

Новые законодательные положения и инициативы в области бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы за период, прошедший с декабря 2002 года, после Первого Европейского форума по доступу к правосудию²

Настоящий сборник, включающий доклады стран и обзор новых законодательных положений и инициатив в области бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы, был составлен в рамках подготовки ко Второму Европейскому форуму по доступу к правосудию, который состоится в Будапеште, Венгрия, **25-26 февраля 2005 года**. В сборнике освещаются тенденции, связанные с доступом к правосудию, а в особенности - бесплатной юридической помощи, которые наблюдались в десяти странах – **Болгарии, Чехии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словакии и Словении³** – после декабря 2002 года, когда на Первом Европейском форуме⁴ по доступу к правосудию были представлены доклады стран о положении в области предоставления бесплатной юридической помощи в девяти странах.⁵

Обзор новых законодательных положений и инициатив в области бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы после декабря 2002 года был составлен на основе информации, содержащейся в докладах стран. В обзоре подчеркиваются некоторые позитивные тенденции, которые, по мнению авторов, могут способствовать повышению качества предоставления бесплатной юридической помощи в регионе. Также в нем освещаются некоторые вопросы, вызывающие озабоченность, на которые следует обратить внимание, чтобы избежать в будущем повторения таких ошибок. Эти вопросы связаны, например, с методами предоставления бесплатной юридической помощи или с не слишком удачными законодательными положениями.

В докладах «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи после декабря 2002 года» в отдельных странах кратко освещаются главные тенденции развития, которые, по мнению авторов, имеют отношение к доступу к правосудию и бесплатной юридической помощи. Дать всестороннюю оценку положения с предоставлением бесплатной юридической помощи в соответствующих странах не являлось целью этих докладов.

¹ В 2007 г. организация сменила свой формальный статус, и сегодня эта независимая международная организация называется Public Interest Law Institute (Институт «Право общественных интересов»).

² Этот сборник 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.

³ Все страны в декабре 2002 года были кандидатами на присоединение к Европейскому Союзу, 1 мая 2004 года к Европейскому Союзу присоединились восемь из них, присоединение Болгарии и Румынии ожидается в 2007 году.

⁴ См. доклады в: «Доступ к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы. Доклады стран», публикация Инициативы «Право общественных интересов», Интерайтс, Болгарского Хельсинкского комитета и Польского Хельсинкского правозащитного фонда. Находится на сайте: www.pili.org

⁵ Доклад Словении не был включен, так как закон был только что принят, и к тому моменту не было достаточно времени и информации для оценки хода реализации этого закона.

Обзор новых законодательных положений и инициатив в области бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы после декабря 2002 года⁶

Февраль 2005

Общие соображения

В ряде подготовленных в 2002 году докладов стран о доступе к правосудию⁷ были выявлены некоторые несовершенства в области предоставления бесплатной юридической помощи в нескольких странах. К таким несовершенствам, помимо прочих, относятся: недостаточность или неясность положений о том, кто обладает правом на получение бесплатной юридической помощи; отсутствие законодательных норм о предоставлении бесплатной юридической помощи в уголовных делах, которые не входят в число дел, по которым юридическая помощь предоставляется в обязательном порядке; отсутствие процессуальных норм об осуществлении права на бесплатную юридическую помощь в неуголовных делах; отсутствие механизмов обеспечения качества услуг по предоставлению бесплатной юридической помощи; полное отсутствие управления или слабое управление системой бесплатной юридической помощи.⁸ Причины коренились как в недостаточно всесторонней законодательной базе, так и в слабой практической реализации соответствующих законодательных положений. В нескольких отчетах стран, вступающих в Европейский Союз,⁹ отмечались различные недостатки систем предоставления бесплатной юридической помощи в странах региона и содержались призывы к правительствам этих стран предпринять соответствующие меры для исправления ситуации или провести соответствующие реформы.¹⁰ В

⁶ Обзор составлен Надеждой Хриптиевски, Правовая инициатива открытого общества, при участии Атанаса Политова, Инициатива «Право общественных интересов», на основе информации, предоставленной в следующих обновленных докладах стран: Болгария – Мартин Граматиков, Чешская Республика – Барбора Буковска, Эстония – Татьяна Эвас, Венгрия – Марта Пардави и Андраш Кадар, Латвия – Кристине Яриновска, Литва – Линас Сесичкас, Польша – Лукаш Боярски, Румыния – Георгиана Йоргулеску и Николета Попеску, Словакия – Ян Хрубала, Словения – Михаэля Анклин. Обновленные версии докладов стран были составлены в ходе подготовки ко Второму Европейскому форуму по доступу к правосудию, 24-26 февраля 2005 г. В обновленных версиях докладов стран отражены процессы развития систем бесплатной юридической помощи в соответствующих странах, происходившие после декабря 2002 года. Обзор опубликован здесь только в информационных целях, без дополнительного редактирования.

⁷ Доклады были составлены в рамках проекта «Расширение доступа к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы», который финансируется Европейским Союзом и Институтом «Открытое общество», партнерами проекта были Польский Хельсинкский правозащитный фонд, Болгарский Хельсинкский комитет. Интерайтс и Инициатива «Право общественных интересов».

⁸ Сравнительный анализ см. в: «Доступ к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы: сравнительный анализ», Вессела Терзиева, в: Доступ к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы. Доклады стран», публикация Правовой инициативы открытого общества, Интерайтс, Болгарского Хельсинкского комитета и Польского Хельсинкского правозащитного фонда, 2003, 7-40

⁹ Размещены на сайте: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/index.htm

¹⁰ См., например: Очередной отчет о прогрессе Румынии к вступлению в Европейский Союз за 2003 год: «... ограничения права на судебное представительство – это вопрос прав человека, требующий решения». Отчет о всестороннем мониторинге подготовки Польши к членству в Европейском Союзе за 2003 год: «Все еще нужны усилия для повышения эффективности и прозрачности судебной системы, особое внимание следует уделить дальнейшему развитию и организации системы бесплатной юридической помощи». Очередной отчет о прогрессе Болгарии к вступлению в Европейский Союз за 2003 год: «Поэтому реформа и дальнейшее укрепление системы бесплатной юридической помощи должно быть приоритетом, чтобы гарантировать равный доступ к правосудию для всех граждан». Отчет о всестороннем мониторинге подготовки Латвии к членству в Европейском Союзе за 2003 год: «В сфере бесплатной юридической помощи были отложены запланированные ранее законодательные меры. Важно завершить создание законодательной базы, чтобы расширить доступ граждан к правосудию и обеспечить адекватное финансирование системы бесплатной юридической помощи». Очередной отчет о прогрессе Румынии к вступлению за 2004 год: «Наблюдаются недостатки в системе бесплатной юридической помощи, и эффективная защита обвиняемых не подкрепляется систематическими

настоящем обзоре освещаются некоторые позитивные тенденции, которые могут повлиять на улучшение ситуации с предоставлением бесплатной юридической помощи в регионе, а также обсуждаются некоторые проблемы, связанные с бесплатной юридической помощью, и положения законов, которые заслуживают упоминания, чтобы избежать ошибок в будущем.

Обнадеживающим является тот факт, что всего за два года, прошедших после проведения Первого Европейского форума по доступу к правосудию в Будапеште, Венгрия, в нескольких странах были предприняты усилия по принятию законов о бесплатной юридической помощи, направленные на более полное регулирование соответствующих вопросов, чем это было раньше, когда система бесплатной юридической помощи обычно регулировалась не связанными между собой положениями, содержащимися в различных законах.¹¹ Новые законы были приняты: в Венгрии,¹² где была проведена реформа организации и предоставления бесплатной юридической помощи в гражданских и административных делах, в уголовном производстве, в судебном и внесудебном производстве; в Эстонии,¹³ где был расширен круг ситуаций, в которых может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь: при разбирательстве правовых споров судом, а также административными и исполнительными органами; в уголовных, гражданских, административных делах и делах о мелких правонарушениях; и в Литве,¹⁴ где были введены положения, предусматривающие первичную¹⁵ и вторичную юридическую помощь¹⁶ в гражданских, административных и уголовных делах. Законопроекты подготовлены в Болгарии¹⁷, Чешской Республике¹⁸, Латвии¹⁹, Польше²⁰ и Словакии.²¹

гарантиями. Отсутствие четкого определения критериев для получения бесплатной юридической помощи может привести к произвольному и непоследовательному применению законодательных положений». Очередной отчет о прогрессе Болгарии к вступлению за 2004 год: «В отношении бесплатной юридической помощи результаты исследований свидетельствуют о некоторых улучшениях в области доступа к бесплатной юридической помощи на стадии суда, которые носят, однако, ограниченный характер. Суды над значительным числом обвиняемых все еще проходят без участия адвоката защиты. Ситуация со стадией содержания под стражей до суда не изменилась за отчетный период, но принятие в июне 2004 года Закона об адвокатах должно гарантировать некоторые улучшения в вопросе доступа к правосудию для всех граждан. До сих пор не был учрежден фонд бесплатной юридической помощи, отдельный от бюджета судебной системы».

¹¹ В 2002 году законы о бесплатной юридической помощи были приняты только в Литве и Словении, а в других странах организация системы бесплатной юридической помощи и ее предоставление регулировались положениями гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных кодексов, законов об административных процедурах, законов об адвокатуре, законов о бюджете и т.п., практически все такие положения вытекали из конституционных положений о доступе к юридической защите или о справедливом судебном разбирательстве.

¹² Закон LXXX о бесплатной юридической помощи, принятый в октябре 2003 года, должен вступить в действие в два этапа: положения о бесплатной юридической помощи во внесудебных процедурах – 1 апреля 2004 года, и положения о бесплатной юридической помощи в судебных процедурах – 1 января 2006 года.

¹³ Закон о государственной юридической помощи, принят 28 июня 2004 года, вступает в силу с 1 марта 2005 года.

¹⁴ Закон о внесении поправок в Закон о гарантированной государством юридической помощи Республики Литва, принят 20 января 2005 года, вступает в силу с 1 мая 2005 года за исключением положений Закона о внесении поправок в Закон о гарантированной государством юридической помощи, связанных с отбором адвокатов, предоставляющих вторичную юридическую помощь и заключением с ними соглашений.

¹⁵ Юридическая информация и консультации, составление юридических документов, за исключением процессуальных документов, и консультации по внесудебным методам решения споров.

¹⁶ Составление процессуальных документов, защита и представительство в судебном производстве, в исполнительных процедурах и во внесудебных слушаниях, если такие слушания являются обязательными в соответствии с законом или решением суда.

¹⁷ См. доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Болгарии» страны, автор Мартин Граматиков.

¹⁸ См. доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Чехии», автор Барбора Буковска.

Директива Совета Европейского Союза 2003/8/ЕС от 27 января 2003 года направлена на расширение доступа к правосудию в трансграничных спорах за счет введения минимальных общих правил, относящихся к предоставлению бесплатной юридической помощи в таких делах.²² Она внедряется почти во всех странах – в литовском, эстонском, венгерском и словенском законах о бесплатной юридической помощи содержатся главы о бесплатной юридической помощи в трансграничных спорах. Новые законы о трансграничных спорах в рамках ЕС были приняты в Чешской Республике и Польше, а в законопроектах о бесплатной юридической помощи, разрабатываемых в Словакии и Латвии, предусматривается реализация положений этой директивы.

Можно надеяться, что в текущем году будет принято Рамочное решение об определенных процессуальных правах в уголовном процессе в Европейском Союзе,²³ и государства-члены ЕС примут меры по немедленной реализации этого решения. Предполагается, что Решение позволит обеспечить минимальные процессуальные гарантии во всех странах ЕС, что особенно важно для стран, где бесплатная юридическая помощь в уголовных делах пока еще регулируется в недостаточно полном масштабе и не существуют достаточных гарантий для незамедлительного назначения защитника, предоставляющего такую помощь, а также нет четко определенной обязанности по обеспечению «эффективной» бесплатной юридической помощи. Предлагаемое «Письмо о правах», цель которого заключается в повышении информированности о правах, а также положения об оценке и мониторинге, должны обеспечить эффективную реализацию права на юридическую помощь и представительство.

Положения, создающие новые права и возможности для реализации права на бесплатную юридическую помощь, были приняты в некоторых странах, даже несмотря на то, что там еще не приняты всеобъемлющие законы о бесплатной юридической помощи. Например, в соответствии с поправкой, внесенной в 2003 году в статью 171 румынского Уголовно-процессуального кодекса, защитник *ex officio* может назначаться в случаях, «когда орган, проводящий расследование по уголовному делу, или суд считает, что подозреваемый или обвиняемый не способен защищать себя самостоятельно». Более того, теперь обвиняемый должен быть «немедленно уведомлен об обвинениях, до начала любого производства по делу (любых слушаний), и должен получить возможность подготовиться к защите».²⁴ В чешский Уголовно-процессуальный кодекс было внесено несколько поправок, из них особый интерес представляют следующие: определение механизма назначения адвокатов (апрель 2004); расширение круга лиц, которые могут просить о предоставлении бесплатной юридической помощи от лица обвиняемого, включая родственников обвиняемого, супруга (супругу) и других лиц; а также положение о «немедленном» назначении защитника по просьбе обвиняемого, если он или она имеет право на такую помощь (июль 2004).²⁵ В новый польский Закон о процедуре в административных судах, вступивший в силу с 1 января 2004 года, включена отдельная глава о процедуре предоставления и назначения бесплатной юридической помощи.²⁶

Очень позитивно развиваются события в Болгарии, где с 1 января 2000 года действует положение о предоставлении бесплатной юридической помощи «малоимущим» обвиняемым.²⁷ В результате

¹⁹ См. доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Латвии», автор Кристине Яриновска.

²⁰ См. доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Польше», автор Лукаш Боярски.

²¹ См. доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Словакии», автор Ян Хрубала

²² Размещена на сайте: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_026/l_02620030131en00410047.pdf. *Official Journal L 026*, 31/01/2003 P. 0041 - 0047

²³ Находится на сайте:

http://www.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/criminal/procedural/doc/com328_28042004_en.pdf. См. также статью Каролины Морган, материалы Форума.

²⁴ Подробности см. в докладе «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Румынии», авторы Георгиана Йоргулеску и Николета Попеску.

²⁵ См. обновленную версию доклада страны, *там же*.

²⁶ См. подробнее в обновленной версии доклада страны, *там же*.

²⁷ Статья 70, пункт 1 параграф 7 Уголовно-процессуального кодекса Болгарии.

увеличилось число назначений *ex officio* по сравнению с данными за 1996-1999 гг., как показано в исследовании о предоставлении бесплатной юридической помощи в уголовных делах.²⁸

Избранные вопросы в области бесплатной юридической помощи

Во всех упоминавшихся выше недавно принятых законах была значительно расширена сфера действия права на получение бесплатной юридической помощи по сравнению с положением дел в 2002 году.²⁹ Например, бесплатная юридическая помощь в уголовных делах должна предоставляться, помимо случаев обязательной защиты, всем малоимущим обвиняемым (теперь такие положения действуют в Эстонии, Литве и Словении). Кроме того, новые законодательные нормы ясно предусматривают, что бесплатная юридическая помощь предоставляется в гражданских и административных делах, как например, в Эстонии, Литве, Польше (Закон об административном процессе) и Латвии (Административно-процессуальный закон). Бесплатная юридическая помощь обычно предоставляется не только на стадии судебных слушаний, но на всех этапах производства по делу, а также и во внесудебных процедурах. Примерами являются Венгрия, где бесплатная юридическая помощь предоставляется во внесудебных и судебных процессах;³⁰ Эстония – в суде и в административных процедурах, в исполнительном производстве³¹ и даже при направлении заявлений в Европейский Суд по правам человека; и Литва, где помощь предоставляется в случаях, когда требуется юридическая консультация, а также во внесудебных, судебных и административных процессах и процедурах.³²

Во всех этих законах применяются схожие положения о том, кто обладает правом на получение бесплатной юридической помощи, а именно - «когда того требуют «интересы правосудия» и «нуждаемость» или финансовый критерий в уголовных делах, а также проверка существования дела и нуждаемости в неуголовных делах. В уголовных делах, где участие защитника обязательно, бесплатная юридическая помощь обычно предоставляется независимо от финансового статуса обвиняемого,³³ хотя в некоторых странах расходы могут взыскиваться с осужденного после вынесения приговора суда.³⁴ В неуголовных делах на определенные категории дел положения о бесплатной юридической помощи не распространяются, независимо от финансового положения заявителя (см., например, венгерский и словенский законы), или приводится подробный список причин для отказа в предоставлении бесплатной юридической помощи (например, в эстонском законе).

Общей чертой рассматриваемых законов является наличие определенных категорий лиц, автоматически пользующихся правом на бесплатную юридическую помощь; для остальных проверка нуждаемости связана с уровнем дохода и/или наличием имущества. Что касается органа, проводящего проверку финансового состояния (проверку нуждаемости), - такой орган определяется в каждой стране по-разному: например, Служба бесплатной юридической помощи в Венгрии; находящаяся в стадии формирования Служба бесплатной юридической помощи в Литве; суды, следственные органы и органы прокуратуры в Эстонии и Словакии. В разных странах положения о проверке нуждаемости сформулированы более или менее подробно. В Венгрии финансовая проверка связана с минимальным размером пенсии по старости и/или с минимальным размером заработной платы, при этом высказываются мнения о слишком низком пороге нуждаемости.³⁵ Определенные категории лиц

²⁸ См. материалы исследования в материалах Форума, а также результаты первых исследований Болгарского Хельсинкского комитета, проведенных в 2000-2002 гг., результаты которых приведены в первом докладе Болгарии, 2002, авторы Крассимир Канев и Георгий Митрев.

²⁹ Более подробно см. в Доступ к правосудию: сравнительный анализ, 2002, там же.

³⁰ См. глава I, раздел 3; глава II, раздел 11 и глава III, раздел 17 венгерского Закона о бесплатной юридической помощи.

³¹ См. статью 4, пункт 3 эстонского Закона о юридической помощи.

³² См. статью 2 Закона Литвы о внесении поправок в Закон о гарантированной государством юридической помощи.

³³ См., например, статью 12 литовского Закона, статью 6 эстонского Закона.

³⁴ См., например, положения о компенсации в статье 25 эстонского Закона.

³⁵ Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Венгрии».

автоматически считаются «малоимущими».³⁶ Определение «нуждаемости» в уголовном судопроизводстве подробно регламентируется постановлениями министерства, в которых проводится разграничение порогов нуждаемости для одиноких и семейных лиц, а также содержится требование учитывать наличие частной собственности.³⁷ В Эстонии в законе предусматривается только список факторов, которые должен учитывать суд, органы следствия или прокурор, принимая решение о том, имеет ли обвиняемый право на получение бесплатной юридической помощи. В Литве первичная юридическая помощь³⁸ предоставляется всем заявителям независимо от их финансового положения, в то время как для получения вторичной юридической помощи³⁹ постановлением правительства определяются два уровня дохода и имущества. При этом подтверждение материального положения следует получить в местной налоговой службе, и на основании представленных документов орган по бесплатной юридической помощи принимает решение о предоставлении бесплатной юридической помощи. В законе приводится список категорий лиц, автоматически имеющих право на бесплатную юридическую помощь, в частности социально уязвимые группы или лица с ограниченными возможностями.⁴⁰ В словенском законе предусмотрены очень широкие основания для получения права на бесплатную юридическую помощь, однако, они не слишком хорошо согласованы с процессом финансового планирования. Так, например, бюджет, выделенный на 2004 год, был израсходован уже к лету.⁴¹

В том, что касается *индивидуального* аспекта в связи со сферой действия права на получение бесплатной юридической помощи, преимущественно только физические лица имеют право на бесплатную юридическую помощь. Единственным исключением является Эстония, где правом на бесплатную юридическую помощь могут воспользоваться также юридические лица и НПО. Обычно правом на бесплатную юридическую помощь пользуются граждане и лица, постоянно проживающие в конкретном государстве, а также граждане и лица, постоянно проживающие в других государствах-членах ЕС, наряду с лицами, претендующими на получение убежища. Другие категории лиц могут получить право на бесплатную юридическую помощь, если применяется принцип взаимности.

Нормы о том, *кто обладает правом на бесплатную правовую помощь*, по-видимому, являются самым важным и сложным аспектом организации системы бесплатной юридической помощи; и здесь нет четких положений о том, что «правильно» и что «неправильно». Практика покажет, какие решения, принятые в разных странах, окажутся наиболее подходящими, а какие потребуют изменения. Следует тщательно взвешивать разные точки зрения и осуществлять планирование, чтобы бюджет системы бесплатной юридической помощи соответствовал законодательным нормам о круге лиц, обладающим правом на получение бесплатной юридической помощи, и прогнозируемому спросу на такую помощь. Также необходимо постоянно проводить мониторинг фактического удовлетворения спроса на бесплатную юридическую помощь и искать новые решения для удовлетворения этого спроса. Когда выделяется очень ограниченный бюджет, возможно, следует пересмотреть сферу действия бесплатной юридической помощи, чтобы обеспечить возможность реализации права на бесплатную юридическую помощь, вместо создания иллюзорного или декларативного права.

Важным новаторским элементом, включенным в большинство из недавно принятых законов о бесплатной юридической помощи, являются положения, в которых приводятся более четкие определения механизма управления системой бесплатной юридической помощи. В Венгрии

³⁶ Бездомные, получатели социальных пособий и лица, претендующие на получение статуса беженца.

³⁷ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Венгрии», там же - объяснение содержания Указа № 9/2003 Министерства юстиции Венгрии.

³⁸ Предоставление правовой информации и юридическое консультирование, составление юридических документов за исключением процессуальных документов, а также консультирование о методах внесудебного урегулирования споров. Более подробно см. статью 2 литовского Закона.

³⁹ Составление процессуальных документов, защита и представительство в суде, в исполнительных процедурах и в процессе внесудебного разрешения споров, когда это обязательно по закону или по решению суда – более подробно см. статью 2 литовского Закона.

⁴⁰ См. статью 12 литовского Закона.

⁴¹ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Словении».

Министерство юстиции учредило Службу бесплатной юридической помощи вместе с Бюро по условно-досрочному освобождению. Служба бесплатной юридической помощи, которая будет заниматься сбором информации и управлять бюджетом бесплатной юридической помощи. В Литве будет учреждена Служба гарантированной государством юридической помощи – бюджетный орган, создаваемый Министерством юстиции – и Координационный совет по гарантированной государством юридической помощи, консультативный орган при Министерстве юстиции, а также специальный отдел по бесплатной юридической помощи в Министерстве юстиции. Служба бесплатной юридической помощи будет заниматься определением, имеет ли лицо право на получение бесплатной юридической помощи, назначением лиц, предоставляющих бесплатную юридическую помощь, и сбором данных, а также будет отчитываться перед Министерством. Координационный совет будет анализировать соответствующую информацию, проводить необходимые исследования и составлять для Министерства рекомендации по стратегическим вопросам управления системой бесплатной юридической помощи. Представляется, что новые структуры значительно улучшат управление системой бесплатной юридической помощи, обеспечат своевременные решения о предоставлении бесплатной юридической помощи в отдельных делах, а центральные и местные государственные органы, которые будут располагать соответствующей информацией, будут принимать обоснованные политические решения в области бесплатной юридической помощи. В законе отдельно упоминается вопрос контроля качества; ответственность за такой контроль возлагается на Министерство и Коллегию адвокатов. В Словении Профессиональная служба бесплатной юридической помощи, являясь частью судебной системы, несет ответственность за управление предоставлением бесплатной юридической помощи в районных и региональных судах, в то время как Министерство юстиции регулирует деятельность судов в этой сфере и вносит соответствующие законодательные предложения. Согласно проекту польского закона, управлением и предоставлением бесплатной юридической помощи должны заниматься новые офисы бесплатной юридической помощи, Национальный офис бесплатной юридической помощи и Координационный совет по бесплатной юридической помощи.

Во всех рассматриваемых странах Министерство юстиции играет ключевую роль в управлении системой бесплатной юридической помощи и в разработке политики в области бесплатной юридической помощи. Коллегии адвокатов играют относительно важную роль: они либо только предоставляют такую помощь,⁴² либо занимаются и предоставлением помощи, и управлением бесплатной юридической помощью⁴³, а также контролем качества услуг. Учреждение специализированных органов для реализации политики в области бесплатной юридической помощи является большим шагом вперед в деле устранения многих недостатков системы. Представляется, что такие органы, уполномоченные, помимо других функций, проводить сбор, обработку и анализ информации, лучше смогут оценить потребности в бесплатной юридической помощи и возможности по ее предоставлению, и вносить реалистичные предложения Министерству юстиции по формулировке политики в области бесплатной юридической помощи. Однако для того, чтобы все эти органы функционировали надлежащим образом, необходимо наделить их соответствующими гарантиями деятельности. До сих пор не был учрежден ни один независимый орган по управлению оказанием бесплатной юридической помощи. Такие полномочия предусмотрены в болгарской Концепции реформирования системы бесплатной юридической помощи и в законопроекте, который, по-видимому, будет принят и станет прецедентным для региона. Органы по управлению бесплатной юридической помощью, даже если они не полностью независимы, должны обеспечиваться достаточными гарантиями для независимого функционирования, чтобы они могли самостоятельно принимать решения по отдельным делам, предоставлять точную информацию о потребностях в бесплатной юридической помощи и давать реальные прогнозы относительно бюджета системы бесплатной юридической помощи.

В том, что касается *моделей предоставления бесплатной юридической помощи*, система назначений *ex officio*, подробно описанная в докладах 2002 года, остается доминирующей моделью. Ей присущи внутренние недостатки, такие как зависимость защитников от правоохранительных органов и судов, когда они назначаются этими органами для предоставления бесплатной юридической помощи в

⁴² Например, в Венгрии и Словении.

⁴³ В Литве (организация вторичной юридической помощи в районах, где не учреждены службы юридической помощи), Эстонии (решение вопросов оплаты услуг по предоставлению бесплатной юридической помощи).

уголовных делах, традиционное предоставление юридической помощи только в делах, где участие защитника обязательно, выплата компенсации за ограниченное число действий защиты, большое внимание к формальностям, а не к реальным действиям по защите клиента, нереально низкие тарифы и др.⁴⁴

Литва – это пока что единственная страна в регионе, где законом введена новая система предоставления бесплатной юридической помощи, а именно штатных адвокатов или «общественных адвокатов», работающих наряду с частнопрактикующими адвокатами.⁴⁵ В Венгрии приняты важные нововведения: адвокаты, юридические фирмы, НПО, местные самоуправления и университетские юридические клиники могут предоставлять бесплатную юридическую помощь, если они зарегистрированы в соответствии с новой процедурой, установленной законом. Это хороший пример разнообразного круга поставщиков бесплатной юридической помощи и выделения государственных фондов представителям гражданского общества для предоставления бесплатной юридической помощи.⁴⁶ В болгарской Концепции реформирования системы бесплатной юридической помощи предусматривается альтернативная форма предоставления бесплатной юридической помощи, которая способствует развитию конкуренции, эффективности и прозрачности системы предоставления бесплатной юридической помощи. В меморандуме о намерениях правительства Словакии относительно Закона о бесплатной юридической помощи предусматривается создание центров бесплатной юридической помощи, в которых будут работать юридические консультанты в качестве государственных служащих, занимающихся как определением лиц, имеющих право на предоставление бесплатной юридической помощи, так и предоставлением такой помощи.⁴⁷ В эстонском законе, наоборот, круг поставщиков бесплатной юридической помощи ограничивается адвокатами, зарегистрированными в Коллегии адвокатов. В условиях роста спроса на бесплатную юридическую помощь такое ограничение представляется спорным.

Ситуация с оплатой за бесплатную юридическую помощь, в основном, остается такой же, как описано в докладах 2002 года, с тремя исключениями: венгерским законом были введены контракты; литовским законом были введены фиксированные гонорары за одно дело и фиксированные ежемесячные гонорары; в Эстонии была введена смешанная система фиксированных выплат за процессуальные действия и почасовая оплата за участие в судебных слушаниях. В Эстонии фиксированные суммы определяются постановлением Министерства,⁴⁸ в зависимости от стадии производства по делу, характера и сложности дела. Предполагается, что эти нововведения будут способствовать повышению качества услуг за счет роста *расходов на бесплатную юридическую помощь*, покрываемых государством, а также за счет внедрения механизмов подотчетности адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь. Однако определение тарифов бесплатной юридической помощи прокурором или следственными органами, как предусмотрено в статье 22 эстонского закона, является спорным решением с точки зрения независимости поставщика бесплатной юридической помощи.

Очень позитивной является тенденция по расширению статей *расходов на бесплатную юридическую помощь*. Например, в литовском Законе о бесплатной юридической помощи значительно расширяется список статей расходов, включенных в «расходы на бесплатную юридическую помощь», к которым

⁴⁴ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Румынии», особенно о попытках Коллегии адвокатов Бухареста усовершенствовать систему *ex officio*. См.: *Доступ к правосудию, сравнительный анализ, 2002*. См. также “Дорога к правосудию: отказ от традиций бывшего советского блока”, Валери Уатенберг, в *Правовые инициативы: Реформа системы бесплатной юридической помощи и доступ к правосудию*, публикация Правовой инициативы открытого общества, февраль 2004, находится на сайте www.justiceinitiatives.org/publications/jinitiatives

⁴⁵ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Литве».

⁴⁶ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Венгрии».

⁴⁷ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Словакии».

⁴⁸ Постановление № 2 Министерства юстиции Эстонии от 26 января 2005 г., цитируется в Докладе «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Эстонии».

относится, например, составление процессуальных документов и сбор доказательств, а также представительство во внесудебных процедурах урегулирования споров. В венгерском Указе «Об освобождении от уплаты судебных расходов в уголовном судопроизводстве»⁴⁹ предусматривается, что «гонорар и расходы адвоката защиты, участвующего в деле по назначению» покрываются государством, когда суд или прокуратура предоставляет обвиняемому «персональное освобождение от уплаты расходов», включая четкое положение о том, что адвокат защиты должен бесплатно копировать материалы дела. В эстонский закон включены дорожные расходы, расходы на проживание и на сбор и представление доказательств, а также расходы на услуги переводчика.

Содержание положений о взыскании расходов на бесплатную юридическую помощь после вынесения судебного приговора варьируется в разных странах. На данном этапе рано делать выводы об адекватности таких положений – со временем станет понятно, насколько они применимы и действенны. Например, норма, которая может оказаться проблематичной – это положение эстонского закона о возможности взыскания расходов на предоставление бесплатной юридической помощи в течение пяти лет после ее предоставления, без какой-либо дифференциации по видам защиты⁵⁰ или действиям, для совершения которых предоставлялась бесплатная юридическая помощь. Такая норма может стать барьером для обращения за бесплатной юридической помощью.

Несмотря на предпринимаемые в последнее время попытки реформирования систем предоставления бесплатной юридической помощи, система назначений *ex officio* пока остается наиболее распространенной в регионе, хотя, как уже отмечалось, некоторые реформы уже начали осуществляться. Будем надеяться, что реформаторы системы предоставления бесплатной юридической помощи продолжат пересмотр недостатков этой системы и займутся ее реформированием. Для того чтобы бесплатная юридическая помощь стала реальной, необходимо применять всесторонний подход к реформированию системы, учитывая деятельность других участников системы уголовного правосудия и роль защиты, функционирование системы гражданского правосудия и особенности правовой культуры.

Общей чертой для всех рассматриваемых стран является важная роль гражданского общества в этой области, которая варьируется от предоставления бесплатной юридической помощи (с предоставлением финансирования извне во всех рассматриваемых странах),⁵¹ исследований методов предоставления бесплатной юридической помощи и оценки системы⁵² до лоббирования государственной политики в области бесплатной юридической помощи⁵³ и сотрудничества с правительством в осуществлении реформы.⁵⁴ Особый интерес вызывает новое положение в Венгрии, разрешающее НПО и университетским юридическим клиникам получать государственное финансирование на предоставление бесплатной юридической помощи, это показательный прецедент для всего региона. Гражданское

⁴⁹ См. выше прим. 28.

⁵⁰ Спорным является вопрос о том, должно ли такое взыскание после суда применяться к случаям обязательной защиты, когда участие адвоката требуется по закону.

⁵¹ Исключением является Венгрия, где недавно НПО и юридические клиники были включены в число поставщиков бесплатной юридической помощи; в литовском законе предусматривается, что самоуправления могут заключать контракты с общественными организациями о предоставлении первичной юридической помощи.

⁵² См., например, Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Чехии» – исследование, проведенное Центром по вопросам гражданства, Институт «Открытое общество – София»; Институтом права в сотрудничестве с Правовой инициативой, в Литве; Центром правовой информации в Румынии.

⁵³ См., в частности польский опыт Неформальной коалиции 4 НПО (NFHR, Фонд юридических клиник, Союз гражданских консультативных бюро и Польская ассоциация правового образования), которая в ходе ряда совещаний разработала стратегию и общий список предлагаемых изменений и реформ. Коалиция также организовала конференцию, которая оказала влияние на некоторые принимающие решения органы, включая Министерство юстиции и офис омбудсмена. См. также опыт рабочей группы НПО, учрежденной в рамках проекта Центра по вопросам гражданства в Чешской Республике, по разработке комментариев к проекту Закона о юридической помощи Министерства юстиции и по составлению нового законопроекта о бесплатной юридической помощи.

⁵⁴ Литва, Болгария, Венгрия.

общество действительно должно играть важную роль в предоставлении бесплатной юридической помощи, но оно не может и не должно заменять правительство, поэтому необходимы стратегии сотрудничества с правительством. Определенную роль в предоставлении услуг могут играть университетские клиники, но они никогда не смогут обеспечить полное удовлетворение растущего спроса на юридические услуги даже в своем округе, поскольку их основной функцией является образование, а не удовлетворение спроса на юридическую помощь неимущим.

Важным элементом реального осуществления прав и обеспечения доступа к правосудию для тех, кто в нем нуждается, является просвещение и информирование населения о существующих правах и возможностях. Эти вопросы являются актуальными для всех рассматриваемых стран. Несколько примеров показывают, насколько важно заниматься просвещением и информированием населения. В Литве первичная юридическая помощь все еще используется недостаточно широко, и выделяемые финансовые средства не расходуются полностью в связи с тем, что население мало информировано о существовании такой возможности.⁵⁵ По данным исследования, проведенного в Чешской Республике, бесплатная юридическая помощь предоставлялась только в случаях, когда участие защитника обязательно – даже судьи не знали, что бесплатная юридическая помощь может быть предоставлена и по другим делам.⁵⁶

В рассматриваемых странах настораживает тенденция, связанная с тем, что в отношении реформирования системы бесплатной юридической помощи принимается ограниченный подход. Хотя законы о бесплатной юридической помощи являются главным шагом на пути создания правовых структур и четкого управления системой, представляется, что составители законов о бесплатной юридической помощи, по-видимому, недостаточно сотрудничают с разработчиками других законопроектов. Не уделяется внимание важным положениям других законов, таких как уголовные и уголовно-процессуальные кодексы, законы, регулирующие деятельность адвокатов и т.п. Например, в новом литовском Законе об адвокатуре нет ни одного упоминания о новой модели предоставления бесплатной юридической помощи или о новых штатных адвокатах, работающих в системе бесплатной юридической помощи. В болгарском Законе об адвокатах практически не изменилась действующая процедура назначений адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь, хотя рабочая группа, разрабатывающая законопроект о бесплатной юридической помощи, предлагает значительные изменения в этом отношении.⁵⁷

В Польше, к сожалению, наблюдается регресс в ситуации с предоставлением бесплатной юридической помощи, как отмечается в польском докладе, составленном Лукашем Боярски. Так, в соответствии с недавними законодательными изменениями, присутствие адвоката на досудебной стадии при ознакомлении с материалами дела теперь не является обязательным. Преждевременным было решение законодателя ввести состязательную модель гражданского процесса, поскольку должные гарантии доступа к бесплатной юридической помощи для представителей уязвимых групп населения не были предоставлены. В Румынии нельзя считать адекватными гарантии обеспечения доступа адвокатов к материалам дел до суда. Также адвокатам, осуществляющим защиту по назначению, обычно не предоставляется достаточно времени, чтобы подготовиться к защите.⁵⁸ Следует надеяться, что такая практика прекратится, и новые положения уголовно-процессуального кодекса, требующие «достаточного времени для подготовки к защите» будут эффективно применяться.

Главные выводы

⁵⁵ Более подробно см. статью «Новая модель гарантированной государством юридической помощи в Литве», Линас Сесичкас, в: *Реформа юридической помощи и доступ к правосудию*, публикация Правовой инициативы открытого общества, февраль 2004, находится на сайте: www.justiceinitiative.org

⁵⁶ Результаты исследования приводятся в Докладе «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Чехии», там же.

⁵⁷ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Болгарии».

⁵⁸ Более подробно см. Доклад «Новое в области предоставления бесплатной юридической помощи в Румынии».

Возможно, самым важным позитивным моментом, который отмечен в докладах всех десяти стран, является то, что вопросы доступа к правосудию и бесплатной юридической помощи находятся под пристальным вниманием правительства или гражданского общества, а в некоторых странах и правительства, и гражданского общества. Предпринимаются попытки реформирования системы бесплатной юридической помощи, а в некоторых странах уже введены в действие важные законодательные положения в области управления системой бесплатной юридической помощи, предоставления такой помощи, а также объема и содержания бесплатной юридической помощи.

Однако существует ряд вопросов и проблемных областей, которые можно усовершенствовать в ходе целенаправленной реформы, например:

- Разработка всеобъемлющей стратегии реформирования, включающей соответствующие положения уголовного и гражданского права, а также соответствующие процессуальные действия
- Обеспечение сотрудничества и заинтересованности всех ключевых действующих лиц при проведении реформ
- Четкая определение понятия бесплатной юридической помощи, а также того, какие расходы должны покрываться за счет бюджета системы бесплатной юридической помощи
- Схемы оплаты адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь, должны быть составлены таким образом, чтобы способствовать достижению высокого качества предоставляемых услуг
- Обеспечение механизмов отчетности о предоставлении бесплатной юридической помощи
- Введение механизмов гарантирования качества бесплатной юридической помощи
- Четкое разделение функций по разработке политики в области бесплатной юридической помощи, управления системой бесплатной юридической помощи и предоставления бесплатной юридической помощи
- Внимание к стратегиям повышения информированности населения о существующих правах и гарантиях предоставления бесплатной юридической помощи в уголовных и неуголовных делах
- Внимание к стратегиям и методам оценки уровня предоставления услуг и уровня удовлетворения спроса на бесплатную юридическую помощь
- Увеличение бюджета системы бесплатной юридической помощи.

Будем надеяться, что при практической реализации инициатив по реформированию системы бесплатной юридической помощи будет учтен опыт стран, в которых уже были проведены подобные реформы.