



ФИНАНСИРОВАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРАВА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ

Дмитрий СИРОШ,
соискатель

Киевского международного университета

Summary

In the article the questions of the legal adjusting of financing of free (state) legal (legal) aid are examined in the European states and states of post-soviet space, the continental system of right operates in which. With the purpose of exposure of general and distinctive lines in financing of the programs of grant a free legal aid and level of providing their state, legislative acts, regulative this sphere of government activity, are analyzed. On the basis of generalization of experience of foreign countries conclusions are done and outspoken suggestion in relation to the improvement of mechanisms of the domestic financing of important for any legal society institute of free legal help.

Key words: free legal aid, legal help, financing, budget, foreign countries.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования финансирования бесплатной (государственной) правовой (юридической) помощи в европейских государствах и государствах постсоветского пространства, в которых действует континентальная система права. С целью выявления общих и отличительных черт в финансировании программ предоставления бесплатной правовой помощи и уровня обеспечения их государством анализируются законодательные акты, регулирующие данную сферу государственной деятельности. На основании обобщения опыта зарубежных стран сделаны выводы и высказаны предложения относительно усовершенствования механизмов отечественного финансирования важного для любого правового общества института бесплатной юридической помощи.

Ключевые слова: бесплатная правовая помощь, юридическая помощь, финансирование, бюджет, зарубежные страны.

Постановка проблемы. Общеизвестным является тот факт, что освоения реальной действительности, современного периода, невозможно без овладения прошлым опытом и опытом других стран. Поэтому, кроме исторических аспектов развития того или иного правового института (категории), научные исследования касаются также сравнительной характеристики положений законодательных актов зарубежных стран в той или иной сфере. Не является исключением и бесплатная юридическая помощь как важнейший институт любого гражданского общества. Подходы к финансированию такого рода деятельности неоднозначны в различных странах, что вызывает научный интерес в их изучении. Сравнительные исследования выражают интегративную функцию правовой науки.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью теоретического и практического решения возникающих из-за динамического развития института правовой помощи новых задач. Достижение этих целей представляется невозможным без обращения к зарубежному опыту европейских стран, апробированному в течение длительного времени применения, согласованному с признанными международными актами; к достижениям

других постсоветских государств, которые, как и Украина, усовершенствуют свое законодательное поле.

Состояние исследования. В последнее время закономерной тенденцией для ученых и практиков является изучение зарубежного опыта, обычно, европейских образцов, в регулировании тех или других правовых вопросов, с целью выяснения возможностей гармонизации отраслевого законодательства в пределах стран одной правовой системы (в частности, континентальной). Зарубежному опыту (международному опыту) в сфере предоставления правовой помощи в том или ином аспекте уделено внимание в работах: Е.Ю. Бовы [1], В.К. Ботнева [2], А.И. Бугаренка [3], О.В. Пудовой [4], М.В. Стаматиной [5] и других ученых.

Целью и задачей статьи является обобщение европейского опыта и опыта постсоветских государств по вопросам финансирования бесплатной правовой помощи.

Изложение основного материала. Одним из средств, способных создать условия для реализации прав, свобод и законных интересов лица в государстве, которое признает человека, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность, высшей социальной ценностью, явля-

ется институт правовой помощи. Отталкиваясь от того, что каждый имеет право на правовую помощь (гарантированную государством возможность), безусловным субъектом правоотношений в этой сфере является государство. Именно государство несет ответственность за правовую защиту лиц, не имеющих возможности оплатить предоставляемую им юридическую помощь, как правовую услугу оплачиваемого характера. Поэтому вопросы финансирования правовой помощи представляются достаточно важными, тем более, учитывая повышенный интерес к ним во всех государствах.

Предоставление бесплатной правовой помощи – актуализированное направление во всех странах мира. Организация предоставления бесплатной правовой помощи за счет государственного бюджета юридических служб, финансируемых из государственного бюджета, в первую очередь определяется региональными условиями, среди которых юридические традиции, культура и местный бюджет. Любая демократическая страна заинтересована в создании действенной системы предоставления бесплатной правовой помощи преимущественно из двух причин: эффективная система бесплатной правовой помощи положительно влияет



на функционирование системы правосудия в государстве в целом; выполнение соответствующих международных обязательств. При этом следует заметить, что программы предоставления бесплатной правовой помощи в разных странах развиваются неравномерно. Например, в Нидерландах, Швеции, Финляндии эти программы появились достаточно давно и последнюю трансформацию прошли в начале 2000-х годов, поэтому в настоящее время они считаются наиболее усовершенствованными и динамическими; в Италии система бесплатной правовой помощи реформирована в 1990 году; значительные усилия в данном направлении сделаны Болгарией, Венгрией, Словенией, Словакией; в то же время, в таких странах как Польша, Чехия, Австрия, Хорватия эта система остается малоэффективной, контролируемой судебными органами [6].

Во всех странах развитие программы доступа к правосудию влекло осложнение и усовершенствование нормативно-правовой базы в сфере реализации права на бесплатную правовую помощь, форм и методов ее предоставления. Проведенный анализ подтверждает урегулирование вопросов предоставления бесплатной правовой помощи в Основном законе государства и/или в специальном законодательном акте, посвященном именно этой разновидности правовой помощи. Вместе с тем, остается нормативно-правовое закрепление вопросов, касающихся предоставления бесплатной правовой помощи, лишь в процессуальных кодексах или законах, регулирующих осуществление профессиональной (адвокатской) деятельности (Польша, Австрия, Чехия). Следовательно, практика государственного администрирования в сфере предоставления бесплатной правовой помощи успешно применяется в Бельгии, Дании, Израиле, Италии, Нидерландах, Германии, Португалии, Финляндии, Франции, Швеции, других европейских странах, и активно развивается в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы: Болгарии, Венгрии, Словении, Словакии и др. [7].

Общими чертами большинства стран, в которых предоставляется бесплатная правовая помощь за счет государства, в аспекте осуществления

финансирования такой помощи, можно определить: 1) функции управления бесплатной правовой помощью возлагаются на бюджетные органы, формирующиеся, обычно, при Министерстве юстиции (хотя встречаются и другие модели: например, в Словении действует профессиональная служба бесплатной юридической помощи, которая является частью судебной системы); 2) законодательное определение критериев предоставления бесплатной правовой помощи, с проверкой финансового (имущественного) положения лица, которому предоставляется помощь; 3) зависимость объема бесплатной правовой помощи от возможностей бюджета страны; 4) наделение правом на бесплатную правовую помощь физических лиц (в некоторых случаях – юридических лиц (Франция, Италия); 5) действие принципа «высокое качество предоставленной юридической помощи требует высокого уровня финансирования».

Важным для прогнозов финансирования бесплатной правовой помощи в государстве является критерий определения лиц, нуждающихся в ней. В этом направлении обнаружено несколько подходов: 1) лица разделяются на две категории: те, которые имеют право на правовую помощь за счет бюджетных средств, и те, которые не имеют такого права (например, в Италии, Ирландии); при этом данный вопрос определяется зависимостью дохода лица от прожиточного минимума (например, в Словакии меньше или равняется 1,4 прожиточного минимума) или от фиксированной абсолютной цифры (например, в Италии при годовом доходе менее 10 тыс. евро); 2) на бесплатную правовую помощь имеют право претендовать не только малообеспеченные граждане, но и те, чей уровень доходов приближен к среднему: часть средств компенсирует государство, а часть – само лицо: чем больший доход, тем меньший объем государственной помощи (Германия, Швеция, Франция, Бельгия, Нидерланды). Например, по французскому закону, если месячный доход менее 890 евро, то осуществляется 100% оплата правовых услуг государством, при доходе до 926 евро компенсируется 85%, а при 1400 евро дохода – помощь не предоставляется; в Швеции использован уже не месячный, а годовой доход и обязанность вносить минималь-

ный взнос относительно компенсации расходов на правовую помощь: при 50 тыс. крон лицо платит 2% от общей стоимости правовых услуг, больше 260 тыс. – 100% (аналогичный подход использован в Нидерландах и Финляндии). В Германии, в отличие от других стран, верхний предел доходов лица не установлен. То есть теоретически лицо с любым доходом имеет право обратиться к программе государственной правовой помощи; 3) осуществляется индивидуализируемая оценка имущественного положения конкретного лица, которое претендует на получение бесплатной правовой помощи: доходы и расходы соотносятся с приблизительной стоимостью необходимых для лица правовых услуг (Австрия, Польша, Словения, Хорватия).

Характерной особенностью европейских стран является достаточно высокий уровень государственного обеспечения финансирования бесплатной правовой помощи. Например, в Израиле годовой бюджет на бесплатную правовую помощь составляет 40 млн. евро (3,8 евро на душу населения, на общественных защитников – 2,8 евро); годовой бюджет Нидерландов на указанные цели – 24 млн. евро (1,4 евро на душу населения, не учитывая грантов, субсидируемых государством); в Финляндии – 3,6 евро на душу населения (в одном только Хельсинки годовой бюджет на правовую помощь составляет 2 млн. евро), что свидетельствует о повышенном внимании государства к этому виду деятельности.

Касаемо постсоветских государств отмечается следующее. В Конституциях Азербайджана, Белоруссии, Армении, Казахстана, Российской Федерации и Украины закреплено право на предоставление бесплатной правовой помощи: а) за счет государства (Азербайджан, ст. 61; Казахстан, ст. 13); б) за счет государственных средств (Армения, ст. 20; Беларусь, ст. 62); в) бесплатно в случаях, предусмотренных законом (Российская Федерация, ст. 48); г) безвозмездно в случаях, предусмотренных законом (Украина, ст. 59). Следовательно, в Конституциях указанных государств используются разные терминологические обороты, и изложение таких положений предусматривает урегулирование вопросов предоставления бесплатной правовой помощи, в частности, и ее финансирование, специ-



альными нормативно правовыми актами (законами). Вместе с тем, не все перечисленные государства имеют такие законы (например, в Белоруссии предоставление бесплатной помощи регулируется Законом «Об адвокатуре», аналогично в Армении – Закон «Об адвокатской деятельности»). Специальные законы относительно бесплатной юридической (правовой) помощи приняты в течение последних лет: в Украине – в 2011 г., в Российской Федерации – в 2011 г., в Казахстане – в 2013 г. В Азербайджане разработан проект закона относительно бесплатной правовой помощи (в 2103 г.).

В других странах (Молдова, Грузия, Таджикистан, Узбекистан, Киргизия, Туркменистан, Латвия, Литва, Эстония) непосредственно право на бесплатную правовую помощь не имеет конституционного закрепления. Но вопрос предоставления такой помощи, обычно, урегулирован или в Законе «Об адвокатуре» (об адвокатской деятельности) (Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан), или в отдельном специальном законодательном акте (Закон Молдовы «О юридической помощи, гарантированной государством», аналогичный закон Киргизии, Закон Латвийской Республики «О юридической помощи, обеспечиваемой государством», Закон Эстонии «О государственной юридической помощи», Закон Литовской Республики «О юридической помощи, гарантированной государством»), или в общем законодательном акте, посвященном юридической помощи (Закон Грузии «О юридической помощи»).

Неоднозначны и определенные постсоветскими государствами подходы к финансированию бесплатной правовой помощи. При гарантировании государством оплаты труда лиц, оказывающих такую помощь, финансирование осуществляется, обычно, за счет государственного и местного бюджета, иногда – лишь государственного бюджета (Киргизия, ст. 2 Закона «О юридической помощи, гарантированной государством», Эстония, ст. 30 Закона, «О государственной юридической помощи»). Но, кое-где отсутствует самостоятельный бюджет для оплаты правовой помощи: например, в Таджикистане, Туркменистане, Белоруссии.

Исследовав годовые бюджетные расходы на бесплатную правовую по-

мощь в постсоветских странах, можно представить такой уровень распределения расходов на душу населения (в конвертации к евро): страны Балтии – 0,2, Россия – 0,17, Молдова – 0,15, Украина – 0,12, Армения – 0,1, Грузия, Киргизия, Казахстан, – 0,05, Узбекистан, Азербайджан – 0,02. Следовательно, больше всего средств на обеспечение бесплатной правовой помощи выделяется из государственных бюджетов стран Балтии (хотя эти показатели являются ниже от показателей других европейских стран), а менее всего – в Азербайджане и Узбекистане.

Но, если считаться с тем, что обеспечение предоставления бесплатной правовой помощи в отмеченных странах лишь начинает развиваться, то есть надежда относительно повышения уровня ее бюджетного обеспечения. Ведь, например, в постсоциалистических странах, которые начали этот процесс значительно раньше (Болгария, Венгрия, Словения), сумма средств в государственном бюджете из 0,1–0,25 евро в 2003–2004 гг. сегодня повысилась до 0,4–0,5 евро.

Также следует отметить, что бесплатная правовая помощь может осуществляться юристами неправительственных организаций при финансовой поддержке международных организаций: например, в Таджикистане достаточно активной является деятельность Республиканского Бюро по правам человека и соблюдению законности, Центра по правам человека, Лиги женщин-юристов; в Грузии, кроме средств государственного бюджета, к источникам финансирования Службы предоставления юридической помощи отнесено пожертвование и гранты (ст. 22 Закона «О юридической помощи»); в Литве юридическая помощь, которая предоставляется общественными учреждениями, финансируется за счет этих учреждений. Средствами международных доноров в сфере предоставления бесплатной правовой помощи пользуются и в Молдове, благотворительными взносами – в Нидерландах, России и Венгрии, грантами (в частности, органам местного самоуправления) – в Нидерландах, Франции и России. Кроме того, предоставление бесплатной правовой помощи может осуществляться на общественных началах, без финансирования (напри-

мер, юридическими клиниками, хотя определенные денежные затраты для их деятельности все же необходимы). Следовательно, стопроцентное финансирование потребностей бесплатной правовой помощи государством не существует.

Выводы. Таким образом, констатируется отсутствие в странах континентальной системы права единых подходов к предоставлению бесплатной правовой помощи и ее финансированию, хотя и можно выделить типичные концепты интерпретации объема функций публичной власти в части гарантирования и предоставления такой помощи. Бесплатная правовая помощь не является абсолютной во всех странах (например, в Венгрии, Литве, Словении после признания лица приговором суда виновным на него может возлагаться обязанность возместить государству судебные расходы, в частности, и гонорар адвоката).

Процесс финансирования бесплатной правовой помощи в зарубежных странах есть двух видов: 1) целеустремленным – путем покрытия расходов на юристов и адвокатов малообеспеченных слоев населения (Австрия, Польша, Хорватия) и 2) централизованным – создание системы государственных органов и их финансирования (полностью или частично) за счет субсидий (Бельгия, Молдова, Нидерланды, Германия и большинство стран). Обычно, государства определяют своей обязанностью оплату правовой помощи определенным категориям лиц, в определенных категориях юридических дел или снижают тарифы на ее получение, тем самым создавая специальные системы субсидируемой правовой помощи, в пределах которой образуются специальные органы управления этой системой, тесно связанные с государством, но формально независимые.

Кроме того, существуют разные подходы к категориям дел, по которым предоставляется бесплатная правовая помощь: а) лишь уголовные дела (Киргизия, Узбекистан); б) лишь гражданские дела (Германия, Венгрия, Израиль (помощь в уголовных делах базируется на других требованиях (принципе обязательности)); в) гражданские (или отдельные разновидности гражданских, хозяйственных дел), криминальные, административные дела (Грузия, Лит-



ва, Эстония, Нидерланды, Польша, Венгрия, Франция и др.). При этом, Литва признается первой страной, которая разработала всестороннюю юридическую базу для предоставления бесплатной правовой помощи в уголовных, гражданских и административных делах [4, с. 11].

Также отсутствует единодушие относительно определения субъектов получения такой помощи: лишь граждане той или иной страны (Украина, Российская Федерация (в исключительных случаях – иностранцы и лица без гражданства), Киргизия), любые физические лица (Литва, Финляндия и другие страны ЕС), некоторые юридические лица, – некоммерческие организации (Италия, Франция) и моделей ее предоставления. По-разному определены критерии признания за лицом права на получение бесплатной правовой помощи: социально незащищенные лица, малообеспеченные и социально нуждающиеся слои населения, имущественное положение и годовой доход, совокупный доход семьи. Существует возможность получения бесплатной правовой помощи, как в государственной, так и негосударственной системах такой помощи (большинство стран).

Проблемы надлежащего финансирования правовой помощи существуют почти во всех странах Центральной и Восточной Европы и постсоветских странах. Обычно, финансирование осуществляется за счет государственного (федерального) и местных (муниципальных) бюджетов, бюджета Министерства юстиции (чаще всего ответственного за предоставление бесплатной правовой помощи), частично за счет клиентов, за счет грантов, средств международных доноров, благотворительных взносов. В отдельных странах существует предоставление бесплатной правовой помощи на общественных началах. По сравнению со странами Западной и Северной Европы большинству государств Восточной и Южной Европы, а также государствам постсоветского пространства, находящимся в Азии, требуется поиск эффективных и действующих механизмов финансирования, бюджетного обеспечения важного для любого демократического государства института правовой помощи, наиболее полно обеспечивающего защиту прав, свобод,

законных интересов граждан и доступ к правосудию, безусловно, с учетом передовых достижений зарубежной практики.

Список использованной литературы:

1. Бова Є. Ю. Організація безкоштовної правової допомоги в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура, адвокатура» / Є. Ю. Бова. – К. : Акад. адвокат. України, 2009. – 20 с.

2. Ботнев В. К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционно-правовая гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : автореф. дис. на соиск. научн. степени докт. юрид. наук : спец. : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. К. Ботнев. – М., 2013. – 42 с.

3. Бугаренко А. И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам юридической помощи адвокатами : автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук : спец.: 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности» / А. И. Бугаренко. – М., 2010. – 28 с.

4. Пудова О. В. Бюджетное обеспечение деятельности адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи : автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук : спец. : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / О. В. Пудова. – М., 2011. – 28 с.

5. Стаматіна М. В. Організація діяльності щодо реалізації права громадян на безоплатну правову допомогу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. В. Стаматіна. – Х. : ХНУВС, 2012. – 20 с.

6. Международный опыт в сфере оказания бесплатной юридической помощи : PublicInterestLawInstitute : [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.moaur.ru.

7. Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Сборник материалов и докумен-

тов / Ред. Резниченко Л. – Будапешт, 2004. – 754 с.

8. Законодательство стран Балтии в сфере обеспечения правовой помощи : [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.balt.law.

9. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ : [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.consultant.ru.

10. О гарантированной государством юридической помощи : Закон Республики Казахстан от 3 июля 2013 г. № 122 –V : [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://online.zakon.kz.

11. О юридической помощи, гарантированной государством : Закон Кыргызской Республики 17 июля 2009 г. № 227 : [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://minjust.gov.kg.

12. О юридической помощи, гарантируемой государством : Закон Республики Молдова от 26 июля 2007 г. № 198-XVI : [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://base.spinform.ru.

13. О государственном бюджете на 2014 год : Закон Республики Молдова от 23 декабря 2013 года № 339 : [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://base.spinform.ru.

14. Про Державний бюджет України : Закон України від 16.01.2014 № 719-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 9. – Ст. 93.

15. О Федеральном бюджете на 2014 года на плановый период 2015 и 2016 годов : Закон Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ : [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.consultant.ru.