданные конкретные группы помощи	Установлены критерии, которые лежат в оценке ситуации клиента	Трудоемкость работы по формированию критериев
		Не поддается оперативной коррекции	Критерии могут быть изменены в соответствии с изменением запроса со стороны общества	Постоянная работа по оценке изменений в обществе и коррекции критериев
		Автоматический отсев клиентов, которые не соответствуют формальным критериям	Максимальный охват программой нуждающихся в помощи клиентов	Рост числа обращений – повышение расходов
Процедуры проверки права на получение бесплатной помощи				
	Простой алгоритм проверки – экономия ресурсов провайдера	Максимально формализован	При проверке используются гибкие критерии оценки	Сложный и трудоемкий процесс проверки – требуются отдельные ресурсы провайдера для проведения оценки
	Краткие и обоснованные утвержденными правилами отказы	Риск роста недовольства из-за отказов только по формальным причинам	Развернутые и мотивированные отказы в предоставлении помощи	Риск произвольных необоснованных отказов Риск большего числа недовольных, которые не согласятся или не поймут причины отказа
		Жесткие ограничения на возможность оказывать помощь в исключительном порядке		Требуются отдельные ресурсы провайдера для оценки обращений и подготовке решений или отказов о предоставлении помощи обратившемуся

Подход к дизайну программы правовой помощи	Формализация		Деформализация	
	+	-		+
Контроль за деятельностью провайдера субсидируемой правовой помощи				
	Упрощение процедур проверки деятельности провайдера	Ограничения контроля за деятельностью, которая выпадает из официального документооборота	Документы отражают объем и содержание оказанной помощи	Усложнение механизмов контроля
		Искажение реальной картины работы провайдера (объема оказываемой помощи)	Соответствие реальной картины работы провайдера документообороту	Высокая стоимость механизмов контроля
Объем и содержание правовой помощи				
	Типичные дела способствуют установлению четкого функционала среди провайдеров Отработка практики	Риски снижения квалификации из-за рутинизации работы	Постоянное изменение содержания проблем	Усложнение механизмов выделения специализации внутри программы
	Оперативное наращивание экспертизы	Запрет на производство по делам, не подпадающим в утвержденные категории и связанное с этим риски расходования ресурсов (дела неверной категории)	Повышенные требования к провайдерам к постоянной профессионализации и наращиванию экспертизы	Удорожание процессов оказания правовой помощи