

УДК 347.921.8(575.2)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ОКАЗЫВАЕМОЙ АДВОКАТАМИ ГАРАНТИРОВАННОЙ ГОСУДАРСТВОМ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Аннотация: В настоящей статье исследуются вопросы организации оказания гарантированной государством юридической помощи населению. Система бесплатной юридической помощи в Кыргызской Республике в настоящее время находится на пути становления. В этой связи установление высокого качества такой помощи является приоритетной задачей государства.

Аннотация: Макалада калкка мамлекет тарабынан кепилдендирилген юридикалык жардамдарды көрсөтүүнү уюштуруудагы маселелер изилденет. Кыргыз Республикасында акысыз жардам көрсөтүү тутуму азыркы учурда калыптанууда. Буга байланыштуу жогорку сапаттагы мындай жардамды көрсөтүүнү калыптандыруу мамлекеттин приоритеттүү максаты болуп эсептелет.

Annotation: In the present article questions of the organization of rendering the legal aid guaranteed by the state to the population are investigated. The system of a free legal aid in the Kyrgyz Republic is on the way of formation now. In this regard quality establishment of such help is a priority problem of the state.

Ключевые слова: Адвокатура, бесплатная юридическая помощь, адвокат, гарантированная государством юридическая помощь, правовая защита, защита прав граждан, доступ к правосудию, правовая реформа.

Негизги сөздөр: Адвокатура, акысыз юридикалык жардам, адвокат, мамлекет тарабынан кепилдендирилген юридикалык жардам, укуктук коргоо, жарандардын укуктарын коргоо, сот адилеттуулугун алуу, укуктук реформа

Keywords: Advocacy, free legal aid, the lawyer, guaranteed a legal aid by the state, legal protection, protection of the rights of citizens, access to justice, legal reform.

Институт бесплатной юридической помощи является важнейшей составляющей адвокатской деятельности. Это напрямую связано с тем, что адвокатура является непосредственным участником реализации права граждан на квалифицированную юридическую помощь.

Адвокатура поддерживает определенный баланс в обществе и это очень важно, так как его отсутствие, по нашему мнению, неизбежно приведет к повсеместному нарушению прав и свобод граждан. «Адвокатура - это институт общества, который препятствует торжеству публичного интереса в ущерб частному. Благодаря ей достигается необходимый баланс, который гарантирует личность от необоснованного и незаконного ущемления ее прав и свобод и вместе с тем не подрывает общего блага, являющегося условием существования общества и государства»[1]

Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах:

Каждое участвующее в Пакте Государство обязуется:

a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются [2, п.3 ст.2].

Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

- право защищать себя лично или через выбранного им самим защитника;
- если он не имеет защитника, быть уведомленным о праве иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника [2, п.3 ст.14].

Конституция Кыргызской Республики также гласит:

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Государство обеспечивает развитие внесудебных и досудебных методов, форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

3. Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государства [3, ст.40].

Развивая положения Конституции Кыргызской Республики, в части 3 статьи 45 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики предусмотрено, что лица, имеющие право на получение юридической помощи за счет государства, обеспечиваются защитником в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Оплата труда адвоката, оказывающего юридическую помощь за счет государства, производится в соответствии с законодательством Кыргызской Республики [4].

Основным же нормативно-правовым актом регулирующим реализацию права граждан на получение юридической помощи это Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» № 227 от 17 июля 2009 года.

Основной целью данного Закона является гарантия прав граждан на доступ к правосудию и квалифицированной юридической помощи при отсутствии у них средств для защиты прав и интересов, путем создания эффективной системы управления и предоставления гарантированной государством юридической помощи.

Необходимо отметить, что с момента принятия указанного Закона прошло более пяти лет, в течение которых в ходе практической реализации положений, гарантирующих предоставление государством юридической помощи, были обнаружены некоторые недостатки, пробелы, несоответствия, а также предпосылки к дальнейшему расширению сферы действия данного Закона.

Так, в 2012 году Министерством юстиции Кыргызской Республики был проведен мониторинг о реализации гарантированной государством юридической помощи, итоги которого показали, что законодательно предусмотренные механизмы работают неэффективно.

В рамках мер по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике, определенных Конституцией и другими законами Кыргызской Республики, Указом Президента Кыргызской Республики от 8 августа 2013 года № 147 и решениями Совета по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики была образована экспертная рабочая группа по разработке проекта изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи»

Причиной к разработке данного законопроекта послужил ряд причин. Таких как отсутствие должной координации по гарантированной государством юридической помощи в регионах осуществляется на безвозмездной основе и представляет собой дополнительную неоплачиваемую функциональную обязанность; низкий уровень правовой грамотности населения препятствует эффективному использованию возможностей привлечения адвокатов по гарантированной государством юридической

помощи, особенно, на стадии рассмотрения уголовных дел в Верховном суде Кыргызской Республики; наблюдается неполный охват категорий населения Кыргызской Республики сферой действия указанного Закона, в частности, острым является вопрос с защитой прав иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев.

Низкий уровень качества работы адвокатов при оказании гарантированной государством юридической помощи отмечается клиентами, представителями правоохранительных органов, судов и самими адвокатами. К примеру, на основе исследования независимыми экспертами SIAR материалов 150 уголовных дел были сделаны следующие выводы о качестве работы адвокатов:

- адвокаты не принимают участия в проведении следствия (допрос свидетелей, очные ставки свидетелей, осмотры, обыски, следственные эксперименты, опознание лиц, опознание предметов и пр.), вследствие чего они не полностью используют возможности, предоставленные им статьей 48 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики;

- адвокаты без интереса, поверхностно и пассивно оказывают гарантированную государством юридическую помощь;

Из 16 рассмотренных уголовных дел, имеющих основания для возвращения на дополнительное расследование, только по 3 делам адвокаты направляли соответствующие ходатайства. Остальные дела направлялись на доследование по инициативе судей. Из 79 дел (52,7%), имеющих основания для применения более благоприятной квалификации инкриминируемого деяния, только 24 процента имеют соответствующие ходатайства адвокатов.

Опрос 200 заключенных в местах лишения свободы выявил следующие проблемы в работе адвокатов на этапе следствия и суда:

- преобладающее большинство опрошенных (69,1%) заявили о незаинтересованном отношении адвоката к их делу;

- 39 процентов респондентов указали, что их адвокат вообще не совершал никаких процессуальных действий;

- около трети респондентов указали, что адвокат не присутствовал на допросах; 50 процентов указали, что адвокат присутствовал только на некоторых допросах;

- подавляющее большинство участников опроса (77,1%) указали, что не виделись с адвокатом до слушания дела для обсуждения позиции защиты;

- 10,3 процента опрошенных вообще не видели назначенного им адвоката;

- только 11,3 процента опрошенных не отметили каких-либо недостатков в работе адвокатов[5].

Также одной из главных проблем оказания гарантированной государством юридической помощи, является отсутствие заинтересованности к такому виду деятельности, и оно обусловлено низкими тарифами оплаты труда адвокатов. Согласно утвержденных тарифов:

- за оказание юридической помощи при задержании подозреваемого в ночное время, праздничные и выходные дни - 800 (восемьсот) сомов;

- за оказание юридической помощи при задержании подозреваемого в дневное время - 400 (четыреста) сомов;

- за вступление адвоката в уголовное дело (до подтверждения статуса заявителя на предоставление гарантированной государством юридической помощи) - 1000 (одна тысяча) сомов;

- за оказание юридической помощи на стадии следствия - 1500 (одна тысяча пятьсот) сомов, в случае рассмотрения уголовного дела более 2 месяцев, с учетом продолжительности и сложности дела, за один последующий день участия по 198 (сто девяносто восемь) сомов, с учетом всех расходов;

- за оказание юридической помощи на стадии суда I инстанции - 1500 (одна тысяча пятьсот) сомов, в случае рассмотрения уголовного дела более одного месяца, с учетом продолжительности и сложности дела, за один последующий день участия по 198 (сто девяносто восемь) сомов;

- за оказание юридической помощи на стадии суда II инстанции 1500 (одна тысяча пятьсот) сомов, в случае рассмотрения уголовного дела более 2 раз, с учетом продолжительности и сложности дела, за один последующий день участия по 198 (сто девяносто восемь) сомов;

- за оказание юридической помощи на стадии надзорной инстанции 1000 (одна тысяча) сомов, с учетом изучения дела, когда адвокат не участвовал по делу.

Установленные тарифы включают все расходы адвоката (транспортные, командировочные и другие), связанные с оказанием правовой помощи[6].

По результатам исследования оплаты труда адвокатов, проведенного в рамках деятельности рабочей группы, были сделаны следующие выводы:

- оплата труда адвокатов не покрывает их дополнительные расходы, связанные с исполнением обязанностей (транспортные услуги, запросы информации, копирование, компьютерный набор и распечатка необходимых по делу документов, оплату услуг независимых экспертов, командировки и другие расходы по ведению дела).

При добросовестном предоставлении услуг адвокатами затраты адвоката могут существенно превышать предусмотренный государством размер оплаты труда адвоката за оказание ГГЮП. Зачастую именно это обстоятельство вынуждает адвоката ограничиваться в выборе средств защиты и неохотно браться за ведение таких дел.

Отсюда защита по делам, где юридическая помощь оказывается бесплатно, осуществляется не в полной мере и носит преимущественно формальный характер[5].

Также в ходе проведенного анализа было выявлено, что при назначении адвокатов по уголовным делам не в полной мере используются данные реестра адвокатов по гарантированной государством юридической помощи; отсутствует достаточное количество адвокатов по предоставлению гарантированной государством юридической помощи, особенно, в регионах страны; имеется слабый охват лицензированных адвокатов со стороны системы гарантированной государством юридической помощи.

Таким образом, необходимыми предпосылками к пересмотру действующего Закона Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» являются, с одной стороны, конституционно установленные гарантии квалифицированной юридической помощи при уголовном преследовании, а, другой стороны, отсутствие должной эффективной реализации мер по обеспечению такой помощи всем заинтересованным лицам.

Анализ законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» показал, в предлагаемом проекте была пересмотрена концептуальная основа нормативного акта, которая базируется на внедрении принципов государственной политики в сфере гарантированной государством юридической помощи и обеспечивается совокупностью организационно-правовых, социально-экономических, информационных, контрольных и иных мер, осуществляемых в целях реализации гарантии прав граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства на получение гарантированной государством юридической помощи.

Также была проведена обширная работа по конкретизации определений и терминов, направленная на их точное, единообразное изложение и дальнейшее практическое применение. В частности, Законом предлагается разделить гарантированную государством юридическую помощь на два вида: консультационно-правовую (информирование о правовой системе Кыргызской Республики, действующих нормативных актах, правах и обязанностях субъектов права, способах реализации и пользования правами в судебном и внесудебном порядке; консультирование по правовым вопросам; помощь в составлении документов правового характера; иные формы помощи, не подпадающие под определение квалифицированной юридической помощи) и квалифицированную юридическую «предоставление юридических консультаций, представительство и/или защита в сфере уголовного судопроизводства) помощь.

На наш взгляд данные изменения позволят систематизировать характер оказываемой адвокатами правовой помощи и повысить эффективность координации деятельности по предоставлению гарантированной государством юридической помощи.

Немаловажным новшеством является расширение круга лиц, имеющих право получить гарантированную государством юридическую помощь, что значительно увеличит степень социальной ориентированности и доступным в применении.

Также был расширена система органов и лиц, участвующих в оказании гарантированной государством юридической помощи. На наш взгляд это позволит значительно увеличить масштабы оказания юридической помощи, облегчить доступ к ней со стороны заинтересованных лиц, а также повысить степень ответственности органов государственной власти и представителей профессионального юридического сообщества.

Однако помимо изменений предлагаемых в законопроекте, имеются иные пути оптимизации механизма реализации гарантированной государством юридической помощи.

Одним из способов реформирования этого института можно рассматривать создание за счет государства специальных адвокатских образований, которые будут специализироваться исключительно на оказании бесплатной правовой помощи по типу офисов публичных защитников в Западной

Европе и США[7].

В США такие ведомства создаются местными органами власти: городским советом, муниципалитетом, мэрией, которые курируют деятельность ведомства, не вмешиваясь в его повседневную работу. Финансируемые из бюджета штата и/или муниципалитета публичные защитники могут получать и благотворительные пожертвования. Несмотря на государственное финансирование, такие корпорации от властей независимы. Сотрудники ведомств публичных защитников получают заработную плату, набираются в обычном порядке из числа допущенных к практике адвокатов, пожелавших работать в таком ведомстве и прошедших проверку квалификационных комиссий, создаваемых учредившим ведомство органом власти. Деятельность адвокатов, работающих в этих ведомствах, оплачивается государством. В ведомстве могут работать от одного до сотни адвокатов. Во многих таких ведомствах сотрудникам запрещено совмещение, чтобы их рабочее время было целиком посвящено защите малоимущих. Руководитель ведомства публичных защитников занимается выполнением повседневных административных задач, а также контролем над работой ведомства[8].

Таким образом, при введении адвокатских правозащитных центров в Кыргызстане адвокаты должны получать заработную плату, а не гонорары, посвящая свою деятельность участию в бесплатных категориях дел. С одной стороны, оплата труда адвокатов будет иметь в таких случаях ограниченный характер по сравнению с заработками адвокатов, занимающихся частной практикой. Однако для многих адвокатов работа в таких адвокатских организациях окажется более приемлемой, прежде всего, из-за отсутствия потребности в поиске клиента.

В финансировании и материально-техническом обеспечении таких адвокатских образований государство и адвокатура должны выступать в качестве партнеров: государство как гарант конституционных прав граждан, а адвокатура в связи с особым статусом, предоставленным ей государством, исходя из своего общественного предназначения.

Квалифицированная юридическая помощь положительно влияет на формирование правосознания и повышение правовой культуры населения, которые в настоящее время не в полной мере отвечают потребностям рыночной экономики, всесторонней демократизации общественных процес-сов[9]. Поэтому установление высокого качества оказываемой бесплатной юридической помощи позволит государству в полной мере выполнять задачу по обеспечению реализации конституционного права граждан на судебную защиту, а также будет способствовать формированию в нашей стране гражданского общества, одним из признаков которого является высокая правовая культура населения. Полагаем, для достижения указанных результатов необходимо выполнить следующие первоочередные задачи.

Прежде всего необходимо найти баланс, разумное сочетание государственных и негосударственных институтов, занимающихся вопросами предоставления бесплатной юридической помощи. Баланс в данном случае крайне необходим. Ведь возложить такую обязанность полностью на общественные институты - значит устранить контроль государства, что недопустимо, так как предоставление гарантированной юридической помощи является важнейшая социальной задачей любого государства. С другой стороны, одних лишь государственных институтов (таких как государственные юридические бюро) явно недостаточно для удовлетворения потребностей в юридической помощи всех заинтересованных лиц. К тому же по вопросам, касающимся споров с государством, трудно гарантировать объективность и непредвзятость сотрудников государственных институтов.

Государство должно поддерживать социальные инициативы по юридическому обслуживанию нуждающихся путем, например, установления налоговых льгот для соответствующих субъектов, пропаганды и публичного признания их заслуг перед обществом и государством.

Качество предоставляемой юридической помощи напрямую зависит от качества профессиональной подготовки юридических кадров, которое также нужно постоянно повышать.

Отсутствие компетентных и профессиональных кадров в целом разрушает идею квалифицированной юридической помощи и, кроме того, создает реальную угрозу нарушения прав, свобод и законных интересов граждан оказанием некачественных юридических услуг. В этой связи государству необходимо установить эффективный контроль в сфере образовательной деятельности.

Более того, развитие клинического образования также на наш взгляд является одним из направлений на пути к оказанию качественной гарантированной государством юридической помощи, поскольку те студенты, которые получили надлежащее клиническое образование, в дальнейшем смогут оказывать действительно квалифицированную юридическую помощь.

Юридические клиники представляют чрезвычайно ценный ресурс для системы бесплатной юридической помощи правительства, как это было продемонстрировано успехом юридических клиник по всему миру, в том числе в России - где они были полностью включены в государственную систему юридической помощи, - а также во многих других странах, в том числе Польше, Украине и Южной Африке. Каждая из этих стран, признавая двойственную природу преимущества юридической клиники в 1) создании критической практической составляющей в образовании студентов юридических факультетов и 2) предоставлении столь необходимой юридической помощи уязвимым группам населения, нуждающимся в помощи, приняла модель юридической клиники, и предприняли шаги для обеспечения стандартного качества услуг юридической клиники в предоставлении помощи и долгосрочной устойчивости [10].

А также, учитывая текущее состояние в Кыргызской Республике, в разгар широкомасштабных реформ в системе юридической помощи и уголовной защиты, рассмотрение роли юридических клиник является жизненно важным в диалоге по обеспечению государством юридической помощи своим гражданам [10].

На наш взгляд, данный вывод вполне обоснован, поскольку студенты-клиницисты помимо получения практических навыков, также могут выполнять роль субъектов способствующих реализации прав граждан на гарантированную государством юридическую помощь.

Таким образом, юридическая клиника вполне способна выполнять роль дополнительного института оказания гарантированной государством юридической помощи.

Необходимо отметить, что реализация права граждан на гарантированную государственную помощь связана также и с общей экономической ситуацией в стране. Чем ниже уровень жизни, тем более затруднен доступ граждан к правосудию и юридической помощи. Но даже в самых развитых странах не каждый может позволить себе оплатить защиту своих прав и интересов в суде, что в дальнейшем приводит к

проблеме доступа к правосудию. Поэтому, не только Кыргызстан, но и многие другие страны, ставят перед собой задачу законодательно обозначить и закрепить право граждан на получение гарантированной государством юридической помощи. Однако этого недостаточно, государство должно также разработать действенные механизмы для реализации данного права, а также иметь в наличии достаточные ресурсы.

Таким образом, установление надлежащего качества предоставляемой бесплатной юридической помощи для государства должно стать приоритетной задачей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ

ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Подольный Н.А., Волков В.М. Государственные юридические иллюзии // СПС Консультант-Плюс. Адвокатская практика. 2005. №4.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года).

3. Конституция Кыргызской Республики принятая референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (ст.40).

4. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 года №62.

5. Концепция по развитию системы гарантированной государством юридической помощи утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2005 года №457.

6. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года N 594 «Об утверждении тарифов оплаты труда адвокатов по оказанию гарантированной государством юридической помощи».

7. Соболева А. Бесплатная юридическая помощь: российская практика и стандарты Совета Европы // Российская юстиция, № 5, 2003 г.

8. Смоленский М.Б. Адвокатура в Российской Федерации. Спб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2003 г., С 234-236.

9. Банников Г.Н. Проблемы реализации прав граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект): Автореф. дис. к.ю.н. Саратов, 2006. С. 22 - 23.

10. Лиллиан Лэнгфорд, Отчет «Юридические клиники в Кыргызстане и система гарантированной государством юридической помощи», http://soros.kg/wp-content/uploads/2014/04/SorosFoundationKg_Legal-Clinics-and-SGLA_RUS.pdf