

**Потребности в юридической помощи и препятствия в ее получении:
что следует учитывать при организации программ бесплатной юридической помощи**

Составитель обзора – Шепелева Ольга, юрист Института «Право общественных интересов» (PILnet)

Закон от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Закон «О бесплатной юридической помощи») возложил на органы власти субъектов федерации обязанности по организации и финансированию программ бесплатной юридической помощи. Будущая эффективность таких программ во многом зависит от того, насколько они будут отвечать потребностям граждан в доступе к юридическим услугам. Если эти потребности не будут учтены, программы бесплатной помощи не смогут достигнуть целей, заявленных в Законе «О бесплатной юридической помощи», т.е. создать условия для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечить доступ к правосудию.

Потребности граждан должны, в частности, учитываться при:

- определении круга получателей юридических услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств;
- определении случаев, в которых оказываются оплачиваемые за счет бюджетных средств юридические услуги;
- определении порядка проверки права на получение юридических услуг за счет бюджетных средств;
- доведения до граждан информации о праве на получение юридических услуг за счет бюджетных средств.

Все эти вопросы должны решаться органами власти субъектов федерации при разработке нормативных актов, определяющих порядок работы государственной системы бесплатной юридической помощи на подведомственной территории. Следует отметить, что Закон «О бесплатной юридической помощи» предоставляет органам власти субъектов федерации необходимые для этого полномочия.

Хотя Закон «О бесплатной юридической помощи» установил минимальные гарантии права на получение бесплатных юридических услуг, установив категории получателей помощи и случаи ее предоставления, он дает органам власти субъектов федерации право самостоятельно

расширять эти гарантии. Это может быть сделано как за счет расширения категорий граждан, имеющих право на получение юридических услуг за счет бюджетных средств, так и за счет расширения случаев, в которых такая помощь может быть оказана. Закон наделяет органы власти субъектов федерации правом определять порядок принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Исходя из положений Закона «О бесплатной юридической помощи», к компетенции органов власти субъектов федерации также относится определение порядка проверки и удостоверения права на получение юридических услуг за счет бюджетных средств. Кроме того, закон налагает на орган власти субъектов федерации обязанности по правовому информированию населения, в том числе – информированию о праве на получение бесплатной юридической помощи.

Институт «Право общественных интересов» (PILnet) в 2010-2011 гг. провел в двух регионах России – Самарской и Свердловской областях – комплексное социологическое исследование¹. В Самарской области исследование проводилось так называемыми качественными методами. Оно включало с себя серию глубинных интервью с людьми, обращавшимися за бесплатными юридическими услугами, а также серию экспертных интервью со специалистами, оказывающими юридические услуги за счет бюджетных средств, или участвующих в управлении программами бесплатной юридической помощи². В Свердловской области помимо качественного исследования, был проведен массовый опрос населения. Данные исследования позволяют составить представление о потребностях граждан в юридической помощи и препятствиях в доступе к ней. Некоторые выводы исследования представлены в настоящем обзоре применительно к задачам, стоящим перед органами власти субъектов федерации в связи с созданием программ бесплатной юридической помощи.

Потребности в юридической помощи

Объем спроса на юридические услуги и правовую информацию

Профессиональная юридическая помощь – инструмент, который помогает решать различные жизненные проблемы цивилизованным правовым путем.

Исходя из данных массового опроса, проведенного в городах Свердловской области, 31% – то есть, примерно треть – городских жителей в течение последних двух лет сталкивались с серьезными проблемами, которые могли бы потребовать обращения к правовым механизмам. Чаще других с такими проблемами сталкиваются представители наиболее обеспеченных слоев населения и наиболее бедные граждане. Среди людей, указавших, что доходов их семьи не хватает даже на продукты питания, доля столкнувшихся с серьезными проблемами равна 45%.

¹ Исследование проводилось при финансовой поддержке Программы социальных трансформаций в Центральной и Восточной Европе («Матра») Министерства иностранных дел Нидерландов

² Интервью брались у адвокатов, юристов государственного юридического бюро, представителей государственных органов.

Эти данные позволяют составить некоторое представление о числе граждан, которые могут стать клиентами программ бесплатной юридической помощи. Однако следует учитывать, что доля людей, считающих, что они оказались в сложной жизненной ситуации, заметно больше среди тех, кто знает, где получить юридическую помощь. Можно предположить, что, информированность влияет на способность людей вовремя распознавать проблемы, требующие правового решения.

Данные опроса опровергают распространенные стереотипы о пассивности и правовом нигилизме населения: подавляющее большинство людей, столкнувшихся с проблемой, прилагали усилия для ее решения и искали возможности получить юридический совет, разобраться, как законно и правильно действовать в трудной ситуации. Однако лишь 30% привлекают к решению своей проблемы профессионального юриста. Значительная доля людей пытается действовать самостоятельно, получая информацию о способах решения своей проблемы из различных источников, включая знакомых и родственников, государственные и муниципальные органы, средства массовой информации и интернет. Роль последнего как источника информации о способах решения проблем достаточно велика.

Самостоятельность граждан и их готовность искать правовую информацию – благоприятная почва для развития программ правового информирования. Впрочем, необходимо оговориться, что абстрактная правовая информация вряд ли будет востребована. Результаты исследования позволяют утверждать, люди ищут не общие сведения о правах и средствах их защиты, а информацию о способах и алгоритмах действия в конкретных ситуациях. То есть, действительно востребованными могут оказаться программы, аналогичные т.н. программам «правовой самопомощи», которые в последние годы развиваются в США и ряде европейских стран.

Также важно понимать, что готовность граждан к решению проблем самостоятельно, без поддержки юриста, не следует переоценивать. Массовый опрос жителей городов Свердловской области показал распространенность стереотипного взгляда на услуги юриста как на роскошь, недоступную подавляющему большинству граждан. Именно поэтому многие люди, оказавшиеся в сложной ситуации, не рассматривают обращение к юристу в качестве доступного для них способа справиться с проблемами. Можно говорить о том, что запрос этих людей на профессиональную помощь юриста не осознан.

Что это означает для государственных программ бесплатной юридической помощи? Во-первых, надо понимать, что после создания региональной программы бесплатной юридической помощи далеко не все граждане, имеющие право на получение бесплатных услуг, сразу осознают появившуюся у них возможность и начнут ей пользоваться. Опыт эксперимента по созданию государственных юридических бюро и опыт организации региональных программ бесплатной юридической помощи показывает, что в начале их работы число людей, обращавшихся за помощью, было невелико. Однако количество клиентов увеличивалось по мере усвоения людьми информации о возможностях, предоставляемых государственными юридическими бюро и региональными программами бесплатной юридической помощи. Это обстоятельство необходимо учитывать как при оценке эффективности вновь создаваемых программ бесплатной юридической помощи, так и при планировании объема бюджетных расходов на их поддержание. Если в первый год работы программы число обратившихся за помощью было существенно меньше ожидаемого, не следует автоматически делать вывод о ее невостребованности и сокращать ее финансирование.

Во-вторых, любая государственная программа бесплатной юридической помощи должна включать в себя меры по формированию у своих потенциальных клиентов осознанного запроса на помощь юриста. В противном случае ее социальная эффективность будет невелика.

Круг проблем, в связи с которым требуется юридическая помощь

Спектр проблем, с которыми сталкиваются граждане, достаточно разнообразен. Это конфликты с соседями, страховыми компаниями (преимущественно в связи с взысканием страховых выплат после ДТП), банками, работодателями, раздел имущества между членами семьи, споры о детях, приобретение жилья, оформление недвижимого имущества, споры в связи с реализацией права на медицинскую помощь и пр. В числе лидеров проблемы, связанные с работой ЖКХ, качеством товаров и услуг, трудовыми отношениями, передачей имущества по наследству. Практически во всех городах Свердловской области, где проходил массовый опрос, люди соотносили свою проблему с указанными типами.

Вместе с тем, данные качественного исследования показывают, что круг проблем, которые серьезно беспокоят граждан и в связи с которыми им может потребоваться юридическая информация и помощь, не является раз и навсегда заданным. Напротив, он меняется в зависимости от различных факторов. Например, специалисты, занимающиеся оказанием бесплатных юридических услуг, отметили, что с началом экономического кризиса к ним стали обращаться за помощью в урегулировании конфликтов по поводу выплаты банковских кредитов, хотя ранее таких обращений не было. Отмечались и обратные случаи. Например, после изменения практики работы территориального подразделения Службы государственной регистрации, кадастра и картографии, прекратились обращения жителей данной территории за бесплатной юридической помощью в связи с регистрацией имущества.

Постоянное изменение типов проблем, для решения которых гражданам требуются услуги юриста, означает, что любой нормативно установленный перечень случаев, в которых оказывается бесплатная юридическая помощь, будет достаточно быстро устаревать. А из-за этого, в свою очередь, будет падать социальная эффективность программы бесплатной юридической помощи, поскольку предоставляемые ею услуги перестанут быть актуальными. Избежать этой ситуации можно двумя способами. Первый – не устанавливать закрытого перечня случаев оказания юридической помощи за счет бюджетных средств. Такой подход, в частности, был использован в Положении об оказании бесплатной юридической помощи Государственным юридическим бюро, утвержденном Постановлением Правительства РФ Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 1029, а также в ряде созданных до 2011 г. региональных программах бесплатной юридической помощи. Второй вариант – регулярно, не реже чем раз в два-три года, проводить исследование потребностей населения в юридических услугах и на основании результатов исследования вносить изменения в нормативные акты, устанавливающие перечень случаев, в которых оказывается бесплатная юридическая помощь.

Организаторам государственных программ бесплатной юридической помощи необходимо также понимать специфику восприятия гражданами проблем, требующих правового решения. Данные массового опроса, равно как и результаты качественного исследования, показывают, что далеко не все люди способны описать свою проблему в юридических терминах, а те, кто делает это – не во всех случаях дают своей ситуации корректное правовое определение. Во-первых,

граждане, не являющиеся профессиональными юристами, не владеют знаниями, позволяющими дать верную юридическую квалификацию своей ситуации. Во-вторых, как следует из данных исследования, граждане склонны фокусироваться не на причинах возникшей у них проблемы, а на ее негативных последствиях – именно эти последствия составляют предмет их переживаний. Например, некоторые участники массового опроса отнесли сложности с получением страховых выплат после автомобильной аварии к разряду «семейных» проблем, видимо, имея в виду, что неполучение выплат и сам факт аварии сказывается на отношениях в семье.

По этой причине при формулировании оснований для получения права на юридические услуги в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи желательно избегать использования сложных перечней случаев, в которых эти услуги могут оказываться. Значительная часть граждан не сможет соотнести свою ситуацию с этим списком и верно определить, имеют ли они право на получение помощи. Бремя выяснения, относится ли ситуация конкретного гражданина к случаям, в которых оказывается бесплатная юридическая помощь, неизбежно ляжет на юристов, работающих в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Изучение работы государственных юридических бюро показало, что юристам нередко приходится тратить много времени на выяснение сути проблемы обратившегося за помощью человека. Пока бюро действовали по старым правилам, не ограничивающим случаи оказания бесплатной юридической помощи, это время тратилось не зря. Клиенту, относящемуся к числу лиц, имеющих право на получение помощи, после выяснения существа его проблемы оказывались необходимые юридические услуги. Введение дополнительного условия в виде соответствия проблемы, с которой обратился гражданин, перечню случаев оказания помощи, приведет к тому, что по целому ряду обращений это время будет тратиться в пустую, так как после выяснения существа дела обратившемуся будут отказывать в помощи. С точки зрения эффективности бюджетных расходов, такое использование рабочего времени сотрудников государственных юридических бюро представляется неверным.

Основные препятствия в доступе к юридическим услугам

Программы бесплатной юридической помощи призваны создать условия для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечить доступ к правосудию. Для достижения этих целей при создании нормативных и организационных основ программ бесплатной юридической помощи необходимо учитывать факторы, затрудняющие доступ граждан к юридическим услугам и в целом – к решению возникающих проблем при помощи правовых инструментов.

Эти факторы разнообразны. Среди них следует особо отметить недостаток информации о правовых способах решения жизненных проблем и о возможности получения юридических услуг, а также нехватку средств для оплаты услуг юристов. Применительно к программам бесплатной юридической помощи следует также назвать такое специфическое препятствие как сложности с доказыванием права на получение бесплатных услуг.

Недостаток информации

В рамках массового опроса жителей городов Свердловской области было установлено, что 13 % граждан, столкнувшихся со значимой жизненной проблемой, отказались от ее решения, несмотря на то, что такой отказ грозил серьезными последствиями.

В качестве основных причин для отказа от решения проблемы респонденты указывали неуверенность в возможности решить проблему, непонимание способов решения и в целом, нехватку информации. Необходимо отметить, что люди, которые отказались от решения своей проблемы, также демонстрировали слабую осведомленность о том, как получить юридическую помощь.

То есть, отсутствие адекватного представления о возможностях получить профессиональную помощь юриста влияет на оценку людьми возможностей решить жизненные проблемы правовыми способами и. Массовый опрос показывает, что люди имеют слабое представление о возможностях получить юридическую помощь. Они не ориентируются на рынке юридических услуг и оперируют стереотипными представлениями об их недоступности, хотя на практике стоимость этих услуг сопоставима с возможностями значительного числа людей. Рынок юридических услуг существует как бы автономно от общества, в котором он сформировался. Информирование со стороны юридического сообщества недостаточно для того, чтобы люди усвоили эту информацию и могли к ней обращаться при необходимости. А маркетинг юридических услуг не работает на то, чтобы сформировать у людей представление о том, что юридические услуги имеют к ним отношение, доступны для них и удобны в использовании.

Вероятно, маркетинг платных юридических услуг не относится к задачам государственных органов и создаваемых ими программ бесплатной юридической помощи. Вместе с тем, граждане не имеют адекватного представления и о возможностях получения юридической помощи бесплатно. Об этом свидетельствуют данные массового опроса жителей городов Свердловской области. Каждый пятый респондент из числа тех, кто получал юридические услуги бесплатно, не помнит, куда конкретно он обращался за бесплатной помощью. Можно сделать вывод, что в городах Свердловской области провайдеры юридических услуг плохо различимы и нечетко позиционированы, из-за чего люди не имеют ясного представления, к кому именно они обращались. Иными словами, бесплатные юридические услуги тоже нуждаются в своего рода социальном маркетинге.

Финансовые ограничения

Если рассматривать финансовые ограничения, то на примере Свердловской области видно, что 53% граждан готовы оплачивать услуги юриста по расценкам, существующим на рынке. Для остальных 47% юридические услуги слишком дороги.

Как уже было сказано, часть граждан пытается решить свои проблемы, не прибегая к услугам профессиональных юристов. Вместе с тем, среди респондентов, отказавшихся от разрешения правовой проблемы, 15% сделали это именно из-за недостатка средств, в первую очередь на оплату юридических услуг. Больше всего отказавшихся от решения проблем среди тех, кто очень беден: не хватает средств на покупку еды и одежды 36% отказавшихся. Вместе с тем, в эту группу попадают не только самые бедные. Те, кому денег хватает на продукты и одежду, но сложно купить вещи длительного пользования, также вынуждены отказываться от решения

правовых проблем по финансовым причинам. Отметим, что это одна из наиболее многочисленных и типичных групп в России.

Представляется, что программы бесплатной юридической помощи должны охватывать не только живущих за чертой бедности. В связи с этим необходимо отметить, что в ряде регионов, в частности – в Нижегородской области и Санкт-Петербурге – право на получение бесплатной юридической помощи было предоставлено не только малоимущим, но и лицам, чей доход не превышает двукратного размера прожиточного минимума или равен ему.

Исходя из результатов массового опроса жителей городов Свердловской области, многие из тех, для кого покупка юридических услуг на рынке сейчас слишком дорога, готовы оплачивать от 10 до 50% стоимости юридической помощи. То есть, государственные гарантии доступа к юридической помощи могли быть распространены на большее число граждан за счет разделения расходов на юридическую помощь между государством и гражданином.

Сложности с доказыванием права на получение бесплатных услуг

Для получения бесплатных юридических услуг в рамках эксперимента по созданию государственных юридических бюро, а также в рамках региональных программ бесплатной юридической помощи, обращающийся должен подтвердить принадлежность к категории лиц, имеющих право на получение помощи. Качественное исследование показало, что установленные процедуры подтверждения, особенно если речь идет о подтверждении статуса малоимущего, сами по себе могут стать серьезным препятствием в доступе к юридической помощи. Для представителей некоторых наиболее уязвимых социальных групп, это препятствие может оказаться непреодолимым.

В частности, для подтверждения права на получение помощи требуется удостоверение личности и регистрация по месту жительства. Люди, не имеющие их, например – выпускники детских домов, достигшие совершеннолетия дети лиц без гражданства, граждане, недавно освободившиеся из мест лишения свободы, – нередко не могут восстановить документы и оформить регистрацию без помощи юриста. Отсутствие документов препятствует трудоустройству и не дает заработать денег на оплату юридических услуг. Однако получить помощь в рамках государственных программ бесплатной юридической помощи они также не могут.

Представляется, что предполагаемый Законом «О бесплатной юридической помощи» экстренный порядок предоставления юридических услуг для лиц, находящихся в сложной жизненной ситуации, в первую очередь должен быть ориентирован именно на эту группу граждан. Целесообразно включить потребность в восстановлении документов, удостоверяющих личность, и регистрации по месту жительства в перечень критериев для принятия решения об оказании экстренной юридической помощи.

Граждане, имеющие удостоверение личности и регистрацию, также сталкиваются с проблемами при подтверждении права на бесплатную юридическую помощь, в частности – с трудностями при удостоверении статуса малоимущих. Во время исследования были выявлены следующие виды проблем со сбором необходимых для этого справок:

- отказ работодателя выдать работнику справку о размере заработной платы (эта проблема особенно актуальна в тех случаях, когда работник пытается получить бесплатную юридическую помощь для разрешения конфликта с работодателем);
- отказ муниципальных органов выдать справку о составе семьи (например, выдача справки может быть обусловлена требованием оплатить коммунальные услуги, на что у семьи нет средств);
- гражданин не может собрать справки о доходах членов семьи, так как один из родственников, зарегистрированных с ним в одном жилом помещении, перестал поддерживать контакты с семьей, а его местонахождение неизвестно;
- органы социального обеспечения при расчете размера доходов на каждого члена семьи, отказываются рассматривать в качестве членов семьи малолетних детей, фактически проживающих с матерью и находящихся на ее иждивении, но официально зарегистрированных в квартире, принадлежащей семье умершего мужа или мужа, брак с которым был расторгнут;

Желательно распространить возможность получения юридической помощи в экстренном порядке и на такого рода ситуации.