

Лукаш Боярки

**Доступ к бесплатной правовой
помощи в Польше
Отчет по мониторингу**



ХЕЛЬСИНКСКИЙ ФОНД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

ВАРШАВА, 2003 г.

Отчет опубликован в рамках проекта:
«Содействие доступу к правосудию в странах Центральной
и Восточной Европы»
(*Promoting Acces to Justice in Central and Eastern Europe*)

Проект был совместным начинанием четырех организаций:
Хельсинкский Фонд по Правам Человека (Варшава)
Международный центр защиты прав человека ИНТЕРАЙТС (Лондон)
Инициатива «Право общественных интересов», Будапештский
правовой центр Колумбийского университета (PILI)
Болгарский Хельсинкский Комитет (София)

Проект финансируют:
Европейский Союз, программа *European Initiative for Democracy
and Human Rights*
и
Constitutional & Legal Policy Institute (COLPI), Будапешт; в настоящее
время действует как Open Society Institute Justice Initiative

Рецензенты:
Марек Новицки, Анджей Жеплиньски
Редакционная обработка и корректирование:
Агнешка Боярска, Ленур Керимов
© Хельсинкский Фонд по Правам Человека

ISBN 83 - 87300 - 66 - 7

NADHI

Содержание

СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ.....	5
ВСТУПЛЕНИЕ	7
РЕЗЮМЕ	9
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	12
СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ.....	18
ЧАСТЬ I. ИНФОРМАЦИЯ О ПРОГРАММЕ.....	27
I.1. Предпринятые действия.....	29
I.2. Первые шаги на пути к реформе.....	33
I.3. Стенограмма «Форума правовой помощи»	35
ЧАСТЬ II. АНАЛИЗ ДОСТУПНЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ.....	41
II.1. Расходы органов правосудия на бесплатную правовую помощь.....	46
II.1.1. Выводы.....	51
II.2. Количество дел, для ведения которых была предоставлена правовая помощь по назначению.....	53
II.3. Загруженность судов и число подсудимых в уголовных процессах.....	56
II.4. Численность адвокатов и юрисконсульты.....	60
II.5. Загруженность судов и численность адвокатов и юрисконсульты	63
II.6. Доступ к юридическим профессиям	64
II.6.1. Доступность юридических профессий – аргументы сторон	68
II.6.2. Доступ к профессии юрисконсульта	72
II.6.3. Новые регламенты	72
II.6.4. Необходимость перемен	74
II.7. Стенограмма «Форума правовой помощи»	76
ЧАСТЬ III. ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В ОЦЕНКЕ АДВОКАТОВ И ЮРИДИЧЕСКИХ КОНСУЛЬТАНТОВ.....	83
III.1. Загруженность делами по назначению.....	84
III.2. Вознаграждение за ведение дел ex officio	84
III.3. Процедура назначения на ведение дел ex officio	86
III.4. Оценка качества работы в делах ex officio	87
III.5. Мнения и предложения, высказанные адвокатами и юрисконсультами	87
III.5.1. Предложения, касающиеся права	87
III.5.2. Критика существующей практики.....	88
III.6. Выводы	89
III.7. Стенограмма «Форума правовой помощи»	93

ЧАСТЬ IV. ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ В УГОЛОВНЫХ ДЕЛАХ	101
IV.1. Право на защитника	101
IV.2. Критерии получения правовой помощи в уголовных делах	109
IV.2.1. Материально-правовые критерии	109
IV.2.2. Финансовые критерии	111
IV.3. Процедура предоставления правовой помощи.....	113
IV.4. Практическое применение норм о правовой помощи	116
IV.5. Выводы.....	117
ЧАСТЬ V. ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ В ГРАЖДАНСКИХ И ПУБЛИЧНЫХ (АДМИНИСТРАТИВНЫХ) ДЕЛАХ	121
V.1. Право на правовую помощь в гражданских делах.....	121
V.2. Условия, необходимые для получения правовой помощи в гражданских делах	121
V.2.1. Материально-правовые критерии	121
V.2.2. Финансовые критерии.....	123
V.3. Процедура предоставления правовой помощи	125
V.4. Практическое применение права на правовую помощь	127
V.5. Правовая помощь в публичных (административных) делах.....	129
V.6. Выводы	132
ЧАСТЬ VI. КАЧЕСТВО БЕСПЛАТНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.....	137
VI.1. Выводы.....	142
ЧАСТЬ VII. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ (ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ).....	145
VII.1. Омбудсман	145
VII.2. Государственный прокурор	146
VII.3. Районные центры помощи семьям и районные центры по защите прав потребителей.....	148
VII.4. Неправительственные организации.....	149
VII.5. Работа юристов pro bono	151
VII.6. Выводы.....	152
ЧАСТЬ VIII. ПРИЛОЖЕНИЯ.....	157
VIII.1. Анкета для лиц, не пользовавшихся представительством	158
адвоката / юрисконсульта.....	158
VIII.2. Анкета для лиц, воспользовавшихся представительством адвоката / юрисконсульта	164
VIII.3. Анкета для адвокатов, исследование мнений представителей юридической профессии.....	173
VIII.4. Анкета для организаций.....	177
VIII.5. Программа польского «Форума правовой помощи»	186

Слова благодарности

Автор публикации выражает свою благодарность всем тем, без которых проведение исследований и написание отчета не были бы возможными.

Мачей Новицки и Марек Тулипан работали с самоотдачей в качестве ассистентов программы. Члены правления и сотрудники Хельсинкского Фонда по Правам Человека уделяли свои советы и оказывали помощь на разных этапах проекта. Выражаю благодарность Дануте Пшиваре, Эльжбете Чыж, Мареку Новицкому, проф. Анджееу Жеплиньскому, проф. Збигневу Холде, Зузане Фиаловой, а также сотрудникам ХФПЧ, которые принимали участие в пилотажных исследованиях.

Благодарю за оказанную помощь д-р Беату Грушчиньску, д-р Марека Марчевского, Клаудию Френдлер-Белицкую, Филипа Черницкого, Михала Клячынського, Гжегожа Вядерек, Йоанну Вавжсиняк.

Благодарю за перевод г-жу Ирину Багаеву, за помощь в редактировании Ленура Керимова, Леонида Резниченко и Дмитрия Сабельникова.

Также выражаю благодарность работникам организаций–партнеров проекта: Бориславу Петранову и Бес Фернандез (Международный центр защиты прав человека ИНТЕРАЙТС), Эду Рекошу, Весселе Терзиевой и Атанасу Политову (Инициатива «Право общественных интересов», Будапештский правовой центр Колумбийского университета), Красимиру Каневу и Георгию Митреву (Болгарский Хельсинкский Комитет), Ине Зоон, а также экспертам, которые делились с нами своими знаниями – Петеру ван ден Биггелаару, Моше Хакохену, Дэвиду МакКуэйд-Мэйсону, Линасу Сесицкасу, Аврому Шерр, Роберту Спангенбергу.

Благодарю депутатов из Комиссии по правам человека Сейма Республики Польша за содействие и предоставление возможности организации «Форума правовой помощи» в Сейме РП, благодарю Докладчиков, а также всех участников Форума.

Благодарю выпускников Школы Прав Человека ХФПЧ, которые выступили в роли анкетеров. Выражаю благодарность еще многим Другим, имен которых нет возможности здесь перечислить – судьям, адвокатам, юридическим консультантам, прокурорам, сотрудникам тюремной службы, сотрудникам неправительственных организаций, которые принимали участие в исследованиях или делились своим опытом.

Благодарю работников государственных учреждений, юридических корпораций, неправительственных организаций за предоставление данных. Наконец, благодарю всех проанкетированных лиц, которые посвятили нам свое время и согласились принять участие в исследованиях.

Хотя и много Людей делилось с нами своими знаниями и оказывало помощь, никто из них не несет ответственности за возможные ошибки.

Лукаш Боярски

ВСТУПЛЕНИЕ

В рамках совместного проекта четырех организаций¹ Хельсинкский Фонд по Правам Человека (ХФПЧ) принял решение провести исследования и развернуть общественную кампанию по вопросу о доступе к правовой помощи. Мы стремились дать толчок к началу публичных дебатов, которые привели бы к пересмотру законодательства и изменению существующей практики в этой области.

Наши действия были, в основном, нацелены на то, чтобы:

- сделать проблемы доступа к юридической помощи темой серьезной общественной дискуссии, привлечь к участию в дискуссии государственные органы, юридические корпорации, представителей неправительственных организаций;

- поднять качество и эффективность бесплатной правовой помощи;

- расширить доступ к правовой помощи для лиц, материальное положение которых не позволяет воспользоваться платными услугами адвоката.

Нашим намерением было убедить лица, ответственные за принятие решений, что данные цели могут быть достигнуты, кроме прочего, посредством:

- более эффективного использования средств, выделяемых государством на оказание правовой помощи;

- лучшего использования, совершенствования, а в случае необходимости, изменения действующих процедур в рамках имеющихся финансовых средств;

¹ Хельсинкский Фонд по Правам Человека, Международный центр защиты прав человека ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский Комитет, Инициатива “Право общественных интересов”, Будапештский правовой центр Колумбийского университета.

- введения в рамках имеющихся средств альтернативных форм предоставления бесплатной правовой помощи, известных в мировой практике;
- расширения масштабов правовой помощи для малообеспеченных лиц в формах, не отягощающих государственный бюджет (например, работы юристов *pro publico bono*)
- проведения государственными органами исследований и сбора статистических данных, касающихся правовой помощи.

Резюме и рекомендации, касающиеся основных постулатов по изменению действующей в Польше системы доступа к правовой помощи, находятся в начале данного отчета. В самом отчете содержатся другие, более подробные предложения. Мы думаем, что сбор постулатов и размещение их в начале рапорта, позволит читателю сориентироваться в области наших интересов и облегчит прочтение отчета.

Размещенный в начале публикации словарь самых важных терминов, связанных с правовой помощью, для части читателей окажется лишним, однако для многих, несомненно, будет полезен для свободного ориентирования в проблематике правовой помощи, особенно в моментах, где речь идет о неизвестных нам, но существующих в практике других государств, решениях.

Данный отчет является значительно сокращенной версией отчета, который был опубликован на польском языке. Частично, он также является переработанной и расширенной версией доклада страны, подготовленного для «Форума по доступу к правосудию», который состоялся в Будапеште в декабре 2002 года*. Более подробную информацию о правовой помощи в Польше можно найти в интернете на сайте ХФПЧ: www.hfhrpol.waw.pl.

* Данная публикация стала возможной благодаря финансовой поддержке Европейского Союза. Взгляды и мнения, выраженные в отчете не могут приниматься в качестве официальной точки зрения Европейского Союза.

РЕЗЮМЕ

Действующее законодательство в Польше не обеспечивает достаточной защиты права на бесплатную правовую помощь для малообеспеченных граждан.

В уголовных делах малоимущие обвиняемые могут получить правовую помощь, если их дела относятся к тем категориям, по которым защита является обязательной. Если же защита не обязательна, обвиняемые могут получить правовую помощь, если подадут об этом ходатайство, обоснованием для которого является факт малообеспеченности. Хотя по многим делам защита обязательна, лицам, обвиняемым в преступлениях, за которые предусмотренный минимальный срок лишения свободы не превышает трех лет, обязательная защита не предоставляется. Таким образом, обвиняемые, которым грозит лишение свободы на срок от менее трех лет до 10 или даже 12 лет, лишены гарантированной обязательной защиты. Как следствие, многие осужденные, приговоренные к лишению свободы, не пользовались услугами адвоката, а суд приговаривал их к лишению свободы.

Еще одна проблема уголовного судопроизводства – вопрос о доступе к услугам адвоката (и не только в рамках бесплатной правовой помощи) на стадии предварительного расследования. Как показывают собранные данные, во многих делах первый контакт обвиняемого с адвокатом происходит лишь на последнем этапе предварительного расследования, когда обвиняемому предоставляются для ознакомления материалы дела (если это процессуальное действие является обязательным) или даже на первом слушании дела в суде.

Проблемой также является отсутствие четких критериев малообеспеченности. Не существует ясных критериев, определяющих, когда необходимо

предоставлять юридическую помощь; не предусмотрена непосредственно обязанность судов давать подробное обоснование своих решений по данному вопросу, что, в сочетании с отсутствием возможности обжалования такого решения суда (по уголовному делу), превращает соответствующую норму в неконкретную и оставляющую возможности для принятия необоснованных решений. Отсутствие подробного описания того, каким именно образом малообеспеченное лицо должно «надлежащим образом обосновать» свою неспособность нести расходы по защите, приводит к ограничению доступа к правовой помощи. Это относится как к уголовным, так и к гражданским делам. В последнем случае, в процедуре освобождения от уплаты судебных пошлин (расходов) не предусмотрены четкие финансовые критерии (тест на малообеспеченность), в качестве условий для обращения за правовой помощью.

Качество юридического представительства в рамках правовой помощи часто оказывается неудовлетворительным. В ХФПЧ поступают жалобы на действия адвокатов, в которых большинство клиентов жалуется на адвокатов, назначенных *ex officio*. Не существует норм профессионального поведения, относящихся к ведению дел *ex officio*. Нет и системы контроля качества работы. Вся ответственность возлагается на профессиональные корпорации, которые подвергаются широкой критике за ненадлежащее исполнение своих задач. Государство, при наличии определенных возможностей применения правовых санкций (например, возможность возбудить дисциплинарную процедуру против адвоката), этими средствами не пользуется.

Ни Министерство Юстиции, ни суды, ни юридические корпорации не ведут статистического учета, связанного с правовой помощью. Хотя за последние годы суммы, выделяемые на правовую помощь, значительно возросли, это, в первую очередь, является результатом повышения стоимости услуг адвокатов. Неясно, увеличилось ли число дел, по которым предоставлялась правовая помощь. Государственные учреждения не собирают данных о числе дел, по которым предоставляется правовая помощь, а данные, имеющиеся в коллегиях адвокатов, недостоверны.

Сравнение числа адвокатов с числом дел, переданных в польские суды, а также с числом осужденных, демонстрирует явный недостаток адвокатов и огромную потребность в юридических услугах, включая правовую помощь. Постоянно возрастает число дел, направляемых в суды: с 2740 тысяч дел в 1991 году до 8697 тысяч в 2002 году. За тот же период число адвокатов и юрисконсультов возросло незначительно (в настоящее время насчитывается около 5500 практикующих адвокатов, которые могут вести любые дела, и около 8000 юрисконсульты, которые могут представлять физические лица, но не имеют права вести уголовные и семейные дела).

В отношении действующей в настоящее время системы назначения адвокатов *ex officio*, сами адвокаты отмечают следующие проблемы:

- слишком велико число дел *ex officio* в расчете на одного адвоката (в то же время юрисконсульты высказывают желание вести такие дела);
- большие задержки выплат за дела *ex officio* (иногда до двух лет);
- неудовлетворительные расценки за дела *ex officio*, основанные на минимальной ставке гонораров, без учета какой-либо разницы в соответствии с временем, затраченным на ведение дела, сложностью дела, расходами адвоката.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Предлагаемые изменения в системе правовой помощи

Можно составить длинный список проблем и возможных решений, связанных с существующей системой доступа к правовой помощи для малообеспеченных лиц. Заинтересованные организации – государственные органы и корпорации юристов, научные круги и неправительственные организации – должны обсудить различные предложения и занять определенную позицию в этом вопросе.

Мы надеемся, что в различных профессиональных кругах будут продолжаться серьезные совместные размышления о реформе системы доступа к правовой помощи для малообеспеченных лиц.

Предлагаемые изменения и реформы можно разделить на две группы: изменения в рамках существующей системы предоставления правовой помощи, которые относительно легко осуществить, и системные изменения, требующие более широкой дискуссии и, в связи с этим, более длительной и более серьезной подготовки.

Изменения в рамках существующей модели предоставления правовой помощи

Сбор данных и их оценка: Министерство Юстиции, корпорации юристов и научные учреждения должны собирать информацию и статистические данные, проводить **исследования** и дебаты о системе доступа к правовой помощи, что позволит точно определить круг проблем и постоянно повышать эффективность действующей системы.

Разработка четких критериев предоставления правовой помощи *ex officio*:

– Совет Министров должен разработать **поправки к положениям законов**, регулирующих доступ к правовой помощи, чтобы такая помощь предоставлялась лицам, действительно в ней нуждающимся, и разработать положения, соответствующие нормам, установленным Европейским судом по правам человека в Страсбурге, и рекомендациям Совета Европы.

– Министерство Юстиции должно разработать и ввести в практику **подробную анкету** (тест на малообеспеченность) о финансовом положении лиц, претендующих на получение правовой помощи *ex officio*.

– Совет Министров должен рассмотреть возможность **частичной оплаты** правовой помощи *ex officio* лицам, которые не могут полностью оплатить гонорар адвоката, но имеют возможность покрыть часть расходов на правовую помощь.

– Министерство Юстиции должно разработать подробные **справочники** для граждан, разъясняющие их право на получение правовой помощи *ex officio*. Мы предлагаем составить простые, ясные и понятные инструкции с информацией о возможностях и процедурах осуществления права на защиту и представительство во всех делах – защита и представительство в которых осуществляется как по выбору, так и *ex officio*, а также и обязательной защиты и представительства, – вместе с бланком заявления о назначении адвоката *ex officio*.

Изменения в процедуре назначения адвокатов и юрисконсультов: Министерство Юстиции, судебные органы и корпорации юристов должны рассмотреть вопрос о составлении новых, отличных от существовавших до настоящего времени **списков** адвокатов и юрисконсультов, из которых будут назначаться адвокаты на ведение конкретных дел *ex officio*:

– списки профессионалов, выражающих желание работать по таким делам (с дополнительной возможностью указания индивидуальной специализации или предпочтений в отношении дел *ex officio*) – должны применяться в первую очередь,

– списки специализаций и предпочтений – должны применяться во вторую очередь,

– списки всех адвокатов в алфавитном порядке – должны применяться, если окажется, что первых двух списков недостаточно.

Судьи должны чаще назначать **юрисконсультов** в качестве представителей *ex officio* в гражданских делах. Законодатели должны рассмотреть вопрос о передаче полномочий по принятию решений о предоставлении правовой помощи от судей, рассматривающих конкретное дело, независимой организации или секретарям судов.

Гонорары за дела *ex officio*: Министерство Юстиции должно определить **точные правила** выплаты гонораров за дела *ex officio*, чтобы ликвидировать задержки таких выплат.

Качество правовой помощи: Министерство Юстиции и представители юридических профессий – адвокаты и юрисконсульты – должны установить **минимальные стандарты** для адвокатов, ведущих дела *ex officio*. Министерство Юстиции и представители юридических профессий должны разработать **процедуры оценки**, например, оценочные листы, для контроля качества работы адвокатов *ex officio*. Законодатели должны рассмотреть вопрос о возможности обжалования в судах общей юрисдикции дисциплинарных решений профессиональных дисциплинарных судов. Высший Адвокатский Совет и Департамент по работе с юридическими советниками Министерства Юстиции должны предпринять шаги для того, чтобы сделать дисциплинарную ответственность более реальной. Министерство Юстиции должно начать исполнять свои **надзорные полномочия** в отношении юридических профессий. Дисциплинарные слушания должны быть открытыми для общественности.

Содействие позитивному отношению и забота об имидже:

– Министерство Юстиции и корпорации юристов должны ввести в систему обучения юристов элементы, содействующие формированию **положительного отношения к работе *pro bono***; например, какую-то часть обучения можно проводить в неправительственных организациях,

предоставляющих консультации для граждан, или в юридических клиниках при университетах.

– В юридических кругах следует рассмотреть предложение об организации конкурса, в котором юристы и юридические фирмы, внесшие наибольший вклад в дело предоставления правовой помощи для малообеспеченных или в работу *pro bono*, получали бы награды за свою деятельность (содействие позитивному отношению).

Системные изменения

Фонд правовой помощи: Совет Министров должен рассмотреть вопрос о помещении денежных сумм, выделяемых государством на финансирование правовой помощи, в **отдельный фонд правовой помощи**.

Совет/Комиссия по правовой помощи: Совет Министров должен рассмотреть возможность создания **независимого органа** – Совета/Комиссии по правовой помощи, уполномоченного/уполномоченной заниматься проблемами доступа к правовой помощи и управлять всей системой.

Альтернативные модели предоставления правовой помощи: Совет Министров должен запланировать введение альтернативных моделей предоставления правовой помощи *ex officio* моделей предоставления правовой помощи, таких как:

– выделение некоторых фондов из бюджета правовой помощи и разработка **пилотной программы Бюро общественного защитника** по образцу программ, действующих в других странах (в рамках юрисдикции одного регионального суда), в котором должны работать адвокаты, предоставляющие исключительно правовую помощь *ex officio*;

– рассмотрение возможности введения другой модели – заключение **контрактов на юридические услуги** для малообеспеченных – в рамках которой отдельные адвокаты или юридические фирмы принимают на себя обязательство вести дела *ex officio* по данной юрисдикции за фиксированную оплату;

– проведение сравнительного анализа **расходов и эффективности** правовой помощи по различным моделям, представленным выше, и в дальнейшем введение смешанной модели, применяемой во многих странах;

– сочетание пилотной программы Бюро общественного защитника с **обучением адвокатов** – под контролем опытных адвокатов студенты могут во время обучения предоставлять правовую помощь *ex officio*;

– создание института «**дежурных адвокатов**», предоставляющих правовую помощь в чрезвычайных ситуациях, например, при аресте или задержании.

Прием на работу представителей юридической профессии: Министерство Юстиции и представители юридических профессий должны ввести абсолютно **объективные критерии и процедуры** приема на работу адвокатов и юрисконсультов. Высший Адвокатский Совет должен открыть доступ к профессии адвоката для значительного повышения количества адвокатов (прием должен осуществляться на основе высоких, но объективных требований).

Закон о правовой помощи: Совет Министров должен рассмотреть вопрос о принятии **отдельного закона** о правовой помощи, который регулировал бы все основные вопросы, связанные с доступом к правовой помощи.

Помощь со стороны неправительственных организаций: Профессиональные организации юристов и неправительственные организации должны разработать **нормы для сотрудничества**. Неправительственные организации должны создать в интернете **базу данных**, состоящую из брошюр, справочников, пособий и т.п., разработанных различными организациями и учреждениями.

Внесудебная правовая помощь: Совет Министров должен рассмотреть вопрос о разработке системы доступа к внесудебной правовой помощи – в виде права на бесплатную или частично оплачиваемую (в зависимости от уровня обеспеченности) **юридическую консультацию**. Такая система позволила бы решать много дел без участия судебных органов. Действующие по всей стране районные центры помощи семьям и районные центры защиты прав потребителей могли бы стать учреждениями, выполняющими роль местных центров юридических консуль-

таций для малообеспеченных лиц. Но для этого необходимо обеспечить существующие центры оборудованием и расширить их штаты.

Альтернативные методы решения споров: Министерство Юстиции, ответственное за обучение судей и прокуроров, а также профессиональные объединения юристов, ответственные за обучение адвокатов и юрисконсультов, в ходе обучения должны подчеркивать существующие возможности применения альтернативных методов разрешения споров (например: медиация, дружеское урегулирование). При разработке проектов законодательных изменений Совет Министров должен создать возможность для применения альтернативных методов решения споров.

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

Нормы, принятые в мировой практике

система защиты по назначению (*ex officio*)

Система назначения адвоката/защитника для ведения дела из числа всех членов местной коллегии адвокатов/юрисконсультов (на основании списка юристов, составленного в алфавитном порядке). Система основывается на принципе, что на роль защитника для ведения дела *ex officio* может быть назначен каждый член коллегии адвокатов. Такая система действует в настоящее время в Польше.

Совет по правовой помощи (Legal Aid Board)

Орган по координации системы правовой помощи. В состав Совета, как правило, входят представители различных юридических кругов. В компетенцию Совета могут входить, в частности, принятие решений относительно предоставления правовой помощи, выработка принципов и стандартов оказания подобной помощи, оплата услуг юристов, надзор за теми, кто осуществляет правовую помощь (например: Бюро общественного защитника, юристы, нанятые в индивидуальном порядке), распределение бюджета на правовую помощь, исследование эффективности системы (такие советы действуют, например, в Голландии и Англии).

Бюро общественного защитника (Public Defender Office)

В Бюро работают юристы, выступающие в качестве защитников по назначению. Могут использоваться услуги как юристов, работающих в Бюро на штатных должностях (исключительно в целях ведения дел по назначению), так и адвокатов, занятых профессиональной деятельностью

вне Бюро. Бюро может действовать как центральный правительственный орган, орган местного самоуправления в рамках адвокатуры или как неправительственная организация, финансируемая государством. Бюро общественного защитника действуют, например, в США (примерно в половине штатов), Израиле, Литве.

контрактная (фрэнчайзинговая) система (*contracting, franchising*)

Система, основанная на заключении договоров между соответствующими учреждениями (например, Советом по правовой помощи) и юридическими канцеляриями или отдельными юристами; в рамках таких договоров данная канцелярия или юрист берут на себя обязательство ведения всех дел по назначению, части таких дел или их определенной категории в данном регионе (например, судебном округе) за определенное вознаграждение (в виде общей суммы или за каждое дело по отдельности).

judicare

Система, сходная с «защитой по назначению», согласно которой назначение адвокатов/защитников для ведения дел *ex officio* проводится на основании списков юристов, выразивших на это готовность (например, в соответствии со своей специализацией), либо уполномоченных для оказания подобной помощи соответствующими учреждениями при условии соблюдения определенных требований (например, Голландия, Израиль).

дежурные юристы

Круглосуточные дежурства адвокатов, во время которых они оказывают правовую помощь *ex officio* задержанным, которые не в состоянии нанять адвоката (существуют различные способы оплаты их услуг).

списки согласно специализации

В суде (или ином органе, предоставляющем адвокатов/защитников по назначению) составляются списки юристов, согласных вести по назначению дела определенного типа.

юридические клиники (университетские юридические консультации)

Юридические клиники организуются, как правило, при юридических факультетах на основе добровольного участия студентов–правоведов, работа которых ведется под надзором научных работников университета и юристов–практиков. Принимая во внимание масштабы деятельности клиник, их вряд ли можно рассматривать как альтернативную модель оказания правовой помощи. Главная цель клиник – подготовка будущих юристов, приобретение ими практического опыта, столь необходимого в дальнейшей профессиональной деятельности. Клиники – один из предметов практического обучения. Кроме того, участие в них делает студентов более чуткими к проблемам бедных, которым они оказывают правовую помощь.

внесудебная правовая помощь

Профессиональная правовая помощь, которая, однако, не связана с передачей дела в суд или с уже идущим судебным процессом (такая помощь ограничивается, например, юридической консультацией или помощью при написании письма/заявления, при чем не предусматривается необходимость представлять клиента в суде). Помощь может быть оказана в виде краткого (например, получасового) бесплатного или частично платного приема у юриста.

работа *pro bono*

Организуемое общественными организациями или отдельными юристами бесплатное предоставление консультаций и оказание правовой помощи неимущим. В рамках некоторых систем юристы обязаны часть своей работы (определенное количество часов в год) выполнять бесплатно.

фонд правовой помощи

Отдельная часть бюджета, которая предназначается исключительно на расходы по оказанию правовой помощи *ex officio*. Средства в фонд правовой помощи могут поступать из центрального и местного бюджетов, судебных пошлин и оплат, штрафов и денежных кар, от пожертвований всех видов, частично также от лиц, которым оказывается правовая помощь.

тест на малообеспеченность (*means test*)

Подробный опросник, содержащий данные о доходах, имуществе и семейном положении лица, обращающегося за правовой помощью, на основании которого можно определить, в состоянии ли данное лицо покрыть расходы по защите/представительству целиком или хотя бы частично.

Закон о правовой помощи

Закон, определяющий основные принципы предоставления права на правовую помощь и оказание таковой по делам всех типов. Среди стран нашего региона такой закон уже действует в Словении и подготавливается проект закона в Венгрии.

Качество правовой помощи**минимальные стандарты**

Действующие в некоторых системах правовой помощи подробные предписания относительно ведения дела (например, перечень обязательных действий по ходу процесса), что облегчает оценку качества ведения данного дела. Такие предписания могут касаться всех дел или только тех, которые ведутся по назначению.

принципы профессиональной этики

Принципы, определяющие поведение адвоката/юрисконсульта в отношениях с клиентом, судебными органами и коллегами по корпорации. В отличие от минимальных стандартов польские принципы профессиональной этики не содержат подробных предписаний и имеют скорее общий характер. Они могут служить основанием для оценки поведения адвоката и способа ведения дела. В Польше принципы профессиональной этики адвокатов и юрисконсультов устанавливаются Высшим Адвокатским Советом и Общенациональным Советом Юридических Консультантов. С их содержанием можно ознакомиться на интернет-сайтах данных объединений.

дисциплинарные меры (дисциплинарный уполномоченный и дисциплинарный суд)

Дисциплинарное дело может быть возбуждено органами профессионального самоуправления в случае нарушения принципов профессиональной этики со стороны члена корпорации – адвоката или юрисконсульта (например, в ответ на жалобу клиента, суда или согласно закону по обязанности возбуждения дела). Такие дела рассматриваются корпоративным дисциплинарным судом, а в качестве обвинителя выступает уполномоченный по вопросам дисциплины. В Польше в состав дисциплинарного суда входят выборные представители данной корпорации, в некоторых странах иногда допускается участие лиц, не принадлежащих к корпорации.

страхование от гражданской ответственности (ГО) адвокатов/юрисконсультов

Обязательное страхование от гражданской ответственности адвокатов и юрисконсультов, из которого покрывается возможный ущерб, причиненный ими в ходе исполнения обязанностей. Потерпевший клиент может требовать выплаты компенсации от страховой компании. В случае отказа остается возможность возбуждения судебного иска против самого юриста с требованием возмещения ущерба. Страховка адвокатов и юрисконсультов проводится коллективно, договора заключаются от их имени корпоративными органами.

Прочие термины, связанные с правовой помощью

частный адвокат/юрисконсульт

Адвокат/юрисконсульт, нанятый клиентом по договору и представляющий его интересы за определенное вознаграждение.

защита *ex officio*

Защита обвиняемого в уголовном процессе юристом назначенным судом; гонорар защитника, в принципе, выплачивается из государственной казны. В Польше защитниками по назначению в уголовных процессах

могут быть адвокаты, а в редких случаях юрисконсульты (например, в делах об административных правонарушениях).

обязательная защита

Защита в уголовном судопроизводстве, когда из-за особых характеристик обвиняемого (например, глухота) или существа дела (обвинение в совершении преступления) обвиняемый обязан иметь защитника; в таких случаях участие защитника в слушании дела и на некоторых других этапах судебного разбирательства является обязательным. Если у обвиняемого нет защитника по выбору, его представляет защитник по назначению.

назначение защитника по ходатайству

Защита в деле, для ведения которого официально назначается адвокат в связи с установленным судом тяжелым материальным положением обвиняемого, не позволяющим ему заплатить за услуги защитника по выбору.

представительство *ex officio*

Назначение адвоката или юрисконсульта для ведения не уголовного дела – например, гражданского, семейного или трудового иска. Решение о представительстве по назначению принимает суд, а конкретное лицо назначает чаще всего орган профессионального самоуправления. Условием назначения представителя является предварительное постановление суда об освобождении обвиняемого от покрытия судебных расходов. Гонорар представителя выплачивается из государственной казны или за счет проигравшей процесс противной стороны.

обязательное участие адвоката или юрисконсульта

Это ограничение состоит в том, что определенные правовые действия, за редкими исключениями, могут осуществляться только при участии адвоката или юрисконсульта. В Польше к таким действиям относятся, например, составление и внесение апелляций по некоторым делам, а также во всех без исключения случаях подача кассаций, конституционных жалоб, заявлений о возобновлении судопроизводства.

освобождение от оплаты судебных расходов

Решение, вынесенное судом по ходатайству одной из сторон, на основании которого сторона не оплачивает никаких расходов в процессе или покрывает их частично.

«надлежащее обоснование» невозможности оплатить расходы по защите

Убедительное обоснование и предоставление ходящей стороной документов, подтверждающих факт, что ее материальное положение настолько тяжело, что она не в состоянии оплатить расходов по защите и обращается за помощью в виде предоставления защитника по назначению (ст. 78 §1 Уголовного кодекса).

минимальные ставки

Минимальный размер гонораров за ведение определенного дела или выполнение определенных действий адвокатом/юрисконсульттом. В обоснованных случаях (характер дела, тяжелое материальное положение клиента) адвокат/юрисконсульт может согласиться на оплату ниже минимальной ставки гонорара или даже полностью отказаться от нее.

неправительственные организации

Частные неприбыльные организации, создаваемые для достижения определенных общественных целей (например, ассоциации или фонды). К их числу не относятся политические партии. Многие неправительственные организации в рамках своей деятельности проводят гражданские и правовые консультации, сотрудничают с юристами–профессионалами. Так например, существуют организации, занимающиеся защитой прав ребенка, женщин, отцов-одиночек, жертв преступлений, жертв врачебных ошибок, потребителей и т.д.

бюро гражданских консультаций

Неправительственные организации предоставляют консультации лицам, оказавшимся в трудном положении. Помощь таких бюро сводится к разъяснению клиентам, как можно решить данную проблему. Они не выступают как представители клиентов и не принимают за них решений.

Первые бюро такого рода (Citizen Advice Bureaux) были организованы в Великобритании после II мировой войны. С начала 90-х годов бюро стали действовать и в Польше.

социальная помощь

Помощь, оказываемая гражданам, находящимся в трудных жизненных обстоятельствах, со стороны органов местного самоуправления. Социальная помощь охватывает, хотя и в весьма ограниченных масштабах, правовые консультации, а в некоторых случаях (см. центры семейной помощи в повятах²) и представительство в суде или других органах.

районные центры семейной помощи (РЦСП)

Районные органы, создаваемые для оказания социальной помощи. РЦСП обязаны предоставлять юридические консультации и помощь лицам, пользующимся социальной помощью. Согласно закону «О социальной помощи», руководители РЦСП имеют право возбуждать иски в пользу третьих лиц о взыскании алиментов и вносить от имени таких лиц ходатайства об определении группы инвалидности.

районный уполномоченный по правам потребителей

Орган, создаваемый районным советом (может быть один уполномоченный для нескольких районов), и занимающийся предоставлением бесплатной помощи потребителям. Уполномоченный проводит бесплатные консультации по соответствующим вопросам и имеет право возбуждать иски от имени потребителей, включаться в уже проводимые процессы, а также выступать в качестве общественного обвинителя по делам о правонарушениях, приносящих ущерб потребителям.

² Повят – административно-территориальная единица в Польше, соответствующая по величине району. Далее по тексту будет употребляться слово «район».

ЧАСТЬ I

ИНФОРМАЦИЯ О ПРОГРАММЕ

Хельсинкский Фонд по Правам Человека в Польше (ХФПЧ) реализовывал проект «Доступ к правовой помощи» в рамках более широкого проекта – «Содействие доступу к правосудию в Центральной и Восточной Европе». Как часть данного проекта, ХФПЧ запланировал в 1999 году, а с 2000 года начал проводить исследования и мероприятия по улучшению доступа к правовой помощи в Польше.

Одной из главных проблем в Польше и других странах нашего региона остается «доступ к правосудию» в самом широком смысле этого слова, а в особенности, «доступ к суду» и «доступ к правовой помощи». Эти вопросы входят в круг интересов ХФПЧ. До настоящего времени, в этом направлении нами были предприняты такие действия, как например:

– Мониторинг условий работы районных судов и публикация отчета (1998-1999 гг.)³. Отчет цитировался при обсуждении проекта бюджета в Сейме как аргумент в пользу увеличения государственных расходов на судопроизводство⁴, широко комментировался в печати, а также был представлен его авторами на заседании Комиссии по вопросам правосудия и прав человека Сейма РП. Из высказываний заместителя Министра Юстиции

³ Л. Боярки и Е. Сватон, *Условия работы районных судов. Отчет по мониторингу*, Хельсинкский Фонд по Правам Человека, Варшава, 1999 г. Серия: Рапорты, экспертизы, мнения, № 23. С первой версией отчета, еще до его издания, можно было ознакомиться в ноябре 1998 г.

⁴ Стенограмма пленарного заседания Сейма РП от 9 ноября 1998 года, первое чтение проекта закона «О бюджете на 1999 год»; (3 созыв, 34-ое заседание); депутат Тадеуш Сырыйчик: сайт Сейма РП в Интернете.

по ходу работы Комиссии вытекает, что отчет повлиял на решение выделить более значительные бюджетные средства на деятельность органов юстиции.

– Проведение индивидуальных консультаций специальной секцией ХФПЧ «Правовые действия в защиту общественных интересов» по следующим вопросам: право на защиту, право на правовую помощь, недобросовестное исполнение обязанностей адвокатами, назначаемыми *ex officio*. Консультации затрагивали обращения в суд, Высший Адвокатский Совет и дисциплинарные органы.

– Участие работников ХФПЧ во встречах групп экспертов из стран Западной Европы, США, ЮАР, стран Центральной и Восточной Европы по проблемам правовой помощи (в том числе: Оксфорд 1998 г., Варшава 1999 г., Лондон 2001 г., Будапешт 2002 г.).

В последние годы проблема доступа к правовой помощи не привлекала и не привлекает в Польше большого интереса. Ни государственные органы, ни исследовательские институты не проводили никаких эмпирических исследований по этой проблеме.

Результаты работы ХФПЧ недвусмысленно показывают, что в области доступа к правовой помощи есть множество проблем и необходимы серьезные перемены.

Как мы понимаем термин «бесплатная правовая помощь»? Основной сферой исследования являлась, прежде всего, «правовая помощь» в узком смысле, то есть, оплачиваемая государством правовая помощь, оказываемая назначаемыми *ex officio* юристами.

Этот термин может также рассматриваться в более широком смысле – как всякая бесплатная помощь юридического характера, например:

- освобождение от оплаты судебных расходов;
- бесплатные консультации и помощь при составлении юридических документов – такая помощь оказывается общественными организациями, а также органами местного самоуправления в рамках социальной помощи, предоставляемой в соответствии с законом «О социальной помощи»;
- действия общественных организаций в судах от имени или в пользу граждан;

- возбуждение дел прокурором;
- помощь омбудсмана в конкретных делах;
- обязанность суда в определенных делах присуждать более, чем требовал истец.

Хотя главным предметом нашего интереса является помощь, оказываемая *ex officio*, мы занимались частично и вышеперечисленными вопросами.

I.1. Предпринятые действия

Обзор законодательства. В Польше нет ни одного правового акта, регулирующего вопросы правовой помощи в целом. Эти проблемы регулируются многими отдельными правовыми актами. Для целей исследования было отобрано более сотни различных правовых актов. Нормы, относящиеся к правовой помощи в широком смысле, были найдены в 79 из них. Мы подготовили сборник таких норм. Были также собраны материалы о международных стандартах в сфере правовой помощи.

Исследование судебных решений. Были изучены решения польских и международных судов, связанные с проблемами доступа к правовой помощи и ее качества.

Анализ статистических данных. Хотя прямых данных о различных аспектах доступа к правовой помощи практически не существует, проведение анализа и сравнение косвенных данных позволило нам собрать определенную информацию. Мы, например, придавали особое значение данным о государственных расходах на правовую помощь и о числе дел, по которым предоставлялась правовая помощь *ex officio*.

Были, в частности, проанализированы данные, предоставляемые Министерством Юстиции, Высшим Адвокатским Советом, Общенациональным Советом Юридических Консультантов, прокуратурой, полицией, тюремной службой.

Эмпирические исследования, такие, как:

- интервью, проводимые на основании разработанного нами вопросника;

Наблюдение в судах:

– опрос сторон, которые не были представлены адвокатом или юрисконсультom; опрос касался, в частности, причины отсутствия представительства и возможности получения правовой помощи;

– опрос сторон, которые были представлены адвокатом или юрисконсультom (по выбору или назначенным *ex officio*); опрос касался, в частности, путей получения правовой помощи, оценки качества работы юриста, расходов на оплату и других аспектов взаимоотношений между юристом и клиентом;

Наблюдение в уголовно-исправительных учреждениях:

– опрос заключенных, которых не представлял юрист; опросы касались, в частности, причин отсутствия представительства и возможности получения правовой помощи;

– опрос заключенных, которые имели защитника (по выбору или назначенным *ex officio*); опрос касался, кроме прочего, способа получения правовой помощи, оценки качества работы юриста, расходов на оплату и других аспектов взаимоотношений между юристом и клиентом;

Проводимое в рамках пилотажного исследования, **изучение мнения адвокатов, юрисконсультов и прокуроров** о системе правовой помощи, оплачиваемой государством, включая трудности и предлагаемые изменения;

Пилотажное исследование **неправительственных организаций**, предоставляющих юридические консультации, гражданскую и правовую помощь; опросы затрагивали характер и формы оказываемой помощи, круг получателей такой помощи, уровень компетентности лиц, занимающихся оказанием помощи, институциональные условия работы, проблемы и предлагаемые изменения;

Интервью с председателями районных и окружных судов и фокус-группа с **судьями** для изучения мнения судей о действующей в настоящее время системе правовой помощи и предлагаемых изменениях.

Анализ дел (*case studies*). На основании дел, поступающих в секцию ХФПЧ «Правовые действия в защиту общественных интересов», были изучены следующие ситуации из судебной практики:

- отрицательные примеры функционирования системы правовой помощи *ex officio*, иллюстрирующие главные проблемы этой системы;
- примеры дисциплинарных разбирательств по делам о недобросовестном исполнении своих обязанностей юристами, назначенными *ex officio*.

Определение проблем. Для нужд данной программы нами был проанализирован ряд проблем, в том числе:

- содержание и практика применения ст. 78 § 1 Уголовного кодекса – проблема предоставления обвиняемым, ходатайствующим о назначении защитника *ex officio*, «надлежащего обоснования того, что он/она не в состоянии нести расходов на защиту без ущерба для необходимого содержания себя или семьи»;
- сложности, связанные с доступом к правовой помощи для тех лиц, которые хотят возбудить против адвоката иск о возмещении ущерба, нанесенного им при исполнении служебных обязанностей;
- страхование адвокатов и юрисконсультов от гражданской ответственности за ущерб, нанесенный ими при исполнении служебных обязанностей;
- серьезные ограничения доступа к профессии адвоката и юрисконсульта как одна из причин недостаточного масштаба и качества правовой помощи, вместе с необходимостью увеличения числа практикующих адвокатов, и возможные решения этой проблемы.

Сбор материалов. По ходу осуществления программы ХФПЧ собирает многочисленные материалы, связанные с проблемами доступа к правовой помощи, а также международные стандарты и решения, отражающие практику других стран. Мы намереваемся предоставить всем желающим возможность пользоваться этими материалами. Первым шагом в этом направлении был перевод и публикация материалов, собранных для участников Форума в Польше. С ними можно также ознакомиться в интернете на сайте Фонда www.hfhrpol.waw.pl.

Форум правовой помощи. ХФПЧ совместно с парламентской Комиссией по вопросам правосудия и прав человека организовал в Сейме РП «Форум правовой помощи»⁵. Форум проходил 7–8 июня 2002 года. На Форуме был рассказано о проведенных ХФПЧ эмпирических исследованиях, представлены результаты исследований и предложения по внесению изменений в практику и законодательство. Форум собрал более 120 участников, представляющих государственные органы (законодательные, исполнительные и судебные), корпорации юристов, неправительственные организации и научные круги. Иностраные специалисты рассказали об опыте зарубежных стран.

Европейский Форум правовой помощи. В рамках проекта с 5 по 7 декабря 2002 года в Будапеште состоялся также «Европейский Форум правовой помощи» (*the European Forum on Access to Justice*). В Форуме приняли участие представители министерств юстиции, судов, коллегий адвокатов и неправительственных организаций из стран Центральной и Восточной Европы, Балкан, Кавказа и России, а также представители международных организаций – Европейской Комиссии, Европейского Парламента, Совета Европы и Всемирного Банка. Для представления на Форуме было подготовлено 10 отчетов о доступе к правовой помощи в странах-кандидатах в Европейский Союз (включая Польшу). На Форуме была представлена информация об исследованиях, проводимых ХФПЧ. Отчеты отдельных стран на английском языке доступны в Интернете по адресу: http://www.pili.org/library/access/country_reports.html.

Отчет. Был опубликован окончательный вариант отчета по проекту «Доступ к бесплатной правовой помощи». Отчет включает результаты исследований в рамках проекта, рекомендации ХФПЧ по реформированию системы правовой помощи (изменения как законодательства, так и практики), изложение выступлений на Форуме и обзор международных стандартов по оказанию правовой помощи.

Брошюры. ХФПЧ опубликовал практические руководства для граждан, освещающие возможности получения правовой помощи и содержащие

⁵ Программа Форума публикуется в приложении.

указания о том, как строить отношения с юристом, что делать, если возникают осложнения в отношениях с ним и т.п.

Планируемые действия. ХФПЧ и в дальнейшем продолжит заниматься проблемами предоставления правовой помощи. Организация «Форума правовой помощи» в Сейме РП и опубликование отчета завершают первый этап программы. Дальнейшие мероприятия включают, в частности:

- продолжение исследований законодательства и практики в области правовой помощи *ex officio*;
- публикация статей по данной тематике в юридической периодической печати;
- участие в публичных дебатах и мероприятиях, направленных на облегчение доступа к правовой помощи и повышение ее качества.

I.2. Первые шаги на пути к реформе

Перечисленные исследования и мероприятия позволяют взглянуть на правовую помощь с разных точек зрения. Тем не менее, картина остается фрагментарной и незаконченной. Мы хорошо понимаем, что выполненные исследования имеют в значительной мере качественный, а не количественный характер, и не являются репрезентативными. Но наша главная цель – привлечь внимание к проблемам, возникающим в практике предоставления правовой помощи, и инициировать публичную дискуссию о необходимых переменах и реформах. Мы рассматриваем свои исследования как старт, а не финиш. Мы верим, что нам удастся побудить как органы государственной власти, так и корпорации юристов, научные круги и неправительственные организации к систематической работе над выработкой форм правовой помощи в Польше. Мы, также, сами готовы принять участие и в такой работе, и в публичных дискуссиях.

С удовлетворением отмечаем интерес, который уже вызвали затрагиваемые нами вопросы. Незадолго до «Форума правовой помощи», в мае 2002 года, при Комиссии по правам человека Высшего Адвокатского Совета была создана группа для разработки предложений адвокатуры по созданию эффективной системы правовой помощи *ex officio*. До настоящего времени

группа изучала решения, выбранные в других странах. Следующим этапом будет выработка предложений адвокатуры по возможным изменениям.

Депутат Сейма Гжегож Курчук, который в то время был председателем Комиссии Сейма по правам человека – одного из организаторов Форума, а ныне возглавляет Министерство Юстиции, неоднократно – и как председатель, и как министр – подчеркивал значение доступа к правовой помощи и заявлял, что в Министерстве начата соответствующая работа.

Директор Законодательного департамента Министерства Юстиции судья Марек Садовский обещал участникам Форума, что результаты, достигнутые на Форуме, будут приняты во внимание в ходе проводимой законодательной работы (в частности, Комиссией по кодификации гражданского права, работающей над новыми нормами относительно судебных расходов в гражданских процессах). Работа Комиссии по окончании Форума подтвердила серьезность этих обещаний. Проект закона предусматривает составление анкеты об имущественном положении («теста на малообеспеченность»), как это было предложено ХФПЧ.

Польский Уполномоченный по гражданским правам (омбудсман) также подчеркнул свою заинтересованность реформой системы правовой помощи, а аппарат Уполномоченного подписал соглашения о сотрудничестве с некоторыми университетскими юридическими клиниками.

Юридической помощью интересуется и целый ряд неправительственных организаций. Некоторым из них, как например, Фонду имени Стефана Батория и Фонду Свободы, свойственен стратегический подход. Предоставляя субсидии другим неправительственным организациям, они стремятся внести в их деятельность определенные стандарты, способствовать налаживанию сотрудничества, созданию сети пунктов правовой помощи.

Интерес к тематике правовой помощи нашел отклик и у представителей адвокатуры и юрисконсультов.

Из всего сказанного следует, что тема правовой помощи находится в центре внимания многих учреждений и организаций. Перед нами стоит задача создать рабочую группу, в которую войдут представители самых разнообразных учреждений. Существует потребность в совместной

систематической работе по реформированию системы правовой помощи, и любые усилия в этом направлении должны стать предметом обсуждения всех заинтересованных организаций.

Ниже приводятся выдержки из приветственных выступлений и некоторые замечания, показывающие значительный интерес к «Форуму правовой помощи», состоявшемуся в Варшаве по инициативе Хельсинкского Фонда по Правам Человека.

I.3. Стенограмма «Форума правовой помощи», 7-8 июня 2002 г., Сейм РП

Марек Новицки, Председатель Хельсинкского Фонда по Правам Человека

Дамы и господа! Меня зовут Марек Новицкий. Я являюсь председателем Хельсинкского Фонда по Правам Человека. Позвольте мне от всей души приветствовать всех собравшихся в этом зале для участия в конференции, на которую мы пригласили вас совместно с Комиссией юстиции и прав человека. [...] Среди нас находится господин Гжегож Курчук, председатель Комиссии юстиции и прав человека Сейма, которого я попрошу сказать несколько слов [...].

Депутат Гжегож Курчук, Председатель Комиссии юстиции и прав человека Сейма РП

Вместо приветствия мне хотелось бы сказать следующее: к числу важнейших в Польше [...] относятся проблемы, связанные с доступом к органам юстиции. [...] Я хочу сказать, что в целом то, о чем вы будете говорить сегодня, что является темой нашей встречи, а именно меры, которые необходимо предпринять, чтобы улучшить доступ к органам юстиции в Центральной и Восточной Европе, а значит и в Польше, представляется мне чрезвычайно важным. Я говорю это не только как юрист и председатель парламентской комиссии, но и как практик, как человек, который пристально наблюдает за тем, что происходит в нашей стране.

Дамы и господа! Надеюсь, что собравшееся здесь столь компетентное общество всесторонне рассмотрит эту проблему, а прежде всего вопрос о доступе к правовой помощи в наших странах. По моему мнению, эти вопросы приобретают особую важность в контексте вступления Польши и некоторых других стран в Европейский Союз, где действуют определенные нормы/стандарты. Нам хотелось бы, чтобы они были обязательными и у нас, но всем известно, что дело обстоит весьма печально. Полагаю, уважаемые дамы и господа, что обсуждения, к которым вы приступаете и которые я считаю важным элементом публичной дискуссии, увенчаются конкретными предложениями. Надеюсь, что плоды вашей работы можно будет представить как законодательные предложения, которыми займется и моя комиссия, интересующаяся данной проблематикой. И наконец, я считаю, что материалы конференции, то, о чем вы будете говорить, мы используем, в первую очередь, для популяризации определенных стандартов, а это, по моему убеждению, тоже чрезвычайно важно.

Сыльвериуш Круляк, заместитель министра, Министерство Юстиции

Следует высоко оценить профессиональный уровень подготовки материалов к предстоящему совещанию. Они наверняка послужат основой для дискуссии, которая позволит сформулировать новые предложения и выводы. Их содержание должно быть затем тщательно изучено всеми органами государственной власти. Уже на основании этого факта можно утверждать, что ход и результаты конференции будут иметь серьезное значение для формирования в Польше модели бесплатной правовой помощи.

Судья Марек Садовски, директор Законодательного департамента, Министерство Юстиции

Благодарю Вас. Думаю, что первое выступление после представления материалов (отчета ХФПЧ) будет наиболее затруднительным, ибо адресатом большинства критических замечаний является Министр Юстиции и подлежащие ему органы – ведь к их ведению относится создание хорошей системы правовой помощи по назначению. И для Министерства Юстиции ход и результаты конференции наверно

окажутся весьма существенными. Полезны уже сами собранные материалы, и не меньшую пользу принесет их краткий и быстрый анализ, на основании которого можно пытаться сформулировать выводы или предложения. [...]

Министерство Юстиции работает над новым законом о судебных расходах в гражданском судопроизводстве, который может включать механизм представительства по назначению. Поскольку разработкой закона занимается Комиссия по кодификации гражданского права, я, конечно же, в курсе проводимых работ и объема предложений, но разработка закона еще не закончена, и заранее могу сказать, что целый ряд идей, высказанных здесь и содержащихся в материалах, будут нами еще раз проанализированы, хотя мы и до этого изучали разные возможности, используя зарубежные образцы, в частности, голландскую систему, которую знаем довольно хорошо, так как она была изучена особенно подробно. [...]

Закон о судебных расходах в гражданском судопроизводстве, проект которого должен быть подготовлен еще в этом полугодии (но скорее всего не будет), включен в план работы Совета Министров. В том, что работа над проектом не будет закончена в срок, «виноваты», по-моему, в какой-то мере и здесь присутствующие организаторы – Хельсинкский Фонд. Здесь было представлено столько проблем и показано столько интересного, что имеет смысл обсудить закон еще раз, по крайней мере, ту его часть, которая касается представительства по назначению.

Игор Дзялюк, заместитель директора Департамента международного сотрудничества и европейского права, Министерство Юстиции

Сила настоящего отчета заключается, прежде всего, в его близости к реалиям той страны, которой он должен служить; это не реклама систем, столь же далеких от нашей ситуации, как Земля от Солнца. Во-вторых, он не претендует на роль глубокого научного исследования со всеми вытекающими отсюда последствиями – на основании определенных исследований в нем делаются определенные выводы, никто не утверждает, что отчет свободен от ошибок – и это тоже его большое достоинство. Хорошо, что отчет разделен на две части (я имею в виду выводы):

выделяется некое конечное представление о системе, какой она могла бы быть в будущем, и недвусмысленно говорится, что нет легких ответов на трудные вопросы и что на основании проведенных исследований отчет не может сформулировать категорических выводов. Эта миссия четко отделена от определенных организационных перемен и конкретных изменений, которые могли бы обеспечить лучшее администрирование, лучшее использование того потенциала, которым мы располагаем.

Адвокат Анджей Кальвас, председатель Общенационального Совета Юридических Консультантов

Мне хотелось бы, прежде всего, поблагодарить проф. Жеплинського, господина председателя Новицкого и Хельсинкский Фонд за то, что они взялись за эту тему. Очень хорошо, что о столь трудной материи, какой безусловно являются вопросы, связанные с функционированием судебной системы, с предоставлением правовой помощи, с исполнением обязанностей защитника, представителя, адвоката или юрисконсульта как фактора или участника судопроизводства, берутся говорить профессионалы, люди, хорошо разбирающиеся в этой проблематике, весьма сложной, деликатной, имеющей большой общественный отклик, но и вызывающей эмоциональную реакцию. [...]

Адвокат Божена Банашик, Комиссия по правам человека при Высшем Адвокатском Совете; Председатель окружной коллегии адвокатов в Лодзи

Я представляю Комиссию по правам человека при Высшем Адвокатском Совете. Уважаемые дамы и господа! Прежде всего мне хотелось бы поблагодарить господина Лукаша Боярского и поздравить его с успехом – представлением столь подробного, по моему убеждению, отчета, а также выразить восхищение быстротой и четкостью работы вашей информационной службы – на 32 странице опубликована информация о создании в конце мая в Комиссии прав человека рабочей группы, которая занимается именно всем тем, о чем мы здесь говорим. В течение многих лет [...] тематика сегодняшней конференции постоянно дебатировалась на заседаниях ВАС. К сожалению, до сих пор не удалось найти единого решения, и очень хорошо, что настоящая конференция проходит именно

сейчас, когда эта тема снова живо обсуждается на заседаниях ВАС и нашла особое выражение в нашей Комиссии по правам человека. Был создан особый коллектив, в состав которого входят коллеги со всех концов Польши.

Адвокат др. Марчин Радван, Комиссия по правам человека при Высшем Адвокатском Совете

Я думаю, что, честно говоря, нам предоставляется возможность, показать, что мы существуем и стараемся размышлять над этими проблемами и при этом подходить к ним так, чтобы попытаться разработать некое решение, которое позволит справиться в настоящий момент хотя бы с некоторыми из проблем, связанных с функционированием системы правовой помощи по назначению в Польше. Не скрываю, что поскольку наша группа начала работать в мае, трудно ожидать от нас готовых выводов или готовых законодательных проектов. Должен сказать, что мы очень благодарны организаторам за тот багаж знаний, которые они нам предоставили. Он безусловно станет одним из главных элементов, без овладения которыми мы не сможем взяться за решение этих проблем. [...]

Надеюсь, что мы будем сотрудничать как с Хельсинкским Фондом, так и с другими организациями в поисках такой модели и нам удастся внести в него некоторое конкретное содержание.

Адвокат Зофья Данишевска, Окружная коллегия адвокатов в Белостоке

Мне хотелось бы от имени нашей корпорации поблагодарить Хельсинкский Фонд за подготовку отчета. Должна признаться в нашей слабости – мы в Комиссии уже десять лет сигнализируем эту проблему – и в еще большей слабости – мы не сумели сами провести подобные исследования. И поэтому мы чрезвычайно признательны за этот отчет, а за указание проблемы и предложения, как ее решать – благодарим вдвойне. Мы теперь располагаем материалом, чтобы задуматься, как включиться в эту помощь, ведь над тем, что такая помощь нужна, нам, адвокатам, думать нечего – это само собой разумеется.

ЧАСТЬ II

АНАЛИЗ ДОСТУПНЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

Численность населения Польши составляет около 39 миллионов человек.

Судебная система состоит из судов трех инстанций. Она включает в себя 299 районных судов, 41 окружной суд, 10 апелляционных судов и Верховный Суд. Административными делами занимается отдельная система административных судов. В настоящее время она состоит из Главного Административного Суда и его 10 местных отделений. Начиная с 2004 года начнут действовать окружные административные суды, а Главный Административный Суд будет выступать в качестве суда второй инстанции. Конституционный Трибунал изучает законодательные акты и проверяет их соответствие Конституции. Существуют также военные суды.

Исключительное право на предоставление юридических услуг и консультаций, за несколькими исключениями, принадлежит адвокатам и юрисконсультам. Юрисконсульты могут предоставлять юридические услуги по всем делам, за исключением уголовных и семейных. Но лишь часть юрисконсультов имеет право работать с индивидуальными клиентами – физическими лицами. Остальная работа осуществляется в секторе бизнеса и государственной администрации. Юрисконсульты, в отличие от адвокатов, могут работать по трудовому договору. Однако юрисконсульты, работающие по трудовому договору, не могут представлять физические лица.

Высший Адвокатский Совет (в состав которого входят 24 местных коллегии адвокатов) и Общенациональный Совет Юридических Консультантов (в состав которого входят 19 местных советов) являются отдельными независимыми объединениями представителей юридических профессий.

Обе корпорации принимают решения о приеме новых членов (процедура приема⁶ включает вступительные экзамены, 3,5 летнее обучение и сдачу выпускных экзаменов, при этом и обучение, и экзамены организуются самими корпорациями), утверждают правила профессиональной этики, рассматривают жалобы на юристов и проводят дисциплинарные процедуры.

Правовую помощь малообеспеченным клиентам в рамках системы *ex officio* предоставляют как адвокаты, так и юрисконсульты. На практике правовая помощь в Польше включает **лишь юридическое представительство**. Право выступать в суде по уголовным и семейным делам имеют только адвокаты. По другим делам, таким как гражданские, трудовые и коммерческие споры, выступать в суде могут и юрисконсульты. Фактически, на юрисконсультов приходится лишь 1 процент дел *ex officio*.

В Польше **не существует самостоятельного бюджета** правовой помощи. Расходы на правовую помощь покрывает государство через бюджеты конкретных судов.

До сих пор в Польше **не проводились комплексные исследования** в области правовой помощи. Не проводился и сбор соответствующих данных – не делают этого ни суды, ни Министерство Юстиции. Не занимался подобными исследованиями и Институт правосудия Министерства Юстиции. Корпорации профессионального самоуправления адвокатов и юрисконсульты также не занимаются проблематикой доступа к правовой помощи комплексно. Хотя и собирают некоторые данные и располагают некоторыми статистическими материалами, данные эти чрезвычайно скупы, а иногда, к сожалению, не надежны.

Судебная статистика в Польше весьма обширна. Отсутствие данных по доступу к правовой помощи свидетельствует о слабой заинтересованности этим вопросом.

Исследование доступа к правовой помощи и ее качества, изучение эффективности действующей модели предоставления правовой помощи неимущим/бедным и сбор соответствующих статистических данных – задание для многих.

⁶ В Польше данная процедура называется аппликацией. Далее по тексту будет употребляться слово «апликация».

Одна из целей программы, проводимой Хельсинкским Фондом, заключается в том, чтобы **склонить** государственные органы, исследовательские институты, корпорации адвокатов и юрисконсульты, а также научные круги к проведению исследований и систематическому сбору данных в этой области. Чем больше организаций примет участие в исследованиях, тем большей объективности и разносторонности можно от них ожидать.

Проблематика доступа к правовой помощи настолько серьезна, что становится насущным безотлагательное проведение исследований и принятие решений относительно необходимости и направлений реформы. Совершенно неправильной представляется ситуация, когда государство расходует все большие средства на безвозмездную правовую помощь, не располагая практически никакими сведениями, на что конкретно идут эти деньги. Сбор и анализ соответствующих данных позволили бы провести оценку многих компонентов действующей системы с точки зрения их соответствия международным стандартам и эффективности.

Часть данных можно было бы получить за счет небольших изменений в существующей судебной статистике. Проблематика правовой помощи должна быть включена в число исследовательских задач при составлении **планов государственной статистики**. Результаты исследований и анализа данных позволили бы дать комплексную оценку *status quo* в системе правовой помощи. А отсюда можно сделать выводы по поводу перспективных перемен как в практике, так и в законодательстве. Стало бы также возможным **моделирование изменений** действующей системы.

Введение изменений должно означать отнюдь не рост расходов на правовую помощь, а более **рациональное расходование** средств. Имеет смысл ввести программы **пилотажных исследований**, что позволило бы сравнить эффективность действующей системы предоставления правовой помощи по назначению с системой, например, Бюро общественного защитника.

Приведем пример. Из средств массовой информации известно, как трудно найти адвокатов, готовых принять на себя защиту по назначению в требующих от адвоката больших усилий длительных уголовных

процессах⁷. В таких процессах расходы на бесплатную правовую помощь очень велики⁸. Моделирование расходов могло бы показать, что создание в одном из судебных округов **пилотажного Бюро общественного защитника** было бы более эффективным решением, чем сохранение системы правовой защиты по назначению как единственной формы.

На опыте других стран можно убедиться, какую пользу приносит проведение исследований и сбор соответствующих данных либо тестирование различных вариантов с помощью пилотажных проектов в ситуациях, когда нужно принять решение о реформе системы.

Объем и стоимость правовой помощи. В мировой практике применяются разные критерии оценки того, насколько государство справляется с обязанностью предоставлять доступ к правовой помощи гражданам, материальное положение которых не позволяет им оплатить услуги адвоката. Некоторые собирают информацию, чтобы определить абсолютную величину средств, предназначенных на правовую помощь, а также, к примеру, рассматривают государственные расходы на эту цель в пересчете на одного гражданина в пропорции к национальному доходу на голову населения. Это дает возможность сравнить масштабы расходов в разных странах с учетом их благосостояния⁹.

⁷ Эти проблемы ярко проявились в катовицком процессе по делу о «подавлении забастовки в шахте Вуек», когда адвокаты один за другим отказывались принять на себя защиту, что затянуло начало разбирательства и помешало его нормальному ходу; см., в частности, Б. Чишевска, *Адвокаты не хотят защищать*, «Rzeczpospolita» от 16 сентября 1999 г., с. С1; И.Л. *Очередные защитники просят об освобождении*, «Rzeczpospolita» от 18-19 сентября 1999 г., Б. Яворская, Л. Осталовская, *Защита защищается*, «Gazeta Wyborcza» от 16–17 октября 1999 г.

⁸ См., например, данные о стоимости так называемого «кокаинового процесса» в Варшаве; «Rzeczpospolita» от 17 октября 2002 г.

⁹ См. E. Johnson Jr., *Comparative commitment to Equal Justice: some new statistical indicators* и широко цитируемую в статье литературу. Статья была написана для представления на конференции International Legal Aid Group в Мельбурне, Австралия, которая состоялась 13-16 июля 2001 г. В статье сопоставляются также расходы на правовую помощь в некоторых государствах. С этой и другими статьями с конференции (касающимися систем правовой помощи в разных странах) можно ознакомиться в интернете. См. также Earl Johnson Jr., *Equal access to justice: comparing access to justice in the United States and other industrial democracies*, Fordham international Law Journal, том 24, 2000 г. Весь номер журнала посвящен вопросу доступа к правовой помощи и представляет собой сборник докладов и стенограмму дискуссии, состоявшихся на конференции *Partnership across Borders: a global forum on access to justice* в Нью-Йорке 6-8 апреля 2000 г.

В некоторых странах, где предоставление правовой помощи зависит от установленного законом минимума доходов и имущественного статуса (например, Голландия) определяется число граждан, материальное положение которых дает им право на правовую помощь, оплачиваемую государством полностью или частично.

Эффективность систем предоставления бесплатной правовой помощи. Одним из критериев оценки бесплатной правовой помощи является подсчет средних расходов государства на такую помощь в ходе одного процесса. Такой расчет позволяет сравнить стоимость правовой помощи при использовании различных систем – например, предоставления правовой помощи по назначению (*ex officio*), как принято в Польше, или по системе, в рамках которой бесплатная правовая помощь оказывается штатными юристами, которые занимаются только этим видом помощи (например, Бюро общественного защитника, действующие в Литве, Израиле и США). Для того, чтобы подсчитать среднюю стоимость данного процесса необходима информация относительно расходов государства на правовую помощь по назначению и сведения о числе дел, проводимых по назначению в масштабах всей страны¹⁰. В Польше **не собираются данные**, которые позволили бы добросовестно провести расчеты такого рода.

В нижеследующем разделе мы покажем, какими данными мы располагаем в Польше, а каких нам не хватает. Несмотря на скудность доступных данных, можно сделать некоторые выводы. Кроме прочего, мы постараемся ответить на следующие вопросы:

– Известно ли государственным органам, какие средства расходуются на правовую помощь и на что они идут?

– Каков объем правовой помощи по назначению в Польше – какому числу лиц она предоставляется и для ведения каких дел; и можно ли положиться на данные, публикуемые Главным статистическим управлением?

¹⁰ Необходимо также дать четкое определение понятию «дело, процесс», чтобы уточнить, что имеется в виду – правовая помощь, предоставленная в суде одной инстанцией или за все время рассмотрения дела.

– Имеется ли в Польше достаточное число адвокатов и юрисконсультов? В состоянии ли они обеспечить рынок правовых услуг?

II.1. Расходы органов правосудия на бесплатную правовую помощь

Термин «стоимость бесплатной правовой помощи» означает стоимость правовой помощи, оказываемой адвокатами и юрисконсультами по назначению и оплаченной из госбюджета. В эту сумму включаются расходы, оплаченные в данном году из сметы Министерства Юстиции, и бюджетные обязательства, которые не были выплачены.

Расходы органов правосудия на бесплатную правовую помощь¹¹

(в новых польских злотых)

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы	7 051 128	10 350 485	23 508 803	31 939 162	22 366 695	62 835 283
Обязательства	4 776	200 860	84 907	6 370 624	32 210 370	25 755 782
Сумма	7 055 904	10 551 345	23 593 710	38 309 786	54 577 065	88 591 085

Из таблицы следует, что в 1999 г. по сравнению с 1998 г. стоимость бесплатной правовой помощи возросла на 123,6% (особенно между 2001 и 2002 гг.), а за последние годы рост стоимости, хотя и замедлился, но продолжает быть весьма заметным. Возросло также и число обязательств Государственной казны перед адвокатами и юрисконсультами.

Следующая таблица иллюстрирует рост расходов на бесплатную правовую помощь в процентном отношении к общей сумме расходов государственного бюджета (эти данные не полностью достоверны, так как

¹¹ Данные получены от Гражины Урбаняк, главного бухгалтера ведомственного бюджета в Министерстве Юстиции; Департамент бюджета и имущества Государственного Казначейства.

необходимо сделать поправку на погрешность, вытекающую из того, что часть «обязательств» переходит на последующие годы). Для сравнения показано, как формировались расходы на суды общей юрисдикции.

Доля расходов на правовую помощь в общем бюджете¹²

(в новых польских злотых)

Год	Расходы госбюджета в целом	Расходы на «суды общей юрисдикции»	Доля расходов в общем бюджете	Расходы на бесплатную правовую помощь	Доля расходов в общем бюджете
1999	142 099 762 000	1 706 659 000	1,20 %	23 594 000	0,016 %
2000	156 309 815 000	2 112 097 000	1,35 %	38 310 000	0,024 %
2001	181 604 087 000	2 351 970 000	1,29 %	54 577 065	0,030 %
2002	185 101 632 000	2 560 317 000	1,38 %	88 591 065	0,047 %

Из-за того, что за последние годы накопилась большая задолженность Государственной казны по оплате обязательств, представляется затруднительным определить сумму расходов и обязательств, понесенных государством на правовую помощь в данном году (независимо от того, когда они будут выплачены). В приведенных ниже расчетах делается попытка определить сумму причитающихся в этом году гонораров, и она выглядит правдоподобно¹³.

¹² Данные взяты из законов о бюджете за очередные годы.

¹³ Общая сумма причитающихся гонораров определяется следующим образом: от расходов, понесенных в данном году, вычитаются обязательства за прошлый год и прибавляются обязательства, возникшие в этом году. В результате таких подсчетов получаем истинный объем гонораров, начисленных в данном году. Возможная погрешность может возникнуть из-за того, что некоторые обязательства переносятся из одного года в другой и могут исказить истинное положение дел.

Сумма гонораров, начисленных за ведение дел по назначению в текущем году¹⁴

Год	1999	2000	2001	2002
Сумма начисленных гонораров в млн. злотых	23,4	38,2	48,2	56,4
% расходов госбюджета в целом	0,016%	0,024%	0,026%	0,030%

Из этой таблицы, **более близкой к правде**, следует, что расходы на бесплатную правовую помощь возросли как в абсолютных цифрах, так и в процентном отношении к общим расходам госбюджета, однако их рост менее значителен, чем вытекало бы из предыдущей таблицы.

Рост расходов объясняется, главным образом, повышением размеров гонораров адвокатов и поверенных за ведение дел по назначению¹⁵, хотя, как можно предполагать на основании данных Высшего Адвокатского Совета, увеличилось также и количество проводимых по назначению дел. (см. ниже).

Начиная с 1 сентября 1998 г. правовая помощь по назначению в уголовных процессах оказывается также во время предварительного следствия, и именно поэтому, начиная с 1999 года, Министерство Юстиции располагает данными относительно того, какая сумма была истрачена на правовую помощь по назначению в судах, а какая – в прокуратуре.

Данные относительно государственных расходов на правовую помощь по назначению за 1999-2002 гг., отдельно для прокуратуры и судов, (в новых польских злотых)

Год	1999	2000	2001	2002
Прокуратуры	216 879	677 386	589 743	750 743
Суды	23 376 831	37 632 400	53 987 322	87 840 322

¹⁴ Цифры округлены.

¹⁵ В обсуждаемый период размер гонораров регулировался распоряжением Министра Юстиции от 12 декабря 1977 г. «Об оплате услуг адвокатов и оплате услуг поверенных». В настоящее время эти вопросы регулируют отдельные распоряжения Министра Юстиции для адвокатов и поверенных от 28 сентября 2002 г. (Вестник зак., № 169б, док.1348

Из приведенных данных¹⁶ следует, что сумма расходов и обязательств на правовую помощь по назначению на этапе предварительного следствия составила в 1999 году 0,9% соответствующей суммы, начисленной судами. В 2000 г. она равнялась уже 1,8%, а затем стоимость правовой помощи на этапе предварительного следствия резко возросла и снова сократилась (составив в процентном отношении в 2001 г. – 1,09%, а в 2002 – 0,85% суммарных расходов и обязательств судов). Однако, указанные данные не полностью отражают действительность, так как гонорары за правовую помощь, оказанную на этапе предварительного следствия, выплачивают и суды. Вознаграждение выплачивается в следующем порядке: адвокат или поверенный подают заявление в прокуратуру, ведущую следствие, затем его утверждает прокурор, ведущий дело, и передает для оплаты в бюджетный отдел данной прокуратуры. Нередко, однако, если дело затем передается в суд, адвокат или поверенный предъявляет счет за расходы по дознанию суду и вознаграждение начисляется совместно за предварительное следствие и ведение судебного процесса.

Таким образом **не имеется данных**, которые позволили бы безоговорочно установить, какая часть расходов на правовую помощь по назначению связана с этапом предварительного следствия, а тем самым и каков масштаб оказания данного вида помощи.

Ошибочные данные, содержащиеся в периодическом отчете Европейской Комиссии. В свою очередь, удивление вызывают данные, помещенные в опубликованном в 2002 году периодическом отчете Европейской Комиссии о ходе подготовки Польши к вступлению в Европейский Союз¹⁷. Следует с удовлетворением подчеркнуть, что

и 1349) – «Об оплате услуг адвоката и покрытие за счет Государственной казны стоимости бесплатной правовой помощи по назначению» и «Об оплате услуг поверенных и покрытия за счет Государственной казны стоимости правовой помощи, оказанной поверенным по назначению».

¹⁶ Расчеты сделаны на основе данных, полученных от Гражины Урбаняк – главного бухгалтера ведомственного бюджета в Министерстве Юстиции; Департамент бюджета и имущества Государственного Казначейства.

¹⁷ «2002 Regular Report on Poland's progress towards accession» – рапорт опубликован в Интернете на сайте Европейской Комиссии, а также на сайте Канцелярии Комитета по Европейской Интеграции (ККЕИ).

– впервые – в периодическом отчете появилась проблематика правовой помощи¹⁸. Однако приведенные в нем данные ошибочны. Из них следует, что в 2001 году польское правительство израсходовало на правовую помощь из госбюджета 54 млн. злотых, и дополнительно из сметы Министерства Юстиции было израсходовано 48 млн. Более того, согласно отчету эти данные не охватывают представительства по назначению в гражданском судопроизводстве. Хотя нам не удалось получить доступ к источнику этих данных, их сопоставление с представленными нами данными показывает, что скорее всего произошла ошибка и те же самые расходы были просчитаны два раза¹⁹.

Участие представляемых лиц в расходах на правовую помощь *ex officio*. Расходы на правовую помощь *ex officio* возлагаются также на стороны в процессе. Только если не удастся добиться оплаты расходов сторонами, государство обязано выплатить гонорар юридическому представителю. А это значит, что государство, берущее на себя такие расходы, имеет законное обоснование добиваться их покрытия некоторыми клиентами через суд. Неизвестно, как часто государство пользуется этим правом на практике. Можно подозревать, что в небольшой степени²⁰, однако, стоило бы изучить этот вопрос. Если бы государство было более активным в таких случаях, его расходы сократились бы.

Отсутствие особой статьи бюджета на бесплатную правовую помощь. Несмотря на то, что расходы на неоплаченную правовую помощь контролируются, соответствующие суммы для их покрытия в госбюджете не предусматриваются. Доказательством этому являются ежегодные задолженности (иногда за несколько лет) при выплате гонораров юристам.

¹⁸ Надо сказать, что это касается не только Польши. В отчетах за 2002 год Европейская Комиссия в большинстве случаев впервые занялась правовой помощью в следующих странах: Болгарии, Чешской Республике, Литве, Румынии, Словакии и Венгрии, см. сайт Комиссии в Интернете.

¹⁹ Всю, весьма краткую – занимающую два параграфа – информацию периодического отчета на тему правовой помощи следует оценить критически, как отрывочную и неточную. Это тем более печально, что подобная информация относительно других стран более полная.

²⁰ Такой вывод можно сделать также на основании информации, полученной от судей.

При разработке бюджета различные учреждения планируют расходы на следующий год на основании расходов предыдущего года. Однако стоимость неоплаченной правовой помощи не выделяется в отдельную категорию, а параграф «стоимость судебных и прокурорских действий» включает также суммы, причитающиеся за проведение экспертиз медицинскими учреждениями, расходы по обеспечению исков и на исполнение решений суда судебными исполнителями, расходы, связанные с обследованием в больнице, перевозкой тела, выездными сессиями суда, с доставкой и транспортированием подзащитного, свидетелей, экспертов, с вручением повесток и другой корреспонденции, объявлениями в газетах, по радио и телевидению.

Первой попыткой более широкого подхода к проблематике правовой помощи в Польше был проект, выдвинутый Главным Административным Судом в рамках работ по реформе административной процедуры. Однако предложение создать особый фонд правовой помощи не прошел на заключительном этапе парламентских обсуждений²¹.

II.1.1. Выводы

Необходимы исследования и планомерная государственная политика. Несмотря на то, что мы располагаем данными относительно расходов государства на бесплатную правовую помощь, они не показывают, в частности, какая часть средств расходуется на правовую помощь в уголовных делах, а какая – в гражданских и прочих; какая часть средств выплачивается адвокатам, а какая – юридическим консультантам; каково общее количество дел, по которым сторонам была признана правовая помощь; как и насколько возросло их число при росте расходов; для ведения каких дел предоставлялась правовая помощь и по каким причинам; предоставлялась ли помощь, например в уголовных делах, в силу положения, предусматривающего обязательность защиты, или защита была предоставлена по заявлению; что касается обязательств, то нам не известно, когда они возникли.

²¹ Более подробно предложение Главного Административного Суда представлено в дальнейшей части отчета.

Государство **не имеет ясной политики** по созданию фондов правовой помощи или расходованию средств. Создается впечатление, что государство ограничивается подсчетом и покрытием задолженностей.

Осведомленность, опирающаяся лишь на анализ расходов, настолько ограничена, что на ее основании нельзя вести продуманной политики. Поэтому следует начать с расширения и углубления знаний, и только тогда станет возможным системный подход к проблеме правовой помощи, оплачиваемой государством.

Мы предлагаем **разработку новых и пересмотр старых формуляров отчетности**, что позволило бы не только проводить актуальный мониторинг государственных расходов на правовую помощь, оплачиваемую на основании правовых положений, но и собирать информацию следующего порядка: в скольких случаях ведения дел по назначению вознаграждение было выплачено, по делам какого рода, на каком этапе разбирательства и кому (адвокатам или юридическим консультантам) и т.п.

Фонд правовой помощи и Совет по правовой помощи. Отсутствие особого фонда правовой помощи, причисление расходов на эту цель вместе с целым рядом других расходов к более широкой бюджетной категории, которой располагают суды и прокуратура, может привести к различным осложнениям.

Исходя из актуального финансового положения органов системы правосудия, суды, которые вынуждены экономить, в вопросах, связанных с предоставлением правовой помощи, могут руководствоваться не интересами сторон, а финансовыми соображениями²². Очевидно, что на данном этапе развития государство не в состоянии гарантировать правовую помощь всем нуждающимся. Тем не менее, отсутствие стандартов в этой области, недостаток исследований и данных, приводят к тому, что неизвестно, кто и на каких основаниях такую помощь получает. Единственные стандарты вытекают из правовых норм, но, как станет ясно из дальнейшей части отчета,

²² Согласно информации, полученной от некоторых судей, с проблемой недостатка средств и требованием ограничивать расходы, в том числе на правовую помощь, они сталкиваются повсеместно.

правовые нормы нечетко сформулированы и допускают произвольные толкования при предоставлении правовой помощи.

Следует продумать возможность создания **особого фонда правовой помощи**. Располагая определенными средствами, можно было бы определить стандарты предоставления правовой помощи так, что даже если не все нуждающиеся получают ее, то хотя бы будет ясно, кто может обращаться за такой помощью и на каких условиях, исполнив какие критерии, может на нее рассчитывать.

Следует также продумать возможность создания по примеру других государств **независимого органа**, который бы распоряжался таким фондом (например, Совета по правовой помощи). Такой совет может вести **планомерную политику**, может заняться поиском дополнительных источников финансирования правовой помощи – например, частичное участие в расходах представляемых лиц. Он также должен будет проводить исследования эффективности системы.

Проведение реформы не должно автоматически означать роста расходов, в первую очередь, необходимо обеспечить их рациональность. Сравнительные исследования, проведенные в разных странах, показывают, что за те же самые деньги можно оказать помощь большему числу нуждающихся – все зависит от того, как расходуются средства.

II.2. Количество дел, для ведения которых была предоставлена правовая помощь по назначению

Хотя сумма расходов, понесенных государством на правовую помощь по назначению, известна, не представляется возможным определить количество дел, для ведения которых она была предоставлена. Единственные данные относительно их числа получены от профессиональных корпораций юрисконсультов и адвокатуры. Данные корпорации юрисконсультов кажутся довольно надежными, в то время как данные адвокатуры, хотя именно они публикуются в Статистическом ежегоднике ЦСУ как официальные, достоверными не являются.

Число проводимых дел по данным адвокатуры²³

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002
По выбору	154 227	137 736	141 478	128 432	180 432	173 247
в том числе						
– уголовные	45 957	39 129	36 101	36 844	46 461	47 547
– гражданские	93 740	85 953	87 957	78 307	101 194	97 102
– прочие	14 530	12 654	17 420	13 281	32 777	28 598
По назначению	44 215	47 460	54 294	64 983	88 086	87 612
в том числе						
– уголовные	37 449	40 335	46 229	52 053	75 858	77 174
– гражданские	5 766	6 188	6 946	6 822	10 870	9 916
– прочие	1 000	937	1 119	6 108	1 358	522
Сумма	198 442	185 196	195 772	193 415	268 518	260 859

Вышеприведенные данные были получены следующим образом. Окружные коллегии адвокатов рассылают раз в полгода анкеты всем адвокатам, занимающимся профессиональной деятельностью в данном округе. На основе полученной информации составляется полугодовой отчет, который затем отправляется в Высший Адвокатский Совет.

Неизвестно, сколько адвокатов заполнило и выслало анкету. Единственно из устных сообщений представителей адвокатуры можно допустить, что в целом по стране анкету заполнило 60–70% адвокатов. Следует подчеркнуть, что в официальном издании, а таким является Статистический ежегодник ЦСУ, уже **многие годы появляются сомнительные данные** без всякой информации о степени их достоверности. Затем эти данные цитируются и рассматриваются как соответствующие действительности.

Решением №42/01 Высшего Адвокатского Совета от 3 марта 2001 г. было введено важное изменение в правила, регулирующие профессиональную деятельность адвоката в индивидуальной частной канцелярии или фирме. В решении говорится, что «адвокат, практикующий индивидуально или

²³ Данные публикуются на основе информации, собираемой Высшим Адвокатским Советом и публикуемой в Статистическом ежегоднике: «Статистическая сводка о деятельности адвокатов в Польше»; данные за 2001 год, обработанные главным бухгалтером ВАС, были предоставлены нам Президиумом ВАС.

в иной форме, обязан в месячный срок по окончании календарного года уведомить окружную коллегия адвокатов о числе проводимых им дел из области гражданского, уголовного и административного права, с учетом дел по назначению, а также постоянных и однократных поручений». Принесет ли это изменение желаемые результаты, покажет будущее; однако данные, поступившие за 2001 и 2002 гг., уже более полны, чем в предыдущие года.

Следует при этом подчеркнуть, что для получения достоверной картины **необходимо четко сформулировать понятие «дело *ex officio*»**. Ведь если, скажем, несколько адвокатов принимают поочередно участие в том же самом процессе как представители *ex officio* (в той же самой или разных инстанциях) и каждый из них упомянет в отчете данное дело, то число дел, указанных адвокатами, не будет совпадать с числом дел, для ведения которых был назначен юридический представитель *ex officio*.

Наиболее точные данные на эту тему можно было бы получить через судебную статистику, которая, хоть нередко очень подробная, не содержит в данный момент сведений о представительстве *ex officio*. Мы считаем, что в судебную статистику нужно внести изменения.

На основании собранных данных можно обнаружить, что из года в год растет количество приводимых в статистике уголовных дел *ex officio*. Подобная тенденция наблюдалась и в гражданских делах, но в 2000 г. их число сократилось, в 2001 г. снова сильно возросло, а в 2002 году вновь уменьшилось. Однако неизвестно, определяются ли эти изменения более частым предоставлением правовой помощи *ex officio* или тем фактом, что в разные годы о своей практике отчитывается разное число адвокатов.

Число дел по назначению, проведенных юрисконсультами²⁴

Года	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Общее количество дел <i>ex officio</i>	18	157	378	570	854	1 339

²⁴ Данные, полученные от Общенационального Совета Юридических Консультантов.

Возможность поручать юрисконсультам ведение дел по назначению существует с 1997 г. Окружным советам юрисконсульты легче контролировать число дел подобного рода, так как именно они назначают юрисконсульты для ведения конкретных дел. К тому же дел по назначению, ведение которых поручается юрисконсультам, несравненно меньше, чем в случае адвокатов. Следует, конечно, иметь в виду, что юрисконсульты не могут выступать по назначению в уголовных (за исключением дел о правонарушениях и, в отдельных случаях, представительства юридического лица), а также семейных процессах.

На основании информации, полученной от Общенационального Совета Юридических Консультантов, относительно числа поручений, выданных юрисконсультам как представителям по назначению, можно сделать вывод, что использование юрисконсульты в этой роли не имеет широкого распространения. Существующая возможность используется недостаточно.

Хотя с каждым годом явно усиливается тенденция к росту числа дел по назначению, поручаемых юрисконсультам, можно было бы делать это чаще, облегчая тем самым работу адвокатам²⁵. Для этого не потребовалось бы даже никаких законодательных изменений, **достаточно пересмотреть судебную практику**. Ведь от суда зависит, кому поручить представительство по назначению – адвокату или юрисконсульту.

II.3. Загруженность судов и число подсудимых в уголовных процессах

Число дел, проводимых адвокатами, (имея в виду, что представляемые данные занижены) стоит сравнить с годовым поступлением дел в суды.

²⁵ В соответствии с мнением адвокатов, полученных в пилотажных исследованиях, они оценивают, что количество дел проводимых *ex officio* превышает их возможности, смотри дальше.

Дела, поступившие на рассмотрение в суды общей юрисдикции (в тыс.)²⁶

Дела в тыс.	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Оставшиеся с прошлого года	1 534	1 499	1 894	1 771	1 824	2 245
Поступившие в данном году	5 018	6 446	6 614	7 415	8 392	8 697
Всего дел на рассмотрение	6 552	7 945	8 508	9 186	10 216	10 942

Вышеприведенные данные дают лишь общее представление об объеме работы, стоящей перед судами в Польше, а тем самым, косвенно, об объеме правовой помощи, которая должна ей сопутствовать. Из данных следует, что число дел, поступающих в суды, **постоянно растет** (для сравнения, в 1991 г. поступило 2 740 тысяч дел, в 1992 г. – уже 4 191 тысяча, а в 2002 г. – 8 697 тысяч). За этот же период число адвокатов и юрисконсультов почти не изменилось.

Поступление дел в суды общей юрисдикции по категориям (в тыс.)²⁷

Дела в тыс.	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Уголовные	762	849	881	1 081	1 543	1 862
Гражданские	2 781	3 339	3 532	3 903	4 018	4 198
Семейные	830	873	886	925	964	945
Трудовые	183	200	208	252	352	333
Соц. обеспечение	139	257	262	365	447	302
Хозяйственные	322	927	846	888	1 069	1 058
Итого	5 018	6 446	6 614	7 415	8 392	8 697

²⁶ Статистическая информация, Организационный департамент, Министерство Юстиции.

²⁷ Организационный департамент, Министерство Юстиции.

Из сопоставления данных вытекает, что одних уголовных и семейных дел (вести которые могут только адвокаты) поступило в 2000 г. более двух миллионов. А это означает, что на одного адвоката приходится 364 дела в год (если принять, что профессиональной адвокатской деятельностью занимается 5 500 человек). Гражданских же дел поступает в суды в два раза больше, чем уголовных и семейных вместе взятых, т.е. около четырех миллионов (при этом нужно отдавать себе отчет в том, что в каждом процессе право на представительство в суде имеют обе стороны).

Интересно сравнить эту цифру также и с количеством представительств по назначению в гражданских делах – по сведениям адвокатов они выступали по назначению в гражданских делах около 7 000 раз в 2000 г. и около 11 000 – в 2001. Если прибавить к этому тысячу дел, которые по их собственным данным вели по назначению юрисконсульты, то получается, что в 2001 году представители по назначению приняли участие в 0,3% общего числа гражданских дел²⁸. В 2001 и 2002 годах поступило гораздо больше уголовных дел, чем в 2000 году, однако в некоторой части это были дела о правонарушениях, которые перешли в суд (а в таких делах в роли защитника могут также выступать юрисконсульты).

Кроме того, нельзя забывать, что дела, для ведения которых необходимы адвокаты, поступают не только в суды общей юрисдикции, но и в военные суды или в Главный Административный Суд. В Главный Административный Суд с каждым годом поступает все большее число дел: в 1999 г. поступило 55 000 жалоб, в 2000 г. – 65 000, а в 2001 г. уже 75 000²⁹.

Чтобы сравнить число юристов, которые могут представлять стороны, с числом дел, поступающих в суды, необходимо учесть юрисконсульты, которые имеют право представлять стороны в определенных случаях. Число юрисконсульты, имеющих право представлять физических лиц, составляет в настоящее время около 8 000.

²⁸ Из-за неполноты данных, данные числа оценены в приближении.

²⁹ Информация о деятельности ГАС в 2001 г., Варшава, апрель 2002 г., таблица 1.

Число подсудимых в уголовных делах, рассматриваемых районными судами³⁰

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Приговоренные (в том числе)	230 882	225 696	211 941	240 290	332 457	357 376
- безоговорочное лишение свободы	26 637	26 412	24 233	33 313	39 296	37 514
- условное лишение свободы	124 129	125 031	128 561	149 216	190 528	212 047
Оправдание и отступление от применения наказания	10 522	10 913	10 682	10 970	10 241	10 756
					1 564	1 798
Условное прекращение дела	21 284	21 448	25 442	23 347	26 905	30 075
Прекращение дела	17 796	17 732	15 995	14 995	14 087	15 555
Всего подсудимых	280 484	275 789	264 060	289 602	385 401	415 560

В данной таблице приводятся только данные относительно уголовных дел, рассмотренных районными судами. Сюда следовало бы добавить уголовные дела, рассматриваемые судами высшей инстанции. Число уголовных дел, поступивших в окружные суды, составило в 2000 году 240 000, а в апелляционные суды – 21 000³¹.

³⁰ Организационный департамент, Министерство Юстиции.

³¹ Организационный департамент, Министерство Юстиции.

**Число подсудимых в уголовных делах, рассматриваемых окружными судами
в первой инстанции³²**

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Приговоренные (в том числе)	7 509	8 372	8 621	9 864	11 014	10 864
- безоговорочное лишение свободы	4 803	5 155	4 944	5 624	6 979	6 744
- условное лишение свободы	2 550	3 003	3 535	4 112	3 926	4 023
Оправдание и отказ от применения наказания	568	583	509	442	452	488
			29	28	31	21
Условное прекращение дела	37	44	52	52	39	49
Прекращение дела	103	101	75	135	107	64
Всего подсудимых	8 217	9 100	9 286	10 521	11 643	11 486

II.4. Численность адвокатов и юрисконсультов

Приведенные выше данные относительно систематически возрастающего потока дел, поступающих в суды и числа обвинительных приговоров в уголовном судопроизводстве следует соотносить с числом адвокатов и юрисконсульттов.

Число адвокатов и аппликантов на адвокатов³³

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Адвокаты	7 260	7 153	7 156	7 020	7 232	7 449
Аппликанты	561	734	840	972	980	1 101
Всего	7 821	7 887	7 996	7 992	8 212	8 550

³² Организационный департамент, Министерство Юстиции.

³³ Высший Адвокатский Совет «Статистическая сводка о деятельности адвокатов в Польше».

Как видно из таблицы, за последние годы **число адвокатов практически оставалось неизменным**. Отметим для сравнения, что 12 лет тому назад, в 1990 году, в Польше было 6 902 адвоката, а в 1995 году – 7 277.

В то же время число аппликантов к концу 90-х годов возросло – еще в 1990 году оно составляло 407 человек, в 1995 г. только 391, а в 2002 г. уже 1 101. Рост числа аппликантов означает, конечно, что будет расти и число адвокатов; сомнительно, однако, достаточен ли такой рост и позволит ли он адвокатуре справиться с ведением всех поручаемых ей дел, в том числе по назначению.

К сожалению, весьма трудно определить, сколько адвокатов фактически занимается практикой, потому что указанные цифры включают как адвокатов, вышедших на пенсию, так и адвокатов, внесенных в списки, но не занимающихся адвокатской деятельностью.

По примерным подсчетам адвокатской деятельностью занимается 5 500 человек.

Не все они ведут дела по назначению – 10 членов Высшего Адвокатского Совета и около 20 адвокатов, занимающих руководящие должности в окружных коллегиях, освобождены от этой обязанности.

Кроме того, существует группа адвокатов, которые в случае их назначения в качестве представителей *ex officio*, перепоручают представительство по назначению другим, и иногда, особенно в крупных центрах, за дополнительное вознаграждение³⁴.

Есть и такие адвокаты, которые не ведут дел *ex officio* по не совсем понятным причинам – их не назначают суды либо под нажимом самих адвокатов, либо потому, что судей не удовлетворяет их работа³⁵.

³⁴ Так называемая «продажа назначений».

³⁵ Размах этого явления неизвестен. Информация и мнения почерпнуты из бесед с адвокатами и судьями.

Число юрисконсультов и аппликантов на юрисконсультов³⁶

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002
юрисконсульты	20 038	20 197	20 326	20 343	20 226	20 580
- пенсионеры	2 668	2 435	1 557	2 630	2 505	1 854
- инвалиды	955	630	699	721	749	527
работают по профессии	14 037	15 689	16 426	16 645	16 733	16 762
- по трудовому договору	7 345	8 032	10 012	7 969	9 371	9 467
- в юридических фирмах	2 377	4 594	5 256	4 748	6 091	7 713
- в юридических канцеляриях	170	44	860	956	1 066	1 320
Апликанты	1 595	1 728	1 857	2 472	2 542	2 692
Всего: юрисконсульты и аппликанты	21 633	21 925	22 183	22 815	22 768	23 272

Нетрудно заметить, что, так же как и в случае с адвокатами, **число юрисконсультов довольно стабильно**, а если возрастает, то незначительно. В то же время увеличивается число аппликантов, которые вскоре станут членами своей корпорации.

Эти **данные**, к сожалению, **не до конца точны**, и есть ряд случаев, когда не представляется возможным простое суммирование отдельных рубрик таблицы.

С точки зрения оказания правовой помощи *ex officio* наиболее важны сведения, касающиеся юрисконсультов, работающих в индивидуальных частных канцеляриях или фирмах, ибо они могут представлять в суде физические лица.

³⁶ ОСЮК, «Информация о кадровых передвижениях юрисконсультов и аппликантов на юрисконсультов».

II.5. Загруженность судов и численность адвокатов и юрисконсультов

Сравнив вышеприведенные данные с численностью юристов, можно провести примерные расчеты и сделать определенные выводы.

Из представленных данных вытекает, что **число дел, поступающих в суды, возросло** за последние десять лет (с 1991 г. – по 2001 г.) с 2,7 млн. до 8,4 млн. – это означает увеличение **свыше 300%**. В то же время **численность адвокатов изменилась** весьма незначительно – ее рост составил всего лишь **около 5%** (с 6,9 тыс. в 1990 году до 7,2 тыс. в 2001 году).

Столь же незначительно увеличилось число юрисконсультов. Начиная с 1997 года, когда был окончательно определен характер профессии юрисконсульта как профессии, требующей общественного доверия наравне с профессией адвоката (при сохранении некоторых различий), их численность в течение пяти лет практически не менялась. С другой стороны, так как роль юрисконсультов изменилась, они теперь чаще, чем раньше выступают в суде. Прежде всего, они представляют лиц, ведущих хозяйственную деятельность, количество которых в Польше начиная с 1989 года возросло многократно, и что еще более важно, часть юрисконсультов могут представлять и представляют также физических лиц.

Огромная диспропорция между ростом числа дел и численностью представителей обеих профессий является очевидной.

Число осужденных в уголовных процессах в судах первой инстанции без участия адвоката. Как показано выше, число осужденных в уголовных процессах в районных и окружных судах первой инстанции составило 2000 году 250 тысяч человек (при числе вынесенных приговоров – 300 тысяч). Из вышеприведенных данных Высшего Адвокатского Совета следует, что адвокаты вели в 2000 году 88 897 уголовных дел (по выбору и *ex officio*). Как уже говорилось, эта цифра не полностью соответствует действительности. Если принять, что информацию о своей деятельности представили только 60% адвокатов, получится, что адвокаты вели дела клиентов в уголовных процессах в 148 тысячах случаев, а если исходить из 70% , то фактическое число дел с участием адвокатов составит 127 тысяч.

В 2001 году число осужденных в судах первой инстанции значительно возросло и составило 340 тысяч (из общего числа 393 тысяч вынесенных приговоров). В том же году большее число адвокатов представило информацию о своей деятельности (не известно, сколько процентов от общей численности адвокатов) – с их участием рассмотрено 122 тысячи уголовных дел. В свою очередь, в 2002 г. в первой инстанции было осуждено более 368 тысяч человек (из 427 тысяч заключенных), а адвокаты предоставили сведения о том, что проводили 124 тысячи уголовных дел. Следовательно, **по крайней мере половина осужденных в судах первой инстанции не пользовалась помощью адвоката**. Однако, из-за упомянутых недостатков и ошибок при сборе статистических данных, допущенных как Министерством, так и корпорациями юристов, невозможно установить более точно, сколько приговоров было вынесено без участия адвоката. Не известно также, сколько человек, приговоренных к лишению свободы, было лишено помощи защитника.

II.6. Доступ к юридическим профессиям

Диспропорция между числом дел, поступающих в суды, и численностью юристов, имеющих право представлять стороны в процессе, а также возможностями юристов (в первую очередь, адвокатов) представлять клиентов по назначению, непосредственно связана с проблемой ограниченного доступа к юридическим профессиям.

Сопоставление числа адвокатов, занимающихся практикой, с численностью граждан в государстве показывает, что в **Польше адвокатов гораздо меньше, чем, например, в странах Европейского Союза и присоединяющихся государствах**. Например, в Италии и Испании работает около 140 тысяч адвокатов, в Германии – 116 тысяч. В Голландии есть 12 тысяч адвокатов, в Бельгии – 15 тысяч, а в Португалии – 33 тысячи. В Чехии и в Венгрии работает по 8 тысяч адвокатов, а в Болгарии – 10 тысяч³⁷.

³⁷ Данные, касающиеся численности адвокатов, собираются Советом Коллегий Адвокатов и Юридических Сообществ Европейского Союза (CCBE – Conseil des Barreaux de l'Union Européenne; Council of the Bars and Law Societies of the European Union), и находятся на странице Интернета (www.ccbe.org/en/stat_en.htm).

«Ни в одной из стран Европейского Союза не действует также принцип *numerus clausus* при наборе юристов»³⁸.

Хочется надеяться, что критика, с которой в последнее время сталкивается корпоративный метод набора юристов, ограничивающий численность адвокатов, и проходящая в данный момент дискуссия относительно большей доступности адвокатуры, принесут плоды.

Хотя проблема «замкнутости юридических профессий» обсуждается критически уже многие годы, в 2002 году дискуссии на эту тему стали проводиться в более широком масштабе.

Проблемой заинтересовались СМИ, и на эту тему появилось много публикаций³⁹.

По этому поводу неоднократно критически высказывался Уполномоченный по гражданским правам. Эта проблема обсуждалась также и неправительственными организациями (Фонд им. Стефана Батория во время диспута на тему: «Юридические профессии – кризис общественного доверия», апрель 2002 г.; Хельсинкский Фонд по Правам Человека во время «Форума правовой помощи» в Сейме РП, июнь 2002 г.).

Ограниченной доступностью юридических профессий обеспокоена также студенческая организация ELSA. В рамках Общепольских дней правового просвещения на юридических факультетах в Варшавском университете состоялся диспут на тему: «Шестьдесят тысяч студентов-правоведов и рынок юридических услуг». Обсуждался следующий вопрос – можно ли считать, что рынок юридических услуг полностью насыщен лицами, оказывающими правовую помощь, и можно ли прийти к такому выводу с точки зрения удовлетворения социальных потребностей в этой сфере?

³⁸ Высказывание Руперта Вольфа, президента (в 2001 году) ССВЕ, ассоциированным членом которого являются польские корпорации адвокатов и юрисконсульты; София, март 2002 г.

³⁹ Большинство статей на эту тему представлено в интернете, на сайте молодых выпускников юридических факультетов – сторонников перемен в области доступа к юридическим профессиям – www.fairplay.org.pl.

Бурную реакцию в прессе вызвала статья выпускника юридического факультета М. Клачиньского, которому было отказано в приеме на адвокатскую аппликацию, и его жалоба в Главный Административный Суд. В декабре 2001 года дело было передано на рассмотрение расширенного – семь человек – состава Суда, который после разбирательства в июле 2002 года приостановил судопроизводство и направил запрос в Конституционный Суд⁴⁰. Главный Административный Суд обратился в Конституционный Суд с вопросом о соответствии Конституции РП пункта 12-й ст. 58 Закона «Об адвокатуре», согласно которому правила проведения конкурса на адвокатскую аппликацию входят в компетенцию Высшего Адвокатского Совета, а также пункта 4 ст. 40 этого же закона, согласно которому, коллегии адвокатов имеют право устанавливать минимальное и максимальное число своих членов. Конституционный Суд объединил рассмотрение этого вопроса с разбирательством, связанным с аналогичным вопросом ГАС касательно доступности аппликации на должность юрисконсульта. От решения Конституционного Суда по данному делу может зависеть, в каком направлении пойдут перемены в системе набора на аппликацию на должность адвокатов и юрисконсультов, а тем самым, косвенно, какой будет численность представителей обеих профессий. Органы адвокатуры реагируют на бурную критику весьма решительно, о сторонниках перемен говорится, что они воюют с адвокатурой, а предложения изменений воспринимаются как покушение на ее независимость. Представители адвокатуры неоднократно высказывались как в СМИ, так и на страницах журнала своей корпорации – «Палестра»⁴¹.

В связи с рассмотрением вышеуказанного дела Главным Административным Судом председатель Высшего Адвокатского Совета С. Рымар отметил «вызывающие беспокойство тенденции к ограничению профессионального самоуправления. Ошибки в деятельности новых органов самоуправления служат основанием для высказывания оценок, в большинстве случаев неправильных, по адресу самоуправления, имеющего многолетние

⁴⁰ Решение ГАС от 1 июля 2002 г., дело ОАС 1/02, опубликовано в «Palestra» № 9-10 2002 г., текст доступен на Интернет сайте – www.adwokatura.org.pl.

⁴¹ Мнения адвокатов, приводимые ниже, цитируются из журнала «Palestra» № 9-10, 2002 г., см. также интернет сайт адвокатуры – www.adwokatura.org.pl.

традиции, как, например, самоуправление адвокатов. Некоторые лица из властных структур используют популизм и демагогию в своих интересах»⁴².

По мнению Уполномоченного по дисциплинарным вопросам ВАС адвоката Е. Науманна, «претензии к самоуправлению формулируются, как правило, в процедурной плоскости, а на самом деле ставится под вопрос важнейшая прерогатива, которой располагают адвокаты – возможность установления, применения и строгого соблюдения критериев приема в адвокатуру. Если лишить адвокатское самоуправление возможности определять эти критерии, адвокатура перестанет существовать».

Адвокат Петр Блайер говорит, в частности, что «необходимо разработать модель защиты сообщества адвокатов» и разделяет точку зрения, что профессура, в особенности, на заочных отделениях формирует общественное мнение и лоббирует в пользу изменений в подготовке аппликантов».

Заместитель председателя ВАС адвокат др. А. Кубас предложил, «чтобы ВАС разработал программу и стратегию действий, четко определяющие принципы, направления и методы защиты интересов адвокатуры перед Конституционным Судом в связи с известной жалобой М. Клячиньского».

Представленные высказывания иллюстрируют, насколько деликатным для польской адвокатуры является вопрос о приеме новых адвокатов и как эмоционально она на него реагирует. А это значит, что необходимы серьезная дискуссия на эту тему с приведением убедительных аргументов и выработка решений, учитывающих общественные интересы.

Следует подчеркнуть, что вопрос о приеме новых адвокатов не может рассматриваться как частное дело самой адвокатуры. Он касается не только доступа к профессии для больших групп молодых юристов, но и доступа к правовой помощи для всех нуждающихся в ней граждан. Эта проблема имеет **общественный характер**.

Надо сказать, что в адвокатской среде вопрос о большей доступности профессии адвоката появлялся за последние годы неоднократно. Критика шла изнутри, однако не привела к каким-либо значительным результатам.

⁴² «Palestra» № 9–10, 2002 г.

Складывается впечатление, что адвокатура не в состоянии найти решение самостоятельно.

В сложившейся ситуации Министерство Юстиции должно разработать наиболее **удачную модель набора**, которая служила бы на пользу общества. Лучше всего сделать это через диалог с адвокатурой, научными кругами и неправительственными организациями, руководствуясь аргументами, а не эмоциями. Кстати говоря, председатель ВАС адвокат С. Рымар обещал, что «будут предприняты переговоры с научными кругами и Хельсинкским Фондом по Правам Человека».

II.6.1. Доступность юридических профессий – аргументы сторон

Подробное описание и анализ проблемы доступа к юридическим профессиям выходят за рамки данного отчета. Тем не менее, имеет смысл, с одной стороны, привести некоторые аргументы, появляющиеся в ходе дискуссии, а с другой – предложить возможные решения (не подвергая ни тех, ни других серьезному анализу и детальной оценке).

Критика действующей системы касается как слишком малого числа адвокатов, так и самой процедуры их набора. Ниже представлены **некоторые аргументы сторонников перемен**:

– сам факт ограничения числа адвокатов приводит к ограничению доступа граждан к профессиональной правовой помощи; на это обращает внимание Уполномоченный по гражданским правам; такое впечатление сложилось у многих общественных организаций, предоставляющих юридические консультации; в качестве аргумента может служить тот факт, что при неизменной численности адвокатов в суды поступает в три раза больше дел, чем 10 лет назад;

– чрезвычайно ограниченной часто является и возможность выбора адвоката, в особенности, в небольших населенных пунктах, где адвокатской практикой занимается слишком мало адвокатов, например, один или два в местности, где проживает 10-15 тысяч человек (в судебном округе, в котором работают, например, 10 судей, имеются только одна или две адвокатские канцелярии);

– услуги адвоката часто слишком дороги, а факт, что адвокатов мало, позволяет им быть разборчивыми при выборе клиента;

- сами адвокаты жалуются на чрезмерную нагрузку делами *ex officio*, утверждают, что таких дел слишком много и они не в состоянии их вести;
- адвокаты берут на себя слишком много обязанностей, ведут слишком много дел, из-за чего сроки ведения дел постоянно накладываются друг на друга, и система судопроизводства действует неисправно;
- во многих случаях поиски юриста для ведения дела кончаются неудачей;
- труднее всего найти представителя, который согласился бы вести дело против другого адвоката; профессиональная солидарность и отсутствие конкуренции приводят к тому, что определенная социальная группа лишается правовой помощи (лица, которые хотят возбудить дело против юриста);
- очень ограничена конкуренция между адвокатами, что влияет отрицательно на: цены и качество оказываемых услуг, а также на морально-этический уровень адвокатов, которые не должны прилагать каких-либо усилий для поиска клиентов;
- процедура приема на юридические должности лишена объективности;
- нет единых критериев, экзамены организуются на уровне коллегии, от которой зависит решение, сколько человек и на каких основаниях принять на аппликацию;
- иногда экзамены состоят из двух частей (тест и устный экзамен), а иногда ограничиваются только устной формой;
- несмотря на требования регламента, протоколы экзаменов либо не ведутся вообще, либо выглядят неполными;
- отсутствуют прозрачные процедуры и общественный контроль за порядком приема;
- протекция и кумовство (бывали случаи, когда в экзаменационных комиссиях или советах, принимающих решения о занесении в списки аппликантов, принимали участие родственники или покровители кандидатов, которые заранее обещали им принятие на работу, и хотя некоторые из членов комиссии не присутствовали во время экзамена «близкого» им кандидата, тем не менее, экзаменовали его конкурентов).

Наряду с приведенной здесь критикой «по существу», затрагивающей такие вопросы, как прозрачность процедур, объективный и равный подход к кандидатам и общее требование уважения к интересам общества, в частности, посредством роста конкуренции на рынке юридических услуг, выдвигаются также и **формально-правовые аргументы**.

Регулирование правового положения лиц, не входящих в корпорацию адвокатов, с помощью внутренних актов, издаваемых ее собственными органами, вызывает сомнения, если принять во внимание тот факт, что в Конституции предусматривается закрытый каталог источников общеобязательного права. Появляются также обвинения в том, что адвокатура превышает компетенцию самоуправления в рамках профессиональных организаций. Задача органов самоуправления, объединяющих так называемые профессии общественного доверия, состоит в том, чтобы представлять лиц данной профессии и осуществлять надзор «за надлежащим выполнением работы представителями этих профессий в соответствии с общественным интересом и для его защиты»⁴³. Подразумевается ли под «надзором за надлежащим выполнением работы представителями этих профессий» также и ограничение доступа к ней – т.е. действия в отношении кандидатов в аппликанты, иначе говоря, лиц, которые еще не стали членами корпорации?

С точки зрения **представителей органов адвокатуры** вышеперечисленные аргументы сторонников большей «открытости» профессии адвоката либо не соответствуют действительности, либо вытекают из непонимания ситуации на рынке адвокатских услуг, да и самой сущности самоуправления адвокатов. Адвокатура подчеркивает, что:

- в связи с обеднением общества некоторые члены адвокатуры не могут найти работу и существуют только за счет ведения дел *ex officio*;
- значительное увеличение численности аппликантов приведет к нездоровой конкуренции, а тем самым, к снижению уровня услуг и профессиональной этики;

⁴³ Ст. 17 параграф 1 Конституции РП.

- адвокатура не располагает техническими и финансовыми возможностями для подготовки большего числа аппликантов;
- требования к будущим адвокатам очень высоки, и лишь немногие кандидаты в состоянии их исполнить;
- экзамены на аппликацию проводятся честно и объективно, их объективность ставят под сомнение те, кому не по плечу выдвигаемые требования;
- большая часть аппликантов не связана родственными узами с адвокатурой, и обвинение в том, что принимают только «адвокатских детей» не соответствует действительности;
- принятие решения о том, кто будет адвокатом, вытекает из независимости самоуправления адвокатов;
- только процесс приема и подготовки адвокатов в рамках корпорации гарантирует их высокий профессиональный и этический уровень;
- профессия адвоката – это миссия, требующая призвания, и как таковая не может регулироваться «законами рынка».

Однако в результате публичной дискуссии и судебных разбирательств (в первую очередь, обращения в Конституционный Суд с вышеупомянутым правовым вопросом со стороны Главного Административного Суда) адвокатура включилась в дискуссию и предприняла новые шаги (работа над новыми правилами конкурса для аппликантов).

По мнению бывшего председателя ВАС адвоката Ч. Яворского «численность фактически работающих адвокатов должна возрасти, по крайней мере, с 5,5 тысяч до 10 тысяч. Необходимо ежегодно увеличивать число лиц, принимаемых на аппликацию, установить и поддерживать контакты с Хельсинкским Фондом по Правам Человека, выступающим с резкой критикой ВАС, обсуждать перспективы сотрудничества с учетом различий в занимаемых позициях. Необходимо предпринять шаги по разрешению конфликта между адвокатурой и юридическими факультетами высших учебных заведений, попытаться разъяснить и смягчить его»⁴⁴.

⁴⁴ «Palestra» № 9–10, 2002 г.

Появились также предложения большей «открытости» приема – адвокат Хенрик Росса предлагает рассмотреть возможность «приглашения представителей профессуры для участия в наших экзаменационных комиссиях». В свою очередь, адвокат Е. Науманн высказался «против предложения адвоката Х. Росса пригласить профессоров высших учебных заведений для участия в конкурсах на адвокатскую аппликацию». Он задал такой вопрос: «В каком характере они появились бы там? Цензоров, блюстителей нашей моральности?». По его мнению «достаточно иметь четкие критерии набора на аппликацию, и это позволит решить проблему отрицательных оценок со стороны профессорской среды».

II.6.2. Доступ к профессии юрисконсульта

Необходимо подчеркнуть, что, хотя в приведенных выше рассуждениях мы концентрировались на доступе к профессии адвоката, они в значительной степени распространяются и на профессию юрисконсульта. По нашему мнению, **правила в обоих случаях должны быть одинаковыми**. Однако по ряду причин в состоявшейся публично дискуссии было меньше критических замечаний по поводу юрисконсульттов.

Самоуправление юрисконсульттов принимает большее количество аппликантов – в 2001 году адвокатура подготавливала 980 аппликантов, а юрисконсульты в два раза больше – 2542 (также и в 2002 году – адвокатура подготавливала 1101 аппликантов, а юрисконсульты – 2692).

Юрисконсульты первыми отказались от системы лимитов на места при приеме на аппликацию. Однако, как и в случае адвокатуры, возникают сомнения. С одной стороны, это вопрос о конституционности корпоративных норм, принятых без соответствующего законного делегирования полномочий, а с другой – угроза необъективности экзаменов.

II.6.3. Новые регламенты

Несмотря на замену лимитов на места лимитами на баллы, по-прежнему отсутствуют гарантии объективного подхода к кандидатам при приеме на аппликацию. Согласно заявлению представителей самоуправления прием осуществляется на основании критерия компетентности кандидата,

и каждый, кто наберет определенное количество баллов (например, 120 из 150 возможных) принимается на аппликацию.

При приеме юрисконсульты объективный характер имеет лишь половина баллов, которые следует набрать (максимум 70 баллов за письменный тест и 5 за оценку в дипломе). Остальные баллы, а именно от них *de facto* зависит кто будет принят, выставляются более или менее субъективно. Таким образом, по-прежнему остается возможным лимитирование мест лицами, оценивающими кандидатов, посредством принятия соответствующих критериев в той части конкурса, которая **оценивается субъективно**. Такая система не исключает также риска кумовства. Кроме того, отсутствует общегосударственная стандартизация, так как вопросы составляются окружными советами и могут значительно различаться по уровню трудности.

Этим же путем пошла в недавнее время адвокатура. Об одобрении проекта новых правил было объявлено во время диспута в Варшавском университете в октябре 2002 года, сразу же после этого мы сообщили об этом СМИ⁴⁵. Однако, в конце декабря 2002 г. автор отчета получил от Высшего Адвокатского Совета информацию о том, что работа над принципами до сих пор продолжают и доступ к ним еще не может быть открыт. Окончательно, новые принципы были приняты как постановление Высшего Адвокатского Совета от сентября 2002 г. и была определена дата вступления в силу нового регламента на 01.03.2003 г.⁴⁶ Так же как и в случае с юрисконсультами, принятие на аппликацию, после окончания письменного этапа, определяет количество баллов, полученное во время субъективно оцениваемого устного этапа. Также, не было принято решения о расширении конкурсных комиссий, а окружным советам была только предоставлена возможность приглашения представителя высшего юридического учебного заведения в качестве наблюдателя (§5.5). Разработка тестов и вопросов была оставлена на уровне окружных

⁴⁵ См. А. Стефаньска, *Кто сдаст, должен попасть. Адвокатура отходит от лимитов на аппликацию*, «Rzeczpospolita», 30.10.2002 г.; (www.rzeczpospolita.pl).

⁴⁶ См. Регламент конкурса на адвокатскую практику, утвержденный Высшим Адвокатским Советом 28.09.2002 г. (www.adwokatura.org.pl).

советов. Значительно дальше идет, в свою очередь, разработанный адвокатурой самый новый проект по внесению изменений в закон «Право об адвокатуре»⁴⁷, который предусматривает стандартизацию вопросов и разработку их Высшим Адвокатским Советом (ст. 118), а также совершенно иной состав экзаменационных комиссий, в которых вместе с пятью адвокатами (трое – из окружного совета и двое – из Высшего Адвокатского Совета) заседали бы представитель Министерства Юстиции и представитель науки права (ст. 119).

Хотя следует признать, что указанные поправки представляют собой шаг вперед по сравнению с ранее действующими положениями, они не решают проблем замкнутости юридической профессии, затронутых в дискуссии.

II.6.4. Необходимость перемен

Независимо от публичной дискуссии и споров в рамках адвокатуры, сложившаяся ситуация требует решительных перемен, которые должны быть осуществлены совместными усилиями заинтересованных сторон.

Решения могут быть различными, и мы не намерены предлагать готовые рецепты. Тем не менее, можно показать те минимальные условия, которым должен соответствовать набор на адвокатскую аппликацию и привести примеры предлагаемых решений.

Минимальные условия:

– **объективные критерии набора** – поскольку главной целью является отбор лучших кандидатов, критерии должны быть объективными (чем меньше нечетких формулировок, тем лучше), ясными и доступными для всех кандидатов (каждый желающий вступить в ряды адвокатуры должен быть подробно проинформирован и при этом заранее, за несколько лет, какие требования он должен будет исполнить);

– **стандартизация** – как критерии, так и процедура должны быть одинаковыми по всей стране, иначе кандидаты будут лишены равных

⁴⁷ Проект закона «Право об адвокатуре», подготовленный Группой по разработке проекта закона, 11.09.2003 г. (www.adwokatura.pl).

шансов, и уровень принимаемых будет отличаться (в настоящее время и критерии – требуемый объем знаний, и процедуры – например, одно- или двухступенчатый экзамен, различаются в отдельных коллегиях);

– **четкость** – процедура и критерии набора должны быть ясными, документация набора (например, протоколы экзаменов) должна вестись старательно и доступ к ним должен быть открыт, на экзамены следует допускать наблюдателей, например, представителей академических кругов или других юридических профессий и общественных организаций;

– **критерий компетентности** вместо количественных лимитов;

– **подготовка экзаменационных вопросов** и проведение экзаменов должны быть поручены таким лицам, которых нельзя упрекнуть в предвзятости или кумовстве.

Предлагаемые решения:

– возможна модель аппликации, полностью организуемая государством (немецкая модель);

– можно также рассмотреть модель индивидуальной подготовки к профессии адвоката (без аппликации), а отбор ограничить сдачей профессионального экзамена (американский образец), либо ввести дополнительно как условие допуска к экзамену требование аппликации в органах системы правосудия;

– можно использовать модель, согласно которой аппликация, профессиональная подготовка кандидатов осуществляются профессиональным самоуправлением, в то время как экзамены на принятие на аппликацию и профессиональные экзамены проводятся государственными комиссиями (в которых соответствующую роль играли бы адвокаты – и тем самым имели бы влияние на выработку критериев оценки кандидатов)⁴⁸ в соответствии со стандартными критериями;

⁴⁸ В этом направлении идет проект поправок к закону «Об адвокатуре», закону «О юридических консультантах» и закону «О нотариусах», предложенный партией «Право и справедливость». В проекте предусматривается проведение вступительных и выпускных экзаменов государственными комиссиями, а сама аппликация остается в ведении профессиональных корпораций. Таким образом, этот проект идет в должном направлении - в сторону объективизации критериев и большей четкости процедуры набора, см. Э. Седлецка, Юрист для каждого, «Gazeta Wyborcza» от 4 марта 2003 г., см. также www.gazeta.pl.

– можно, наконец, оставить экзамены в ведении самоуправления (при условии соблюдения вышеизложенных минимальных условий – объективизации критериев, стандартизации, критерия компетентности, прозрачности и общественного контроля), но в измененном виде – например, на уровне аппликации, а не отдельных коллегий.

Следует подчеркнуть, что в правовом государстве метод набора новых представителей профессий общественного доверия, должен укреплять это доверие, а не ослаблять его или ставить под сомнение с первых шагов. Процедура набора, критерии всех экзаменов должны быть поэтому полностью объективизированы, и проводить их должна комиссия, чья беспристрастность не вызывает сомнений или, в крайнем случае, они сведены до минимума.

II.7. Стенограмма «Форума правовой помощи», 7-8 июня 2002 г., Сейм РП

Магдалена Кшижановска-Межевска, юрисконсульт, юрист в Канцелярии Европейского суда по правам человека, Страсбург.

[...] Если сравнить польские данные с цифрами по другим странам, то окажется, что из общего числа лиц, обращающихся к нам с жалобами на первом этапе рассмотрения дел, примерно 5% польских заявителей представляет какой-либо юрист – адвокат, юрисконсульт или вообще кто-нибудь.

Эта цифра 5% – ну, может быть, 6 или максимум 7, остается неизменной за все время моей работы в Суде, т.е. в течение 9 лет, и этот факт – и сама цифра, и то, что она не изменялась за все эти годы, – каким-то образом, косвенно, свидетельствует также о том, что делается с общественной точки зрения в области доступа к помощи адвоката. По каким-то соображениям этот доступ годами остается все тем же. В других странах, например, в Великобритании, в жалобах типа «Уважаемые дамы и господа!», т.е. при первом обращении к Суду, юристы представляют половину заявителей (более или менее – 40-50%, цифры могут колебаться, но очевидно, что разница значительная).

Адвокат Ежи Науманн, Уполномоченный по дисциплинарным вопросам при Высшем Адвокатском Совете

Среди претензий по адресу юристов, применяющих право на практике, особо популярным в последнее время стало утверждение, а скорее упрек в том, что в Польше слишком мало адвокатов и что путь к вступлению в адвокатскую корпорацию закрыт. Те, кто формулирует такие обвинения, забывают, однако, что переход к профессии адвоката совершенно свободен для судей, юрисконсультов и прокуроров, а также научных работников юридических факультетов; достаточно подать заявление о внесении своего имени в список адвокатов и такой горизонтальный переход свободен от всяких ограничений. Те, кто формулирует подобные обвинения, забывают или просто не знают, что последние несколько лет наблюдается резкое сокращение числа заявлений о переходе на адвокатскую деятельность со стороны представителей юридической профессии. [...] О чем это говорит? Здесь не время и не место развивать эту тему. Нельзя, однако, проходить мимо упомянутого мной явления – падения престижа адвокатской профессии в глазах других юристов–практиков при анализе обоснованности претензий к адвокатуре. Если бы все эти претензии были приняты во внимание en bloc, адвокатура просто перестала бы существовать. Профессия, построенная на общественном доверии, превратилась бы в шайку деляг и взяточников. Нам, адвокатам, нужно совсем другое, равно как и органам судопроизводства. Не этого хотят и власти, и, к счастью, хотя бы часть наших клиентов.

Тезис, выдвигающий недостаточное число адвокатов и юрисконсультов как главную причину ограниченности доступа к правовой помощи, исходит из ложных предпосылок. Правильным исходным пунктом для такого обвинения могут быть исключительно мнения лиц, которые заявят, что столкнулись с трудностями при получении правовой помощи, хотя хотели ее получить и прилагали к этому усилия. А на самом деле во всех публикациях, атакующих корпорации адвокатов и юрисконсультов за ограничение числа новых adeptов, принимается во внимание исключительно оценка тех, кто хотел бы стать членом этих корпораций. [...]

Безусловно, имело бы смысл перейти от крика к обмену доводами по существу вопроса, чего до сих пор безуспешно добиваются отдельные группы юристов–практиков.

Адвокат Зофия Данишевска, Окружная коллегия адвокатов в Белостоке

Я займу внимание столь уважаемой аудитории не более двух минут. Всю эту встречу, организованную Хельсинкским Фондом, я понимаю следующим образом: Фонд старался показать нам, какой имеется рынок услуг. Из выступления председателя, который напомнил нам, что ежегодно юридические факультеты оканчивает 12 тыс. молодых людей, [следует, что] они готовы эти услуги оказывать. В зале сидят представители корпорации, я бы сказала среднего возраста, с огромным опытом, прекрасно подготовленные юристы, которые, по моему мнению, могли бы стать образцом, повести за собой эту армию молодых людей. Можем ли мы сделать что-нибудь в этом отношении?

Адвокат Анджей Кальвас, председатель Общенационального Совета Юридических Консультантов

Уважаемые дамы и господа! Мы ввели очень простое правило: никаких лимитов. [...]

И, по крайней мере, в одном я уверен: думаю, что адвокатура поступит таким же образом – принимают только те из кандидатов, которые соответствуют квалификационным требованиям. Очень высоким квалификационным требованиям. Это привело, уважаемые дамы и господа, даже к тому, что когда мы отказались от всяческого лимитирования, мы приняли меньшее число аппликантов, чем при определенных лимитах на прием. Просто потому, что требования трудновыполнимые. Хорошо это или плохо? Наверное, хорошо.

Уважаемые дамы и господа! Речь идет не о лимитировании набора, а о критериях, построенных на знаниях, здравых критериях – иначе говоря, принимаем самых лучших. Из таких принципов мы исходим и будем исходить. С самого начала хочу сказать, что все попытки ограничить профессиональное самоуправление юрисконсультов и адвокатов обречены на провал. Не потому, что мы такие «независимые», и это с моей стороны некоторое фанфаронство. Обязательное участие в самоуправлении отвечает интересам государства, интересам правосудия.

Адвокат Клаудиа Френдлер-Белицка, юрисконсульт, Варшава

Что касается идеи создания Бюро общественного защитника, Бюро защитника по назначению, Совета представителей и защитников по назначению, то следует обратить внимание на пользу, которую принесет их создание обеим корпорациям, а именно, появилось бы отличное место, где обе корпорации могли бы готовить аппликантов. Но там могли бы также проходить практику аппликанты прокуратуры и будущие судьи. И в связи с тем, что расходы на аппликацию со стороны корпораций и судебных органов довольно велики, часть этих средств, предназначенная на открытие такого бюро, могла бы стать формой финансирования подготовки специалистов.

Михал Клачиньски, Центр банковского права, Ягеллонский университет, Краков

*Мне хотелось бы затронуть проблему недостатка юристов в Польше. Мой вопрос – в странах, правовую систему которых вы представляете, дамы и господа, существует ли проблема, подобная нашей? Я имею в виду, что у нас не хватает адвокатов, в чем можно было убедиться, знакомясь со статистическими данными, представленными в отчете Л. Боярского. Второй вопрос – действует ли в какой-либо из ваших стран принцип *numerus clausus* в отношении юристов – устанавливаются ли численные лимиты для лиц, занимающихся юридической практикой, как это делается в Польше. Окружные коллегии адвокатов ежегодно устанавливают лимит приема на адвокатскую аппликацию.*

Петер ван ден Биггелаар, директор Совета по оказанию правовой помощи в г. Хертонгенбосх, Голландия

*В Голландии каждый может поступить на юридический факультет, а затем стать членом адвокатуры после прохождения трехлетней практики под наблюдением профессионалов. Система *numerus clausus* не кажется мне удачным механизмом, в частности, потому, что препятствует рынку юридических услуг, своего рода конкуренции между юристами. У нас достаточное число юристов – 11 600 адвокатов на 16 млн. жителей.*

Моше Хакохен, Государственный защитник по Региону Иерусалима, Министерство Юстиции – Бюро общественного защитника, Израиль

За последние десять лет мы стали свидетелями революции – раньше у нас была очень похожая ситуация, а теперь общее число юристов в Израиле очень большое – 25 000 на 6 млн. жителей в стране. Раньше действовало невидимое ограничение, введенное адвокатским самоуправлением. Оно заключалось в очень строгом экзамене на допуск к профессии адвоката. На практике к адвокатской деятельности допускались лишь выпускники государственных университетов. В результате многие молодые израильтяне, которые уезжали за границу изучать право, были вынуждены проходить через сложную процедуру признания их дипломов - сдачу экзамена по израильскому праву и, наконец, адвокатского экзамена. Затем произошли революционные перемены – в связи с приватизацией всей экономики и введением рыночных принципов, около 6 лет тому назад появились частные юридические школы, и законодательная власть принудила самоуправление адвокатов согласиться с растущим числом адвокатов. Поскольку в настоящее время на рынке растет численность адвокатов, ищущих работу, мы можем действовать все более свободно, и поскольку мы играем существенную роль в обеспечении занятости, самоуправление одобряет наше существование.

Линас Сесицкас, адвокат, советник Constitutional and Legal Policy Institute «COLPI» по делам реформы доступа к правовой помощи в Литве

*Второй вопрос – у нас никогда не применялся принцип *numerus clausus* в отношении юристов, но надо сказать, что доступ в адвокатуру всегда был очень сложным. Только за последние пять лет численность адвокатов удвоилась с 500 до 1000 человек. Я бы сказал, что в данный момент у нас действует довольно либеральная система. Что касается численности юристов, у нас насчитывается 1000 членов адвокатуры, 200 аппикантов и около 1000 юристов, работающих на предприятиях, а всего в стране живет 3,5 млн. человек.*

Рангита де Сильва–де Арвис, директор по международным программам, Spangenberg Group – West Newton, Massachusetts, USA

В США не существует лимитирования численности адвокатов. Однако из наших исследований, проведенных в штате Джорджия, вытекает, что в некоторых сельских районах практикует только 10-12 адвокатов, в связи с чем судье приходится назначать защитников для бедных из их числа. Это вызывает недовольство юристов, когда, например, специалист по имущественному праву или по делам о банкротстве должен заниматься делом об изнасиловании. Они жалуются на эмоциональный дискомфорт, тем не менее, судья заставляет их взять дело, и таким образом, по их мнению, под угрозой оказывается действие шестой поправки к Конституции. В других округах мы столкнулись с таким положением, когда юристы часть своей штатной нагрузки исполняют как судьи, а часть как защитники. По моему мнению, недостаток юристов может создавать неприемлемые сложности, а наши исследования в штате Джорджия показывают, что доходит до нарушения принципов American Bar Association (Американской ассоциации коллегий адвокатов) и норм профессиональной этики.

Проф. др. адвокат Анджей Жеплински, Хельсинкский Фонд по Правам Человека

Совершенно очевидно, что сегодня я хочу повторить то, что говорил вчера: целью реформы никоим образом не может быть отказ от принципов самоуправления юридических профессий; это большое достижение посткоммунистической Польши, его нужно укреплять и культивировать, но – как бывает во всем – свобода не дается даром: она требует большей ответственности, большей открытости. Иначе лица, недовольные тем, как свободой пользуются профессиональные самоуправления, будут все громче высказываться в пользу возврата к тому, что было и чего мы не хотим: к приказной, командной системе. Поэтому мы сами, в своих корпорациях, должны оказаться на высоте положения и использовать свободу, которой располагаем, с пользой для себя и других, но, повторяю, в одинаковой мере и для себя, и для других.

ЧАСТЬ III

ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В ОЦЕНКЕ АДВОКАТОВ И ЮРИДИЧЕСКИХ КОНСУЛЬТАНТОВ

В октябре 2001 г. было проведено пилотажное исследование по сбору мнений представителей юридических профессий. Были опрошены 23 адвоката из Краковской и Валбжихской коллегий и 19 юрисконсульты из разных городов Польши. Тема опроса – функционирование системы правовой помощи.

Для получения репрезентативных данных по этим вопросам необходимы более обширные исследования. Их могут провести самостоятельно Высший Адвокатский Совет и Общенациональный Совет Юридических Консультантов. Обе корпорации располагают прекрасными механизмами для этой цели – **профессиональными журналами «Palestra» и «Radca prawny»**, на страницах которых можно было бы развернуть дискуссию на тему правовой помощи и опубликовать анкеты. Разработанный нами вариант анкеты можно было бы использовать как исходную точку. Полученная таким образом информация послужила бы источником основательных сведений о проблемах и функционировании правовой помощи *ex officio* в различных коллегиях, что является очень важным. В зависимости от региона, размеров населенного пункта, где работает юрист, меняются и проблемы, и точки зрения на них.

Несмотря на то, что собранные нами мнения адвокатов и юрисконсульты нельзя считать репрезентативными, имеет смысл присмотреться к ним поближе с целью вскрыть главные трудности, с которыми сталкиваются юристы, ведущие дела *ex officio*.

III.1. Загруженность делами по назначению

Среди 23 опрошенных уголовные дела *ex officio* вели все адвокаты. Гражданские дела *ex officio* вели 20 из них, а административные дела *ex officio* – лишь двое.

Дела по назначению составляют в среднем 30% всех дел, которыми занимаются адвокаты (и хотя разброс был большим – от 5% до 70%, чаще всего ответы лежали в пределах средней величины или несколько меньше).

Адвокаты-респонденты ведут в среднем 40 дел *ex officio* в год (от 15 до 100, чаще всего 30–40).

Два респондента заявили, что могут вести большее количество дел; трое считают, что существующее положение их устраивает, а 18, что дел *ex officio* слишком много.

Мы задали адвокатам и такой вопрос: сколько в общей сложности дел *ex officio* они могли бы ежегодно вести. Трое отказались ответить. Среди 18 ответивших среднее число составляет 27 дел, т.е. ровно две трети количества дел, проводимых в среднем адвокатами в данный момент. 11 человек выразило готовность вести не более 15 дел в год.

Из 19 опрошенных юрисконсультов только четверым пришлось в своей карьере столкнуться с ведением дел *ex officio* (три человека по одному делу, и один юрисконсульт – три дела).

Юрисконсульты выражают готовность вести дела по назначению – выразило ее 15 из 19 опрошенных. На вопрос, сколько таких дел они могли бы вести в год, респонденты в среднем называли 7 (ответы колебались между 3 и 12).

III.2. Вознаграждение за ведение дел *ex officio*

Только двое из всех респондентов (один адвокат и один юрисконсульт) не имели затруднений при получении вознаграждений за ведение дел *ex officio* в 2001 году. Остальные отмечают большие задержки выплат от нескольких месяцев до без малого двух лет.

Часть опрошенных сталкивалась с трудностями при получении вознаграждения за правовую помощь по назначению во всех судах, в то время как некоторые утверждают, что есть суды, в которых выплаты проводятся без задержек.

Ставки за ведение дел по назначению и порядок начисления вознаграждений

Уголовные дела. Размеры ставок за ведение уголовных дел *ex officio* удовлетворяют каждого третьего опрошенного адвоката. Две трети считают их недостаточными⁴⁹.

Что касается способа определения гонораров, почти половина из респондентов оценило ее как удовлетворительную, а немногим более половины респондентов имело обратное мнение. Среди причин недовольства, которые наиболее часто перечисляют адвокаты, это: не принятие во внимание судами объема работы адвоката в конкретном деле, отсутствие индивидуального подхода и постоянное применение минимальных ставок. **Адвокаты предлагают, в частности, следующие изменения:**

- применение индивидуального подхода при определении размеров вознаграждения в зависимости от времени, затраченного на ведение дела;
- введение почасовых ставок;
- определение вознаграждения на основании ведомости расходов;
- выплата аванса в счет вознаграждения;
- повышение ставок в два или три раза по сравнению с действующими минимальными ставками.

⁴⁹ Исследования проводились в октябре 2001 года. Ныне действующие минимальные ставки, на основании которых начисляются гонорары за ведение дел по назначению, были повышены на 20%, однако, одновременно был снижен верхний предел присуждаемых вознаграждений – если раньше суд мог вынести решение о вознаграждении в размере 200% минимальной ставки, то теперь – только 150%.

Гражданские дела. Две трети респондентов-адвокатов оценило ставки за ведение гражданских дел *ex officio* как неудовлетворительные, одна треть считает их достаточными. Среди опрошенных юрисконсультов мнения разделяются поровну.

В группе респондентов порядок начисления гонораров за ведение гражданских дел вызывает возражения около 3/4 адвокатов и большинства юрисконсультов.

Среди комментариев и предложений выделяются такие же пожелания, как и по поводу уголовных дел, чтобы при определении гонорара принимался во внимание затраченный юристом труд и ведомость расходов, были введены почасовые ставки, а уровень вознаграждения превосходил в 2–3 раза размер минимальных ставок. Кроме того, предлагается учитывать количество дел, продолжительность процесса и сложность конкретного дела.

III.3. Процедура назначения на ведение дел *ex officio*

Из тех дел, которые поступили в Хельсинкский Фонд по Правам Человека, следует, что адвокаты часто неохотно берутся за ведение дел *ex officio*, потому что они специализируются в иной области права, чем та, к которой относится конкретное дело. Адвокатам, специализирующимся в гражданском, хозяйственном или финансовом праве, поручается ведение *ex officio* сложных уголовных дел, в то время как адвокаты-специалисты по уголовному праву получают гражданские дела. Это является следствием традиционного подхода, который сегодня является скорее нереалистичным, что каждый адвокат является всесторонним специалистом и может справиться с любым делом.

В ответ на вопрос о порядке официального назначения представителей, значительная часть адвокатов и юрисконсультов высказалась за ее пересмотр.

Более 2/3 опрошенных юристов считают, что назначения следует проводить на основе списков адвокатов/юрисконсультов, которые выразили готовность вести дела по назначению, а также списков, учитывающих

их специализацию. Только небольшая группа, менее 1/4, поддерживает существующую систему (назначение в порядке очередности по общим спискам лиц, занимающихся профессиональной деятельностью).

III.4. Оценка качества работы в делах *ex officio*

Мы попросили адвокатов сравнить качество работы их коллег в делах, которые они проводят по выбору и в делах *ex officio*, на основании нескольких качественных критериев.

Несмотря на психологическую сложность ситуации, так как адвокатам предстояло оценивать уровень работы своих коллег, половина опрошенных признает, что с точки зрения количества встреч с клиентами качество ведения дел *ex officio* уступает качеству ведения дел по выбору. 1/4 адвокатов считает, что и с точки зрения процессуальной активности, частоты субституции и других профессиональных действий дела *ex officio* ведутся качественно хуже. То же самое касается и работы с документами – по мнению 1/3 опрошенных адвокаты, ведущие дела *ex officio*, проявляют меньшую активность.

III.5. Мнения и предложения, высказанные адвокатами и юрисконсультами

Мы попросили адвокатов и юрисконсультов сформулировать замечания относительно правовой и практической стороны нынешней системы правовой помощи *ex officio*.

III.5.1. Предложения, касающиеся права

Адвокаты. Опрошенные адвокаты выдвинули следующие предложения:

– ограничить обязательную защиту лиц, по отношению к которым существует обоснованное сомнение в их вменяемости, и предоставлять такую по закону только тем, по отношению к которым данное сомнение получило подтверждение судебных экспертов (это предложение повторялось многократно);

- установить срок, в течение которого должно быть выплачено вознаграждение за защиту *ex officio*, с правом начисления процентов в случае задержки;

- принять правила, согласно которым вознаграждение за защиту *ex officio* должно быть выплачено в течение месяца от окончания дела в конкретной инстанции, а не после того, как приговор войдет в законную силу, что часто наступает гораздо позже;

- установить более высокие ставки за ведение дел *ex officio*.

Юристы. В свою очередь юристы предлагают:

- ввести «адвокатско-юристское принуждение», что повлекло бы за собой расширение обязанности предоставления правовой помощи *ex officio* для малоимущих (предложение повторялось несколько раз);

- ввести обязанность брать на себя дела *ex officio* для всех юристов;

- ввести правило, согласно которому помощь *ex officio* предоставляется корпорациями адвокатов и юристов пропорционально числу членов в данной корпорации;

- ввести механизмы контроля за качеством работы представителей *ex officio*;

- повысить ставки за ведение дел *ex officio* в случае трудовых споров и дел по социальному страхованию.

III.5.2. Критика существующей практики

Адвокаты. В числе практических недостатков действующей системы правовой помощи в Польше респонденты-адвокаты отмечали:

- частые случаи как необоснованного отказа со стороны суда предоставить заявителю адвоката *ex officio*, особенно лицам малоимущим в гражданских делах, так и официального назначения судом адвоката без тщательной проверки материального положения данного лица;

- неравномерное распределение между адвокатами нагрузки по ведению дел *ex officio*;

- нежелание со стороны суда принять во внимание специализацию адвоката и его загруженность другими делами;
- отсутствие со стороны суда обоснования для назначения данного адвоката (суд не обязан предоставлять такие обоснования);
- слишком редкое использование юрисконсультов в качестве представителей *ex officio*;
- уведомление адвоката о том, что на него возлагается ведение дела *ex officio* без указания адреса клиента и информации, находится ли он на свободе;
- попытки представителей суда в присутствии сторон склонить адвоката к отказу от вознаграждения из Государственной казны, что (по мнению респондентов) должно рассматриваться как профессиональное правонарушение.

Юрисконсульты. В свою очередь юрисконсульты привели следующие недочеты:

- слишком редкое использование назначения представительства *ex officio* судами, в то время как это могло бы сократить и расходы, и продолжительность процессов;
- слишком редкое использование юрисконсультов в качестве представителей *ex officio*;
- подход со стороны адвокатов и юрисконсультов к делам *ex officio* как к «второсортным»;
- пренебрежение делами *ex officio* со стороны адвокатов.

III.6. Выводы

Необходимость исследований. Мнение адвокатов и юрисконсультов, как лиц, непосредственно занимающихся оказанием правовой помощи *ex officio*, чрезвычайно важно и должно приниматься во внимание при обсуждении возможных перемен. Разработка анкет и распространение их через отраслевые журналы позволили бы получить репрезентативные результаты, указывающие на недостатки системы и предлагающие

необходимые перемены. Такие комплексные исследования показали бы также, в чем заключаются различия между отдельными коллегиями. Есть такие коллегии, где дела по назначению ложатся на адвокатов «тяжкой ношей», но есть и другие, где уровень благосостояния общества настолько низок, что некоторые адвокаты целиком опираются в своей практике на дела *ex officio*.

Проблемы с вознаграждением. Из опросов адвокатов следует, что в их среде загруженность делами *ex officio* довольно высока, такие дела занимают в среднем 30% их профессиональной деятельности. Весьма характерна связь, существующая между загруженностью делами по назначению и многолетними проблемами при попытках адвокатов получить вознаграждение за их ведение. Накопились огромные задолженности по выплатам вознаграждений. Для некоторых адвокатов последствия таких задолженностей были очень болезненными. В одном из окружных судов нам привели такой пример: по договоренности с судом, как только появились средства, их в первую очередь выплатили указанным окружной коллегией адвокатам, которые из-за задержек оплат за дела *ex officio*, оказались в бедственном положении.

Средства, предназначенные на оплату гонораров за ведение дел *ex officio*, не выделены в отдельную статью и входят в смете судов в состав более широкой категории расходов. Из госбюджета судам ассигнуются определенные средства в рамках более широких категорий расходов, и суды не имеют права переводить средства из одной категории в другую. В случае финансовых затруднений **сокращению подвергаются в первую очередь** расходы по категории «расходы на судебное производство и производство в органах прокуратуры», в число которых входят и вознаграждения для представителей *ex officio*. Из полученной информации следует также, что некоторые суды работают без задержек, а в других выплата вознаграждений задерживается надолго. Сокращение расходов на правовую помощь может иметь серьезные социальные последствия разного рода. С одной стороны, из высказываний председателей судов и судей вытекает, что сокращение средств ведет к ограничению числа защитников и представителей *ex officio* в тех случаях, где их назначение судом было бы необходимо, а тем самым сокращается доступ к правовой

помощи для неимущих. С другой стороны, это приводит к невыплате вознаграждений адвокатам, что нередко влияет на их материальное положение и вызывает у них вполне понятное нежелание браться за дела *ex officio*.

Фонд правовой помощи. Вышеуказанные причины, по всей видимости, подтверждают правильность нашего вывода о необходимости выделить расходы на бесплатную правовую помощь в особую категорию. Следует также рассмотреть предложение создать, по примеру других стран, особый фонд правовой помощи. Одной из проблем современной системы является недифференцированность вознаграждений; при установлении их размера не принимаются во внимание ни объем затраченного труда, ни накладных расходов представителя *ex officio*, а ведь учет объема затраченного труда при начислении вознаграждения был бы очевидным стимулом для оказания услуг более высокого качества.

Загруженность делами. Стандарты, принятые в Европейском Союзе и Совете Европы относительно обеспечения правовой помощи в уголовных и гражданских делах, а также насущная потребность предоставления такой помощи неимущим говорят о необходимости увеличить число дел, проводимых по назначению. Появляется вопрос – в состоянии ли адвокаты вести большее количество дел? Большинство опрошенных считает, что адвокатам приходится вести слишком много дел *ex officio*. В свою очередь, складывается впечатление, что в копорации юрисконсультов существуют неиспользованные возможности в этом отношении, а опрошенные юрисконсульты выражали готовность к ведению дел *ex officio*. Возможность расширения объема правовой помощи зависит также в значительной мере от большей открытости юридического самоуправления, о чем говорится во 2 части отчета.

Бюро общественного защитника. Необходимо также обратить внимание на эффективность действующей системы. Исследования, проведенные в нескольких странах, свидетельствуют о больших расхождениях в эффективности использования средств на правовую помощь. Те же самые суммы, затраченные государством на правовую

помощь в рамках традиционной модели защиты *ex officio* (назначения получают все адвокаты по списку), расходуется менее эффективно, чем при использовании иных моделей, в рамках которых работают адвокаты, занимающиеся только делами *ex officio* (например, Бюро общественного защитника). В последнем случае понижается средняя стоимость дела и можно за те же средства провести больше дел, предусматривающих оказание сторонам бесплатной правовой помощи.

Нам кажется, что модель, основанная на создании Бюро общественного защитника, может оказаться особенно полезной в крупных центрах, где часто нелегко найти адвокатов, готовых взять на себя ведение больших уголовных дел. Следует также подумать о сочетании работы такого **Бюро с адвокатской аппликацией** – молодые юристы под надзором опытных адвокатов могли бы шлифовать там свое мастерство. Высказываются также мнения, что в рамках модели со «штатными адвокатами» повышается качество услуг, прежде всего благодаря тому, что действуют специальные контрольные механизмы. Перед «штатными» адвокатами не стоит соблазн выбирать между клиентами «по выбору» или «по назначению». Проведение пилотажного проекта Бюро общественного защитника в одном судебном округе позволило бы оценить его эффективность, всевозможные плюсы и минусы.

Как следует из информации, предоставленной рабочей группой Высшего Адвокатского Совета, созданной для разработки предложений по введению изменений в систему правовой помощи, модель Бюро общественного защитника не принимается ею во внимание. Рассматриваются только другие модели. Однако нам кажется, что, в особенности, на этапе исследований и поисков имеет смысл не ограничивать поля своей заинтересованности и принимать во внимание самые разнообразные решения.

Списки специализации. Наиболее реальными в рамках действующей модели могут быть изменения, касающиеся порядка назначения адвокатов и юрисконсультов для ведения дел *ex officio*. При назначении следует учитывать их специализацию и выраженную ими готовность вести дела *ex officio* (большинство респондентов высказалось в пользу такого решения).

Конечно, может возникнуть ситуация, когда желающих окажется слишком мало, однако, при создании списочной системы эту проблему можно решить – в первую очередь выбираются адвокаты, желающие вести дела *ex officio*, и лишь, если их недостаточно, используется список всех лиц, занимающихся адвокатской практикой (в обоих случаях учитывается специализация).

III.7. Стенограмма «Форума правовой помощи», 7–8 июня 2002 г., Сейм РП

Марек Новицки, председатель Хельсинкского Фонда по Правам Человека

В наши намерения входил поиск таких методов и правовых решений, такой модификации практики, чтобы всем было лучше. Вот поэтому мы стали спрашивать адвокатов и других юристов, стали спрашивать клиентов, чего они хотят. Мы не хотели такой дискуссии, которая заблокировала бы ту или иную профессиональную группу. Отсюда все эти вопросы: «а что бы тебя устроило?» «что сделать, чтобы тебе было хорошо?». Отсюда и предложение: «давайте составим списки по специализации», поскольку в этой точке сходятся намерения обеих сторон и кажутся вполне осмысленными. Вообще мы не хотим здесь выдвигать какие-либо предложения, которые мы собирались бы «лоббировать». Если в нашем отчете и содержатся какие-то замечания относительно того, что можно было бы сделать, то их не следует воспринимать как готовые решения, которые мы будем форсировать. Это скорее темы для дискуссии, желание начать разговор о том, что нужно сделать, чтобы это имело смысл. Здесь отнюдь нет позиции Хельсинкского Фонда, которую мы старались бы продвигать любой ценой.

Проф. др. Анджей Жеплински, Хельсинкский Фонд по Правам Человека

Но поскольку в системе правовой помощи в Польше совершенно очевидно существуют серьезные пробелы, необходимы разумные перемены. Наша конференция, особенно, в своей международной части, познакомила вас с предложениями, основанными на опыте разных стран; и Бюро общественного защитника, и использование юридических услуг на договорных

основах, и институт Совета по оказанию правовой помощи – все это решения, которые стоит рассмотреть. Нам не нужно самим изобретать порох. [...] Мы должны, конечно, учитывать наши традиции и нужды, принимать во внимание состояние госбюджета, но мы не можем обойти молчанием тот факт, что наверняка через полтора года станем членом ЕС, а к тому времени, скорее всего, в силу войдет европейская конституция, уже не как декларация, а как обязательный правовой акт. [...]

Прежде чем предоставить слово присутствующим, я хотел бы попросить коротко высказаться других участников дискуссии. Насколько я понимаю, по крайней мере, от части польских адвокатов можно ожидать поддержки, во-первых, предложения предоставить адвокатам возможность специализации – чтобы им не приходилось браться за ведение дел, в которых они не чувствуют себя специалистами (это особенно важно сегодня, в связи с резким ростом специализации и экспансией правового регулирования). Во-вторых, если я правильно понял, речь идет о поддержке идеи разумно организованного института Совета по оказанию правовой помощи.

Адвокат Зофия Данишевска, Окружная коллегия адвокатов в Белостоке

Какие еще проблемы мы видим: часть адвокатского сообщества на местах (я не ориентируюсь в рынке услуг и деятельности адвокатуры в Варшаве) подчеркивает отсутствие ясности при назначениях адвокатов, отсутствие контроля за распределением средств – известно, что речь идет о больших деньгах, и никто, даже адвокатура, не имеет влияния на их распределение. Мы понимаем, что в этом заключается огромная слабость нынешней системы, и адвокаты, работающие на местах, видят это и хотят привлечь к этому внимание.

Мне лично наиболее близка идея Совета по оказанию правовой помощи с тем, что в ней должны быть представлены все профессии: судьи, прокуроры, которые пользуются нашими правовыми услугами наравне с клиентами, а также профессура и высшие учебные заведения. Думаю, что при такой организации правовая помощь распределялась бы более справедливо.

Есть еще одна проблема – не последняя, а, может быть, самая важная: качество наших услуг, а в связи с этим повторяющийся в предложениях вопрос о создании списков специалистов. Вопрос этот появляется часто, но не получил окончательной разработки, и мне кажется, что нам понадобится помощь – как составлять такие списки? Трудно представить себе, что все будет в порядке, если мы запишемся в такие списки по собственному усмотрению – мне это кажется весьма проблематичным.

Адвокат Эмилия Новачук, Познань

Поскольку я вот уже 30 лет занимаюсь гражданским правом, в том числе, хозяйственным, то мой опыт отразится на характере моего выступления. [...]

Мне хотелось бы прокомментировать выдвинутые здесь предложения по оздоровлению сложившейся ситуации. Меня, прежде всего, беспокоит тот факт, что большинство дел по назначению поступает из уголовного судопроизводства. Каждый раз, когда поступает новое дело по назначению, а их в моем случае приходит несколько ежемесячно, я сталкиваюсь с огромной проблемой, ибо не являюсь специалистом по уголовному праву. Из чувства ответственности я не могу взять на себя ведение такого дела, ведь я 30 лет занимаюсь гражданским правом. И тогда я начинаю поиски желающего заменить меня среди коллег, заключаю с ним договор, конечно, платный и плачу ему за оказанную услугу; в год набирается около 15 тыс. злотых – это мои расходы на оплату заместительства в делах по назначению. Я же за заместительство в этих делах получаю компенсацию в размере 2-3 тыс. злотых, остальное – мои потери.

Поэтому я с огромным удовольствием прочла здесь предложение, касающееся специализации; безусловно, если назначение должно быть выполнено профессионально, им должен заняться специалист в данной области права. [...] Так получилось, что в среде адвокатов долгое время преобладал страх перед специализацией; мне кажется, что они должны решить эту проблему как внутреннюю. Жизнь все более усложняется с точки зрения правового регулирования, и специализация становится одним из условий доброкачественного оказания услуг. Эта проблема должна

быть решена. С другой стороны, с точки зрения стороны, оплачивающей правовую помощь, и клиента, пользующегося такой помощью, естественно рассчитывать на услуги специалиста, и поэтому все правила и нормы, идущие в этом направлении, кажутся мне вполне уместными.

Что касается предлагаемой здесь модели типа Бюро общественного защитника или чего-либо подобного, мне она кажется осмысленной, так как разбросанность правовой помощи среди разных учреждений (корпорации адвокатов, суды), приводит к отсутствию единого органа, который подходил бы к этим вопросам с точки зрения функции и целей, а также надзора за исполнением. Считаю создание такого института вполне целесообразным. Существует также вопрос соответствующих взаимоотношений между заказчиком и исполнителем.

Игор Дзялюк, заместитель директора Департамента международного сотрудничества и европейского права, Министерство Юстиции

Мне пришла в голову еще одна мысль относительно объединения обеих моделей. А именно, Бюро общественного защитника и списков адвокатов по специализации. Такие списки могли бы стать началом. Ну вот, если есть желающие, если они являются специалистами и если их хватает для жизни только специализация в ведении дел по назначению, почему бы и нет? Однако нужно проверить, смогут ли они прожить на эти деньги и хватит ли их на все дела. Из опыта Варшавской окружной коллегии адвокатов следует, что есть такие адвокаты, для которых единственным средством к существованию являются дела по назначению, и они охотно замещают своих коллег-цивилистов, многие годы специализирующихся в гражданском праве, на основе субституции. [...]

Как обстоит дело с уголовными делами? Так же? Наверное, не совсем. И здесь, в сфере уголовного судопроизводства, нужно задуматься, прежде всего, в контексте адвокатов, оказывающих правовую помощь по назначению, заинтересованы ли они в создании такого специализированного корпуса. Если «да», давайте назовем его Бюро общественного защитника, скажем, при Высшем Адвокатском Совете или при окружных коллегиях адвокатов. Если действительно удастся создать такой корпус, то вопрос

о форме оплаты услуг государством становится вторичным – так или иначе он будет решен – то ли на основе действующих принципов, то ли на договорной основе с выплатой определенной договорной ставки, то ли иным путем.

Проф. др. Анджей Жеплиньски, Хельсинкский Фонд по Правам Человека

Дамы и господа! Как вы, наверное, помните, из вчерашней дискуссии, лидеры польской адвокатуры не в восторге от тех предложений изменить существующую систему, с которыми мы хотим обратиться к законодателям и политикам. Неприятие вызывает у них сама мысль о переменах, воспринимаемых как противоречащие их интересам и направленные против самоуправляемости их профессии. Какие аргументы были использованы в странах, которые вы представляете, чтобы убедить главных представителей адвокатуры, ее лидеров, не выступать против законодательных реформ? Ведь нам известна сила юридических профессий – мы слышали вчера из уст одного из представителей Министерства Юстиции, что юристы в состоянии заблокировать каждую инициативу, которая, по их убеждению, противоречит их интересам. Какова была реакция вашей адвокатуры на проведение реформы? Как на практике прореагировали ее главные представители, «корифеи» юридической профессии на появление различных форм правовой помощи, финансируемой из государственных средств?

Петер ван ден Биггелаар, директор Совета по оказанию правовой помощи в г. Хертенгенбосх, Голландия

Позиция адвокатуры всегда очень жесткая.. Мое первое впечатление – это необходимость поиска решений, которые были бы альтернативой для адвокатуры. В нашей стране адвокатура занимает привилегированное положение – ее члены имеют исключительное право представлять клиентов в суде, однако, эта привилегия была утверждена Министром Юстиции при условии активной поддержки системы правовой помощи. Что касается первого вопроса, важную роль сыграл целый ряд встреч

с руководством адвокатуры на региональном и национальном уровне, на которых подчеркивалась возлагаемая на юристов ответственность. Мне кажется очень важным проведение таких консультаций с представителями самоуправления юристов также и в вашей стране. Вчера я узнал, что у вас существует две независимые юридические профессии. Используйте этот факт и создайте своего рода конкуренцию между ними. Вы можете также искать поддержки у студентов университетов. До 1974 года в Голландии вообще не было такого института, как Центр правовой помощи и консультаций, а в течение трех последующих лет такие центры появились в каждом более крупном городе. Инициатором в таком деле могут быть университетские круги – в тех городах, где есть университеты. Я глубоко убежден, что в этих кругах есть люди, заинтересованные участием в программах правовой помощи.

Моше Хакохен, Государственный защитник по Региону Иерусалима, Министерство юстиции – Бюро общественного защитника, Израиль

Что касается первого вопроса – как убедить в своей правоте законодательную власть вопреки точке зрения самоуправления юристов, должен сказать следующее. Наше решение создать систему Бюро общественного защитника получило признание лишь после того, как оказалось, что адвокатура, действующая на старых основаниях, не в состоянии обеспечить правовую помощь в масштабе отвечающем требованиям общества. Очень немногие юристы соглашались вести дела неимущих, понимая, что государство не заплатит за их услуги полной рыночной цены. Возник вопрос, как выйти из этого заколдованного круга? Мы сделали это, включив адвокатуру в создаваемую нами систему, сказав при этом, что хотим значительно расширить количество дел с обязательным использованием помощи адвоката, а это, разумеется, потребует средств для финансирования правовой помощи, которые должно обеспечить государство. Одновременно мы заявили: «хотим сохранить независимость адвокатуры, и поэтому передаем большинство дел адвокатам, имеющим частную практику». И именно так выглядит сегодня структура нашей системы. Однако должен обратить ваше

внимание на один вопрос – необходимо изменить деликатное равновесие между независимостью адвокатуры и обеспечением высокого качества услуг. Мы как главный наниматель адвокатских услуг могли воздействовать на повышение их качества, что потребовало введения определенных механизмов контроля и надзора, против которых адвокатура возражает. Мне кажется, тем не менее, что нам удалось достичь равновесия, и после введения в жизнь ныне действующей системы оказалось, что адвокаты предпочитают сотрудничать с нами, а не бороться против нас.

Линас Сесицкас, адвокат, советник Constitutional and Legal Policy Institute «COLPI» по делам реформы доступа к правовой помощи в Литве

Что касается первого вопроса, то наше предположение, что адвокатура будет противиться реформам, оказалось, к счастью, ложным. Нас активно поддерживал председатель общелитовского самоуправления адвокатов, который был сторонником перемен. Некоторое время потребовалось на то, чтобы убедить других членов самоуправления, при этом неоднократно повторялся такой аргумент: «почему именно мы должны заниматься этим вопросом, это задание для государственной администрации. Министерство Юстиции должно сделать то, что ему положено, а не втягивать в это дело адвокатуру». В конце концов, самоуправление адвокатов стало одним из основателей Бюро общественного защитника в Шауляй и в Вильнюсе, играя важную партнерскую роль при введении изменений в систему правовой помощи, гарантированной государством. Год тому назад самоуправление адвокатов заключило договор с Министерством Юстиции, на основе которого самоуправление отвечает за предоставление правовой помощи для ведения всех дел по назначению в стране, в то время как Министерство покрывает расходы, связанные с действием данной системы администрирования (в размере 40 тыс. долларов). Из этого примера следует, что самоуправление адвокатов прилагает старания к тому, чтобы быть участником этого процесса в целом.

ЧАСТЬ IV

ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ В УГОЛОВНЫХ ДЕЛАХ

IV.1. Право на защитника

Любой обвиняемый, против которого возбуждено уголовное дело, имеет **конституционное право на защиту** на всех стадиях разбирательства дела. В частности, такое лицо может нанять защитника по собственному выбору или воспользоваться услугами защитника *ex officio*, в соответствии с принципами, определенными законом⁵⁰.

Обвиняемый имеет право на защиту, включая право на помощь защитника, и должен быть проинформирован об этом праве⁵¹. Как правило, право на защиту предоставляется на всех стадиях разбирательства по уголовному делу. В разбирательствах по уголовным делам в качестве защитника может выступать только адвокат⁵². Отступление от этого правила возможно, если в деле о малозначительном преступлении защита осуществляется юрисконсультom, уполномоченным представлять физических лиц⁵³. Обвиняемый может выбрать защитника (адвоката) по собственному усмотрению⁵⁴.

⁵⁰ Конституция Республики Польша, статья 42, пункт 2: «Любое лицо, против которого возбуждено уголовное дело, имеет право на защиту на всех стадиях разбирательства по делу. В частности, такое лицо может выбрать адвоката или воспользоваться – в соответствии с установленными законом принципами – услугами адвоката, назначенного судом».

⁵¹ Статья 6 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК).

⁵² Статья 82 УПК.

⁵³ Статья 24 § 1 Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП), вступил в силу 17 октября 2001 года.

⁵⁴ Статья 83 УПК.

Задержание. В случае ареста, арестованному, по его требованию, разрешается встретиться и лично проконсультироваться с одним адвокатом⁵⁵. Представители органов, производящих арест, имеют право присутствовать во время разговора арестованного с адвокатом.

Если арестованный не допрашивался и еще не пользуется правом на защиту или на помощь адвоката, органы, производящие арест, не обязаны обеспечить этому лицу контакт с адвокатом – даже если существуют условия для обязательной защиты в будущем.

По закону, органы, производящие арест, **должны проинформировать** арестованного о его (ее) праве на встречу с адвокатом и на личную консультацию⁵⁶. Арестованного также должны проинформировать об основаниях его ареста.

Арестованный имеет **право обжаловать факт ареста** в течение 7 дней, потребовав проверки оснований ареста и способа его проведения⁵⁷. Если арест производился без санкции суда, жалоба направляется в районный суд и рассматривается немедленно.

Если в это же время можно воспользоваться услугами привлеченного частным образом или назначенного защитника, составить заявление с обжалованием ареста и подать его в суд может этот защитник.

Однако, на практике арестованные редко пользуются консультациями юриста во время и сразу после ареста. Чтобы получить в таких обстоятельствах юридическую консультацию, арестованному нужна помощь других людей. Он также должен знать, как можно связаться с адвокатом, работающим круглосуточно, включая выходные и праздники, который мог бы приехать для личной беседы в место содержания под стражей. Лишь немногие арестованные действительно могут связаться с адвокатом. Остальные совершенно неспособны воспользоваться своим правом, закрепленным в статье 245 УПК.

⁵⁵ Статья 245 § 1 УПК.

⁵⁶ Статья 244 § 2 УПК.

⁵⁷ Статья 246 § 1 УПК.

В делах с участием **несовершеннолетних** прокурор обязан, в соответствии с §111 п. 2 Правил⁵⁸, немедленно обратиться к председателю суда с заявлением о назначении адвоката *ex officio*, если только в материалах дела не содержится информация о том, что подозреваемый (или его опекун) уже заключил соглашение с адвокатом.

Арест. В отношении арестованного, который подозревается в совершении преступления, могут применяться превентивные меры. Наиболее суровая из таких мер – предварительное заключение, назначаемое на определенный период времени или до внесения залога⁵⁹.

Решение о помещении подозреваемого под стражу на период следствия принимает суд по представлению прокурора. Прежде чем будет назначена данная мера, суд обязан заслушать подозреваемого⁶⁰. Но в отношении прокуроров, подающих представление на избрание предварительного заключения в качестве меры пресечения, это требование не действует. Таким образом, даже в делах, по которым предусмотрена обязательная защита⁶¹, представление о применении в отношении подозреваемого заключения под стражу и заявление подозреваемого о назначении ему защитника *ex officio* не всегда подаются одновременно. Весьма редки и случаи, когда такое заявление малообеспеченного подозреваемого подается раньше даты слушаний о назначении меры пресечения в виде предварительного заключения.

Слушания о назначении в качестве меры пресечения предварительного заключения проводятся судьей, заседающим единолично. Назначенный защитник может участвовать в слушаниях, если присутствует на них. В соответствии со статьей 249 § 3 УПК, направлять защитнику уведомление о дате таких слушаний «не обязательно». Однако если подозреваемый ходатайствует об уведомлении, суд либо направляет

⁵⁸ Приказ Министра Юстиции от 11 апреля 1992 года, Внутренние правила оперативной работы общих организационных подразделений прокуратуры (Сборник законов 92/38, пункт 163 с последующими изменениями).

⁵⁹ Статья 257 § 2 УПК.

⁶⁰ Статья 249 § 3 УПК.

⁶¹ См. более подробно об обязательной защите в п.2.21.

защитнику уведомление, либо отклоняет ходатайство. Суд может отклонить ходатайство, если, по его мнению, направление уведомления затянет разбирательства настолько, что не позволит принять решение в течение 24 часов с момента доставки подозреваемого в распоряжение суда. Этот срок исчисляется с момента, когда прокурор подает свое представление в суд.

Таким образом, **присутствие защитника** на слушаниях возможно лишь в результате его личной инициативы или по настоятельному требованию подозреваемого.

С другой стороны, §360 Внутренних правил процедуры судов общей юрисдикции⁶² налагает на судью обязанность уведомить о слушаниях об избрании меры пресечения не только прокурора, но также и защитника, если тот уже назначен и сообщил о своем участии в судебных процедурах.

Из этого следует, что **доступ к правовой помощи для лиц, лишенных свободы, на первой стадии расследования ограничен**. Когда защита обязательна, такой доступ зависит от того, насколько быстро прокурор подаст надлежащее заявление о назначении защитника. Чтобы задержанный подал заявление о назначении ему адвоката *ex officio*, его должны проинформировать о возможности обращения с таким заявлением. Важно также, сколько времени займет назначение защитника, и сколько времени пройдет до того момента, когда назначенный защитник предпримет шаги для установления личного контакта с задержанным.

Даже если соответствующие заявления (т.е. ходатайство прокурора о назначении защитника *ex officio* или заявление должным образом проинформированного подозреваемого, содержащее достаточные доказательства его/ее неспособности оплатить услуги адвоката по выбору) подаются без отсрочки, назначенный судом защитник может не сразу приступить к процессуальным действиям. Суд должен сначала в письменном виде уведомить назначенного защитника о профессиональных обязанностях, связанных с назначением. Назначенный защитник должен получить **письмо о назначении** (что может произойти не сразу, так

⁶² Сборник законов 1987 № 38 пункт 218 с последующими изменениями.

как письмо отправляется по почте, не говоря уже о выходных днях или о том, что защитник может заболеть). Суд также сообщает данные о назначенном защитнике прокурору, который после этого может должным образом уведомить защитника о процессуальных действиях, требующих его участия.

Информация, полученная от прокуроров и лиц, обращающихся за помощью в ХФПЧ, свидетельствует, что **первый личный контакт** подозреваемого с защитником часто происходит уже по окончании предварительного следствия, когда подозреваемый знакомится с материалами дела перед направлением обвинительного заключения в суд. На этой стадии в делах, требующих обязательной защиты, участие адвоката предписывается статьей 79 УПК⁶³. В других случаях, по имеющейся информации, первый контакт подозреваемого с защитником происходит на первых судебных слушаниях.

Суд. С самого начала судебных слушаний обвиняемый имеет право на защиту на всех стадиях разбирательства, включая слушания в суде первой и второй инстанции, на стадии обжалования, подачи кассационной жалобы, и на слушаниях в Верховном Суде.

В определенных случаях осуществление прав обвиняемого требует участия адвоката. Например, для обжалования решения регионального суда, рассмотревшего дело в качестве суда первой инстанции обвиняемый должен быть представлен адвокатом. Кассационную жалобу также должен подавать адвокат.

Осуществление права малообеспеченных обвиняемых на защиту на упомянутых выше стадиях зависит от назначения судом защитника *ex officio*.

Если в суде первой инстанции обвиняемый не пользовался услугами адвоката, он (она) может подать ходатайство о назначении ему адвоката *ex officio* для обжалования решения и для представительства в суде второй

⁶³ В соответствии с последними изменениями УПК (вступающими в силу с 1 июля 2003 года), ограничивается даже эта возможность, так как ознакомление с материалами дела в присутствии защитника больше не будет обязательным. Это решение, направленное на ускорение процедуры, может привести к такой ситуации, когда первый контакт между адвокатом и клиентом будет происходить на первом заседании суда, без каких-либо предварительных контактов или совместной подготовки защиты по делу.

инстанции. Теоретически, если обвиняемому был назначен адвокат *ex officio* в суде первой инстанции, тот же адвокат продолжает представлять его на стадии обжалования и вплоть до вынесения окончательного решения по делу.

Однако, если защитник назначен *ex officio*, обвиняемого часто представляют **разные адвокаты**. Суды второй инстанции, особенно апелляционные суды, могут находиться на большом расстоянии от места проживания первого адвоката. Поэтому часто суд назначает другого адвоката только для того, чтобы тот присутствовал на слушаниях в суде второй инстанции, даже если документы для обжалования подавал первый адвокат. Присутствие адвоката на заседаниях суда, рассматривающего дело во второй инстанции дает возможность проводить слушания в отсутствие обвиняемого, если он (она) находится под предварительным заключением. Решение о том, следует ли доставить обвиняемого на судебные заседания, принимает суд. На практике же происходит следующее:

- **обвиняемый не знает** своего адвоката, назначенного для участия в рассмотрении дела по апелляции, и может вообще не встретиться с этим адвокатом лично;

- обвиняемый не участвует в слушаниях своего дела;

- адвокат, представляющий обвиняемого, сам не является автором апелляционной жалобы. Подготовка адвоката к слушаниям сводится к чтению материалов дела (если адвокат серьезно относится к своим обязанностям). Часто участие вновь назначенного адвоката в слушаниях по апелляции является **чистой формальностью** и ограничивается заявлением о том, что адвокат «поддерживает позицию, изложенную в апелляционной жалобе».

Решение суда второй инстанции юридически является окончательным. Кассационная жалоба, подаваемая в Верховный Суд – это чрезвычайная мера, разрешаемая только в исключительных ситуациях – например, в случаях грубого нарушения закона. Кассационную жалобу должен подавать адвокат. Малообеспеченный обвиняемый должен подать ходатайство о назначении ему адвоката *ex officio* для подготовки и подачи кассационной жалобы.

Назначенный адвокат не обязан подавать кассационную жалобу, но если он отказывается это делать, он обязан проинформировать суд и клиента о своем решении. Подача явно необоснованной кассационной жалобы является нарушением правил профессиональной этики.

На практике суд не назначает адвоката для изучения возможных оснований для кассационной жалобы. Поэтому малообеспеченный обвиняемый может быть лишен возможности прибегнуть к такой мере. Кроме того, назначенные адвокаты часто отказываются подавать кассационные жалобы, утверждая, что для них нет оснований. Проверить правдивость таких заявлений трудно, так как маловероятно, что после такого отказа суд назначит второго адвоката для повторного изучения оснований для кассационной жалобы.

Правовая помощь для жертв преступлений. Принципы предоставления правовой помощи по заявлению применяются также по отношению к другим лицам, выступающих в деле в качестве сторон⁶⁴, таких как дополнительный или частный обвинитель или же гражданский истец в уголовном деле. Таким образом, если потерпевший решает не оставаться лишь свидетелем, а стать стороной по делу, он (она) может ходатайствовать о предоставлении правовой помощи.

Однако в законе это **право потерпевшего не нашло четкого и прямого отражения**. Для интерпретации относящихся к этому вопросу правовых норм необходимо хорошо знать законодательство и обладать соответствующими навыками⁶⁵. Кроме того, в Хартии прав потерпевших (собрание существующих прав потерпевших и жертв преступлений), составленной для помощи потерпевшим, не содержится четкого положения о праве на правовую помощь.

На практике случаи, когда жертву преступления представляет адвокат, назначенный *ex officio*, очень редки.

⁶⁴ Статья 87 УПК.

⁶⁵ Статья 87 УПК в сочетании со статьей 88 и со статьями 77 и 78 УПК.

Право на адвоката и право на правовую помощь в уголовных слушаниях, когда обвиняемому грозит лишение свободы

Несовершеннолетние. В статье 20 закона «Производство по делам несовершеннолетних»⁶⁶ предусматривается, что в рамках предоставления правовой помощи несовершеннолетним применяются *mutatis mutandis* соответствующие положения Уголовно-процессуального кодекса. Во время предварительного следствия или в процессах об опеке над ребенком несовершеннолетний должен иметь адвоката, если его интересы не соответствуют интересам его родителей или опекунов⁶⁷.

В случае обвинения в совершении уголовного преступления, несовершеннолетний всегда должен представляться адвокатом в суде, а также на предшествующих стадиях разбирательства, если он был направлен в приют для несовершеннолетних⁶⁸. Участие адвоката в слушаниях всегда является обязательным⁶⁹. Если суд определит, что несовершеннолетний страдает психическим расстройством, является умственно отсталым или злоупотребляет алкоголем или другими веществами, решение о направлении несовершеннолетнего в психиатрическую лечебницу, лечебный центр или в социальный приют должно приниматься при участии адвоката⁷⁰.

Умственно отсталые. В слушаниях в «опекунском суде» по делам, возбужденным в соответствии с Законом «О защите психического здоровья», суд может назначить адвоката лицу даже без его ходатайства, если такое лицо не может самостоятельно обратиться с заявлением, а суд установит, что участие адвоката необходимо⁷¹.

Осужденные. В слушаниях по гражданским делам заключенные, отбывающие наказания в тюрьмах, не пользуются какими-либо особыми

⁶⁶ Далее – ПДН.

⁶⁷ Статья 36 § 1 и статья 44 ПДН.

⁶⁸ Статья 49 ПДН.

⁶⁹ Статья 51 § 2 ПДН.

⁷⁰ Как в статье 49 ПДН (Статья 56 в сочетании со статьей 12 ПДН).

⁷¹ Статья 48.1.

правами. Такой заключенный может привлечь адвоката частным образом или обратиться с ходатайством о назначении адвоката *ex officio*, как любая другая сторона⁷². Не существует специальных положений о правовой помощи и консультациях в случаях подачи заключенными жалоб на тюремную администрацию.

Иностранцы, нарушающие иммиграционные законы. Иностранец, предстающий перед судом, который принимает решение о «преддепортиционном аресте» или о направлении в «охраняемые центры содержания иностранцев», по-видимому, не имеет права на правовую помощь. Хотя теоретически в делах с участием иностранцев применяются общие нормы Уголовно-процессуального кодекса, информация, предоставленная адвокатами, работающими с иностранцами, свидетельствует о том, что в таких делах право на назначение адвоката *ex officio* не применяется.

IV.2. Критерии получения правовой помощи в уголовных делах

IV.2.1. Материально-правовые критерии

В общем, существует три возможности получить правовую помощь *ex officio*:

- в случае предусмотренной законом **обязательной защиты** (если у обвиняемого нет адвоката, председатель суда назначает ему адвоката);
- **по заявлению** (требованию) обвиняемого; в таких случаях назначение адвоката происходит по усмотрению судьи, его решение обжалованию не подлежит;
- в случае, когда суд принимает решение *ex officio* о том, что обвиняемый нуждается в защитнике, «если суд считает это необходимым в связи с обстоятельствами, затрудняющими защиту»; это новое положение, внесено в УПК в 1997 году (пока еще нет достаточной судебной практики, чтобы делать оценки, но некоторые респонденты считают, что данная норма применяется не часто).

⁷² См. ниже разделы о доступе к юридической помощи в гражданских делах.

В некоторых случаях⁷³, обвиняемый обязан иметь защитника, независимо от того, хочет он этого или нет. Такая «**обязательная защита**» применяется в следующих ситуациях:

- если обвиняемый является несовершеннолетним;
- если обвиняемый глухой, слепой или немой;
- если обвиняемый не говорит на польском языке;
- если имеются обоснованные сомнения в психическом здоровье обвиняемого⁷⁴;
- если суд считает это необходимым, с учетом обстоятельств, затрудняющих защиту;
- если дело рассматривается в региональном суде первой инстанции, и обвиняемому вменяется совершение уголовного преступления, наказуемого по закону лишением свободы на срок не менее 3 лет, или если обвиняемый лишен свободы во время рассмотрения дела (арестован или отбывает срок заключения за другое преступление).

В таких случаях, удостоверившись, что обвиняемый не пользуется услугами адвоката по собственному выбору, председатель суда должен назначить адвоката *ex officio*.

Как отмечалось выше, польское право предусматривает, что обвиняемый должен иметь адвоката (обязательная защита), если, например, он обвиняется в совершении уголовного преступления (т.е. правонарушения, которые влечет наказание в виде лишения свободы на срок не менее 3 лет)⁷⁵.

Обвиняемые в менее тяжких уголовных преступлениях (за которые минимальным предусмотренным законом наказанием является лишение

⁷³ Определенных в статье 79 § 1 и 2 и в статье 80 УПК.

⁷⁴ В последних изменениях, внесенных в УПК, новый § 4 статьи 79 (вступает в силу с 1 июля 2003 года) ограничивает сферу применения обязательной защиты в этих делах. Предыдущие положения означали, что если имеются сомнения в психическом здоровье обвиняемого, вследствие чего проводится медицинское обследование по инициативе суда, обязательная защита предоставляется даже в том случае, если данные медицинского обследования не подтверждают таких сомнений. Новое положение ограничивает сферу применения обязательной защиты только «сомнениями в психическом здоровье», подтвержденными в ходе медицинского обследования. В результате этого изменения, несомненно, увеличится число обвиняемых по уголовным делам, которые в суде не будут представлены адвокатами.

⁷⁵ Статья 80 УПК.

свободы на срок менее трех лет) не имеют права на обязательную защиту. Однако в польском уголовном праве за многие подбные менее тяжкие преступления максимальные предусмотренные законом сроки лишения свободы достигают 5, 10 или даже 12 лет. Таким образом, человек на законных основаниях может быть приговорен к длительному сроку тюремного заключения (до 12 лет) без участия в деле адвоката⁷⁶.

Некоторые ситуации предполагают «**обязательное участие**» адвоката, когда доступ к суду зависит от доступа к адвокату. В УПК обязательное участие адвоката предусматривается в следующих случаях:

- частного обвинения⁷⁷;
- обжалования в апелляционном суде решения, принятого в первой инстанции окружным судом⁷⁸;
- направлении кассационной жалобы в Верховный Суд;⁷⁹
- подачи заявления о направлении дела на повторное судебное разбирательство⁸⁰.

IV.2.2. Финансовые критерии

Если обвиняемый не располагает достаточными средствами для привлечения защитника по собственному выбору, он/она может ходатайствовать перед судом о назначении защитника *ex officio*. Согласно статье 78 §1 УПК, заявитель должен «**представить достаточные доказательства**» своей неспособности оплатить гонорар адвоката. Теоретически, как только обвиняемый подтверждает этот факт, председатель суда должен назначить защитника *ex officio*⁸¹.

⁷⁶ Менее тяжкие преступления (малозначительные преступления), за которые в Уголовном кодексе предусмотрены наказания в виде лишения свободы на срок до 12 лет, определены, например, в следующих статьях: 154 § 2, 156 § 3, 163 § 3, 165 § 3, 166 § 1, 173 § 3, 185 § 2, 197 § 3, 207 § 3, 228 § 5, 229 § 4, 280 § 1.

⁷⁷ Статья 55 § 2 УПК.

⁷⁸ Статья 446 § 1 УПК.

⁷⁹ Статья 526 § 2 УПК.

⁸⁰ Статья 545 § 2 УПК.

⁸¹ Статья 81 УПК.

Статья 78 § 1 УПК предусматривает, что «обвиняемый, не пользующийся услугами адвоката по выбору, **может требовать** назначения защитника *ex officio*, при условии, что он/она надлежащим образом обоснует, что не в состоянии нести расходов на защиту без ущерба для необходимого содержания себя или семьи».

Требования, которым должен удовлетворять обвиняемый, ходатайствующий о назначении защитника *ex officio*, не определены с **достаточной точностью**. В результате остается неясным, какие доказательства могут считаться надежными (например, официальные справки из налоговой службы или из местного центра социального обеспечения, личное заявление обвиняемого и т.п.). По действующим в настоящее время положениям суд может отказать в предоставлении правовой помощи без четкой формулировки оснований для такого решения. Следует подчеркнуть, что такое решение **обжалованию не подлежит**. В ответ на письма ХФПЧ с запросами об информации о судебной практике получены следующие ответы:

– Заместитель председателя одного из районных судов сообщает, что решения о назначении защитника принимаются **индивидуально** в каждом конкретном случае с учетом обстоятельств дела. Это, по его мнению, делает невозможной выработку каких-либо критериев, применяемых во всех случаях. Он лишь отмечает, что заявители должны документально подтвердить те обстоятельства, на которые они ссылаются в ходатайстве.

– Председатель уголовного отдела другого районного суда утверждал, что при подаче заявления о назначении защитника *ex officio* заявителей призывают предоставить справки об их собственном доходе и о доходе их семьи. Далее председатель сообщил, что суд учитывает установленные факты относительно семейного и финансового положения заявителя на основе материалов дела. При назначении адвоката *ex officio* основными критериями являются его личные доходы и доходы его семьи (родителей, супруга, партнера, дедушек и бабушек).

Нет точных сведений о том, какие документы необходимо подавать вместе с ходатайством о предоставлении правовой помощи. Это приводит к тому, что суд может принимать **произвольные решения**. Более того, хотя

по закону решения о предоставлении правовой помощи должен принимать председатель суда, он часто делегирует эти полномочия, и решение принимает председатель уголовного отдела или, что представляется проблематичным, председательствующий судья.

Расходы на услуги адвоката *ex officio* покрывает Государственное Казначейство. Однако, если обвиняемый признается виновным, на него может налагаться обязательство возместить эти расходы. Если обвиняемому был назначен адвокат *ex officio* из-за отсутствия средств, суд издает предписание о том, что расходы покрываются за счет Государственного Казначейства. В ситуациях, когда защита является обязательной и если подсудимому была предоставлена защита адвоката *ex officio*, суд может также наложить на осужденного в процессе обязательство возмещения судебных расходов. На практике это происходит редко, хотя фактические масштабы этого явления не установлены.

IV.3. Процедура предоставления правовой помощи

В соответствии со статьей 16 § 1 УПК, хотя органы, ответственные за проведение расследования, должны проинформировать участников об их правах (и обязанностях), отсутствие такого информирования или ошибки в содержании информации не должны иметь отрицательных процессуальных последствий для участников. Если возникает необходимость, такая информация должна быть предоставлена даже в тех ситуациях, когда в законе не содержится четкого указания о такой обязанности (§ 2).

Перед первым допросом подозреваемый должен быть проинформирован о праве на защиту и на помощь защитника, в дополнение к другим правам, представителем органов, проводящих предварительное расследование.

В соответствии со статьей 300 УПК, **информация** предоставляется в письменном виде подозреваемому, который должен заверить получение такой информации своей подписью.

В стандартных бланках протоколов допроса упоминаются как правовые основания, так и содержание соответствующего права или обязанности. Однако в этих бланках **не содержится** подробного и ясного **описания** того, как практически можно осуществить «право на помощь защитника» или

как человек, лишенный свободы, может выдать адвокату доверенность на ведение его дела. Подозреваемый, не знающий о соответствующих нормах закона и получивший письменную информацию, не имеет сведений о возможности ходатайствовать перед судом о назначении ему защитника *ex officio* на этой стадии производства по делу.

По действующим нормам прокурор имеет особые полномочия и обязанности по решению вопроса о том, способен ли подозреваемый оплатить услуги адвоката. Если прокурор приходит к выводу о том, что подозреваемый не имеет возможности оплатить расходы на защиту, он обязан проинформировать подозреваемого о его праве требовать назначения адвоката *ex officio*⁸².

Это означает, что **по усмотрению прокурора** определенные категории подозреваемых будут или не будут проинформированы об условиях, процедуре и праве воспользоваться возможностью ходатайствовать о предоставлении правовой помощи (статья 78 § 1 УПК). Связывать предоставление информации о праве подозреваемого с обстоятельствами дела представляется неоправданным. Сведения о таких обстоятельствах собираются в течение определенного периода времени и постепенно дополняются в ходе следствия или дознания. Но при проведении первого допроса прокуратура уже получает личные данные о задержанном, в том числе информацию о его (ее) доходе, финансовом положении, числе иждивенцев, а также другие сведения, которые позволяют сделать соответствующие выводы.

Что касается процедуры назначения защитника *ex officio* по требованию малоимущего клиента, п.1 § 350 Внутренних правил процедуры судов общей юрисдикции гласит, что «если обвиняемый, претендующий на назначение по его делу защитника *ex officio*, не может привести достаточных доказательств своей неспособности оплатить расходы на защиту, председатель судебного отдела должен установить **срок подачи дополнительных документов к ходатайству**. Если такой срок истекает,

⁸² П. 1 § 111 Внутренних правил оперативной работы общих организационных подразделений прокуратуры; Приказ Министра Юстиции от 11 апреля 1992 года; Сборник законов 92/38, пункт 163 с последующими изменениями.

или если имеются сомнения относительно того, каким образом обвиняемый доказывает свою неспособность оплатить расходы на защиту, дело должно быть передано в суд, который рассматривает ходатайство по существу».

Согласно «Комментариям к УПК»⁸³ «Если ходатайство не сопровождается необходимыми справками, председатель суда должен предложить обвиняемому дополнить заявление доказательствами (документами), отражающими его (ее) материальное и семейное положение».

Практика ХФПЧ показывает, что **суды часто не применяют** это положение и просто отказывают в предоставлении защитника *ex officio*, не вдаваясь в объяснения оснований для такого решения (ниже приводится несколько конкретных примеров). Непонятно, что можно сделать, если суд нарушает это положение. Отказ в назначении защитника *ex officio* обжалованию не подлежит. Конечно, при обжаловании приговора можно упомянуть об ограничении права на защиту. Однако лица, на которых распространяется действие вышеупомянутого положения, – это те, кого суд лишил права на правовую помощь. Маловероятно, что такие лица смогут должным образом сформулировать свой протест, даже если они и подадут апелляционную жалобу.

Хотя в соответствующих нормах речь идет о том, что адвоката *ex officio* назначает председатель суда, в действительности такие решения принимаются не только председателями уголовных отделов судов, но и судьями, выносящими решения по конкретным делам. Это вызывает озабоченность в связи с вопросом о **беспристрастности суда**. Как правило, заявитель не предстает перед принимающим решение судьей, он получает информацию из секретариата суда. Однако когда решение принимает председатель суда, заявитель лично предстает перед ним.

Адвоката обычно выбирают из имеющегося в суде пронумерованного списка адвокатов, и назначение производится по порядку номеров. Однако на практике происходят отступления от этого правила, и судьи назначают адвокатов по собственному выбору. Обычно заявитель не имеет возможности повлиять на выбор адвоката, хотя суд может принять во внимание просьбу обвиняемого о назначении ему конкретного адвоката.

⁸³ Под ред. П.Хофмански (с. 366), Варшава 1999 г., т. 1.

На практике защитник может быть **назначен *ad hoc***, если в этом имеется срочная необходимость, и адвокат в этот момент присутствует в суде. В таких ситуациях явно не соблюдается право на защиту – у адвокатов, назначенных *ad hoc* нет времени на подготовку, и они не могут надлежащим образом исполнять свои обязанности.

IV.4. Практическое применение норм о правовой помощи

Как отмечалось выше, действующие в настоящее время постановления, требующие «достаточных доказательств»⁸⁴ отсутствия средств вследствие малообеспеченности, являются слишком неопределенными. В Уголовно-процессуальном кодексе не содержится никаких детальных требований относительно обоснования решения о предоставлении правовой помощи. Однако Верховный Суд в нескольких своих решениях указал в общем виде, что в принимаемых судами решениях должны приводиться подробные **обоснования**. Но из самой обсуждаемой нормы не следует четко определенной обязанности суда предоставлять подробные обоснования своих решений.

В деле г-на Аркадиуша Ш. суд лишь заявил, что «обвиняемый не смог подтвердить документами свое финансовое положение», в другом деле обвиняемый «не смог привести достаточных доказательств».

В деле г-на Ярослава П. основания для решения районного суда сформулированы следующим образом: «Назначение обвиняемому адвоката *ex officio* нельзя было бы обосновать наличием каких бы то ни было необходимых для этого условий. Обвиняемый заявляет, что до заключения под стражу у него был источник дохода, так как он имел случайные заработки; поэтому он способен самостоятельно привлечь адвоката».

В деле г-на Лешека В. как обвиняемый, так и его жена были безработными. Суд, однако, отказал в назначении ему адвоката *ex officio*, утверждая, что обвиняемый мог понести расходы на защиту, так как получал постоянное ежемесячное пособие в размере 401 новых польских злотых (около 100 евро).

⁸⁴ Статья 78 УПК.

В обсуждаемом положении утверждается, что адвокат *ex officio* должен быть предоставлен обвиняемому, который «**надлежащим образом обоснует**», что он «не может» (настоящее время) оплатить расходы на защиту. Но в действительности при оценке положения заявителя суды ссылаются на его предыдущий стиль жизни и потребительские привычки, вместо того, чтобы анализировать текущую ситуацию. Тем временем финансовое положение заявителя может в результате заключения под стражу катастрофически измениться.

В деле г-на Роберта О. обоснование было сформулировано следующим образом: «Ходатайство подлежит отклонению. Положение заявителя не является исключительным до такой степени, которое оправдывало бы назначение защитника *ex officio*. Следствие по его уголовному делу началось еще в январе 2001 года. Поэтому сам обвиняемый или его семья должны были подготовиться к необходимости собрать средства для оплаты услуг частного адвоката. [...] До заключения под стражу обвиняемый был владельцем компании X; это значит, что он имел постоянный источник дохода вплоть до заключения под стражу. По мнению суда, у обвиняемого или его семьи было достаточно времени, чтобы собрать достаточные средства для этой цели. Это могло бы обеспечить ему финансовые ресурсы для покрытия расходов на защиту».

Подобным образом и в других делах суды склонны оценивать не нынешнее финансовое положение обвиняемых, а их финансовые возможности в период, предшествовавший заключению под стражу.

IV.5. Выводы

Подводя итог, можно утверждать, что **отсутствие в практике подробного определения** – каким образом малоимущее лицо должно «надлежащим образом обосновать», что оно не в состоянии покрыть расходов на защиту, является причиной ограничения доступа к правовой помощи. Заявители не знают как они должны это сделать, часто считая, что подача самого заявления об отсутствии средств является достаточной. Особенно лица, лишённые свободы, находятся в трудной ситуации.

Введение подробной «анкеты обеспеченности», включающей инструкции как ее необходимо заполнить и какие документы необходимо к ней приложить, значительно поправило бы ситуацию, а прежде всего, сделало бы более объективными критерии предоставления защитника по назначению.

В случае недостаточного финансирования судов, предоставление защитников или представителей *ex officio* может быть серьезно ограничено – как «второразрядная» категория расхода для самого суда. Это может привести к ситуации, в которой соблюдение права на справедливое судебное разбирательство будет слишком сильно зависеть от текущего состояния финансов государства.

Необходимо рассмотреть введение, что является нашим предложением, возможности **обжалования** постановлений об отказе предоставления защитника *ex officio*, в особенности в случае, если критерии его предоставления, в большей мере, являются неоднозначными и дают возможность для произвольных решений. Такая возможность существует как в гражданском процессе, так и в административном, поэтому нет оснований для того, чтобы проводить различия в этой мере в ситуации лица, обращающегося за предоставлением правовой помощи *ex officio*. Не предоставление правовой помощи, конечно же, может быть одним из аргументов, выдвигаемых в апелляции, однако лицо, лишенное этой помощи, имеет ограниченные возможности приведения такой аргументации.

Требуют рассмотрения, также положения, касающиеся проблемы – **кто принимает** решение о предоставлении защитника. Хотя правовые положения говорят о том, что адвокат *ex officio* назначается председателем суда, в действительности, данные решения принимают не только руководители отделов, то есть судьи, которые также исполняют административные функции, но также судьи, рассматривающие данное конкретное дело, что является причиной сомнений в объективности и беспристрастности их оценки.

Может вызывать сомнения предоставление защитника в зависимости от финансовых средств семьи, в особенности дальней степени родства (в полученном нами ответе суда перечислены, например, дедушки и

бабушки обвиняемого). Уголовная ответственность является ответственностью индивидуальной. Во-вторых, в практике бывает так, что семья обвиняемого может ему помогать, но случается также так, что они отказываются от него.

Оставляют желать лучшего также некоторые основания решений об отказе в предоставлении правовой помощи по назначению. Иногда суды довольствуются общей формулировкой, что обвиняемый не доказал надлежащим образом, что не в состоянии покрыть расходов по защите. Иные обоснования, в свою очередь, относятся к ситуациям из прошлого и не оценивают настоящих финансовых возможностей обвиняемого.

Как было указано ранее, особые проблемы связаны с получением правовой помощи на начальном этапе производства – особенно при задержании и аресте. Каким образом можно постараться решить представленные выше проблемы? Мы предлагаем разработать простые, прозрачные, ясные **инструкции**, информирующие о возможностях и способах пользования правом на защиту во всех случаях – защиты по выбору, по назначению и обязательной защиты, а также разработать **формуляр заявления** о предоставлении защитника по назначению, а не ограничиваться общей информацией о праве на защиту.

Необходимо рассмотреть также возможность создания, по примеру других стран, учреждения «дежурных адвокатов», которые **занимаются предоставлением правовой помощи в ситуациях, не терпящих отлагательств**, для людей, которые соответствуют всем требованиям для получения правовой помощи *ex officio* за счет государства.

Другим решением является **создание института «бюро общественного защитника»**, в штат которого входили бы адвокаты, занимающиеся только делами *ex officio*, и которые были бы более доступны, чем адвокаты назначаемые по спискам, а дополнительно могли бы проводить вышеупомянутые дежурства.

Необходимо также рассмотреть введение возможности **частичного освобождения от оплаты расходов** по правовой помощи по назначению в уголовных делах. Это сделало бы систему правовой помощи более

эластичной и было бы выгодным как для бюджета государства, так и для лиц, обращающихся за этой помощью⁸⁵.

Мы предлагаем внести изменения в разрабатываемые Министерством Юстиции формуляры статистических отчетов, так, чтобы в них была включена информация о факте представления обвиняемого защитником. Благодаря таким отчетам, можно будет определить сколько человек в уголовном судопроизводстве лишено правовой помощи, сколько из них приговаривается к наказанию лишения свободы, какой в связи с этим есть **масштаб потребностей**.

Опираясь на постоянной линии судебной практики Европейского суда по правам человека в Страсбурге, необходимо рассмотреть возможность новелизации уголовного права так, чтобы не допускать возможности вынесения приговоров **безусловного лишения свободы** без участия в деле защитника.

Наконец, мы считаем, что необходимо **синхронизировать работы** над доступом к правовой помощи в отдельных процессах (в основном в уголовном, гражданском и административном), что позволит комплексно взглянуть на данную проблематику, ввести – там, где это является возможным, единые и прозрачные критерии и процедуры, а также позволит избежать ненужных разниц.

⁸⁵ Срав. на эту тему замечания части VI отчета, касающиеся гражданского и административного процессов.

ЧАСТЬ V

ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ В ГРАЖДАНСКИХ И ПУБЛИЧНЫХ (АДМИНИСТРАТИВНЫХ) ДЕЛАХ

V.1. Право на правовую помощь в гражданских делах

В Конституции Республики Польша закреплено право на суд, но **нет каких-либо положений о правовой помощи** в гражданских делах⁸⁶.

В Гражданском процессуальном кодексе не предусматривается обязательное представительство по какому-либо типу дел. Единственное процессуальное действие, которое в обязательном порядке должно выполняться адвокатом или юрисконсультom – это подача кассационной жалобы⁸⁷.

V.2. Условия, необходимые для получения правовой помощи в гражданских делах

V.2.1. Материально–правовые критерии

В статье 212 Гражданского процессуального кодекса содержится требование, в соответствии с которым «Председательствующий судья при необходимости дает **инструкции и советы** сторонам, и с учетом обстоятельств обращает их внимание на целесообразность приглашения юридического представителя».

⁸⁶ Конституция Республики Польша, статья 45 п. 1 «Каждый человек имеет право на справедливое и публичное разбирательство его дела, без неоправданной задержки, беспристрастным и независимым судом».

⁸⁷ Статья 393² Гражданского процессуального кодекса.

Однако в Гражданском процессуальном кодексе нет четко сформулированной обязанности суда по информированию сторон о возможности ходатайствовать о назначении адвоката *ex officio*.

Адвокат *ex officio* может назначаться только тем лицам, которые полностью или частично **освобождаются от уплаты судебных расходов**.

В соответствии с законом, от уплаты судебных расходов освобождаются истцы в делах об установлении отцовства или об алиментах, а также лица, работающие по найму, в делах по трудовому законодательству или по закону о социальном обеспечении⁸⁸. Другие стороны для того, чтобы получить освобождение от уплаты судебных расходов, должны подавать заявление в суд.

Сторона, освобожденная от уплаты судебных расходов по ходатайству, или освобожденная частично или полностью от уплаты судебных расходов на законных основаниях, **может подать заявление о назначении представителя *ex officio***⁸⁹. В зависимости от типа рассматриваемого гражданского дела эту функцию может выполнять адвокат или юрисконсульт⁹⁰. Заявление следует подавать в письменном виде или устно с занесением в протокол в том суде, где рассматривается дело или куда будет подаваться иск⁹¹.

Суд, а фактически председательствующий судья, должен удовлетворить ходатайство «если он считает, что участие в деле адвоката или юрисконсульта необходимо». В законе не разъясняется, какие следует применять критерии для оценки «**необходимости**» профессионального представительства по делу.

В соответствии с комментариями и судебной практикой, к таким критериям относятся: юридическая или фактическая сложность дела по оценке суда и беспомощность заявителя. «Необходимость» привлечения адвоката также может проистекать из принципов состязательной судебной

⁸⁸ Статья 111 § 1 Гражданского процессуального кодекса.

⁸⁹ Статья 117 § 1 и 2 Гражданского процессуального кодекса.

⁹⁰ Статья 4 Закона о юридических консультантах исключает участие юридического консультанта в семейных делах и делах об опекуновстве.

⁹¹ Статьи 114, 117 Гражданского процессуального кодекса.

системы, если одна сторона пользуется услугами адвоката, а другая такими услугами не пользуется.

Правовая помощь для иностранцев. Правовая помощь может предоставляться как гражданам Польши, так и иностранцам – нет каких-либо положений об особом процессуальном статусе иностранцев.

Правовая помощь для лиц с особыми трудностями. В комментариях к статье 117 §1 Гражданского процессуального кодекса говорится, что назначение представителя *ex officio* может быть оправдано, если сторона беспомощна или находится в заключении, или если дело является сложным с юридической или фактической точки зрения. Так, Верховный Суд в одном из своих решений⁹² определил, что суд может расценить трудности стороны, связанные с контактами с судом, как основание для назначения представителя *ex officio*. Однако в каждом случае это зависит от мнения суда; такое решение всегда оставляется на усмотрение судьи.

V.2.2. Финансовые критерии

В соответствии с Законом «О судебных расходах в гражданских делах»⁹³ судебные расходы включают государственные (исковые) пошлины и судебные сборы. Размеры государственных пошлин определяются в Указе Министра Юстиции «О размерах исковых пошлин в гражданских делах»⁹⁴. Государственные пошлины могут быть фиксированными, могут рассчитываться как процент от суммы иска или устанавливаться как часть иска. Процент от суммы иска зависит от общей суммы иска и может варьироваться от 30 до 100 000 новых польских злотых.

Действующие судебные расходы, особенно в гражданских и коммерческих делах, считаются очень высокими и могут заблокировать доступ к суду (стандартный размер пошлины – 8% от суммы иска). В настоящее время разрабатываются новые нормы для снижения размеров судебных расходов.

⁹² Номер – II PZ 46/64.

⁹³ От 13 июня 1967 года, Сборник законов № 24, пункт 110 с поправками.

⁹⁴ От 17 декабря 1996 года, с поправками.

Тем не менее, число гражданских дел, направляемых ежегодно в польские суды, свидетельствует о том, что многие способны оплачивать судебные расходы и что при необходимости заявители пользуются процедурой освобождения от уплаты таких расходов.

В соответствии со статьей 113 §1 Гражданского процессуального кодекса, ходатайство об освобождении от уплаты судебных расходов (что, в конечном счете, является условием для назначения адвоката *ex officio*) может подаваться физическими лицами, которые одновременно подают письменное заявление о том, что они **не могут нести такие расходы без вреда для собственных средств к существованию или средств к существованию их семей**. Само ходатайство об освобождении от уплаты судебных расходов освобождается от уплаты пошлины на его рассмотрение⁹⁵.

Лицо, подающее ходатайство об освобождении от уплаты судебных расходов, обязано подать заявление с **подробными сведениями** о своем семейном положении, имуществе и доходе. Суд определяет, имеются ли в заявлении основания для освобождения от уплаты судебных расходов. Суд может издать приказ о расследовании, если у него имеются сомнения относительно материального положения заявителя. Хотя в статье 113 §1 Гражданского процессуального кодекса упоминается лишь обязанность подать заявление, в формулировке §127 «Внутренних правил процедуры судов общей юрисдикции» указывается, что лицо, ходатайствующее об освобождении от уплаты судебных расходов, обязано представить достаточные документальные подтверждения своего финансового и семейного положения, и, таким образом, предоставить не только ходатайство, но и подтверждения его обоснованности.

В соответствии с §127 упомянутых выше правил (клаузула, в которой предусматриваются основания для отказа в удовлетворении ходатайства о предоставлении правовой помощи), председатель отдела суда может установить крайний срок подачи документов о финансовом и семейном положении заявителя. В §127 п. 2 регламентируются детали расследования,

⁹⁵ Статья 10 п. 1 Закона о судебных издержках в гражданских делах.

упомянутого в статье 116 §1 Гражданского процессуального кодекса. В этом положении говорится, что при проведении действий, направленных на установление фактов относительно личных и материальных обстоятельств заявителя, суд обращается в компетентные государственные органы или социальные службы с запросами о предоставлении соответствующей информации.

Суд может отказать в освобождении от уплаты судебных расходов, если определяет, что иск или возражения по иску стороны являются явно необоснованными⁹⁶.

В отличие от проблемы интерпретации «достаточных доказательств» неспособности человека нести расходы на защиту в уголовных делах, нормы, регулирующие освобождение от уплаты судебных расходов, которое и приводит к назначению представительства *ex officio* в гражданских делах, составлены намного подробнее. Имеются инструкции о требовании к заявителю предоставить информацию о его (ее) семейном положении, собственности и доходе.

V.3. Процедура предоставления правовой помощи

При удовлетворении ходатайства об освобождении от оплаты судебных расходов, суд издает **приказ о назначении** адвоката или юрисконсульта *ex officio*. В соответствии со статьей 118 Гражданского процессуального кодекса, вынесение такого решения приравнивается к выдаче доверенности на представление интересов в суде.

Затем, в соответствии с законом, предполагается, что суд направляет свой приказ в компетентную окружную коллегия адвокатов или окружной совет юрисконсультов, чтобы для ведения дела *ex officio* был назначен **конкретный юрист**. Данные учреждения должным образом назначают конкретного адвоката или юрисконсульта.

Отказ в освобождении от уплаты судебных расходов, а также отказ в назначении адвоката *ex officio* **можно обжаловать**⁹⁷.

⁹⁶ Статья 116 § 2 Гражданского процессуального кодекса.

⁹⁷ Статья 394 § 1 Гражданского процессуального кодекса.

Освобождение от уплаты судебных расходов, в принципе, может быть предоставлено **на всех стадиях судопроизводства**, включая процедуру апелляционного обжалования и подачи кассационной жалобы. Если заявление впервые подается на стадии апелляционного обжалования или подачи кассационной жалобы, суд может направить его на рассмотрение в суд первой инстанции⁹⁸.

Освобождение от уплаты судебных расходов, предоставляемое стороне на стадии рассмотрения гражданского дела, или освобождение, предоставляемое по закону, также действительно и на стадии исполнительного производства⁹⁹. В таких случаях в «исполнительные документы» необходимо включить соответствующий пункт о действительном освобождении от уплаты судебных расходов¹⁰⁰.

Решение об освобождении от уплаты судебных расходов может быть **отменено** в любое время. Основания для такого решения суда, а также его последствия определены в статье 120 §1, 2 и 3 Гражданского процессуального кодекса. Если фактически с самого начала не было оснований для освобождения или такие основания прекратили свое существование, суд может отменить свое решение о назначении представителя *ex officio*, а также может издать приказ об уплате судебных расходов. Если основания для освобождения более не существуют, суд может обязать сторону уплатить лишь часть судебных расходов.

Озабоченность вызывают вопросы, связанные с получением представителем *ex officio* гонорара после суда. Этот процесс намного легче, если представитель проигрывает дело. «В гражданском деле, когда уплата судебных расходов вменяется процессуальному оппоненту стороны, пользующейся услугами представителя *ex officio*, расходы, о которых говорится в §21, покрываются судом, если будет установлена **невозможность их взыскания**»¹⁰¹. Однако если сторона, представленная

⁹⁸ Статья 115 Гражданского процессуального кодекса; иногда важно, чтобы высшая инстанция имела возможность рассмотреть жалобу.

⁹⁹ Статья 771 Гражданского процессуального кодекса.

¹⁰⁰ § 217 «Внутренних правил процедуры судов общей юрисдикции».

¹⁰¹ Параграф 23 Приказа Министра Юстиции от 12 декабря 1997 года «О действиях, связанных с выплатой гонораров адвокатам и юридическим консультантам». Сборник законов № 159/1998 п. 1013 с последующими изменениями.

представителем *ex officio*, проигрывает дело, вознаграждение адвоката или юрисконсульта выплачивается непосредственно Государственным Казначейством по заявлению о покрытии расходов на бесплатную правовую помощь.

V.4. Практическое применение права на правовую помощь

Правовая помощь *ex officio* предоставляется **на всех стадиях судебного процесса** от первой до последней инстанции. Заявление о назначении адвоката *ex officio* можно подавать как в процессуальных, так и в непроцессуальных судебных разбирательствах, а также при подаче ходатайства об обеспечении доказательств или иска. Таким образом, представитель может быть назначен даже до фактической подачи искового заявления. В практике, правовая помощь в гражданских делах включает в себя также представительство перед судом.

Сфера предоставления правовой помощи в гражданских делах **очень узка**. По данным коллегий адвокатов и советов юрисконсультов, правовая помощь предоставлялась в 12 000 (2002 г.), 13 000 (2001 г.) неуголовных дел из более чем 4 миллионов гражданских исков, ежегодно поступающих в суды, не говоря уже о делах по семейному, коммерческому, трудовому праву и по законодательству о социальном обеспечении (еще 2,8 миллиона дел). Таким образом, правовая помощь предоставляется приблизительно в 0,17 – 0,18% уголовных дел¹⁰².

Некоторые **судьи** сообщают, что они **испытывают неловкость**, когда принимают решения о предоставлении или отказе в правовой помощи. С одной стороны, они понимают необходимость такой помощи; с другой стороны, они очень хорошо знают, какие финансовые ограничения налагаются на суды. Председатели судов признают, что они постоянно предупреждают судей о том, чтобы те крайне осторожно относились к назначениям адвокатов *ex officio* и экспертов. По словам одного из председателей районных судов, в его районе результаты уже заметны: число освобождений от уплаты судебных расходов снизилось, а число

¹⁰² Очевидно, это лишь приблизительная оценка, так как данные, предоставленные представителями юридических корпораций, могут быть недостоверными.

частичных освобождений (в противоположность полным освобождениям) существенно увеличилось.

Иногда ситуация становится абсурдной. По словам одного судьи, председатель районного суда собрал всех судей и предложил им альтернативу: либо они будут удовлетворять ходатайства о предоставлении адвоката *ex officio* и заседать в пальто в холодных залах судебных заседаний, либо суд закупит уголь для отопления залов суда – но в этом случае каждый судья может ежемесячно принимать только одно решение о предоставлении правовой помощи *ex officio*.

Давнее заявление Верховного Суда¹⁰³ все еще остается актуальным: сторона, намеревающаяся подать иск, должна быть готова к необходимости определенных расходов и должна собрать для этого деньги, сокращая расходы на повседневные нужды. «Только в ситуациях, когда подобная экономия может привести к явному ущербу для необходимых средств к существованию стороны или его (ее) семьи, можно считать, что имеются основания для освобождения от уплаты расходов». Более 40 лет спустя польские суды цитируют это решение, когда отказывают в освобождении от уплаты судебных расходов.

По закону суд, приняв решение о правовой помощи, должен отправить свой приказ в окружную коллегия адвокатов для назначения конкретного адвоката. В реальности, как стало ясно из исследования ХФПЧ, многие судьи принимают самостоятельное решение о назначении конкретного адвоката и информируют его о назначении без решения коллегии адвокатов. Судьи следующим образом объясняют эту **незаконную практику**: принимая решение о предоставлении правовой помощи, они хотят обеспечить, чтобы сторона была представлена старательным и компетентным адвокатом. Предоставляя такое решение коллегии адвокатов, судьи могут подвергнуть сторону риску быть представленной некомпетентным адвокатом.

Адвокат может назначаться *ex officio* только лицам, которые были полностью либо частично освобождены от уплаты судебных расходов. Лицо, ходатайствующее об освобождении от уплаты судебных расходов, обязано

¹⁰³ Решение Верховного Суда от 5 марта 1959 года – 4CZ25/59 NP 1960 № 7-8.

подать заявление с подробными сведениями о своем семейном положении, имуществе и доходе. Однако в гражданском процессе **отсутствует единый «критерий малообеспеченности»**, который бы облегчил процедуру и сделал ее более объективной. Потребность в такой критерии не вызывает никаких сомнений. Суды разрабатывают соответствующие анкеты для собственного использования. Однако такие анкеты не стандартизированы, и в разных судах применяются различные критерии.

Судьи также сообщают, что рассмотрение ходатайств об освобождении от уплаты судебных расходов и о назначении адвоката *ex officio* отнимает много времени, требует обширной переписки для установления реального материального положения заявителя и отвлекает их от выполнения основной роли по вынесению судебных решений.

Суд принимает решение о назначении адвоката *ex officio* «если он установит, что участие в деле адвоката является необходимым». Решение о назначении адвоката *ex officio* принимает судья, рассматривающий дело – **беспристрастность судьи** в этом вопросе можно поставить под сомнение (судья понимает необходимость адвоката для стороны и, в то же время, осознает финансовые трудности суда).

Противоречивым представляется положение, из которого следует, что **проигранное дело сокращает** для адвоката *ex officio* путь к вознаграждению. Если дело выигрывается, адвокат должен самостоятельно решать вопрос о взыскании вознаграждения.

V.5. Правовая помощь в публичных (административных) делах

Правовая помощь не предоставляется в делах, направляемых в международные судебные органы.

В случаях индивидуальных конституционных жалоб малообеспеченные лица могут ходатайствовать перед районным судом о назначении адвоката *ex officio*. При этом применяются соответствующие положения Гражданского процессуального кодекса¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Статья 48 § 2 Закона о Конституционном Суде от 1 августа 1997 года.

В административных делах право на бесплатную правовую помощь обеспечивается в ходе судебного процесса только в Главном Административном Суде. Не существует схемы предоставления правовой помощи в первых двух административных инстанциях, т.е. в органах государственного управления.

В административных делах, рассматриваемых в Главном Административном Суде, до 1 января 2004 года применяются *mutatis mutandis* положения Гражданского процессуального кодекса с назначением адвоката *ex officio* при освобождении от уплаты судебных расходов и с учетом мнения суда о необходимости такого назначения.

В новом законе «Право о производстве в административных судах» (вступающем в силу с 1 января 2004 года) предусматривается, что сторонам может предоставляться «право на помощь» (полную или частичную). В этом законе назначение адвоката *ex officio* не обуславливается мнением суда о необходимости такого назначения, а предусматривается только, что сторона не имеет права на помощь, если ее жалоба является явно необоснованной (статья 247). Предусматривается также, что правом на помощь в полном объеме пользуются лица, которые представят доказательства, что не могут нести каких-либо расходов, связанных с судебным процессом. Правом на частичную помощь пользуются лица, которые представят доказательства, что не могут нести все расходы, связанные с судебным процессом (статья 246 §1).

В соответствии с новым законом «Право о производстве в административных судах» (статья 258), решение о предоставлении или отказе в предоставлении правовой помощи принимается судом (судьей) или регистратором суда в закрытом судебном заседании. Однако такое решение **можно обжаловать** в окружном административном суде (статья 259).

Как по действующим правилам (на основе Гражданского процессуального кодекса), так и по новым постановлениям, после издания приказа суда конкретный представитель назначается местной коллегией адвокатов или местным советом юрисконсультов, или Национальным советом налоговых консультантов, или Национальным советом патентных агентов (статья 253 нового закона).

Работая над концепцией судебной реформы, рабочая группа, сформированная в Главном Административном Суде, разработала **проекты решений** с положениями о правовой помощи для малообеспеченных лиц. Это следующие предложения:

– Принятие решения о том, что сторона может самостоятельно выбирать адвоката или обратиться в коллегии адвокатов или совет юрисконсультов с ходатайством о назначении юридического представительства. По мнению авторов этого положения, оно в будущем может привести к возникновению группы адвокатов, специализирующихся на административных делах.

– Создание возможности выплаты части вознаграждения юристам, осуществляющим юридическое представительство, в тот момент, когда они принимают дело, а не после того, как дело будет завершено, как это происходит в настоящее время.

– Оплата гонораров из специально созданных с этой целью фондов административных судов.

– Организация специальных фондов для обеспечения права малоимущих лиц на освобождение от уплаты судебных расходов. Половина сумм, выплачиваемых на покрытие судебных расходов, будет зачисляться в доход государственного бюджета, а другая половина – переводиться на специальный счет правовой помощи для малоимущих лиц. Дополнительным источником могли бы стать ежегодные взносы коллегий адвокатов и юрисконсультов по ходатайству председателя Главного Административного Суда.

– Выполнение определенных процессуальных действий работниками судов (регистраторами) по предоставлению права на правовую помощь для малообеспеченных.

Все предложения, кроме последнего, были отклонены в окончательном варианте закона «Право о производстве в административных судах». Данный закон (вместе с новым законом «О структуре административных судов») вступает в силу с 1 января 2004 года.

V.6. Выводы

В рамках работ над реформой системы административного судопроизводства было сформулировано много **новаторских постулатов**, которые в польской практике были, до настоящего времени, единственным доказательством глубокой озабоченности государственных властей над функционированием системы правовой помощи.

Очередным важным и подающим надежду явлением есть деятельность **Комиссии Кодификации Гражданского Права**, которая ведет работу над новым законом о судебных расходах в гражданских делах¹⁰⁵. В рамках своей деятельности Комиссия приняла решение о частичном регулировании проблематики доступа к суду и правовой помощи¹⁰⁶. По мнению членов Комиссии, необходимо было быстро урегулировать в особенности положения, касающиеся судебных расходов, в том числе процедуру освобождения от оплаты данных расходов. Однако, проблематика предоставления защитника *ex officio*, хоть и была предметом обсуждения в Комиссии, еще не отображена в проектах изменения положений. Вопросом представительства *ex officio* Комиссия планирует заняться в будущем¹⁰⁷.

В принятой модели правовой помощи в гражданских делах, подача заявления и получение представителя *ex officio* зависит от ранее полученного освобождения от оплаты судебных расходов (полностью или частично). Необходимо задуматься над вопросом – является ли данное решение хорошим? Можно, например, ввести возможность установления представителя для лиц, которые хотя еще в состоянии сами оплатить судебные расходы, но уже не могут заплатить за услуги юриста. Трудно найти рациональное обоснование для соединения этих двух вопросов

¹⁰⁵ Комиссия Кодификации Гражданского Права действует при Министре Юстиции, под руководством проф. Збигнева Радваньского. Проекты правовых актов доступны на веб-сайте Министерства Юстиции – www.ms.gov.pl.

¹⁰⁶ Информация получена от члена Комиссии Кодификации Гражданского Права – судьи Верховного Суда Катажины Гонеры, 24.02.2003 г.

¹⁰⁷ Работы Комиссии предыдущего созыва в основном концентрировались на вопросах реформы материального права, что было следствием адаптации права к требованиям Европейского Союза. В работе Комиссии настоящего созыва основное внимание уделяется гражданскому процессу, в том числе на изменения в правовом регулировании тематики бесплатной правовой помощи.

в один. Нам кажется, что данные правовые положения необходимо сделать более эластичными и **разделить вопросы судебных расходов и представительства**, что будет полезным как для сторон, так и для государства. Государство, в настоящей ситуации, в случае назначения представителя покрывает его расходы, но одновременно отказывается от дохода в виде судебных пошлин. В свою очередь, стороны, которые хотят обратиться за предоставлением правовой помощи *ex officio*, знают, что сначала они должны получить освобождение от оплаты судебных расходов, поэтому обращаются за этим, хотя теоретически данные расходы они могли бы оплатить.

С точки зрения стандартов доступа к правовой помощи, данный постулат становится также важным в связи с изменением положений о судебных расходах. Предлагаемые изменения уменьшают (что необходимо оценивать позитивно, потому что судебные расходы в Польше очень высоки) эти расходы, вводя часто вместо оплат в процентах (зависящих от стоимости предмета спора), постоянные и заранее определенные оплаты. Поэтому стороне будет легче оплатить судебные расходы, однако это будет причиной утраты возможности обращения за предоставлением представителя *ex officio*.

Другая важная проблема – это возможность принятия процедуры **частичного освобождения от оплаты расходов по представительству**. В настоящем правовом положении гонорар представителя *ex officio* полностью покрывается из государственного бюджета. Стоит рассмотреть возможность, чтобы часть гонорара юриста, оплачивалась стороной. Такое решение имеет несколько преимуществ: нам кажется, что оно является более справедливым, так как уменьшает финансовое бремя государственного бюджета; упрочивает связь между клиентом и юристом, положительно влияя на их сотрудничество и качество представительства; наконец, склоняет стороны к более ответственному использованию института представителя *ex officio*. Данная тема уже была предварительно обсуждена на форуме Комиссии Кодификации Гражданского Права, и, мы надеемся, она еще вернется в дальнейшую работу Комиссии.

Очень важным является также вопрос о том, кто принимает решение о назначении представителя *ex officio*. Ситуация, в которой решение принимает судья, рассматривающий дело, является сомнительной. Всегда ли в такой ситуации судья будет объективным? Не лучше ли бы было, чтобы решение о назначении представителя *ex officio* принимал **независимый орган**, который не рассматривает дела по существу? Не уменьшило ли бы это также проблем с затянутостью судебных процессов, снимая с судей нагрузку, благодаря чему, они могли бы больше времени посвящать своей главной обязанности – судить? Принятие модели внесудебной оценки способности стороны оплатить судебные расходы или правовую помощь потребовало бы более серьезных системных изменений. Однако, если проведение данной оценки будет оставлено за судами, то необходимо, чтобы данная компетенция была передана судебным секретарям. Именно такое решение было принято в административном судопроизводстве.

Оценку соответствия критериям необеспеченности и решение о предоставлении правовой помощи можно «вывести» из компетенции судов. Также как и бюро общественного защитника в уголовных делах, так и в гражданских или административных делах можно создать учреждение, которое занималось бы предоставлением правовой помощи неимущим. Проще всего было бы это сделать на уровне районов, где уже существуют «районные центры помощи семье» и «районные защитники прав потребителей» (смотри часть VII отчета). Такие **районные центры правовой помощи** могли бы исполнять разнородные функции, синхронизируя и концентрируя усилия государства. Им было бы легче проверять критерий обеспеченности заявителей, особенно потому, что местные органы самоуправления уже обладают в этой мере информацией. Они могли бы заниматься координацией предоставления судебной правовой помощи адвокатами и юридическими консультантами, уменьшая этим бремя судов. Кроме того, они могли бы заниматься также предоставлением досудебной и внесудебной правовой помощи. Объяснение интересующемуся лицу его правовой ситуации, предоставление простой информации, указание возможных средств действия, часто приводит к тому, что люди принимают решение не обращаться с иском в суд. Более того, нужды бедных людей не ограничиваются только представительством

в суде – а только лишь это (и то в очень ограниченном в практике объеме) гарантирует настоящая система представительства *ex officio*. Появление сети районных центров правовой помощи внесло бы свой вклад в унификацию стандартов работы, создания программ обучения для работников центров, разработки информационных и образовательных материалов для граждан. Центры сотрудничали бы с юристами-практиками, в рамках центров могла бы также проходить часть обучения аппликантов всех юридических профессий. Наконец, что очень важно, в центрах работали бы собственные, надлежащим образом обученные, юридические кадры – выпускники юридических факультетов. Многие, если не большинство дел, с которыми в разные организации обращаются малоимущие люди, не требуют помощи адвоката или юридического консультанта. Судья Й. Журальски предлагает, чтобы сотрудники таких центров имели право представлять клиента в суде по малозначительным делам, а также, чтобы работа в центре была одной из «тропинок», которые дают возможность получения права на профессиональную деятельность в одной из традиционных юридических профессий¹⁰⁸. Это хорошие предложения.

Как было указано выше, как в уголовном судопроизводстве, так и в гражданском, необходимы «**анкеты обеспеченности**», благодаря которым стороне будет легче сформулировать заявление о предоставлении юридического представителя, а суду его оценить. Доказательством этой потребности являются самостоятельно разработанные судами формуляры, о которых упоминалось выше. Данная необходимость была замечена также во время работы над реформой административных судов. Для этого были приняты более подробные требования, касающиеся обоснования неспособности оплаты расходов, связанных с процессом, а также было предусмотрено, что заявление о признании права на помощь будет подаваться на официальном формуляре.

¹⁰⁸ См. Й. Журальски, *Обязанность района или гмины (самая малая территориальная единица местного самоуправления). Будущее защиты ex officio и правовой помощи для наименее обеспеченных*, «Rzeczpospolita», 05.02.2003 г.

Нам кажется, что соответствующий формуляр, который должен разработать Кабинет Министров на основании полномочия, предоставленного законом, мог бы быть использован также (с небольшими законодательными изменениями) в гражданском и административном процессах. Поэтому уже сейчас, перед его разработкой, стоило бы, чтобы авторы формуляра взяли во внимание данное предложение. Тем более, что проект изменений закона о судебных расходах в гражданских делах также предусматривает предоставление Министру Юстиции законного полномочия для издания распоряжения, определяющего соответствующий формуляр в гражданском судопроизводстве. Эта ситуация создает возможность для, хотя бы, частичной **синхронизации работ и стандартизации модели предоставления правовой помощи в различных правовых режимах.**

ЧАСТЬ VI

КАЧЕСТВО БЕСПЛАТНОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

До настоящего времени **не было проведено исследований** и не имеется достоверных сведений, касающихся качества бесплатной правовой помощи, **нет также системы оценки** функционирования системы правовой помощи. Нет никаких конкретных механизмов обеспечения качества юридического представительства в делах *ex officio* или контроля правовых действий, предпринимаемых юристом. **Нет стандартов поведения**, касающихся дел *ex officio*, а также отсутствует система проверки качества работы. Вся ответственность возлагается на профессиональные организации (дисциплинарные разбирательства), которые подвергаются широкой критике за ненадлежащее выполнение этой задачи. Государство, хотя оно и имеет соответствующие правовые полномочия, не применяет их для решения этой проблемы.

Хельсинкский Фонд по Правам Человека получает жалобы на действия различных адвокатов, при этом большинство клиентов жалуются на адвокатов, назначенных *ex officio*. ХФПЧ часто получает жалобы после того, как заявитель направил жалобу в дисциплинарный совет, но считает, что ее проигнорировали или дали неудовлетворительные объяснения, или когда жалоба осталась без ответа.

Опыт Хельсинкского Фонда по Правам Человека свидетельствует, что качество юридических услуг и профессиональный контроль – это темы, которые едва ли привлекают какое-либо внимание. В этой области не проводится никаких исследований или опросов. Профессиональные

корпорации имеют полную свободу действий в решении дисциплинарных дел, что иногда приводит к упущениям при оценке непрофессионального поведения адвокатов.

Опрошенные нами судьи в основном придерживались мнения, что жалобы, направляемые судьями в местные коллегии адвокатов, не имеют смысла, так как коллегии игнорируют такие жалобы. Председатель одного из региональных судов сказал нам, что пытается убедить судей своего суда в том, что профессиональные организации адвокатов должны быть проинформированы о профессиональных нарушениях своих членов, даже если на такие жалобы не поступает никаких ответов. Однако в большинстве случаев судьи считают такие действия бессмысленными.

В процедурах работы судов общей юрисдикции определено, что в случае нарушения адвокатами или юрисконсультами процессуальных обязанностей, которое приводит к задержкам в судопроизводстве (например, неоправданное отсутствие на слушаниях или невыполнение приказов суда в установленное время), председатель суда должен уведомить председателя местной коллегии адвокатов или совета юрисконсультов¹¹⁰. Однако такое уведомление не налагает на профессиональные корпорации юристов обязанностей по каким-либо действиям в отношении юриста.

Обычно судьи не наказывают адвокатов, не выполняющих свои обязанности. Недовольному клиенту остается лишь ходатайствовать перед судом о замене адвоката или подать дисциплинарную жалобу в профессиональную корпорацию. Решение о замене адвоката судья принимает по собственному усмотрению, такие замены случаются не часто. Дисциплинарная процедура также часто оказывается неэффективной. Так как процедура все еще остается закрытой (это относится и к дисциплинарным разбирательствам), не имеется никаких средств для обеспечения прозрачности и подотчетности этого процесса перед гражданским обществом

¹¹⁰ § 91 Указа Министра Юстиции от 19 ноября 1987 года «О порядке внутренней деятельности судов общей юрисдикции»; в статье 20 УПК также записано, что в случаях грубых нарушений со стороны адвокатов их процедурных обязанностей, прокуроры (во время предварительного расследования) и судьи (во время суда) должны уведомить об этом профессиональные корпорации адвокатов.

или средствами массовой информации. Неэффективность дисциплинарной процедуры подвергается широкой критике.

В одном из дел, поступивших в ХФПЧ, в Фонд обратился обвиняемый, находившийся в предварительном заключении. Он жаловался на поведение своего адвоката, назначенного *ex officio*. Во время производства по уголовному делу адвокат ни разу не связался с обвиняемым, не отвечал на его письма и телефонные звонки, ни разу не явился лично ни на одно из шести судебных заседаний. Мы предложили, чтобы этот человек обратился в окружную коллегия адвокатов. Он так и сделал, описал свое дело и попросил о предоставлении ему защитника *ex officio*, учитывая тот факт, что работавший с ним адвокат ничего не сделал по делу.

В ответ он получал краткое письмо от председателя окружной коллегии адвокатов, в котором мнение коллегии было сформулировано в двух абзацах:

«В ответ на ваше письмо [...] я бы предложил, чтобы вы направили свой вопрос (“зачем нужна защита *ex officio*?”) непосредственно законодателям, так как именно они в положениях об уголовном процессе возложили на адвокатов бремя этой несомненно утомительной (трудной) обязанности».

Во втором абзаце письма окружная коллегия адвокатов признает, хотя и не прямо, что упомянутый адвокат не смог должным образом провести защиту. Поэтому председатель информирует обвиняемого:

«Сегодня я говорил с вашим адвокатом *ex officio* [...]; прочитав ваше письмо, он пообещал мне встретиться с вами в следственном изоляторе, чтобы обсудить вопросы, связанные с вашей защитой по делу».

В ходе интервью, проводившихся ХФПЧ в судах и пенитенциарных учреждениях, респонденты отвечали на вопросы о своем опыте сотрудничества с юридическими представителями и о том, какими аспектами такого сотрудничества они остались довольны.

**Мнения респондентов о сотрудничестве с адвокатами (как в уголовных,
так и в гражданских делах)**

выбору	Респонденты, опрошенные в суде		Респонденты, опрошенные в пенитенциарных учреждениях		Всего респонденты (в судах и тюрьмах)	
	по выбору	<i>ex officio</i>	по выбору	<i>ex officio</i>	по выбору	<i>ex officio</i>
«Удовлетворен» или «скорее удовлетворен»	80%	55%	45%	45%	70%	50%
«Не удовлетворен» или «скорее не удовлетворен»	15%	35%	50%	50%	25%	40%
«Трудно сказать»	5%	10%	5%	5%	5%	10%
Всего опрошено чел.	131	111	55	73	186	184

Заклученные тюрем оценивают работу адвоката по выбору по сравнению с адвокатом *ex officio* почти одинаково: учитывая затраченное время и окончательное решение по делу, респонденты не отметили особой разницы между двумя типами защиты.

В случае групп лиц, опрошенных в судах, где их дела ожидали судебных слушаний, уровень удовлетворенности сотрудничеством с адвокатом *ex officio* был ниже.

Существует также заметная разница между основаниями для удовлетворительной оценки нанятого адвоката и адвоката *ex officio* (респонденты могли отметить до трех оснований).

Три наиболее часто упоминавшихся основания для удовлетворительной оценки действий адвоката по выбору:

- “Старается, демонстрирует заинтересованность”,
- “Хорошо знаком с материалами моего дела”,

– “Рассказывает мне, что происходит с разбирательством по моему делу”.

Три наиболее часто упоминавшихся основания для удовлетворительной оценки действий адвоката, назначенного *ex officio*:

- “Приходит на слушания”,
- “Приятный/вежливый”,
- “Хорошо знаком с материалами моего дела”.

Можно ли сделать вывод о том, что клиенты ожидают разного отношения от адвокатов по выбору и адвокатов *ex officio*, и заслуживает ли похвалы тот факт, что адвокат, назначенный *ex officio*, просто присутствует на слушаниях?

Адвокатов, с которыми ХФПЧ проводил интервью, просили сравнить качество работы их коллег в делах по выбору и в делах *ex officio* с учетом нескольких критериев (смотри часть III.4 отчета).

Лица, обращающиеся в Хельсинкский Фонд с письмами, не знают, что можно сделать в ситуации ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей адвокатами, особенно адвокатами, назначенными *ex officio*. Мы решили проверить знания респондентов о том, что они могут сделать в случае, когда адвокат не выполняет своих обязанностей. Всего было опрошено 809 человек. Мы спрашивали, знают ли респонденты о существовании письменных принципов юридических профессий, так называемых **кодексов профессиональной этики**. Ровно половина респондентов слышали об особых правилах профессиональной этики; почти 40% смогли процитировать конкретные примеры. Стоит отметить, что эти знания во многих случаях (30%) были почерпнуты из средств массовой информации.

На вопрос о том, знали ли они, что адвокаты и юрисконсульты должны в обязательном порядке иметь **страховку от ущерба** в случае ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей, и что из этой страховки можно получить возмещение ущерба, если адвокат пренебрегает своими обязанностями, нанося тем самым ущерб клиенту, утвердительно ответили менее 15% респондентов.

На вопрос о том, знают ли они, что следует делать, если адвокат не выполняет своих обязанностей, лишь 40% ответили «да». Ответившие утвердительно обычно говорили, что адвоката следует заменить (40%), менее 35% знали о возможности направить жалобу в коллегиию адвокатов, и 5% знали о возможности возбудить гражданский иск против адвоката.

Респондентам, которые были представлены адвокатами (370 человек), также задавался вопрос о том, интересовались ли они действиями адвоката и проверяли ли, что он (она) действительно делает. Только 40% респондентов интересовались действиями адвоката.

Из тех, кто не спрашивал адвоката о его (ее) действиях по делу (60% респондентов), объясняя это тем, что адвокат сам рассказывал все, что необходимо, респонденты распределились следующим образом:

- суды (респонденты, представленные адвокатами по выбору) – 25%;
- суды (респонденты, представленные адвокатами *ex officio*) – 5%;
- пенитенциарные учреждения (респонденты, представленные адвокатами по выбору) – 10%;
- пенитенциарные учреждения (респонденты, представленные адвокатами *ex officio*) – 0%.

Эти данные свидетельствуют о том, что отношения лучше складывались между клиентами и адвокатами, которых они выбирали самостоятельно.

VI.1. Выводы

Вышеприведенные примеры реакции дисциплинарных органов являются конечно же крайними случаями. Однако, их существование указывает на необходимость более пристального внимания к дисциплинарным процедурам. Трудно согласиться с позицией адвокатуры¹¹¹, что дисциплинарные процессы являются внутренним делом профессиональных корпораций, потому что они служат для защиты клиентов перед недобросовестными юристами. Нельзя их также подменить уголовной или гражданской ответственностью.

¹¹¹ Выраженной, например, дисциплинарным обвинителем Высшего Адвокатского Совета во время «Форума правовой помощи».

Основной ролью корпоративных судов является забота о качестве профессии, о соблюдении ими самими установленных высоких стандартов, связанных с профессиональной деятельностью. Целью дисциплинарного судопроизводства является не только наказание, не только моральное удовлетворение для потерпевшего лица (если такое лицо имеется), но также, что необходимо подчеркнуть, **защита всех будущих потенциальных клиентов юриста.**

Хельсинкский Фонд по Правам Человека уже много лет формулирует принципы, касающиеся дисциплинарных процессов. Кроме прочего, мы являемся сторонниками **гласности** дисциплинарного судопроизводства, чтобы оно могло находиться под общественным контролем, в соответствии со статьей 45 Конституции РП и статьей 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В случае, если дисциплинарное судопроизводство будет оставлено в рамках корпорации, должна быть предусмотрена возможность обжалования решений дисциплинарных судов в **судах общей юрисдикции.** Существующая процедура, которая дает возможность, в исключительных ситуациях, подачи кассационной жалобы в Верховный Суд от решений высших дисциплинарных судов, является недостаточной.

Государственные органы также не должны оставаться **пассивными.** Департамент Адвокатуры и Юридических Консультантов Министерства Юстиции должен предпринять действия, направленные на то, чтобы дисциплинарную ответственность сделать реальной. Министр Юстиции имеет целый ряд надзорных полномочий в отношении профессиональных юридических корпораций, которыми не пользуется на практике. Таким образом, бездействие Министерства Юстиции не является следствием отсутствия законных полномочий или отсутствия дел, которыми необходимо было бы заняться, а следствием отсутствия воли действовать. Необходимо отметить, что государство, в случае дел *ex officio*, является работодателем юристов и должно интересоваться качеством услуг, предоставляемых за публичные деньги, и контролем над эффективностью их расходования.

Из исследований, которые проводил Фонд, следует, что много людей не спрашивает юриста о ходе дела, не знает что делать, если юрист не исполняет своих обязанностей, только некоторые знают о том, что существует обязательное страхование от гражданской ответственности. Особенно малообразованные малоимущие лица, то есть потенциальные клиенты представителей *ex officio*, обладают недостаточными знаниями. Клиенты юристов *ex officio* хуже оценивают сотрудничество с юристом, чем лица, которые юриста наняли.

Мы считаем, что имеет смысл разработка **подробных стандартов** правовой помощи *ex officio*: списка обязанностей юриста нанятого государством для малоимущего лица. Существующие принципы профессиональной этики имеют чрезмерно общий характер, ссылаются на добросовестность, порядочность, но из них прямо не следует, например, обязанность контакта с клиентом перед началом судебного разбирательства, обязанность ведения актов дела каждого клиента. Для многих адвокатов это вещи очевидные, однако не для всех. Разработанные стандарты послужат также оценке работы юриста клиентом или учреждением, администрирующим системой правовой помощи *ex officio*. Польское государство «нанимает» юриста *ex officio*, платит ему гонорар, однако никаким образом не контролирует качества услуги. Например, в Голландии, и в Великобритании клиенты юристов также доставляют информацию о сотрудничестве, заполняя специально разработанные анкеты.

Существует много возможных действий, которые должны быть предприняты для обеспечения высокого качества правовой помощи. Также, стоит убеждать профессиональные корпорации в том, что предложения, касающиеся разработки стандартов работы, контролирования качества работы или, наконец, реформы дисциплинарного судопроизводства, не являются покушением на корпоративную независимость, а только выражением озабоченности за профессиональный престиж и за то, чтобы предоставляемые услуги были на высоком уровне. Справедливое привлечение к ответственности нечестных членов корпорации может ей только помочь, а не навредить.

ЧАСТЬ VII

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ (ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ)

Модель бесплатной правовой помощи в Польше основана на назначениях *ex officio* по решению суда и покрывает почти исключительно представительство перед судом. Нет штатных адвокатов или системы контрактов. Нет общей государственной схемы предоставления досудебных юридических консультаций. Помимо системы представительства адвокатами и юрисконсультантами *ex officio*, существуют некоторые дополнительные формы правовой помощи, предоставляемой аппаратом омбудсмана, прокуратурой, районными центрами помощи семьям, районными центрами по защите прав потребителей, неправительственными организациями, средствами массовой информации (см. ниже).

VII.1. Омбудсман

В случаях нарушений прав и свобод, закрепленных в Конституции и других правовых актах, граждане и иностранцы могут обращаться к омбудсману (уполномоченному по правам человека). Заявление в аппарат омбудсмана подается бесплатно и не требует заполнения какого-либо специального формуляра¹¹¹. Необходимо лишь указать личные данные (имя и фамилию), а также адрес заявителя.

Омбудсман может проинформировать заявителя о правовых средствах, которыми заявитель имеет право воспользоваться¹¹². Если омбудсман обнаруживает нарушение конституционных прав и свобод, он (она)

¹¹¹ Статья 10 закона «О защитнике гражданских прав» от 15 июля 1987 года (унифицированный текст, Сборник законов 2001, № 14, пункт 147).

¹¹² Статья 10 закона «О защитнике гражданских прав».

может лично заняться этим делом или направить его в соответствующие органы. Если в ходе рассмотрения дела омбудсман не находит никаких нарушений, он (она) информирует заявителя о своих выводах.

Если омбудсман считает необходимым предпринять действия, он может возбудить судебный иск от имени отдельного лица или группы лиц. Омбудсман может потребовать предъявления гражданского иска и принять в нем участие, в таком случае применяются положения Гражданского процессуального кодекса об участии государственного прокурора. Омбудсман также может потребовать возбуждения другого производства – административного, уголовного или дисциплинарного. Если признается наличие правонарушения, омбудсман может подать представление о виде и размере наказания. Омбудсман также имеет право подавать, в отдельных случаях, кассационные жалобы, жалобы в порядке надзора на решения Главного Административного Суда и жалобы в Конституционный Суд.

Персонал Аппарата омбудсмана в 2002 году¹¹³ принял всего 3611 клиентов и провел 13 539 телефонных разговоров, предоставляя советы, разъяснения и консультации. В 2002 году было рассмотрено 37 810 новых индивидуальных дел. Были завершены процессы по 15 005 делам, принятым омбудсманом к рассмотрению. Из общего числа завершенных дел удовлетворительные решения были получены по 26% дел. «Удовлетворительное решение» означает, что индивидуальная проблема была решена в соответствии с ожиданиями заявителя.

VII.2. Государственный прокурор

Прокурор может требовать возбуждения любого дела. Он (она) может возбудить иск или ходатайствовать о возбуждении иска, если такие действия направлены на изменение незаконного положения дел, угрожающего принципу верховенства права, или если данные действия продиктованы необходимостью защиты общественных интересов или прав граждан. Прокурор также может вступить в качестве стороны в уже находящееся на рассмотрении дело.

Действующие нормы позволяют прокурору также участвовать в деле, и прокурор ограничен временными рамками, установленными для сторон.

¹¹³ См.: www.brpo.gov.pl/informacja_za_2002.html

Законность участия прокурора в гражданских делах в материально-правовом и процессуально-правовом отношении проистекает из статьи 7 Гражданского процессуального кодекса и из закона «О прокуратуре» (статья 3, раздел 1, пункт 2)¹¹⁴.

В приведенной ниже таблице показано, как прокуроры осуществляют такие полномочия в гражданских делах. Данные приводятся за первые шесть месяцев каждого года (последовательно).

Участие прокуроров в гражданских делах, делах по экономическим спорам и делах о социальном обеспечении: районные, окружные и апелляционные прокуратуры¹¹⁵

Спецификация	1-ая половина 1999 г.	1-ая половина 2000 г.	1-ая половина 2001 г.	1-ая половина 2002 г.
	Абсолютные числа			
Возбуждено гражданских исков прокурорами	1 745	1 754	1 714	1 804
Подано ходатайств о возбуждении непроцессуальных разбирательств	3 290	3 698	3 652	3 623
Касающиеся семейных отношений	1 041	1 127	1 165	1 050
Об ограничении дееспособности	432	511	560	510
В суды о возбуждении дела против лиц, злоупотребляющих спиртными напитками	1 791	2 042	1 894	2 057
Число гражданских дел, рассматривавшихся с участием прокурора	8 725	9 641	9 629	9 843
Число исков, возбужденных прокурорами и рассмотренных в судах	1 459	1 481	1 480	1 412
Включая принятые иски, Всего	1 380	1 415	1 397	1 337
%	94,6%	95,5%	94,4%	94,7%
Число поданных прокурорами исков, рассмотренных судом в непроцессуальных разбирательствах	2 724	2 910	2 906	2 876
Включая иски, удовлетворенные частично или полностью, Всего	2 498	2 666	2 612	2 512
%	91,7%	91,6%	89,9%	87,3%

¹¹⁴ Постановление Министра Юстиции от 11 апреля 1992 года «О порядке внутренней деятельности подразделений государственной прокуратуры».

¹¹⁵ Министерство Юстиции, «Статистическая информация о деятельности общих организационных единиц прокуратуры в 1 полугодии 2001 г.», Варшава, 2002 г.

VII.3. Районные центры помощи семьям и районные центры по защите прав потребителей

В соответствии со статьей 10а закона «О социальном обеспечении», обязанности по социальному обеспечению, включая информирование отдельных лиц и семей о соответствующих правах и помощь в оформлении официальных дел и других важных жизненных вопросах, выполняются районными центрами помощи семьям. В статье 3 закона перечисляются лица, имеющие право на такую помощь. К ним относятся неимущие, сироты, бездомные, инвалиды, лица, страдающие хроническими заболеваниями и бывшие заключенные. Правом на помощь пользуются также неполные и многодетные семьи, лица, злоупотребляющие алкогольными напитками и наркотиками, жертвы природных или техногенных катастроф.

Для получения юридической консультации необязательно соответствовать критерию малообеспеченности, как это необходимо для получения других услуг. Каждый гражданин, постоянный житель Польши или беженец может обратиться за предоставлением юридической консультации. Руководители районных центров помощи семьям могут возбуждать судебные иски по делам об алиментах и направлять ходатайства в соответствующие органы для установления степени нетрудоспособности (группы инвалидности). В судебных слушаниях руководитель центра имеет процессуальный статус общественного обвинителя. Социальная и правовая помощь может предоставляться по запросу заинтересованного лица или *ex officio*.

К сожалению, данных о масштабах правовой помощи, предоставляемой центрами, нет. Имеющиеся данные отражают лишь работу по главному направлению деятельности центров – предоставление финансовой и материальной гуманитарной помощи. Однако в этих данных упоминаются «специализированные консультации» (включая психологические и юридические), которые в 2000 году были предоставлены 134 000 семей, а также помощь в решении «официальных» и других дел, предоставленная 280 000 семей¹¹⁶.

¹¹⁶ Данные получены на странице Министерства труда и социальной политики в интернете: http://www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/Statystykapomocyspolecznejw2000roku.rtf

Районные центры по защите прав потребителей. Районные центры по защите прав потребителей – это государственные административные органы, созданные для предоставления юридических консультаций по вопросам защиты прав потребителей. В их компетенцию входит предоставление бесплатных юридических консультаций и информации о правах потребителей, возбуждение исков и участие в судебных процессах от имени потребителей.

В 2001 году региональные представительства по правам потребителей предоставили консультации, информацию и разъяснения в 64 000 случаев. Они возбудили судебные процессы по 865 делам¹¹⁷.

VII.4. Неправительственные организации

Существует много неправительственных организаций, которые, помимо других направлений деятельности, бесплатно предоставляют юридическую информацию, консультации, а иногда и осуществляют юридическое представительство. Появились также программы поддержки юридического консультирования, проводимого общественными организациями, целью которых является, кроме прочего, деятельность для усиления роли этого консультирования, его качества, обмена информации между организациями, совместного обучения и т.п. Фонд имени Стефана Батория и Польско–Американский Фонд Свободы проводят специальные программы, в рамках которых поддерживают организации, предоставляющие правовую помощь малоимущим.

Бюро гражданских консультаций¹¹⁸. Услуги 28 местных бюро гражданских консультаций (БГК) относятся к широкому кругу вопросов, от трудового права, дел о разводах и наследстве, вопросов социального обеспечения до прав беженцев, защиты прав потребителей и прав пациентов. Такие услуги предоставляются бесплатно, не существует никакого

¹¹⁷ «Управление по вопросам конкуренции и защиты потребителей – Деятельность районных центров по защите прав потребителей в 2001 году», Варшава, сентябрь 2002 г. (не опубликовано).

¹¹⁸ Бюро гражданских консультаций, страница в Интернете: www.zbpo.org.pl/

критерия малообеспеченности, консультацию может получить каждый. Консультанты БГК не предлагают «готовых» решений, каждый человек выбирает собственный путь, получив информацию, необходимую для уверенного и эффективного решения проблемы. Консультации предоставляются не юристами, это не юридические консультации, а, скорее, рекомендации и информация.

Юридические клиники при университетах. При университетах существует несколько финансируемых из частных источников юридических клиник, в которых студенты-юристы дают консультации малообеспеченным клиентам (всего действует 15 таких клиник). Работа в клинике распределяется по секциям, которыми руководят преподаватели университета и практикующие юристы, например, секции гражданского, административного, трудового, уголовного права, защиты прав беженцев, защиты прав женщин. Кроме того, студенты работают с заключенными. Студенты составляют заявления, жалобы, исковые заявления и другие юридические документы¹¹⁹.

Существует несколько НПО, предоставляющих помощь **жертвам преступлений**, эти организации обычно предоставляют некоторые виды правовой помощи.

Женские организации предоставляют некоторые виды правовой помощи, в основном для жертв насилия в семье и безработных женщин. Самая крупная из таких организаций - Центр по правам женщин - имеет 6 отделений в различных регионах страны¹²⁰.

Самая крупная НПО, занимающаяся защитой прав потребителей – это Федерация потребителей, которая имеет более 50 местных отделений, где предоставляются консультации в делах о защите прав потребителей.

Обычно юридические консультации предоставляются также в **профсоюзах**, где работают юрисконсульты, предоставляющие членам профсоюзов консультации в делах по трудовому законодательству.

¹¹⁹ Информацию о клиниках можно получить на странице Фонда университетских юридических клиник в Интернете: http://www.fupp.org.pl/index_ang.html

¹²⁰ Центр по правам женщин, страница в интернете: <http://free.ngo.pl/temida/contents.htm>

Многие **местные СМИ** регулярно проводят бесплатные консультации с адвокатами.

VII.5. Работа юристов *pro bono*

В Польше нет традиции предоставления правовой помощи *pro publico bono*. Есть конечно же юридические канцелярии, которые предоставляют такую помощь, однако она никаким образом не является организованной, не ведется также на эту тему общественная дискуссия. Но все таки нам кажется, что ситуация начинает изменяться, появилось несколько инициатив, которые имеют шансы стать здесь началом перемен.

Адвокаты активно включились в предоставление бесплатной правовой помощи **жертвам преступлений** в рамках акции, которой положила начало инициатива Министерства Юстиции в последнюю неделю февраля 2003 г.

Фонд университетских юридических клиник находится в процессе организации **конкурса «Юрист *pro bono*»**¹²¹. Данный конкурс должен содействовать продвижению идеи работы *pro publico bono*, распространять добрые примеры, помочь в идентификации юристов и канцелярий, предоставляющих помощь этого рода, поддерживать престиж юридических профессий¹²².

В свою очередь, деятельность университетских юридических клиник – это ознакомление молодых будущих юристов с идеей оказания помощи бедным людям. Есть большой шанс, что те, которые уже в рамках обучения на юридических факультетах оказывают такую помощь, естественным образом будут продолжать оказывать ее в своей будущей работе¹²³.

Польская секция Международной Комиссии Юристов намеревается по примеру других государств реализовать проект привлечения и

¹²¹ В соответствии с информацией, полученной от председателя Фонда Ф.Черницкого (04.08.2003 г.), проект получил признание властей адвокатского самоуправления и самоуправления юрисконсультов.

¹²² Фонд организовал также совместно с Юридическим факультетом Варшавского университета научный семинар «Юристы в деятельности *pro publico bono*», 06.05.2003 г., Варшавский университет.

¹²³ Ср. Л.Боарски, *Забывтый этос юриста*, Klinika 2000 г., № 1, стр.59.

ангажирования в работу *pro publico bono* юристов–пенсионеров. Их помощь, в соответствии с предположениями проекта, использовалась бы общественными организациями и некоммерческими учреждениями¹²⁴.

VII.6. Выводы

Представленные в данном разделе учреждения и организации имеют конечно же различный характер. Связывает их то, что благодаря их деятельности, можно получить правовую помощь иным способом, чем предоставление представителя *ex officio*.

Правовую помощь на судебном этапе, а также правовую помощь, имеющую характер процессуального заместительства, можно также получить **от прокуратуры**. Однако, что очевидно, прокуратура создана для выполнения других задач и предоставление правовой помощи или внесение исков в пользу граждан является маргинальной частью ее деятельности. Хотя можно рассматривать возможность принятия на себя прокуратурой большей ответственности в этой области, однако в настоящее время это является нереальным по причине загруженности работой, с которой столкнулась сейчас прокуратура.

Компетенцию вносить в суды дела индивидуальных лиц имеет также **Защитник Гражданских Прав (омбудсман)**, однако трудно считать предоставление правовой помощи его основной деятельностью. Омбудсман является пресловутой «последней спасательной соломинкой» и, чаще всего, включается в дело там, где имело место нарушение прав или свобод органами власти. Однако, бюро омбудсмана предоставляет, что показывают представленные данные, множество основных консультаций и правовой информации. Хотя, наиболее часто, это простая информация о правовых средствах, которые можно использовать в деле, и не имеет характера более глубокого анализа и правовой помощи, ее роль есть конечно же очень важной.

¹²⁴ В той мере действует международная рабочая группа *International Senior Lawyers Project*. См., например, Информационный Бюллетень Польской Секции Международной Комиссии Юристов, март 2002 г.

Остальные из перечисленных учреждений и организаций в принципе не предоставляют правовой помощи, имеющей характер процессуального заместительства (это случается очень редко, например, при найтии для стороны юриста). Однако в этих организациях можно получить правовую помощь как на этапе судебного разбирательства, так и на досудебном этапе, а также в делах, в которых нет необходимости начинать судебное разбирательство.

Количество дел, которое поступает в различные учреждения и организации, показывает **огромный масштаб потребностей** в этой сфере, который еще не до конца определен. Это касается как лиц, не представленных в судах защитником и ищущих помощи в проведении дела, так и лиц, сталкивающихся с разнородными проблемами вне суда. Так как проблема процессуального заместительства более подробно поднималась в выводах к разделам, посвященным защите и представительству *ex officio* в уголовных и гражданских делах, уделим более подробное внимание в этом месте правовой помощи иного характера.

Вышемы представили общественные учреждения, неправительственные организации, где можно получить правовую помощь, а также иные способы достижения этой цели. По прочтении текста создается впечатление, что лицо, нуждающееся в правовой помощи, может ее получить из разных и многочисленных источников. Естественный вывод, который напрашивается сам собой, это то, что существующие возможности получения правовой помощи рассеяны и отсутствует координация деятельности разных субъектов. Также обращает на себя внимание диспропорция возможности получения помощи в зависимости от характера нужд – например, явно большие возможности имеют лица, нуждающиеся в помощи в делах, касающихся нарушений прав потребителя. Хотя и существуют государственные учреждения, занимающиеся отдельными областями, как, например, центры по защите прав потребителей или районные центры помощи семьям, однако государство не имеет целостной политики предоставления правовой помощи малоимущим лицам.

Поэтому существует острая необходимость создания системы, сети консультационных пунктов, предоставляющих правовую помощь,

например, **районных центров правовой помощи**, которые использовали бы опыт действующих в районах центров помощи семьям и офисов защитника прав потребителей.

До настоящего времени, предоставление правовой помощи малоимущим лицам было доменой неправительственных организаций. В этом движении, в отличие от политики государства в этой области, была замечена **необходимость консолидации действий**, обмена информацией и опытом, создания общих стандартов предоставления правовой помощи. Об этом свидетельствует сотрудничество в рамках сети бюро гражданских консультаций, появление Неправительственной Консультационной Платформы, деятельность Фонда Университетских Правовых Клиник. Этот Фонд заканчивает¹²⁵ работу над проектом закона о университетских правовых клиниках.

Будем надеяться, что **обмен опытом** и совместная работа в неправительственном секторе будут продолжаться. Много организаций вырабатывают хорошие методы действий, разрабатывают профессиональные информационные материалы, инструкции, базы данных, создают программы обучения для предоставляющих помощь. Часть из этих действий перенимается другими организациями. Хорошее сотрудничество позволит профессионализировать деятельность этого сектора. Она также поможет установить контакты с юридическими корпорациями посредством неправительственного движения.

Выше мы упомянули о программах, связанных с предоставлением правовой помощи *pro publico bono* студентами и юристами-пенсионерами. Однако, предоставлением такой помощи стоит также заинтересовать **руководство юридических корпораций**, чтобы они ввели этот элемент как обязательную часть **апликационного обучения** будущих юристов. Юристы, проходящие апликацию на адвоката или юрисконсульта, а также и другие, могли бы в рамках апликации часть времени проводить в неправительственных организациях, предоставляющих правовую помощь малоимущим. Таким образом они помогли бы лицам,

¹²⁵ Правовое положение на 25.08.2003 г.

нуждающимся в помощи, получили профессиональный опыт, а также стали более чувствительными на этот вид общественных потребностей, что могло бы склонить их к продолжению данной деятельности в будущей практике. Это, конечно же, требует начала сотрудничества между окружными коллегиями адвокатов и советами юрисконсультов с локальными организациями, занимающимися предоставлением правовой помощи малоимущим, разработки стандартов сотрудничества (кроме прочего, кому предоставляется помощь, разделение обязанностей между организацией и аппликантом), обеспечения в рамках организации административного обслуживания юристов. Опыт сотрудничества некоторых организаций с юристами-практиками показывает, что это является возможным. Усилия неправительственного консультационного движения могли бы помочь в установлении такого постоянного сотрудничества в масштабе всей страны.

Юридические корпорации могли бы также рассмотреть возможность введения в правила профессиональной этики **обязанности** или, хотя бы, призыва посвящения аппликантами, а также полноправными членами корпорации, определенного количества времени на предоставление правовой помощи малоимущим *pro publico bono* (индивидуально или в рамках организаций, занимающихся предоставлением такой помощи). Несколько десятков или, хотя бы, чуть более десяти часов, посвященных всеми юристами ежегодно, позволило бы охватить помощью огромное число нуждающихся.

Также, ролью государства является доведение до сведения юридических корпораций потребностей малоимущих лиц и пропагандирование предоставления им правовой помощи. Хорошим примером было обращение Министерства Юстиции к юристам с просьбой предоставления в течение недели помощи жертвам преступлений.

Сегодня действуют и будут действовать далее неправительственные организации, специализирующиеся в предоставлении правовой помощи, в особенности, наиболее уязвимым общественным группам. Однако, нельзя забывать, что это на государстве лежит обязанность как создания системы доступа к правовой помощи для малоимущих лиц, так и системы

предоставления компетентной, прозрачной, доступной для всех граждан информации – также в виде образцов писем, инструкций, информаторов и т.п. Этого рода деятельность государства поможет частично снять бремя загруженности с судов, что в настоящее время является основной болячкой системы правосудия.

Для работы над системным решением указанных проблем государственные органы должны создать **рабочую группу** и пригласить в нее представителей омбудсмана, неправительственных организаций, а также юридических корпораций. Использование существующих наработок и опыта общественных партнеров поможет в разработке лучшей модели доступа к правовой помощи и информации.

ЧАСТЬ VIII

ПРИЛОЖЕНИЯ

Инструментарий, использованный при сборе информации

Ниже представлена часть инструментария, использованного в наших исследованиях:

- вопросник для лица, которое не было представлено адвокатом/юрисконсультom;
- вопросник для лица, которое было представлено адвокатом/юрисконсультom;
- вопросник для юристов – изучение мнений представителей юридических профессий;
- вопросник для организаций.

Два первых вопросника использовались в обоих видах опросов – сначала пилотажном, а затем основном (после введения необходимых корректив). Опрос юристов и неправительственных организаций проводился только в рамках пилотажных исследований, и используемые при этом инструменты приводятся в первоначальном, неизменном виде.

Разнообразие инструментария (были использованы дополнительные вопросники для сбора мнений юрисконсультom, прокуроров и судей) дает представление о нашем подходе к проекту – мы хотели получить информацию из разных источников и узнать мнения различных респондентов, чтобы получить более общую картину. Мы также надеемся, что исследования будут продолжены нами или другими организациями. Так, мы порекомендовали польским коллегиям адвокатов и советам юрисконсультom провести репрезентативный опрос представителей

своих профессий, используя отраслевые журналы для распространения скорректированных анкет.

И еще одно замечание: в Польше существуют две независимые юридические профессии – адвокаты и юрисконсульты. Главное различие заключается в том, что юрисконсульты не могут представлять клиентов в уголовных делах (за исключением дел об административных правонарушениях) и семейных делах; юрисконсульты могут работать по трудовому соглашению, но в таких случаях не имеют права представлять физических лиц.

VIII.1. Анкета для лиц, не пользовавшихся представительством адвоката / юрисконсультанта

В исследованиях использовались разные вопросники для лиц, опрашиваемых в судах и в исправительных учреждениях. Для нужд настоящего издания анкеты были унифицированы с указанием различий между обоими вариантами.

Здравствуйте! Я хотел бы обсудить с Вами некоторые вопросы, связанные с оказанием правовой помощи в Вашем деле. Исследования проводятся Хельсинкским Фондом по Правам Человека в Варшаве. Исследования ставят своей целью установить, в какой мере людям, представшим перед судом, гарантируется правовая помощь. Исследования проводятся анонимно. Результаты будут использованы исключительно в сводном виде.

1. Сколько раз Вам пришлось столкнуться с судом?

1. по одному делу 2. по нескольким делам

При ответе 1.2: Давайте поговорим о последнем деле (а если одновременно ведутся/ велись несколько дел, выберите самое важное для Вас).

Время начала беседы:

ПОЛУЧЕНИЕ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ

2. Пытались ли Вы найти адвоката/юрисконсультанта для ведения рассматриваемого в настоящий момент дела?

1. да *(пропустить вопросы 4.1 и 4.2)*
2. нет *(перейти к вопросу 4.1 и пропустить вопрос 4.2)*

3. Если да, то каким образом?

1. подал/а ходатайство (попросил/а об этом суд)
2. в адвокатской канцелярии /в канцелярии юристконсульта
3. через родственников и знакомых
4. в суде 7. иначе (как?)

[в анкетах для заключенных в ИУ дополнительно ответы: 5. с помощью других заключенных, 6. с помощью воспитателя]

4. 1. Если нет, то почему? (пожалуйста, выберите не более двух ответов)

1. не знал(а), как его найти
2. не испытывал(а) необходимости (сам(а) справлюсь)
3. говорят, что дорого
4. иные причины какие?

4.2. Если нет, хотели бы Вы воспользоваться помощью адвоката/ юристконсульта при ведении этого дела?

1. да почему?
2. нет почему?

5. Известно ли Вам, что лица, которые не в состоянии оплатить услуги юриста, могут обратиться в суд с просьбой о предоставлении так называемого адвоката *ex officio*, оплачиваемого из государственных средств?

1. да 2. нет

6. Если да, откуда Вы об этом узнали?

(можно обозначить только один ответ -- откуда респондент узнал об этом впервые)

1. суд 2. родственники, знакомые 3. чтение (книга, брошюра и т.д.)
4. помощь общественной организации 5. прокурор 6. опекун
9. другие источники какие?

[в анкетах для заключенных в ИУ дополнительно ответы: 7. от воспитателя, 8. от других заключенных]

7. Если Вы пытались привлечь адвоката/юристконсульта в частном порядке, почему Вам это не удалось?

1. не хотел браться за мое дело почему?
2. для меня слишком дорого 3. другая причина какая?

8. На каких основаниях Вы ходатайствовали о предоставлении адвоката *ex officio* (какие аргументы Вы приводили)?

9. Какие данные/документы Вы должны были приложить к ходатайству?

1. никаких, достаточно было самого ходатайства
2. дополнительные устные объяснения перед судом
3. справку из Налогового отдела
4. справку о заработках
5. справка из соцслужб
7. другие какие?

[в анкетах для заключенных в ИУ дополнительный ответ: 6. справка из исправительного учреждения об отсутствии трудоустройства и причинах отсутствия работы]

10. Требовал ли суд от Вас дополнительных документов или информации?

1. да
2. нет
3. не знаю / не помню

11. Если «да», то каких и каким образом?

.....

12. Почему суд отказал Вам в предоставлении помощи адвоката / юрисконсульта *ex officio* – какую он привел аргументацию?

.....

ВСЕ ОПРАШИВАЕМЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ

13. Пытались ли Вы получить консультацию или другую правовую помощь как-нибудь иначе?

1. да
2. нет (пропустить вопросы 14 и 15) почему?

14. Если да, то как и у кого?

1. общественная организация какая?.....
2. государственное учреждение какое?.....
3. знакомые или родственники
4. брошюры, книги, кодексы
5. другим путем каким?.....

Если на вопрос 14 получен ответ 1 или 2.

15. С какими результатами? (укажите, в какой организации или учреждении)

1. отказали в помощи на каких основаниях?
2. не ответили на письмо
3. дали консультацию
4. оказали помощь при составлении письма
5. другие результаты какие?.....

16. Знаете ли Вы, что существуют письменные правила относительно того, как адвокаты и юриконсульты должны выполнять свои обязанности (так называемые принципы профессиональной этики)?

1. да 2. нет (перейти к вопросу 19)

В случае ответа 16.1

17. Могли ли бы Вы привести примеры таких принципов?

1. да
2. нет

в случае ответа 16.1

18. Скажите, пожалуйста, откуда Вам известны эти принципы?

19. Знаете ли Вы, что адвокаты и юриконсульты должны быть застрахованы, и если по ходу ведения дела они пренебрегают своими обязанностями и причиняют клиенту ущерб, клиент может получить компенсацию из страховой суммы адвоката/юриконсультанта?

1. да, знаю о такой страховке 2. нет, не знаю о такой страховке

20. Знаете ли Вы, что нужно делать, если адвокат/юриконсульт не выполняет своих обязанностей?

1. да что?.....
2. нет

21. В каком качестве Вы выступаете в этом деле? [вопрос задается только в судебной анкете]

1. истец 2. ответчик 3. обвиняемый 4. общественный обвинитель
5. частный обвинитель 6. третья сторона 7. заявитель

[в анкете для ИУ вопрос 21: По какой статье Вы были осуждены (вид преступления) – укажите, пожалуйста, согласно какому Уголовному кодексу, новому или старому?]

22. В каком суде началось рассмотрение Вашего дела?

1. Районный суд в
2. Коллегия по административным правонарушениям в

*[в анкете для ИУ вопрос 22: Какой был вынесен приговор? 1. менее 1 года
2. от 1 года до 3 лет 3. свыше 3 лет до 6 лет 4. свыше 6 лет до 10 лет
5. свыше 10 лет]*

23. В каком отделении суда слушается Ваше дело?

1. гражданском 2. уголовном 3. уголовно-гражданском
4. семейном и для несовершеннолетних 5. трудовом
6. хозяйственном 7. кадастровом 8. регистрационном

[в анкете для ИУ вопрос 23: в каком суде началось слушание Вашего дела?

1. Районный суд в..... 2. Окружной суд в.....]

24. Характер дела (например, о наследстве, об алиментах)

[вопрос только для судебных анкет]

ВЫПИСКА С ДАННЫМИ РЕСПОНДЕНТА

25. Пол

1. Женский 2. Мужской

26. Возраст

1. до 30 2. 31–40 3. 41–50 4. 51–60 5. свыше 60

27. На что хватает доходов Вашей семьи? [вопрос только в судебных анкетах]

1. не хватает даже на повседневные расходы
2. с трудом хватает на повседневные расходы
3. хватает на повседневные расходы, но на что-либо большее нужно экономить
4. живем хорошо, хватает на многое

28. Образование

1. неполное восьмилетнее 2. восьмилетнее 3. профессиональное
4. среднее 5. неполное высшее 6. высшее

29. Который раз Вы выступаете в суде в качестве стороны? [в анкетах для ИУ: Который раз Вы выступали в суде в качестве обвиняемого?]

1. первый 2. второй 3. третий 4. четвертый (или более)

30. Хотели ли бы Вы добавить что-нибудь еще на тему, затронутую в анкете?

Спасибо за участие в беседе и ответы на вопросы

Время окончания беседы

ПРИЛОЖЕНИЕ ДЛЯ ИНТЕРВЬЮЕРА

1. Дата проведения интервью

2. Продолжительность интервью (в минутах)

3. Отношение респондента к беседе:

1. доброжелательное
2. безразличное
3. неохотное
4. замечания

4. Были ли вопросы понятными?

1. да, все вопросы были понятными
2. нет, все вопросы были непонятными
3. некоторые вопросы были непонятными какие?

5. Замечания проводящего интервью (вопросы, не затронутые в анкете, которые возникли по ходу беседы, любопытные наблюдения и т.п.)

Имя и фамилия интервьюера.....

Подпись интервьюера.....

VIII.2. Анкета для лиц, воспользовавшихся представительством адвоката / юрисконсульта

В исследованиях использовались разные анкеты для лиц, опрашиваемых в судах и исправительных учреждениях. Для нужд настоящего издания анкеты были унифицированы с указанием различий между обоими вариантами.

Здравствуйте! Я хотел бы обсудить с Вами некоторые вопросы, связанные с оказанием правовой помощи в Вашем деле. Исследования проводятся Хельсинкским Фондом по Правам Человека в Варшаве. Исследования ставят своей целью установить, в какой мере людям, представшим перед судом, гарантируется правовая помощь. Исследования проводятся анонимно. Результаты будут использованы исключительно в сводном виде.

1. Сколько раз Вам пришлось столкнуться с судом?

1. по одному делу 2. по нескольким делам

При ответе 1.2: Давайте поговорим о последнем деле (а если одновременно ведутся/велись несколько дел, выберите самое важное для Вас).

2. Пользовались ли Вы для ведения этого дела услугами адвоката или юрисконсульта? [только в судебных анкетах]

1. адвоката 2. юрисконсульта

Если в деле принимали участие два юриста или более, нам хотелось бы поговорить о первом из них.

Время начала интервью:

ПОЛУЧЕНИЕ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ

3. Как Вам удалось получить помощь адвоката/юрисконсульта?

1. по своему выбору – привлечен частным образом
(пропустить вопросы 7–10)
2. по своему выбору – так как суд отказал мне в просьбе о назначении адвоката
3. по назначению – в ответ на мое заявление (в связи с отсутствием средств на оплату адвоката) **(перейти к вопросу 5)**
4. по назначению – обязательная защита (в частности, если данное лицо находится на психиатрическом лечении или дело находится на рассмотрении в окружном суде в первой инстанции в случае лишения свободы) **(перейти к вопросу 5)**

5. по назначению – другим путем (например, по предложению судьи, в результате обращения в суд опекуна) **(перейти к вопросу 5)**

каким?.....

4. Если Вас представляет адвокат по вашему выбору – как Вы его выбрали: (прошу выбрать один ответ)

1. в адвокатской канцелярии/ в канцелярии юрисконсульта
2. через родственников и знакомых
3. в суде 6. иначе (как?)

[в анкетах для заключенных в ИУ дополнительно ответы: 4. с помощью других заключенных, 5. с помощью воспитателя]

5. Были ли у Вас затруднения при поисках (получении) помощи адвоката/ юрисконсульта?

1. да какие?
2. нет

6. Известно ли Вам, что лица, которые не в состоянии оплатить услуги юриста, могут обратиться в суд с ходатайством о предоставлении так называемого адвоката по назначению, оплачиваемого из государственных средств?

1. да
2. нет

6.1. Если да, откуда Вы об этом узнали?

(можно обозначить только один ответ -- откуда респондент узнал об этом впервые)

1. суд 2. родственники, знакомые 3. чтение (книга, брошюра и т.д.)
4. помощь общественной организации 5. прокурор 6. опекун
9. другие источники какие?

[в анкетах для заключенных в ИУ дополнительно ответы: 7. от воспитателя, 8. от других заключенных]

Вопросы 7 – 10 касаются только адвоката, назначенного *ex officio*

7. На каком основании Вы ходатайствовали о предоставлении адвоката/ юрисконсульта по назначению (какие Вы привели аргументы)?

8. Какие данные/документы Вы должны были приложить к ходатайству?

(можно отметить несколько ответов)

1. никаких, достаточно было самого ходатайства
2. дополнительные устные объяснения перед судом
3. справку из Налогового отдела 4. справку о заработках
5. справка из соцслужб 7. другие какие?

[в анкетах для заключенных в ИУ дополнительный ответ: 6. справка из ИУ об отсутствии трудоустройства и причинах отсутствия работы]

9. Требовал ли суд от Вас дополнительных документов или информации?

1. да 2. нет 3. не знаю/не помню

10. Если «да», то каким образом?

ВСЕ ОПРАШИВАЕМЫЕ КАЧЕСТВО РАБОТЫ АДВОКАТА/ЮРИСКОНСУЛЬТА

11. Довольны ли Вы сотрудничеством с адвокатом/юристом?

1. доволен/льна (пропустить вопросы 14–18)
2. скорее доволен/льна 3. скорее недоволен/льна
4. недоволен/льна -----
5. трудно сказать

12. Что Вас удовлетворило больше всего? (можно отметить максимум три ответа)

1. адвокат интересуется делом, обязательный
2. хорошо знает мое дело и всю документацию
3. информирует меня о ходе дела
4. встречается со мной в связи с моим делом
5. обсуждает со мной линию ведения дела
6. присутствует на слушаниях дела
7. принимает активное участие в процессе
8. симпатичный, вежливый
9. то, что я выиграл/а процесс
10. другие причины какие?.....

13. Что Вас больше всего не удовлетворило? (можно отметить максимум три ответа)

1. адвокат не интересуется делом, необязательный
2. не знает моего дела и документации
3. не информирует меня о ходе дела
4. не встречается со мной в связи с моим делом
5. не обсуждает со мной линию ведения дела
6. не присутствует на слушаниях дела

7. не принимает активного участия в процессе
8. несимпатичный, невежливый
9. то, что дело было проиграно
10. другие причины какие?.....

14. Если Вы были скорее недовольны или совершенно недовольны сотрудничеством, предприняли ли Вы какие-либо шаги в таком случае?

1. да 2. нет (*перейти к вопр. 18*) 3. трудно сказать

15. Скажите, пожалуйста, что Вы сделали:

1. беседа с адвокатом/юрисконсультom (перейти к вопр. 19)
2. подача жалобы
3. другие (перейти к вопр. 19) (Какие?)

В случае ответа 15.2.

16. К кому Вы обратились с жалобой?

17. Какие результаты принесли Ваши действия?

18. Если Вы не предприняли никаких шагов, то почему?

19. Знаете ли Вы, что существуют письменные правила относительно того, как адвокаты и юрисконсульты должны выполнять свои обязанности (так называемые принципы профессиональной этики)?

1. да 2. нет (*перейти к вопр. 22*)

В случае ответа 19. 1

20. Не могли бы Вы привести примеры таких принципов?

1. да
2. нет

В случае ответа 19. 1

21. Скажите, пожалуйста, откуда Вы узнали об этих принципах?

22. Знаете ли Вы, что адвокаты и юрисконсульты должны быть застрахованы, и если по ходу дела пренебрегают своими обязанностями и причиняют клиенту ущерб, клиент может получить компенсацию из страховой суммы адвоката/юрисконсульта?

1. да, знаю о такой страховке
2. нет, не знаю о такой страховке

23. Знаете ли Вы, что нужно делать, если адвокат/юрисконсульт не выполняет своих обязанностей?

1. да (что?).....2. нет

24. Как адвокат/юрисконсульт вел Ваше дело?

1. сам (*перейти к вопр. 27*) 2. через заместителей
3. частично сам, частично через заместителей

25. Сколько было заместителей? (сколько человек?)

1. один 2. два 3. три 4. четыре и более

26. Были ли заместители подготовлены к слушанию дела?

1. да, все 2. некоторые да, некоторые нет 3. нет, ни один из них
4. трудно сказать

27. Сколько в общей сложности было слушаний по делу?

1. 1–3 2. 4–6 3. 7–10 4. свыше 10

СТОИМОСТЬ (Если дело вел адвокат/юрисконсульт по выбору, задаем вопросы 28–35, если же ex officio – переходим к вопросу 36)

28. В случае защитника по вашему выбору, то каким Вы считаете был гонорар адвоката/юрисконсульта за ведение дела?

1. слишком высокий 2. соответствует характеру проводимого дела
(*перейти к вопр. 30*)
3. слишком низкий (*перейти к вопр. 29.2*)
4. трудно сказать (*перейти к вопр. 30*)
5. отказываюсь отвечать (*перейти к вопр. 30*)

В случае ответа 28. 1

29. 1. Почему Вы считаете его слишком высоким? (обсудить вопросы стоимости)

В случае ответа 28. 3

29. 2. Почему Вы считаете его слишком низким? (обсудить вопросы стоимости)

30. Не могли бы Вы сказать, сколько и за что Вы заплатили?

.....

(не настаиваем на ответе)

31. Предоставил ли Вам адвокат/юрисконсульт подтверждение оплаты (счета, квитанции) при получении им гонорара?

1. да
2. нет
3. да, но только за некоторые услуги
4. другие варианты (какие?)

32. Просили ли Вы о выставлении счета-фактуры?

1. да (пропустить вопр. 34)
2. нет (перейти к вопр. 34)

33. Если Вы просили о выставлении счета-фактуры, каким был ответ адвоката/юрисконсульта?

34. Если Вы не просили о выставлении счета-фактуры, чем это объясняется? (можно отметить более одного ответа)

1. не нужно было просить, адвокат/юрисконсульт сам выставил мне счет-фактуру
2. я не знал/а, что юрист должен выставлять счета-фактуры
3. казалось неудобным
4. мне счет-фактура не нужна
5. другие причины (какие?).....

35. Каким образом Вы рассчитывались с адвокатом/юрисконсультom?

1. за отдельные услуги
2. одновременно, вперед
3. после окончания дела, заплатил условленную сумму
4. иначе (как?).....

36. Защита/представительство по назначению – давал ли адвокат/юрисконсульт Вам понять, что ему следует заплатить, требовал ли денег?

1. да
2. нет

Если да, то сколько, за что и каким образом?

ВСЕ ОПРАШИВАЕМЫЕ КОНТРОЛЬ ЗА РАБОТОЙ АДВОКАТА / ЮРИСКОНСУЛЬТА

37. Узнаете ли Вы у адвоката/юрисконсульта, что им делается по Вашему делу, проверяете ли, что он сделал?

1. да (почему?)
2. нет почему? (максимум два ответа)
 1. я ему доверяю
 2. неудобно
 3. не знаю, как
 4. другая причина (какая?)

В случае ответа 37.1.

38. Если да, отвечает ли адвокат/юрисконсульт на Ваши вопросы, дает объяснения?

1. да, объясняет мне все
2. да, но без подробностей
3. отделяется общими словами
4. вообще не отвечает
5. другие ответы (какие?)

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ

39. Пытались ли Вы получить консультацию или другую правовую помощь как-нибудь иначе?

1. да
2. нет (пропустить вопросы 40 и 41) почему?

40. Если да, то у кого?

1. общественная организация (какая?).....
2. государственное учреждение (какое?).....
3. знакомые или родственники
4. брошюры, книги, кодексы
5. другим путем каким?.....

Если на вопрос 40 получен ответ 1 или 2.

41. С какими результатами? (укажите, в какой организации или учреждении)

1. отказали в помощи (на каких основаниях?)
2. не ответили на письмо
3. дали консультацию
4. оказали помощь в составлении письма
5. прочие (какие?)

42. В каком суде началось рассмотрение Вашего дела?

1. Районный суд в
2. Коллегия по административным правонарушениям в

[в анкете для ИУ вопрос 42: Имеете ли Вы, находясь в заключении, доступ к юридической литературе, например, кодексам и т.п.?

1. да
2. нет
- замечания.....].

43. В каком отделении суда слушается Ваше дело?

1. гражданском
2. уголовном
3. уголовно-гражданском
4. семейном и для несовершеннолетних
5. трудовом
6. хозяйственном
7. кадастровом
8. регистрационном

[в анкете для ИУ вопрос 43: по какой статье Вы осуждены (вид преступления) – укажите, пожалуйста, в соответствии с каким кодексом, старым или новым?

44. Характер дела (например, о наследстве, об алиментах)

[в анкете для ИУ вопрос 44: Какой был вынесен приговор? 1. менее 1 года
2. от 1 года до 3 лет 3. свыше 3 лет до 6 лет 4. свыше 6 лет до 10 лет
5. свыше 10 лет]

45. В каком качестве Вы выступаете в этом деле?

1. истец 2. ответчик 3. обвиняемый
4. общественный обвинитель 5. частный обвинитель
6. заявитель 7. третья сторона

[в анкетах для заключенных в ИУ вопрос 45: В каком суде началось рассмотрение Вашего дела? 1. Районный суд в..... 2. Окружной суд в.....]

Выписка с данными респондента

47. Пол

1. женский 2. мужской

48. Возраст

1. до 30 2. 31–40 3. 41–50 4. 51–60 5. свыше 60

Материальное положение [только в судебных анкетах]

49. На что хватает доходов Вашей семьи?

1. не хватает даже на повседневные расходы
2. с трудом хватает на повседневные расходы
3. хватает на повседневные расходы, но на что-либо большее нужно экономить
4. живем хорошо, хватает на многое

50. Образование

1. неполное восьмилетнее 2. восьмилетнее
3. профессиональное 4. среднее 5. неполное высшее 6. высшее

51. Который раз Вы выступаете в суде в качестве стороны? [в анкетах для ИУ: Который раз Вы выступали в суде в качестве обвиняемого?]

1. первый 2. второй 3. третий 4. четвертый (или более)

52. Хотели ли бы Вы добавить что-нибудь еще на тему, затронутую в анкете?

Спасибо за участие в беседе и ответы на вопросы

Время окончания беседы

ПРИЛОЖЕНИЕ ДЛЯ ИНТЕРВЬЮЕРА

1. Дата проведения интервью

2. Продолжительность интервью (в минутах)

3. Отношение респондента к беседе:

1. доброжелательное 2. безразличное 3. неохотное
4.

4. Были ли вопросы понятными?

1. да, все вопросы были понятными
2. нет, все вопросы были непонятными
3. некоторые вопросы были непонятными какие?

5. Замечания проводящего интервью (вопросы, не затронутые в анкете, которые возникли по ходу беседы, любопытные наблюдения и т.п.)
.....

Имя и фамилия интервьюера.....

Подпись интервьюера.....

7.1. Удовлетворяет ли Вас порядок, согласно которому устанавливаются размеры гонорара за ведение гражданских дел *ex officio*?

1. да (пропустить вопрос 7.2) 2. нет

7.2. Если «нет», то какой порядок Вы считали бы удовлетворительным? (обоснуйте, пожалуйста, ваш ответ и приведите ваши личные замечания и предложения)

8.1. Удовлетворяют ли Вас ставки за ведение уголовных дел?

1. да (пропустить вопрос 8.2) 2. нет

8.2. Если «нет», то какие ставки Вы считали бы удовлетворительными? (укажите, пожалуйста, примерные суммы – за все дело в целом или за отдельные виды деятельности)

9. Как, по Вашему мнению, должно осуществляться назначение адвокатов для ведения уголовных дел *ex officio*?

9.1. Орган, осуществляющий назначение

1. председатель суда
2. Окружной Высший Адвокатский Совет после того, как суд предоставит стороне право на представительство *ex officio*
3. другой орган

какой именно?.....

9.2. Порядок назначения

1. по общему списку адвокатов согласно очередности в списке
2. по общему списку адвокатов согласно указанной ими специализации
3. по списку адвокатов, которые выразили готовность вести дела *ex officio*
4. по списку адвокатов, которые выразили готовность вести дела *ex officio* с учетом указанной ими специализации
5. в ином порядке

каком именно?

10. Как, по Вашему мнению, должно осуществляться назначение адвокатов для ведения гражданских дел *ex officio*?

10.1. Орган, осуществляющий назначение

1. председатель суда
2. судья, ведущий дело
3. Окружная коллегия адвокатов
после того, как суд предоставит стороне
право на представительство *ex officio*
4. другой орган
- какой именно?.....

10.2. Порядок назначения

1. по общему списку адвокатов согласно
очередности в списке
2. по общему списку адвокатов согласно
указанной ими специализации
3. по списку адвокатов, которые выразили
готовность вести дела *ex officio*
4. По списку адвокатов, которые выразили
готовность вести дела *ex officio* с учетом
указанной ими специализации
5. в ином порядке
- каком именно?

11. Число дел *ex officio* в Вашей практике:

1. могло бы быть больше, чем сейчас (У Вас хватило бы времени
для ведения большего числа дел *ex officio*, чем в настоящий момент)
2. оптимально 3. слишком велико 4. не могу сказать

12. Сколько дел *ex officio* Вы могли бы в общей сложности проводить в год? дел**13. Нам хотелось бы узнать, как Вы оцениваете работу адвокатов (в среднем) из Вашей коллегии – соответствует ли качество ведения дел *ex officio* качеству ведения дел по выбору с точки зрения:****13.1. Количества встреч с клиентом**

1. да
2. нет
3. не могу сказать
- замечания и мнения

13.2. Частоты замены адвоката

1. да 2. нет 3. не могу сказать

Замечания и мнения

13.3. Активности в ходе разбирательств

1. да 2. нет 3. не могу сказать

Замечания и мнения.....

13.4. Знакомства с материалами дела / документами

1. да 2. нет 3. не могу сказать

Замечания и мнения

13.5. Других видов профессиональной деятельности

1. да 2. нет Каких именно?

не могу сказать замечания и мнения.....

14. Есть ли у Вас другие замечания (проблемы) в связи с функционированием системы правовой помощи, оплачиваемой из государственной казны?

14.1. Касающиеся законодательства.....

14.2. Касающиеся принятой практики

14.3. Любые другие замечания, связанные с системой правовой помощи, оплачиваемой из государственной казны

Выписка с данными респондента

15. Членом какой коллегии Вы являетесь?

16. Форма профессиональной деятельности:

1. частная (индивидуальная) контора 2. адвокатская фирма

3. юридическая. консультация

17. Сколько лет Вы работаете адвокатом (не считая аппликации)?

1. до 3 2. 4–6 3. 7–10 4. 11–20 5. свыше 20

18. Пол

1. женский 2. мужской

19. Возраст

1. до 30 лет 2. 31–40 3. 41–50 4. 51–60 5. 61 и более

Большое спасибо за то, что Вы нашли время заполнить анкету.

VIII.4. Анкета для организаций

Просьба заполнить анкету печатными буквами (или на компьютере и отправить по электронной почте)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ

1. Название организации

2. Юридический статус (просим отметить выбранный ответ или дать пояснения при ответе № 3)

1. общество

2. фонд

3. другой какой именно?

3. Дата основания

4. Адрес

5. Телефон

6. Факс

7. E-mail

8. Веб-сайт

9. Есть ли у Вашей организации отделения на местах? (Если да, то приведите, пожалуйста, в анкете данные только по одному отделению.)

1. да 2. нет

Приведите адреса отделений:

ИНФОРМАЦИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ

10. Оказывает ли ваша организация правовую помощь (в широком смысле слова – например, консультации и (или) заключения, посредничество, представительство и т.п.) (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X)

1. да 2. нет

11. Сколько времени ваша организация занимается оказанием правовой помощи? лет.

12. Характер дел, по которым ваша организация оказывает правовую помощь (обозначьте нужную графу буквой X, а в случае ответа «прочие» дайте также пояснения. Можно отметить больше одного ответа)

1. гражданские 2. семейные 3. уголовные 4. административные
5. прочие (какие?)

13. Какого рода услуги оказывает ваша организация (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X и укажите, сколько раз были оказаны услуги каждого вида за последний месяц)

1. устные юридические консультации (встречи)
2. юридические консультации по телефону
3. письменные юридические консультации
4. помощь при составлении официальных писем
5. помощь при составлении процессуальных документов
6. предоставление услуг адвоката или юрисконсульта
7. наблюдение за судебным процессом
8. участие в процессе в качестве общественного представителя
9. другие
- (какие именно?)

14. Сотрудничаете ли вы с другими организациями при оказании правовой помощи? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X)

1. да 2. нет

14.1. Национальные организации (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да» дайте также пояснения)

1. да какие именно?
2. нет

14.2. Зарубежные организации (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да» дайте также пояснения)

1. да какие именно?
2. нет

14.3. Официальные органы (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да» дайте также пояснения)

1. да какие именно?
2. нет

14.4. Прочие (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да» дайте также пояснения)

1. да какие именно?
2. нет

15. Помощь, которую оказывает ваша организация – платная? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X)

1. да 2. нет

15.2. Если да, то какие услуги являются платными и по какой шкале? (дайте пояснения)

15.3. Если вы выигрываете дело, возмещает ли клиент издержки, понесенные организацией (например, затраты на оплату исковой пошлины)? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X)

1. да 2. нет

Замечания

ИНФОРМАЦИЯ О СОТРУДНИКАХ (на сегодняшний день)

16. Кто оказывает правовую помощь? (Отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X и укажите число лиц каждой категории. Можно выбирать больше одного ответа)

1. штатные работники организации 2. члены организации
3. лица, не принадлежащие к организации,
принятые на работу для этой цели
4. волонтеры 5. другие лица

17. Профессиональная подготовка консультантов (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X и укажите число лиц каждой категории. Можно обозначить больше одного ответа)

17.1. Юристы:

1. практикующие юристы
- специальность
- 1) адвокаты сколько?....
- 2) юрисконсульты сколько?....
- 3) судьи сколько?.....
- 4) прокуроры сколько?....
- 5) нотариусы сколько?

2. аппликанты сколько?

Вид аппликации:

1) на адвоката сколько?.....

2) на юрисконсульта сколько?....

3) на судью сколько?

4) на прокурора сколько?

5) на нотариуса сколько?

3. юристы без аппликации

1) Сколько?

2) По каким специальностям работают?

4. юристы-пенсионеры, работающие по специальности

1. Кем работали раньше?

1) адвокатами сколько?

2) юрисконсультами сколько?

3) судьями сколько?

4) прокурорами сколько?

5) нотариусами сколько?

17.2. Сколько юристов за последний год начало, а сколько прекратило работу в вашей организации? (напишите цифры рядом с ответом)

1. число лиц, приступивших к работе

2. число лиц, закончивших работу

17.3. Лица, не являющиеся юристами (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X и укажите число лиц каждой категории. Можно выбрать больше одного ответа)

1. студенты юридических вузов

какой курс?

1) первый сколько?

2) второй сколько?

3) третий сколько?

4) четвертый сколько?

5) пятый сколько?

2. другие

1) сколько?

2) с каким образованием?

17.4. Проходили ли консультанты-неюристы какую-либо подготовку? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да» приведите также число участников курсов и тематику занятий)

1. да

1) сколько человек?

2) на каких курсах?

2. нет

17.5. Контролирует ли консультантов-неюристов наставник-юрист? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да», дайте пояснения)

1. да в какой форме.....

2. нет

17.6. Имеют ли консультанты-неюристы возможность консультироваться с юристами? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да», дайте пояснения)

1. да в какой форме.....

2. нет

18. Как часто (сколько раз в неделю) эти лица работают с клиентами, ведутся ли регулярные дежурства?

.....

18.1. Число дежурств в неделю (по каким дням, в какие часы?) (дайте пояснения)

18.2. Замечания

19. Как в вашей организации проводится набор лиц для оказания правовой помощи? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «в ином порядке» дайте также пояснения. Можно выбрать больше одного ответа)

1. личные контакты

2. по личной инициативе

3. по объявлению

4. в ином порядке

каком именно?

СТАТИСТИКА И ОТЧЕТНОСТЬ

20. Ведется ли в вашей организации реестр дел?

1. да 2. нет (*пропустите вопросы 20.1 и 20.2.*)

20.1. Если да, то какой? (дайте пояснения)

20.2. Если да, то сколько дел поступило с начала 2001 года?

21.1. Ведется ли в вашей организации статистика правовой помощи?

1. Да 2. Нет

21.2. Если да, то какая?

22. Источники финансирования в области правовой помощи за последний год (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X и укажите долю каждого источника в процентах. Можно отметить больше одного ответа)

1. субсидии частных фондов %
2. субсидии международных организаций
(например, Европейского Союза) %
3. собственные средства (членские взносы,
доходы от хозяйственной деятельности) %
4. пожертвования %
5. субсидии органов местного самоуправления %
6. денежные возмещения, присуждаемые судом %
7. другие источники %
какие именно?.....

23. Какими научными пособиями вы располагаете? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да», дайте пояснения)

23.1. Юридическая библиотека

1. да сколько томов?
2. нет

23.2. Компьютерные базы данных и программы для юристов

1. да какие именно?
2. нет

23.3. Другие

1. да какие именно?.....
2. нет

24. Какие пособия предоставляются клиентам? (отметьте, пожалуйста, нужный квадратик значком X, а в случае ответа «да», дайте пояснения)

24.1. Юридическая библиотека

1. да какие именно?
2. нет

24.2. Компьютерные базы данных и программы для юристов

1. да какие именно?
2. нет

24.3. Справочники или брошюры, разработанные вашей организацией

1. да (приложите, пожалуйста, экземпляры)
2. нет

24.4. Справочники или брошюры других организаций (например, Уполномоченного по гражданским правам)

1. да какие именно?
2. нет

24.5. Другие

1. да какие именно?
2. нет

ТРУДНОСТИ В РАБОТЕ И ОЖИДАНИЯ

25.1. Сталкиваетесь ли вы с какими-либо проблемами при оказании правовой помощи?

1. да
2. нет (пропустите вопрос 25.2)

25.2. Если да, то чего они касаются? (дайте пояснения)

1. помощь по существу (юристы)
2. денежные средства
3. оборудование (например, компьютер, юридическая литература)
4. курсы повышения квалификации
5. другие какие именно?.....

26.1. Хотели бы вы, чтобы в вашей организации работал на общественных началах юрист (скажем, аппликант) – например, проводил консультации?

1. да 2. нет (*пропустите вопрос 26.2.*)

26.2. Если да, то была ли бы ваша организация в состоянии предоставить юристу соответствующее рабочее место и оборудование?

1. да
2. нет
3. замечания, предложения

27. Представители каких социальных групп, общественных категорий обращаются к вам чаще всего?

.....

28. Отбираете ли вы дела, принимаемые к работе?

1. да по какому признаку?
2. нет

29. Какого рода услуги, оказываемые вашей организацией, вы предпочитаете? (можно выбрать больше одного ответа)

1. устные юридические консультации (встречи)
2. юридические консультации по телефону
3. письменные юридические консультации
4. помощь при составлении официальных писем
5. помощь при составлении процессуальных документов
6. предоставление услуг адвоката или юрисконсульта
7. наблюдение за судебным процессом
8. участие в процессе в качестве общественного защитника
9. прочие
(какие?)

30. Какого рода услуги, оказываемые вашей организацией, вы считаете наиболее эффективными? (можно выбрать не больше двух ответов)

1. устные юридические консультации (встречи)
2. юридические консультации по телефону
3. письменные юридические консультации
4. помощь при составлении официальных писем
5. помощь при составлении процессуальных документов
6. предоставление услуг адвоката или юрисконсульта

- 7. наблюдение за судебным процессом
- 8. участие в процессе в качестве общественного защитника
- 9. прочие
- (какие?)

31. Какие действия были предприняты вами при ведении последних 5 дел, в которых ваша организация оказала правовую помощь? (кроме услуг в виде юридических консультаций, например, участие в процессе, жалоба в органы государственного управления)

.....

32. Какие изменения в процедуре по отдельным видам разбирательств вы хотели бы предложить, имея в виду улучшение работы вашей организации как неправительственной? (например, участие общественного защитника, доступ к материалам дела)

- 1. уголовные разбирательства.....
- 2. гражданские разбирательства
- 3. административные разбирательства
- 4. прочие

33. Исходя из своего опыта, какие проблемы, связанные с доступом к правовой помощи, вы можете назвать? С какими положительными и отрицательными явлениями вы столкнулись?

.....

34. Респондент, заполняющий анкету, и формы контакта с ним

.....

35. Дата заполнения анкеты

36. Сколько времени участники опроса потратили на заполнение анкеты?

VIII.5. Программа польского «Форума правовой помощи»

Форум правовой помощи, 7–8 июня 2002 г., Варшава, Сейм РП

пятница, 7 июня

12.00 – 12.30 Торжественное открытие

Открытие конференции – Гжегож Курчук, председатель Комиссии юстиции и прав человека Сейма РП;

Марек Новицки, председатель Хельсинкского Фонда по Правам Человека;

Эд Рэкош, директор Public Interest Law Initiative, проект «Доступ к правосудию» («Access to Justice»);

Сыльвериуш Круляк, заместитель министра, Министерство Юстиции

12.30 – 14.30 Заседание I Международные обязательства и стандарты

Модератор: Борислав Петранов (Interights, Londyn).

- **Право на бесплатную помощь юриста по назначению как часть права на справедливое судебное разбирательство, гарантированного ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод – решения Европейского суда по правам человека и их значение для польской юридической практики;** Магда Кшижановска-Межевска, юрисконсульт, юрист в Канцелярии Европейского суда по правам человека, Страсбург.
- **Совет Европы: Стандарты правовой помощи с точки зрения Совета Европы – Анджей Джемчевски (директор Департамента по мониторингу Комитета Министров Совета Европы).**
- **Европейский Союз: Защита прав подозреваемых и обвиняемых в уголовном судопроизводстве Европейского Союза (criminal consultation paper), а также изменения в гражданском законодательстве, связанные с правовой помощью (проект директив) – Томас Люнгквист (Европейская Комиссия, Департамент юстиции и внутренних дел – Судебное сотрудничество в уголовных делах).**
- **Дискуссия**

15.30 – 18.00 Заседание II Доступ к правовой помощи в Польше

Модератор: Проф. Збигнев Холда, Ягеллонский Университет, член правления ХФПЧ

- **Хельсинкский Фонд по Правам Человека** – представление результатов исследований и предложения изменений: Лукаш Боярски
- **Министерство Юстиции** – отклики и позиция – Марек Садовски, директор Департамента по легисляции Министерства Юстиции
- **Адвокатура** – отклики и позиция – Ежи Науманн, Уполномоченный по дисциплинарным вопросам Высшего Адвокатского Совета
- **Юристы-консульты** – отклики и позиция – Анджей Кальвас, председатель Общенационального Совета Юристы-консульты
- **Дискуссия**

суббота, 8 июня

9.30 – 11.30 Заседание III Системы оплачиваемой государством правовой помощи, принятые в других странах

Модератор: Эд Рекош, директор Public Interest Law Initiative, Нью-Йорк – Будапешт

- Обзор моделей – Эд Рекош
- Бюро общественного защитника
- Юридические услуги на договорных условиях
- Совет по оказанию правовой помощи
- Опыт отдельных стран – комитет экспертов:
 - Петер ван ден Биггелаар (Директор Совета по оказанию правовой помощи в г. Хертогенбосх, Голландия),
 - Моше Хакохен (Государственный защитник по Региону Иерусалима, Министерство Юстиции – Бюро общественного защитника, Израиль),
 - Рангита де Сильва – де Арвис, директор по международным программам The Spangenberg Group – West Newton, Massachusetts, USA)

Линас Сесицкас (советник Constitutional and Legal Policy Institute «COLPI» по делам реформы доступа к правовой помощи в Литве).

- **Дискуссия**

12.00 – 14.00 Заседание IV Перспективы реформы системы доступа к правовой помощи в Польше

Модератор: проф. Анджей Жеплински, Варшавский Университет, член правления ХФПЧ

- Предлагаемые решения: доводы «за» и «против»
В обсуждении приняли участие:
Зофия Данишевска-Дек – адвокат
Игор Дзялук – Министерство Юстиции
Клаудиа Френдлер-Белицка – юрисконсульт
Эдмунд Луй – судья Главного Административного Суда
Лукаш Боярски – ХФПЧ
- **Дискуссия**