

## Модельная программа по бесплатной юридической помощи в Венгрии<sup>1</sup> Балаж Том<sup>2</sup>

В этом докладе освещены основные цели и содержание Модельной программы по бесплатной юридической помощи, которая начала осуществляться в 2004 г., а также кратко представлены первые результаты работы программы.

В 1996 г. Уполномоченный по правам человека Венгрии провел расследование о функционировании системы бесплатной юридической помощи в Венгрии. В этом анализе особое внимание уделялось бесплатной юридической помощи в уголовном судопроизводстве: «В рамках венгерской системы правосудия работа адвокатов *ex officio* не может служить защитой от ошибок и злоупотреблений со стороны властей».

Прошло 6 лет, прежде чем были предприняты серьезные попытки улучшения системы бесплатной юридической помощи в Венгрии. В 2000 г. новое правительство утвердило программу, нацеленную на создание системы качественного правового консультирования малообеспеченных лиц и юридического представительства их интересов. Эта инициатива, которую часто называют «адвокат для народа», направлена на обеспечение доступа к правосудию для малоимущих, которые не могут на практике воспользоваться своими правами по причинам финансового характера, в результате чего нарушается конституционное положение о равенстве всех перед законом, подрывая действие принципа верховенства права. Реформа бесплатной юридической помощи воплощается в жизнь постепенно, в два этапа: первая стадия касается только внесудебного производства. Внедрение положений о бесплатной юридической помощи в ходе судебного разбирательства – второй шаг реформы - начнется в 2006 году. Реформа не будет затрагивать действующую в настоящее время систему адвокатов, назначаемых *ex officio* для представительства неимущих подзащитных в уголовном процессе.

### *I. Особенности системы назначения адвокатов ex officio, которые делают ее неэффективной*

В 2002 г. правительство заявило, что оно должно провести оценку необходимости изменений в области бесплатной юридической помощи подзащитным в уголовном судопроизводстве. Венгерский Хельсинский комитет (ВХК) и большинство других заинтересованных организаций и лиц полагают, что необходимы срочные реформы, особенно в отношении регулирования назначений адвокатов *ex officio* для защиты неимущих подзащитных в уголовных делах.

Согласно мнениям практикующих юристов, неудовлетворительное качество работы и частое отсутствие назначенных адвокатов в ходе процессуальных действий, которые проводятся с участием их подзащитных, объясняются низкой оплатой их труда, недостаточными санкциями в отношении

---

<sup>1</sup> Этот доклад подготовлен для Второго Европейского форума по доступу к правосудию, Будапешт, 24-26 февраля 2005 г. Он опубликован здесь только в информационных целях, без дополнительного редактирования. Мнение автора не обязательно совпадает с мнением Правовой Инициативы Открытого Общества или Инициативы «Право общественных интересов».

<sup>2</sup> Венгерский Хельсинский Комитет.

адвокатов, исполняющих свои обязанности недобросовестно, а также практикой назначения защитников органами власти (то есть, следственными органами - чаще всего это полиция). В ордере о назначении, например, часто не указывается место содержания под стражей. Иногда требуется несколько дней, пока назначенный адвокат сможет установить, где содержится его или ее клиент. Конечно, в таком случае адвокат не может присутствовать на первом допросе и на других следственных действиях. Эта проблема очень важна, потому что первые часы следствия в уголовном процессе играют решающую роль. Решение о лишении подозреваемого свободы будет приниматься на основании улик, полученных от подозреваемого на первом допросе. Если адвокат при этом не присутствует, у обвиняемого мало шансов не остаться в заключении.

В 2003 г. ВХК предпринял всеобъемлющее исследование положения лиц, содержащихся под стражей до суда, чьи интересы были представлены адвокатами, назначенными *ex officio*. Результаты исследования показали, что только 23% из опрошенных встречались с назначенным адвокатом до первого допроса (по сравнению с 40% опрошенных обвиняемых, интересы которых представляли частные адвокаты). 26,4% подзащитных, которым адвокат был назначен *ex officio*, сказали, что ко времени проведения исследования они еще не встречались со своим адвокатом (по сравнению с 4,9% опрошенных обвиняемых, у которых был частный адвокат). Подзащитным был задан вопрос, в чем, по их мнению, причина такого некачественного представительства и частого отсутствия назначенных адвокатов. Некоторые ответили, что низкая оплата труда была основной причиной - если клиент (которому по Конституции положена бесплатная юридическая помощь) платит назначенному адвокату дополнительно небольшую сумму, у него больше шансов получить эффективную юридическую помощь.

Согласно исследованию венгерской системы бесплатной юридической помощи, проведенному ВХК в 2002 году, существует три основных причины некачественной работы адвокатов, назначенных *ex officio*: (i) недостаточное финансирование, (ii) недоработки в законодательной базе (iii) глубоко укоренившиеся структурные проблемы.

Структурные проблемы, выявленные в ходе исследования, это: (i) отсутствие единого центра управления системой бесплатной юридической помощи, (ii) отсутствие системы обеспечения качества для оценки результатов работы конкретных адвокатов и эффективности системы в целом, (iii) оценка бюджета и мониторинг не идут рука об руку, и (iv) не собирается статистика в отношении работы системы бесплатной юридической помощи по уголовным делам. Поэтому ВХК в 2004 г. начал осуществления проекта Модельного совета по бесплатной юридической помощи, который получил финансирование голландского Министерства иностранных дел. Целью этого проекта укрепление верховенства права и закона в Венгрии и содействие эффективной реализации права на доступ к справедливому суду в соответствии с требованиями международного права и Конституции.

### *III. Проект Модельного совета по бесплатной юридической помощи*

Как уже упоминалось выше, проект нацелен на разработку функционирующей модели юридической защиты, представляемой

назначенными адвокатами *ex officio*. Ниже приводится краткое описание этой модели.

В соответствии с венгерским уголовно-процессуальным законодательством, имеется несколько категорий уголовных дел, в которых участие защитника является обязательным, а именно: правонарушения, совершенные несовершеннолетними; если подзащитный страдает физическими недостатками (глухота, немота или слепота); является душевнобольным; не говорит по-венгерски; или если неимущий подзащитный получил персональное освобождение от уплаты расходов и просит назначения адвоката. В соответствии с разработанной моделью, органы полиции должны назначить адвоката из списка, составленного адвокатской коллегией, в каждом случае, когда участие защитника в деле обязательно. Таким образом, возникает первый вопрос: как может быть обеспечен принцип разделения властей и равенства средств судебной защиты в уголовном судопроизводстве, если адвокат выбирается следственным органом? Широко распространено мнение, что органы полиции обычно выбирают тех юристов, которые не слишком активны, так как это упрощает работу полицейских органов и повышает ее эффективность. По мнению некоторых экспертов, этот метод назначения является питательной средой для коррупции. В процессе исследования, проведенного ВХК, это мнение несколько раз получало подтверждение.

**Адвокаты и диспетчерская система.** По этой причине в модельной программе адвокаты не выбираются сотрудниками следственных органов. В соответствии с соглашением, подписанным ВХК и руководством будапештской полиции, в каждом случае, когда по правилам от властей требуется назначение адвоката (случаи обязательной защиты), органы полиции сообщают об этом в круглосуточную диспетчерскую систему, организованную ВХК. В этом сообщении органы полиции передают важнейшие данные о подзащитном и о деле (например, вид преступления, основание для обязательной защиты и т. д.). Когда в диспетчерскую службу поступает звонок, она выбирает из своих списков адвоката в соответствии с предварительно составленным планом дежурств и другими условиями (например, если юрист говорит на языке подзащитного или в соответствии со специализацией юриста и т.д.). У диспетчерской службы есть список, который содержит всю необходимую информацию о юристах, работающих по данной программе.

Юристов подбирали на основе открытого конкурса. В настоящий момент 40 адвокатов принимают участие в программе. Все они специализируются в области уголовного права, и они подписали контракт с ВХК, по которому они обязаны дежурить по меньшей мере раз в неделю. Их заработная плата выше, чем у юристов, назначенных *ex officio*, но тем не менее ниже рыночной стоимости (7500 форинтов, то есть 30 евро). Когда им звонит диспетчер, они должны прибыть в полицию в течение полутора часов.

**Подбор дел.** Конечно, не все дела, по которым обязательно участие защитника, включаются в программу. Основным условием является тяжелое материальное положение подзащитного. Оно устанавливается на основании двух следующих критериев: ежемесячный доход подзащитного не должен превышать 50 000 форинтов (205 евро), и подзащитный не должен обладать собственностью стоимостью больше чем 300 000 форинтов (1225 евро). Для проверки соответствия лица этим критериям юристы должны провести тестирование, по результатам которого заполняется анкета и определяется финансовое состояние клиента. Если клиент может быть отнесен к категории

неимущих и хочет участвовать в программе, он поручает адвокату защищать его интересы. Гонорар адвокатов оплачивается ВХК. Заявление о финансовом положении подзащитного не нуждается в документарном подтверждении. Однако если представленные лицом данные окажутся ложными, то оплата, произведенная ВХК, будет истребована в судебном порядке.

Для того чтобы модель была достаточно представительной, программа возьмет 120 дел. Защита осуществляется до принятия решения судом первой инстанции.

**Совет.** ВХК также основал Модельный совет по бесплатной юридической помощи (МСБЮП), который контролирует процесс предоставления защиты по 120 уголовным делам. МСБЮП несет ответственность за обеспечение качества услуг юристов. Адвокаты ежемесячно отправляют отчет о своей деятельности в МСБЮП с приложением соответствующей документации и указанием количества часов, затраченных по каждому делу. МСБЮП оценивает качество их работы с профессиональной точки зрения и принимает решение, за какое количество часов должна быть произведена оплата. МСБЮП обладает полномочиями по разрешению споров в тех случаях, если подзащитный недоволен работой своего адвоката. Если МСБЮП решит, что юридические услуги, оказанные адвокатом, не соответствуют минимальным профессиональным стандартам, он или она может быть исключен из программы. В таком случае неимущему подзащитному будет предложен новый адвокат, если он на этом настаивает.

**Преимущества модели по сравнению с существующей системой.** Говоря о преимуществах модели по сравнению с существующей системой, следует указать следующее:

1. Адвокаты выбираются структурой, не зависимой от следственных органов, поэтому на качество юридической защиты, предлагаемой неимущему обвиняемому, не оказывает отрицательного воздействия тот факт, что орган, имеющий прямо противоположные интересы, принимает решение по отбору адвокатов.
2. Индивидуальный и общий контроль качества системы бесплатной юридической помощи осуществляется МСБЮП в процессе регулярного мониторинга.
3. Все данные, относящиеся к уголовному процессу, собираются и регистрируются ВХК на регулярной основе для создания максимально эффективно работающей структуры.

**Первый опыт.** За последние несколько месяцев по работе программы были получены несколько интересных и ценных результатов.

Прежде всего, подозрения в том, что часто органы полиции склонны выбирать определенных адвокатов (и не обязательно в зависимости от качества их работы), похоже, получили свое подтверждение. Например, в первый день работы программы (1 сентября) в офис ВХК пришла юрист, выразившая свой протест против программы, сказав, что она и некоторые другие коллеги жили за счет назначений *ex officio*, и что они столкнутся с финансовыми трудностями, если не будут получать дел по назначению от полицейского руководства 6 и 7 района Будапешта во время действия программы. Это подтверждает нашу

гипотезу, что имеется круг зависящих от органов полиции адвокатов, и большинство своих дел они получают в результате назначений. Такая зависимость может оказать отрицательное влияние на эффективность предоставляемой ими защиты.

Во-вторых, мы поняли, что многие руководители полиции истолковывают Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) *contra legem* и не обеспечивают участия адвокатов на допросах во время так называемого краткосрочного ареста (время задержания полицией не должно превышать 12 часов), утверждая, что он не классифицируется как предварительное заключение в УПК. Так как вынесение решения о содержании лица под стражей до суда является основанием для обязательного назначения защитника, было важно прояснить, считается ли краткосрочный арест содержанием под стражей до суда или нет. Следственные органы пытались обосновать свою точку зрения, ссылаясь на тот факт, что краткосрочный арест регламентируется Законом о полиции, а не Уголовно-процессуальным кодексом. Так как этот аргумент не очень убедителен, ВХК обратился в Генеральную прокуратуру для подтверждения правильности такой интерпретации. Прокуратура объявила такую практику работы полиции не соответствующей закону и разъяснила, что краткосрочный арест должен считаться заключением под стражу до суда, поэтому даже в случае краткосрочного ареста должен быть назначен адвокат *ex officio*, если подзащитный не нанял частного адвоката. Это очень важный результат работы программы, который оказал значительное воздействие на развитие процессуального права.

В третьих, было доказано, что хорошее управление эффективной системой бесплатной юридической помощи включает в себя 4 интегрированные функции: (i) предоставление юридической помощи (например, подбор адвоката, осуществляющего юридическую помощь); (ii) мониторинг и обеспечение качества юридической помощи конкретных адвокатов; (iii) мониторинг и обеспечение эффективного функционирования системы в целом, (iv) разработка и реализация бюджета системы. ВХК убежден, что до настоящего момента эти 4 функции выполнялись различными организациями и властями (на настоящий момент в Венгрии), и что такая фрагментированная система не позволяет внести реальные структурные улучшения.