

Глава шестая

Доступ к правосудию: предоставление правовой помощи малоимущим

В настоящей главе разъясняется:

- в чем состоит концепция доступа к правосудию и ее значение;
- законодательство стран Центральной и Восточной Европы в области предоставления правовой помощи;
- стандарты международных договоров в области прав человека, регулирующие вопросы доступа к правосудию;
- как организованы системы оказания правовой помощи в некоторых странах;
- механизмы оказания правовой помощи лицам, доступ которых к юридическим услугам ограничен;
- какие стратегии можно использовать для реформирования системы оказания правовой помощи.

1. Проблема неравного доступа

Опросы, проведенные в 1999 г. в болгарских и литовских пенитенциарных учреждениях, показали, что от 20% (в Литве) до 40% осужденных не имели адвоката (защитника) во время рассмотрения их дела судом первой инстанции. Кроме того, по результатам болгарского исследования видно, что значительное большинство таких осужденных принадлежит к основным этническим меньшинствам в Болгарии — цыганам и туркам, несмотря на то, что большинство опрошенных заключенных являются болгарами по национальности. Особенно же тревожным результатом болгарского исследования стало то, что большинство осужденных, жаловавшихся на насилие со стороны полиции во время нахождения под стражей, не имели адвоката в суде.

Эти исследования иллюстрируют некоторые проблемы, с которыми в настоящее время сталкиваются системы уголовной юстиции в странах Центральной и Восточной Европы. Могут ли судебные разбирательства считаться «справедливыми», если значительное количество подсудимых не имеют возможности пользоваться помощью адвоката и, таким образом, не могут на равных состязаться с обвинением? Равны ли граждане перед законом, если одних из них защищают опыт и знания адвокатов, а другие могут полагаться лишь на добрую волю обвинения и суда? Любое общество, приверженное принципу верховенства права, должно уметь ответить на эти вопросы.

Существуют также широко распространенные проблемы доступа к правосудию в сфере гражданского судопроизводства. Как показывает опыт НПО в странах Центральной и Восточной Европы, большое количество граждан сталкивается с проблемами в области жилищного, трудового, семейного права, права собственности, социального обеспечения, иммиграции и других. В результате экономических и социальных преобразований, происходящих в этих странах, многие из таких граждан не могут позволить себе оплату работы юристов.

Обеспечение равного доступа к средствам правовой защиты является одной из наиболее сложных проблем для демократических правовых систем во всем мире. Как государство, вынужденное учитывать множество конкурирующих социальных запросов и располагающее все более скромными финансовыми ресурсами, может удовлетворить потребность всех своих граждан в правовой помощи?

Проблему усугубляет то, что малоимущие граждане обычно исключены из политического процесса. Малоимущие слои населения слабо представлены в органах власти и недостаточно интегрированы в экономическую жизнь своего общества. Кроме того, правовые интересы этих граждан часто, к сожалению, конкурируют за ограниченные государственные ресурсы в социальной сфере с такими острыми социальными потребностями, как медицинское обслуживание, государственное образование и жилищная сфера (это лишь несколько из таких потребностей).

Доступ к правосудию — это довольно широкое понятие. Право на доступ к правосудию гарантирует, что каждый имеет доступ к независимому и беспристрастному суду и возможность справедливого судебного разбирательства — идет ли речь о его свободе или о его имуществе. Препятствовать такому доступу может множество факторов, таких как размер судебных издержек, правила, ограничивающие юрисдикцию судов, сложность нормативных актов, неэффективность механизмов

исполнения судебных решений и коррупция. Доступ к правосудию также связан с независимостью судебной власти и правовой культурой. Но вряд ли кто-то стал бы возражать против того, что реальная доступность юридической помощи является одним из основных элементов доступа к правосудию, особенно когда государство бросает свои значительные правовые ресурсы на то, чтобы обвинить человека в совершении преступления, и обвиняемый в случае признания его виновным рискует лишиться свободы. Как более подробно указывается ниже, именно по этой причине международные соглашения гарантируют право на защиту по уголовным делам.

В настоящей главе предлагаются некоторые подходы к решению проблем, связанных с обеспечением доступа к правосудию. Сначала будет рассмотрено текущее состояние предоставления правовой помощи в странах Центральной и Восточной Европы; оно также будет проанализировано в свете соответствующих международных стандартов и стандартов, существующих в других странах. Затем будет кратко описан ряд систем предоставления правовой помощи, используемых в разных странах мира. Наконец, будут предложены некоторые возможные механизмы улучшения ситуации и обсуждены практические вопросы, которые могут возникнуть при организации системы правовой помощи.

2. Законодательство о предоставлении правовой помощи в странах Центральной и Восточной Европы

Новые конституции избравших демократический путь развития государств Центральной и Восточной Европы признают право человека на представительство его интересов в судах и административных органах. Однако эти нормы лишь обязывают государственные органы не препятствовать осуществлению права на правовую помощь, но не требуют от них обеспечения предоставления правовой помощи малоимущим в случае необходимости. Например, конституции Чехии и Словакии предусматривают предоставление бесплатной правовой помощи при определенных обстоятельствах. Однако по причине отсутствия развивающих эту норму правовых актов правоприменители редко назначают защитников обвиняемым по уголовным делам, которые не подпадают под категорию требующих обязательного участия защитника — как и представителей малоимущим гражданам по гражданским делам.

2.1. Уголовные дела

В настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы не применяется какого-либо единообразного правила, в соответствии с которым отсутствие средств само по себе являлось бы основанием для предоставления бесплатной правовой помощи. В правовых системах этих стран в настоящее время проводится различие между делами, требующими обязательного участия защитника, когда правоприменительные органы обязаны назначить обвиняемому защитника, и другими категориями дел. В последнем случае в некоторых странах назначение защитника обязательно, если обвиняемый является малоимущим, а в других это решение оставлено на усмотрение правоприменительного органа.

2.1.1. Дела, требующие обязательного участия защитника. По этим делам назначение защитника для представления интересов обвиняемого является абсолютным условием законности судопроизводства. Неназначение защитника может привести к отмене приговора вышестоящей инстанцией. Хотя основания для обязательного участия защитника в разных странах различны, строгость возможного наказания является одним из оснований, признаваемых таковыми во всех странах региона. Что касается конкретных сроков лишения свободы, то здесь законодательство в разных странах различается весьма существенно. В то время как в некоторых странах защита обязательна, если возможно назначение наказания в виде пяти или более лет лишения свободы, в Болгарии обвиняемый получает право на назначение защитника, только если минимальный срок наказания составляет десять лет лишения свободы.

Кроме того, законодательство большинства стран Центральной и Восточной Европы требует, чтобы только низший предел возможного наказания составлял или превышал минимум, необходимый для обязательного участия защитника. Если низший предел возможного наказания ниже минимума, необходимого для обязательного участия защитника, обвиняемый не получает права на бесплатную защиту, даже если высший его предел выше такого минимума. То есть в случае, если минимальный срок наказания, создающий право на обязательное участие защитника, составляет пять лет, а обвиняемый обвиняется в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы от трех до восьми лет, то такой обвиняемый не имеет права на бесплатную защиту, несмотря на то, что может быть приговорен к более чем пяти годам лишения свободы.

Среди других критериев для определения обязательности участия защитника можно назвать психическую или физическую неполноценность обвиняемого, его возраст и владение языком судопроизводства, избиралась ли ему мера пресечения в виде заключения под стражу, а также заочное рассмотрение дела. При назначении защитника по делу, требующему его обязательного участия, имущественное положение обвиняемого не учитывается, во всяком случае теоретически. Имеет значение лишь принадлежность дела к одной из категорий, по которым участие защитника обязательно. Однако на практике именно малоимущие обвиняемые пользуются помощью назначенного защитника, так как лица, способные оплатить работу адвоката, обычно привлекают защитника по собственному выбору.

Некоторые критерии для обязательного участия защитника в отдельных странах Центральной и Восточной Европы

	Низший предел возможного наказания	Мера пресечения в виде заключения под стражу
Польша	3 года лишения свободы (тяжкие преступления)	Да
Чехия	5 лет лишения свободы	Да
Венгрия	5 лет лишения свободы	Да
Румыния	5 лет лишения свободы	Да
Словакия	5 лет лишения свободы	Да
Болгария	10 лет лишения свободы	Нет

2.1.2. Другие категории дел. Обвиняемые, дела которых не подпадают ни под одну из категорий дел, требующих обязательного участия защитника, могут также просить о назначении защитника. Их шансы на успех в получении бесплатной правовой помощи, однако, различны в разных странах. Из всех стран Центральной и Восточной Европы вероятность бесплатного предоставления защитника малоимущему обвиняемому наиболее высока в Польше. В соответствии с польским Уголовно-процессуальным кодексом просить о назначении защитника могут любые лица, обвиняемые в совершении уголовного преступления и не располагающие средствами для оплаты помощи адвоката. Обвиняемый должен продемонстрировать отсутствие у него средств, предоставив сведения о своей заработной плате и других источниках дохода. При выполнении обвиняемым этих требований суд обязан назна-

чить ему защитника. Однако на практике объективного механизма определения имущественного положения разработано не было. По словам польских адвокатов и правозащитников, бывали случаи, когда суды отказывались назначать защитника на основании слухов о расточительном образе жизни обвиняемого до суда, не изучая вопроса о том, может ли этот человек оплатить работу адвоката в настоящее время.

Законодательство и правоприменительная практика в других странах также предусматривают назначение защитника в некоторых случаях, не попадающих под категорию дел, требующих обязательного участия защитника. Однако изначально заложенное в эти нормы усмотрение правоприменительных органов и процессуальные аспекты не дают никаких гарантий. В некоторых странах, таких как Чехия и Румыния, правоприменительные органы юридически не обязаны назначать защитника. Запрос обвиняемого направляется в местную коллегия адвокатов; принятие решения о назначении защитника и процедура принятия такого решения регулируется законодательством об адвокатуре. В Венгрии принятие окончательного решения относительно назначения защитника оставлено на усмотрение соответствующих должностных лиц. Они могут принять решение о назначении защитника, но не обязаны это делать, так как венгерское законодательство прямо не признает права на бесплатную защиту, за исключением дел, участие в которых защитника обязательно.

В Уголовно-процессуальный кодекс Болгарии в 1999 г. были внесены изменения, предусматривающие, что правоприменительные органы обязаны назначить защитника малоимущему обвиняемому по его просьбе, если того требуют интересы правосудия. Хотя формулировка этой нормы заимствована напрямую из Европейской конвенции о защите прав человека, она не соответствует требованиям ситуации. В отсутствие каких-либо конкретных законодательных или иных указаний решение вопроса о том, что же составляет «интересы правосудия», оставлено целиком на усмотрение правоприменителя, который вряд ли хорошо знаком с прецедентным правом Европейского суда по правам человека. Таким образом, стандарт остается неясным, и принятие решения о назначении защитника остается целиком в компетенции правоприменительного органа.

Оплата работы адвокатов, участвующих по делам, требующим обязательного участия защитника, или по иным делам, где назначается защитник, обычно производится за счет средств государственного бюджета, выделяемых на функционирование судов. Однако в большинстве стран назначение защитника не освобождает обвиняемого от обяза-

тельства по оплате помощи адвоката — исполнение такого обязательства лишь откладывается. В случае признания обвиняемого виновным государство может возложить на него все свои судебные издержки и расходы, включая оплату работы назначенного адвоката. Более того, во многих странах бюджет оплаты помощи адвокатов по назначению представляет собой часть общего бюджета судов, что создает серьезный стимул для нежелания судов нести такие расходы.

2.2. Гражданские дела

Оказание правовой помощи по гражданским делам в странах Центральной и Восточной Европы регулируется почти исключительно законодательством каждой страны об адвокатуре. В большинстве случаев в соответствии с таким законодательством лица, которые не могут оплатить помощь представителя, могут обратиться в коллегии адвокатов с просьбой назначить им представителя на безвозмездной основе. Это законодательство, однако, не устанавливает конкретных требований и процедур для назначения представителя, поэтому эти его нормы в большинстве случаев мало применяются. Кроме того, в бюджете коллегий адвокатов не выделяется специальных средств для оплаты работы назначаемых адвокатов. Поскольку нарушения норм законодательства об адвокатуре не считаются формальными процессуальными нарушениями, которые могут привести к отмене судебного решения, оно имеет гораздо меньший вес, чем уголовно-процессуальный или гражданско-процессуальный кодексы. Таким образом, законодательство об адвокатуре вряд ли можно считать достаточной гарантией права на бесплатную правовую помощь.

Еще один подход к оказанию правовой помощи по гражданским делам, используемый в странах Центральной и Восточной Европы, состоит в освобождении малоимущих граждан от уплаты судебных пошлин по некоторым категориям дел, таким как дела о принуждении к уплате алиментов, трудовые и семейные дела. Окончательное решение об освобождении от уплаты пошлин в таких случаях принимают суды.

2.3. Защита по назначению и качество юридической помощи

При рассмотрении дел, требующих обязательного участия защитника, власти обязаны предоставить обвиняемому защитника, однако не существует никаких четких правил относительно того, кто может быть назначен для ведения защиты по таким делам. Фактически может быть

назначен любой юрист вне зависимости от области его специализации, практики или опыта. Правоприменительные органы могут либо назначить защитника непосредственно, на основании предоставленного местной коллегией адвокатов списка, либо обратиться с запросом о назначении защитника к руководству коллегии. В обоих случаях после назначения защитника не используются никакие механизмы осуществления первоначального или постоянного контроля за его работой.

При таких обстоятельствах нет ничего удивительного в том, что качество работы адвокатов по назначению нередко признается неудовлетворительным. В 1996 г. Венгерский Хельсинкский комитет и Институт конституционной и законодательной политики (COLPI) провели в Венгрии программу мониторинга в следственных изоляторах с целью оценки эффективности системы назначения защитников. В рамках программы было опрошено 400 человек, находящихся под стражей в ожидании суда, 60% которых пользовались помощью адвоката по назначению, а остальные — адвоката по собственному выбору. Результаты исследования показали, что 20% всех опрошенных общались с адвокатом немедленно после своего задержания. Из числа последних 90% имели адвоката по соглашению и лишь 5,2% — адвоката по назначению. Около 44% обвиняемых, пользующихся помощью адвоката по назначению, сообщили, что еще не видели своих адвокатов на момент опроса, а среди тех, кто имел адвоката по соглашению, таких оказалось около 8%.

Хотя из неофициальных бесед с адвокатами становится ясно, что качество юридической помощи, оказываемой адвокатами по назначению, часто неудовлетворительно, страны Центральной и Восточной Европы в настоящее время не проводят статистических исследований относительно количества назначаемых адвокатов и качества оказываемой ими помощи. Отсутствие таких данных о функционировании системы назначения адвокатов является одним из наиболее значительных препятствий для реформирования систем предоставления правовой помощи. Нехватка статистической информации затрудняет оценку степени серьезности проблемы обеспечения доступа к правосудию и определение будущих потребностей.

2.4. Необходимость установления стандартов

Как видно из вышеизложенного, правовые системы стран Центральной и Восточной Европы не обеспечивают достаточного доступа к бесплатной правовой помощи всем своим гражданам. Случаи, когда участие защитника обязательно, ограничены относительно узкой катего-

рий уголовных дел и никак не связаны с имущественным положением обвиняемого. Для подавляющего большинства обвиняемых по делам, по которым не предусмотрено обязательное участие защитника, права на бесплатную правовую помощь не существует даже в случаях, когда им угрожает лишение свободы.

В свете того факта, что соответствующие органы обязаны назначать защитника только по узкой категории дел, а в отношении остальных категорий стандарты отличаются крайней неясностью, и что страны Центральной и Восточной Европы только начинают приходить в себя после экономического кризиса, отсутствие более действенной системы предоставления бесплатной правовой помощи не должно удивлять. В то же время как власти, так и общественность должны стремиться к улучшениям — прежде всего путем уточнения стандартов в назначении адвоката по делам, не требующим обязательного участия защитника, а также путем создания управляемых механизмов бесплатного оказания правовой помощи.

Предоставление бесплатной юридической помощи в России: законодательство и практика

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, право на обжалование в суд решений и действий органов государственной власти и право на обращение в международные органы по защите прав и свобод человека. Статья 48 Конституции гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Уголовные дела

Статьи 49–50 УПК РФ, развивая конституционные гарантии права на защиту, предусматривают, что любой подозреваемый вправе пользоваться помощью защитника с момента возбуждения в отношении него уголовного дела, либо с момента своего фактического задержания, либо с момента начала осуществления иных мер процессуального принуждения или иных процессуальных действий, затрагивающих его права и свободы, а обвиняемый — с момента вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого. После принятия постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. (дело Маслова) в УПК РФ

была включена норма, устранившая неоправданные ограничения права на защиту, когда фактически подозреваемое, но формально не имеющее такого процессуального статуса лицо лишалось доступа к защитнику. В соответствии со ст. 49 УПК РФ защитником может быть только адвокат, т.е. член адвокатской палаты, хотя наряду с ним суд (но не следователь) может допустить в качестве защитника близкого родственника обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый (при рассмотрении дела мировым судом такое лицо может осуществлять защиту самостоятельно). Представителями же потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя могут быть только адвокаты. Представляется, что эти положения с учетом ситуации, сложившейся в области предоставления бесплатной юридической помощи (см. ниже), существенно сужают возможности получения гражданами, особенно малоимущими, квалифицированной юридической помощи — не являющиеся адвокатами юристы различных неправительственных организаций, в особенности специализирующихся на отдельных областях права общественных интересов, нередко способны предоставить не менее, а то и более квалифицированную помощь по некоторым категориям дел, чем многие адвокаты.

В соответствии со ст. 50 УПК РФ адвокат, по общему правилу, приглашается по выбору подозреваемого или обвиняемого (в дальнейшем «обвиняемый») либо с его согласия другими лицами. В случае неспособности или нежелания обвиняемого пригласить защитника по своему выбору он вправе просить дознавателя, следователя, прокурора или суд о назначении защитника. Таким образом, в отличие от многих стран Центральной и Восточной Европы в России для назначения адвоката обвиняемому не требуется представлять доказательства недостатка собственных средств для привлечения адвоката по соглашению, и защитник, расходы на оплату труда которого компенсируются за счет средств федерального бюджета, предоставляется по просьбе обвиняемого по любому уголовному делу. Обвиняемый также вправе отказаться от защитника в любой момент производства по делу (ст. 52 УПК РФ). При этом такой отказ допускается только по инициативе самого обвиняемого и только при наличии реальной возможности участия адвоката в деле. Под «реальной возможностью» судебная практика понимает физическое присутствие адвоката при отказе обвиняемого от его помощи. Более того, поправки, внесенные в УПК РФ в июле и декабре 2003 г., установили, что отказ обвиняемого от защитника не является обязательным для дознавателя, следователя, прокурора и суда. Кроме того, ст. 51 УПК РФ предусматривает ряд случаев, когда участие защитника в уголовном судопроизводстве обязательно.

В ч. 2 ст. 75 установлена дополнительная гарантия участия защитника в досудебном производстве по уголовному делу: «показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде», относятся к недопустимым доказательствам.

Таким образом, российское уголовно-процессуальное законодательство фактически предусматривает обязательное участие защитника по любому уголовному делу (за исключением тех редких случаев, когда дознаватель, следователь, прокурор или суд согласятся с отказом подозреваемого или обвиняемого от защитника, что крайне невыгодно первым трем участникам процесса, так как может привести к тому, что полученные ими показания будут признаны судом недопустимыми).

Однако такое расширение доступа обвиняемых к помощи защитника (напомним, что до 1990 г. защитник в России допускался к делу на досудебных стадиях лишь при окончании предварительного следствия для оказания обвиняемому юридической помощи при ознакомлении с материалами уголовного дела), в том числе бесплатной для обвиняемого, еще не означает автоматически обеспечения доступа к качественной, квалифицированной и добросовестной юридической помощи. Именно то, каким образом предоставляется эта помощь на практике, является серьезным препятствием для доступа к правосудию малоимущих граждан (при этом следует учитывать, что, согласно статистике Министерства юстиции РФ, в 2002 г. 60,5% всех поручений по уголовным делам были выполнены адвокатами по назначению).

В соответствии с ч. 5 ст. 50 УПК РФ и ч. 8 ст. 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» расходы на оплату труда адвоката по назначению оплачиваются из федерального бюджета; расходы на эти цели должны учитываться в отдельной строке бюджета (в федеральных бюджетах на 2003 и 2004 гг. такая отдельная строка отсутствует). Размеры и порядок оплаты устанавливаются Правительством РФ, которое 4 июля 2003 г. приняло постановление № 400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда». Постановление установило минимальный и максимальный размеры оплаты труда адвоката по назначению — от одной четверти до одного минимального размера оплаты труда, что на декабрь 2003 г. составляло от 150 до 600 руб., «с учетом сложности уголовного дела». Оно также предусматривает, что «оплата труда адвоката производится по его заявлению на основании постановления (определения)» органа, в производстве которого находится дело. Перечисление

средств на текущий счет адвокатского образования осуществляется в течение 30 дней с даты получения постановления (определения), а это означает, что оплата за работу по конкретному делу вряд ли будет реально получена адвокатом раньше, чем через два месяца.

Во исполнение постановления Министерство юстиции и Министерство финансов РФ издали совместный приказ, устанавливающий порядок оплаты труда адвоката в зависимости от сложности уголовного дела. Данный порядок предусматривает, что по максимальной ставке оплачивается защита по делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ, судами субъектов Федерации, а также с участием присяжных заседателей. Чуть менее сложными (75% МРОТ) признаются уголовные дела в отношении трех и более лиц, в случае предъявления обвинения по трем или более преступлениям и при объеме материалов дела более трех томов. По ставке 50% МРОТ в день оплачивается защита по делам в отношении несовершеннолетних, лиц, не владеющих языком судопроизводства и не способных самостоятельно осуществлять защиту в силу физических или психических недостатков, а также делам, рассматриваемым в закрытых или выездных судебных заседаниях. Работа адвоката по всем остальным делам оплачивается в размере 25% МРОТ. Размер оплаты труда адвоката по уголовному делу может быть увеличен на 25% с учетом других обстоятельств, усложняющих его работу, таких как степень тяжести предъявленного обвинения, необходимость выезда в другой населенный пункт (тем самым могут быть косвенно возмещены транспортные расходы, но, конечно, лишь частично) и работа по делу в отношении отдельных категорий лиц (судьи, прокуроры, следователи, адвокаты и т.д.). Увеличение размера оплаты труда производится также на основании постановления (определения) соответствующего органа.

Несмотря на то что размер оплаты труда адвоката по назначению после принятия описанных нормативных актов существенно повышен, следует отметить, что по большинству дел, защиту по которым осуществляют адвокаты по назначению, размер оплаты теперь составляет от 150 до 375 руб. в день (даже с учетом повышенной ставки, применение которой полностью оставлено на усмотрение органов, в производстве которых находится дело). Если в сельской местности и экономически отсталых регионах такая ставка, возможно, и может быть до некоторой степени сравнима с гонорарами по соглашению, для больших городов она, несомненно, меньше на порядок. Впрочем, относительно низкий размер оплаты труда адвокатов по назначению — не единственный и, наверное, не главный недостаток предложенной системы. Не менее важным представляется отсутствие дифференциации между различными видами деятельности, осуществляемой добросовестным адвокатом в ходе защиты по уголовному делу. Из нормативных документов неясно, каким об-

разом, например, производится оплата за ознакомление с материалами дела, за консультирование доверителя, за составление ходатайств, жалоб и других процессуальных документов, не говоря уже о проведении адвокатского расследования (в то время как эти моменты обычно учитываются при определении размера гонорара по соглашению).

Остается лишь надеяться, что эти и другие вопросы будут урегулированы органами адвокатского сообщества, которые могут устанавливать размер и порядок выплаты дополнительного вознаграждения, выплачиваемого за счет средств адвокатской палаты (ч. 9 и 10 ст. 25 Закона «Об адвокатской деятельности и в адвокатуре в Российской Федерации»). Порядок оказания юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению, определяется Советом палаты адвокатов субъекта Федерации, который также доводит этот порядок до сведения органов, направляющих в адвокатскую палату уведомления о назначении защитника, а также адвокатов и контролирует исполнение его адвокатами (ч. 3 ст. 31).

Следует признать, что огромное влияние на качество предоставляемой бесплатной юридической помощи по уголовным делам оказывают институциональные особенности системы назначения адвокатов *ex officio* — некоторые из этих особенностей в той или иной степени присущи подобной системе в любой стране (см. раздел 4.2.1 настоящей главы), а некоторые зависят от конкретных условий ее реализации.

Сравнительно низкий уровень оплаты труда адвоката по назначению приводит к тому, что значительная часть более опытных и высокооплачиваемых адвокатов старается по возможности уклониться от выполнения своей обязанности, закрепленной в ст. 7 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Во многих российских адвокатских образованиях давно сложилась практика освобождения от обязанности осуществлять защиту по назначению адвокатов, вносящих взамен определенные денежные отчисления ежемесячно (например, в Адвокатской палате г. Москвы именно за счет этих средств производится выплата дополнительного вознаграждения адвокатам, участвующим в защите по назначению). Понятно, что в результате юридическую помощь малоимущим оказывают наименее опытные (хотя совсем не обязательно наименее добросовестные) адвокаты. Кроме того, в силу описанных выше недостатков системы назначения *ex officio* нередки случаи недобросовестного отношения назначенных адвокатов к своим обязанностям: пассивная позиция, нежелание заявлять те или иные ходатайства, обжаловать действия органов следствия, встречаться с доверителем до суда (особенно если последний находится под стражей), плохое знакомство с материалами дела и т.д. К сожалению, такие оценки работы некоторых адвокатов по назначению можно

услышать лишь в частных беседах с доверителями и представителями адвокатского сообщества, так как одним из слабых мест системы *ex officio* является почти полное отсутствие контроля за качеством оказываемой помощи, если не считать таковой процедуру рассмотрения жалоб доверителей в дисциплинарном порядке, которая представляет собой лишь «последующий» контроль. Ни официальных данных адвокатских сообществ, ни независимых эмпирических исследований качества юридической помощи, оказываемой адвокатами по назначению, по состоянию на декабрь 2003 г. не существует.

Еще одной институциональной проблемой системы *ex officio* следует признать тот факт, что в силу сложившихся условий по одному делу в разное время нередко осуществляют защиту несколько адвокатов по назначению, особенно когда следственные действия и судебное разбирательство значительно разнесены во времени. Это еще более усугубляет проблему плохой подготовки и недостаточного знакомства с материалами дела.

Наконец, еще три проблемы, пожалуй, специфичны для России. Во-первых, в беседах как с адвокатами, так и с лицами, привлекавшимися к уголовной ответственности, нередко можно услышать о негласном сотрудничестве между следователями и адвокатами, когда недобросовестный следователь рекомендует подозреваемому или обвиняемому воспользоваться услугами конкретного адвоката в обмен на те или иные «послабления». Это не может не вызывать озабоченности в свете еще одной проблемы, также известной из частных бесед с бывшими доверителями: некоторые из работающих по назначению адвокатов взимают с подзащитных гонорар «в неофициальном порядке» (по понятным причинам сообщения о таких фактах редко оказываются в поле зрения дисциплинарных органов адвокатских сообществ). Наконец, во многих малонаселенных регионах и в сельской местности существует проблема физической нехватки адвокатов; попытка решить эту проблему принята Законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», ч. 1 ст. 24 которого предусматривает, что «в случае, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью, адвокатская палата по представлению органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации учреждает юридическую консультацию». Эффективность этого решения покажет время.

Мы остановились лишь на нескольких наиболее актуальных проблемах предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам в Российской Федерации. Ясно, что для их более детального

изучения и поиска возможных решений необходимо проведение широкомасштабного независимого эмпирического исследования. Но даже сейчас можно утверждать, что, несмотря на законодательное закрепление беспрецедентно широкого доступа граждан к бесплатной юридической помощи, существующая система ее предоставления далека от эффективности.

Гражданские дела

В соответствии с ч. 1 ст. 48 ГПК РФ граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей. Личное участие в деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя. Представителем гражданина по гражданскому делу может быть любое дееспособное лицо, которому выдана соответствующая доверенность доверителем. Бесплатная юридическая помощь по гражданским делам гарантирована лишь гражданам РФ, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам Российской Федерации, доходы которых ниже указанной величины, и только по определенным категориям дел, перечисленным в ч. 1 ст. 26 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»:

- истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;
- ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;
- гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;
- гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией.

Перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также порядок предоставления указанных документов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 26). По состоянию на декабрь 2003 г. такие нормативные акты были приняты лишь в некоторых из субъектов РФ, хотя соответствующие проекты во многих случаях внесены на рассмотрение законодательных органов. Поэтому, например, Совет Адвокатской палаты г. Мо-

сквы принял решение до их принятия «исходить из презумпции малообеспеченности гражданина, заявляющего об отсутствии средств для оплаты юридической помощи». Еще одной категорией лиц, юридическая помощь которым оказывается бесплатно во всех случаях, являются несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Следует обратить внимание на то, что, в законе отсутствует не только механизм, но даже и указание на то, что государство должно компенсировать расходы на оплату труда адвокатов по гражданским делам из бюджета (в отличие от оплаты работы адвоката по назначению по уголовным делам).

Вопрос об ограничении круга граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, лишь теми лицами, доход которых ниже прожиточного минимума, представляется дискуссионным (с одной стороны, к этой группе относится около 25% граждан в среднем по стране, а в некоторых регионах эта цифра достигает 50%, с другой стороны, способность во всех случаях оплатить юридические услуги части населения, не попадающей в эту группу, вызывает сомнения), тем более что до принятия соответствующих нормативных актов субъектами Федерации сложно сказать, насколько реалистичны будут требования к документам, необходимым для получения бесплатной помощи, и процедуры ее предоставления. Например, ст. 8 Закона Ярославской области «Об организации деятельности адвокатуры на территории Ярославской области» предусматривает, что «заявление лица, претендующего на оказание юридической помощи бесплатно, рассматривается советом адвокатской палаты Ярославской области в течение месяца со дня его подачи».

Что же касается относительно узкого круга вопросов, по которым беднейшие граждане смогут получить консультацию, то он, как представляется, ставит под сомнение реализацию конституционных гарантий доступа к квалифицированной юридической помощи. Ведь в этот круг вопросов не вошли такие области, как жилищные, брачно-семейные, трудовые споры, обжалование действий должностных лиц, и многие другие проблемы, возникающие у этой категории граждан в их повседневной жизни.

И здесь снова встает вопрос об оптимальной организации системы предоставления юридической помощи. Очевидно, что адвокаты просто физически не способны взять на себя решение этой огромной социальной проблемы, как не может решить ее в полном объеме и государство. Опыт многих стран показывает, что предоставление бесплатной юридической помощи по гражданским делам — область, в которой большим подспорьем могут стать некоммерческие организации и другие негосу-

дарственные механизмы. В современной России существует немало организаций, де-факто оказывающих бесплатную юридическую помощь населению по собственной инициативе. Особую ценность представляют в связи с этим организации, имеющие большой опыт и знания в различных отдельных областях и оказывающие помощь представителям отдельных социально уязвимых групп — детям и подросткам, женщинам, беженцам и вынужденным переселенцам, военнослужащим и их семьям и т.д.; еще одним хорошо зарекомендовавшим себя механизмом предоставления юридической помощи являются юридические клиники при вузах (о таких альтернативных механизмах см. подробнее на стр. 356). Многие из таких организаций испытывают острую потребность в финансировании, помещениях и других формах поддержки. Представляется, что сотрудничество центральной власти и особенно субъектов Федерации с такими организациями могло бы существенно расширить доступ малоимущих граждан к качественной юридической помощи, хотя, конечно, оно должно сочетаться и с другими формами.

Власти некоторых субъектов Федерации, видя описанные недостатки в системе предоставления юридической помощи по гражданским делам, выступают с различными инициативами, направленными на решение этой проблемы. Так, на рассмотрении Московской городской Думы находится законопроект «О защите права малоимущих жителей города Москвы на получение квалифицированной юридической помощи», предполагающий создание (путем проведения тендера среди заинтересованных организаций) системы бесплатных юридических консультаций для малоимущих жителей г. Москвы (на основании критериев, аналогичных критериям Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), действующих на основе своеобразного обязательного страхования за счет городского бюджета потребности в юридических услугах. Законопроект также устанавливает исчерпывающий перечень вопросов, по которым может оказываться такая помощь, который, однако, в значительной мере расширяет объем предоставляемой помощи. При всех возможных недостатках такой системы она, вероятно, способна удовлетворить часть потребности в юридической помощи при условии рациональной реализации (представляя собой, в сущности, модификацию «программ с участием частнопрактикующих юристов» (*judicare*)), с успехом используемых во многих странах мира — см. разд. 4.3.3 настоящей главы).

Обеспечение доступа граждан к качественной юридической помощи — непростая задача для любого государства, особенно для России с ее огромной территорией, многочисленным населением, региональными различиями и сравнительно низким уровнем жизни. Но как международные обязательства, так и собственная Конституция России требу-

ют реального осуществления законодательно закрепленных гарантий предоставления такой помощи, без которой жизнь значительной части граждан в условиях современного общества оказывается крайне затруднена.

3. Источники права, касающиеся предоставления правовой помощи

3.1. Международные договоры и организации

Право на бесплатную правовую помощь обвиняемым в совершении преступлений является одной из фундаментальных гарантий, связываемых с правом на справедливое судебное разбирательство, которое закреплено в ряде международных договоров в сфере прав человека. Право на бесплатную защиту прямо предусмотрено ст. 14.3(d) Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 6.3(c) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3.1.1. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). Статья 14.3(d) МПГПП гласит: «Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения... иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника».

С практической точки зрения универсальные соглашения в сфере прав человека, подобные МПГПП, создают довольно ограниченную основу для законодательных реформ на региональном уровне. Региональные договоры, такие как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, продемонстрировали большую эффективность в приведении законодательства стран Центральной и Восточной Европы в соответствие с общепризнанными стандартами в области прав человека. Ратификация Конвенции и соблюдение ее норм является условием принятия государства в Совет Европы и важным критерием при рассмотрении вопроса о его принятии в Европейский союз.

3.1.2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Статья 6.3(c) ЕКПЧ гласит, что каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет, среди прочих прав, ми-

нимальное право «защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия». Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в своем толковании этой нормы установил, что обязанность государства-участника по предоставлению бесплатной правовой помощи основана на двух типах требований: требований, связанных с имущественным положением обвиняемого, и требований, связанных с «интересами правосудия».

Во-первых, государство связано обязательством предоставлять обвиняемому в совершении преступления бесплатную правовую помощь, только если он не обладает достаточными средствами, чтобы оплатить работу выбранного им защитника самостоятельно. Ни в Конвенции, ни в прецедентах Суда не содержится указания на какие-либо конкретные цифры, с помощью которых можно было бы определить достаточность средств. Хотя ЕСПЧ использует ряд критериев для определения того, применимо ли это требование в конкретном случае (к ним относятся, в частности, конкретные обстоятельства дела, социальный статус лица и экономическая ситуация в стране), бремя доказывания отсутствия достаточных средств возлагается на лицо, обвиняемое в совершении преступления. Этот стандарт доказывания, однако, значительно ниже, чем общий стандарт доказывания по уголовным делам, и может быть соблюден посредством подписанной обвиняемым декларации.

Во-вторых, государство обязано предоставить бесплатную правовую помощь обвиняемому, не обладающему достаточными средствами, только если это также необходимо в интересах правосудия. Строгость возможного наказания, или то, «что поставлено на карту» (*what is at stake*) для обвиняемого, является одним из факторов, которые могут повлечь за собой обязанность государства предоставить бесплатную правовую помощь. В недавнем решении в отношении Великобритании ЕСПЧ определил, что возможность лишения свободы сама по себе создала основания для обязанности государства предоставить правовую помощь. Суд может учитывать и иные факторы, включая юридическую и фактическую сложность дела, его общественную значимость, способность обвиняемого понять сущность дела и возможность привлечения адвоката по собственному выбору.

Конвенция не устанавливает непосредственного права на бесплатную правовую помощь по гражданским делам. Однако в решении по делу *Airey v. Ireland* (Series A no. 32, 1979) ЕСПЧ указал, что в некото-

рых случаях Конвенция может требовать предоставления правовой помощи малоимущим при рассмотрении гражданско-правовых споров (см. *Airey v. Ireland*, para. 26). В соответствии со ст. 6.1 ЕКПЧ государства обязуются гарантировать каждому «эффективное право» на доступ к суду при определении его «гражданских прав и обязанностей». Государства могут сами определять метод обеспечения этого права, упрощая процессуальные требования, предоставляя правовую помощь по гражданским делам или иным образом. Суд указал, что кроме дел, по которым участие защитника или представителя является обязательным в соответствии с национальным законодательством, предоставление правовой помощи может становиться обязательным в силу наличия сложных материально-правовых или процессуально-правовых вопросов. В деле *Airey* заявительница просила предоставить ей правовую помощь для получения судебного приказа о раздельном проживании с мужем, совершавшим в отношении нее акты насилия, что представляет собой относительно сложную правовую процедуру.

Критерии ЕКПЧ по бесплатному предоставлению правовой помощи по уголовным делам

Европейская конвенция о защите прав человека (ЕКПЧ) требует от государств-участников предоставления бесплатной правовой помощи обвиняемым, если их положение соответствует определенным требованиям:

Финансовый критерий

- недостаточность средств для оплаты юридической помощи (должна быть обоснована обвиняемым);

Критерий «интересов правосудия»

- что «поставлено на карту» для обвиняемого, например продолжительный срок лишения свободы или иная строгость наказания;
- правовая и фактическая сложность дела;
- способность обвиняемого защищать себя лично.

Европейский суд по правам человека может признать нарушение государством-участником Конвенции, если признает, что государство не предоставило бесплатную правовую помощь обвиняемому, который обосновал отсутствие у него достаточных средств и наличие одного или более элементов критерия «интересов правосудия».

Прецеденты ЕСПЧ в области права на бесплатную правовую помощь

В приведенных ниже решениях содержатся позиции Европейского суда по правам человека, касающиеся права на бесплатную правовую помощь, которое гарантирует ст. 6.3(с) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решения сгруппированы по основному затрагиваемому вопросу, хотя в некоторых решениях могут затрагиваться сразу несколько вопросов.

Общая обязанность государства по обеспечению доступа к правосудию

Artico v. Italy, решение от 13 мая 1980 г., Series A no. 37. (1) для признания нарушения ст. 6.3(с) не имеет значения, оказало ли непредоставление правовой помощи влияние на рассмотрение дела; (2) государства-участники обязаны предпринимать меры для обеспечения эффективной реализации обвиняемыми права на бесплатную правовую помощь.

Качество правовой помощи, предоставляемой государством

Goddi v. Italy, решение от 9 апреля 1983 г., Series A no. 76. Непредоставление достаточного времени и возможностей адвокату по назначению для подготовки к участию в деле нарушает обязательство государства по обеспечению эффективной реализации права на бесплатную правовую помощь.

Возмещение расходов

Croissant v. Germany, решение от 25 сентября 1992 г., Series A no. 237-B. Требование о возмещении расходов государства на оплату помощи адвоката по назначению само по себе не составляет нарушение ст. 6.3(с). Исполнительное производство обычно следует за рассмотрением уголовного дела и не может оказывать воздействия на его справедливость. Вопрос о возмещении осужденным расходов на оплату помощи адвоката по назначению остался нерешенным.

Финансовый критерий

Pakelli v. FRG, решение от 25 апреля 1983 г., Series A no. 64. Лицо, обращающееся за предоставлением бесплатной правовой помощи, не

обязано доказывать отсутствие достаточных средств в соответствии со стандартом «вне разумных сомнений»; предложения доказать отсутствие средств в отсутствие признаков обратного достаточно для удовлетворения данного требования ст. 6.3(с).

Критерий «интересов правосудия»

Quaranta v. Switzerland, решение от 23 апреля 1991 г., Series A no. 205. Интересы правосудия требуют учета тяжести преступления, сложности дела и способности обвиняемого защищать себя самостоятельно. Бесплатная правовая помощь должна предоставляться даже в случае, когда вероятность назначения наказания в виде трех лет лишения свободы невелика.

Benham v. U.K., решение от 10 июня 1996 г., Reports 1996-III. Когда решается вопрос о лишении свободы, интересы правосудия требуют осуществления права на защиту. Возможное назначение наказания в виде трех месяцев лишения свободы в сочетании с юридической сложностью дела требует предоставления государством бесплатной правовой помощи.

Perks and others v. U.K., решение от 12 октября 1999 г. (*не опубликовано на момент перевода; с текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте ЕСПЧ по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int>*). Возможный продолжительный срок лишения свободы в сочетании с относительной сложностью законодательства требует предоставления правовой помощи.

Этапы судопроизводства, к которым применимо требование о предоставлении бесплатной правовой помощи

Granger v. U.K., решение от 28 марта 1990 г., Series A no. 174. Ответ на вопрос о том, требовали ли интересы правосудия предоставления бесплатной правовой помощи, зависит от характера дела в целом — не только от фактов, известных на момент обращения с просьбой о предоставлении помощи, но и от фактов, известных на момент обжалования приговора.

Boner v. U.K., решение от 28 октября 1994 г., Series A no. 300-B. Право на бесплатную правовую помощь относится и к рассмотрению дела судом второй инстанции. Факторы, которые необходимо учитывать при ответе на вопрос о том, требуют ли интересы правосудия предоставления бесплатной правовой помощи, включают в себя характер

разбирательства, полномочия суда второй инстанции, способность защищающего себя самостоятельно лица обсуждать юридические вопросы в суде и важность «поставленного на карту» в том, что касается строгости возможного наказания.

***Pham Hoang v. France*, решение от 25 сентября 1992 г., Series A no. 243.** Право на предоставление правовой помощи сохраняется при рассмотрении дела Кассационным Судом, если осужденный желает обжаловать приговор и, при отсутствии адвоката, не способен обсуждать сложные юридические вопросы в ходе кассационного рассмотрения дела.

***Twalib v. Greece*, решение от 9 июня 1998 г., Reports 1998-IV.** Право на предоставление правовой помощи в целом сохраняется при кассационном рассмотрении дела. К важным факторам, которые необходимо учитывать, относятся сложность процедуры кассационного рассмотрения дела, полномочия суда и способность обвиняемого самостоятельно обсуждать сложные фактические и правовые вопросы в ходе кассационного рассмотрения дела.

Бесплатная правовая помощь по гражданским делам

***Airey v. Ireland*, решение от 11 сентября 1979 г., Series A no. 32.** Хотя ЕКПЧ не содержит гарантий бесплатного предоставления правовой помощи по гражданским делам, ст. 6 (1) может требовать от государств-участников предоставления такой помощи, когда ее отсутствие не позволяет эффективно обеспечить доступ к правосудию, либо когда участие представителя обязательно в соответствии с внутригосударственным законодательством, либо ввиду сложности процедуры разбирательства или самого дела.

3.1.3. Европейский союз (ЕС). Начиная с 1990-х гг. расширение ЕС стало важным фактором в укреплении институциональной защиты прав человека в Европе. В рамках процесса расширения ЕС выработал ряд широко толкуемых критериев принятия в Союз стран-кандидатов. В соответствии с политическим критерием ЕС оценивает стабильность государственных институтов, призванных служить гарантиями демократии, верховенства права и защиты прав человека. Хотя соглашения между ЕС и странами-кандидатами прямо не ссылаются на доступ к правосудию, состояние правовой системы страны-кандидата, несомненно, является одним из вопросов, которые учитываются ЕС при

рассмотрении соответствия страны-кандидата политическому критерию. Например, в докладе 1998 г. о выполнении условий вступления в ЕС Болгарией Европейская Комиссия указывает, что «необходимы дальнейшие усилия... для расширения возможностей получения правовой помощи и сокращения сроков содержания под стражей в соответствии с международными стандартами».

Кроме того, в законодательных и иных нормативных актах ЕС в настоящее время придается особое внимание вопросу о доступе к правосудию при рассмотрении дел, касающихся двух или более членов ЕС. Например, на своем заседании, которое прошло в октябре 1999 г. в Тампере (Финляндия), Европейский Совет призвал членов ЕС принять меры для обеспечения доступа к своим правовым системам для всех граждан стран, входящих в ЕС, и для предоставления правовой помощи в делах, касающихся двух или более членов ЕС. Для вступления в ЕС страны-кандидаты, вероятно, должны будут выполнить эти требования и обеспечить соответствие своих правовых систем стандартам, принятым в странах ЕС. Таким образом, процесс вступления в ЕС может использоваться как политический инструмент для повышения стандартов в сфере предоставления правовой помощи (см. также главу 5 «Защита общественных интересов в международных межправительственных организациях» настоящей работы).

3.2. Конституционные стандарты

Во многих странах мира право на бесплатную правовую помощь является предметом особой конституционной или иной законодательной защиты. Шестая поправка к Конституции США гласит: «При всех уголовных преследованиях обвиняемый имеет право... на помощь адвоката для своей защиты». Верховный суд США истолковал эту норму как требование о предоставлении защитника, когда обвиняемый не способен сам обеспечить его участие. В своем эпохальном решении по делу *Gideon v. Wainwright*, 372 U.S. 335 (1963), Верховный Суд признал, что это положение — и, соответственно, требование о предоставлении защитника — касается всех уголовных дел, рассматриваемых как федеральными судами, так и судами штатов. Статья 35(2)(с) Конституции ЮАР 1993 г. гласит, что каждое задержанное лицо имеет право «на назначение по делу задержанного лица практикующего юриста государством и за счет государства, если его неназначение привело бы к существенной несправедливости, и на своевременное уведомление об этом праве». Термин «существенная несправедливость» был истолкован

Конституционным судом ЮАР практически аналогично толкованию Европейским судом по правам человека термина «в интересах правосудия».

Конституции многих развитых стран гарантируют право на получение бесплатной правовой помощи не только малоимущим лицам, обвиняемым в совершении преступлений, но и малоимущим лицам, участвующим в гражданско-правовых спорах. Статья 18 Конституции Нидерландов, например, прямо предусматривает выработку Парламентом законодательных норм, регулирующих предоставление правовой помощи малоимущим лицам, не ограничивая предоставление такой помощи уголовными делами. Сходным образом ст. 24(3) Конституции Италии предоставляет всем малоимущим лицам право на надлежащее представление их интересов в любых судебных разбирательствах. Статья 29 Конституции Швейцарии 1999 г. предоставляет малоимущим право на бесплатную правовую помощь по гражданским делам, если их позиция является правовой.

3.3. Законодательство

Большинство конституций не признают права на получение бесплатной правовой помощи по гражданским делам. Однако предоставление такой помощи часто гарантируют другие правовые нормы — специально принимаемые законы или широкое судебное толкование косвенно относящихся к этому предмету положений конституции.

Эрл Джонсон-младший, член Апелляционного суда штата Калифорния, в своей недавней работе описал результаты исследования систем предоставления правовой помощи в разных странах мира, которое он начал около 30 лет назад. Он обнаружил, что в большинстве западноевропейских стран законодательные акты, гарантирующие право на получение правовой помощи по гражданским делам, были приняты несколько десятилетий назад, а какие-то нормы в этой области существовали уже более ста лет назад. Франция и Германия приняли такие законы в 1851 и 1877 г. соответственно. Скандинавские и большинство других североευропейских государств сделали это в начале 20-го столетия. Австрия, Греция, Испания и Италия — в конце 19-го или в начале 20-го века. Гонконг, Новая Зеландия, некоторые штаты Австралии и провинции Канады ввели право на бесплатную правовую помощь по гражданским делам в 1960-е или 1970-е гг.

В своей статье, опубликованной в журнале *Fordham International Law Journal*, судья Джонсон отмечает, что толкование судами США

конституционных норм о надлежащей правовой процедуре и равной правовой защите резко противоречит толкованиям, которые давали аналогичным конституционным положениям высшие суды других стран. Например, в 1937 г. Верховный суд Швейцарии рассмотрел вопрос о том, имеют ли малоимущие граждане этой страны право на бесплатное представление их интересов по гражданским делам. Конституция Швейцарии провозглашает, что «все швейцарцы равны перед законом», что аналогично гарантии, содержащейся в Конституции США, о праве всех граждан на «равную защиту законов». Суд признал, что бедные не могут быть «равными перед законом» в судах общей юрисдикции, если их интересы, как и интересы всех остальных граждан, не представляют юристы. Поэтому правительства всех кантонов Швейцарии должны были предоставлять юристов на безвозмездной основе малоимущим по всем гражданским делам, требующим «знания закона».

4. Механизмы бесплатного предоставления правовой помощи в некоторых странах

Современные правовые системы различных стран предусматривают широкий ряд механизмов бесплатного предоставления правовой помощи. В некоторых странах такая помощь предоставляется только по уголовным делам, в других помощь как по уголовным, так и по гражданским делам предоставляется в рамках одного и того же механизма, в третьих используются самостоятельные механизмы предоставления правовой помощи по уголовным и по гражданским делам. Идеального механизма не существует. Однако опыт каждой отдельной страны может стать подспорьем для тех, кто задумывается о реформировании системы предоставления правовой помощи. Сведения, приводимые ниже, стали результатом исследования законодательства, действующего на момент написания настоящей главы в Австралии, Англии и Уэльсе, Нидерландах, США, Финляндии, Шотландии и ЮАР.

4.1. Органы по бесплатному предоставлению правовой помощи

В некоторых странах, например в Великобритании, решения о бесплатном предоставлении правовой помощи по уголовным делам принимают суды. В других, таких как ЮАР и Нидерланды, это решение принимается особым органом, созданным специально для оказания правовой помощи. В США сосуществуют две системы: суды принимают реше-

ния о бесплатном предоставлении правовой помощи по уголовным делам, а некоммерческие организации по оказанию правовой помощи, действующие на основании распоряжений правительства, принимают аналогичные решения по гражданским делам.

Особые государственные органы, такие как Комиссия по правовой помощи в Австралии или Бюро правовой помощи в ЮАР, Нидерландах и Шотландии, обычно имеют в своем штате находящиеся на государственной службе юристов, а также могут направлять дела частно-практикующим адвокатам. Полномочия этих органов в разных странах различны. Обычно орган осуществляет общее руководство системой бесплатного предоставления правовой помощи, формирует свой бюджет, принимает стандарты качества оказываемой юристами правовой помощи и принимает решения об оказании помощи по конкретным делам. Многие органы по предоставлению правовой помощи публикуют периодические отчеты о своей деятельности, хотя в некоторых странах, например в Шотландии, они подотчетны в своей деятельности парламенту.

Хотя основания для бесплатного предоставления правовой помощи в различных странах различны, критерии, учитываемые в большинстве правовых систем, можно разделить на две общие категории: финансовые и юридические. Для получения права на бесплатную правовую помощь у лица должны отсутствовать средства, достаточные для оплаты работы адвоката. Здесь учитываются такие факторы, как доход и имущество лица, а в некоторых странах — доход совместно проживающих лиц и размер семьи заявителя. Право на бесплатное предоставление правовой помощи может подтверждаться финансовой декларацией, как в США; налоговыми и банковскими документами, как в Шотландии; платежными ведомостями, как в ЮАР; или даже справками, выдаваемыми муниципальными властями, как в Нидерландах. В Финляндии лицо, обращающееся за бесплатной правовой помощью, должно заполнить анкету с подробным описанием своего имущественного положения. К анкете должны быть приложены документы, подтверждающие размер его доходов и доходов его супруга или партнера, уплату налогов, алиментов и другие аналогичные сведения; анкета должна быть заверена финансовым отделом муниципалитета по месту жительства заявителя.

В некоторых странах правовая помощь может предоставляться бесплатно целиком или частично. В Финляндии существует несколько категорий предоставления правовой помощи. Лицам, уровень дохода которых ниже определенной суммы, правовая помощь предоставляется

бесплатно. Те, у кого уровень дохода выше этой суммы, но недостаточен для оплаты всех расходов, освобождаются от оплаты предоставленной правовой помощи частично, а остающиеся расходы (от 25% до 90%) они должны компенсировать самостоятельно. Аналогичная скользящая шкала используется в Нидерландах, где доля оплачиваемых заявителем расходов на правовую помощь также зависит от уровня его доходов.

В соответствии с юридическим критерием основным фактором является категория дела. Обычно правовая помощь предоставляется бесплатно всем обвиняемым в совершении преступления, когда этого требуют интересы правосудия, за исключением некоторых нетяжких правонарушений, за совершение которых предусмотрено наказание в виде штрафа. Во многих странах правовая помощь предоставляется бесплатно также по гражданским делам. В Финляндии и ЮАР, например, она предоставляется по делам, связанным с расторжением брака, уплатой алиментов, трудовыми спорами, административными вопросами и выплатой пенсий.

4.2. Механизмы бесплатного предоставления правовой помощи по уголовным делам

В различных странах используются различные модели бесплатного предоставления правовой помощи гражданам, обвиняемым в совершении преступлений. Эксперты по данной проблеме Роберт Спангенберг и Мария Биман из организации «Группа Спангенберга» выделяют три основные модели бесплатного оказания правовой помощи в США: система назначения адвокатов, контрактная система и система государственных защитников (*public defenders*). Аналогичные модели применяются и в других странах. В каждой стране может использоваться один или несколько из этих механизмов. Кроме того, правовая помощь, оказываемая в рамках специальной системы, может дополняться определенными правовыми услугами, оказываемыми юридическими клиниками.

4.2.1. Адвокаты по назначению. Наверное, старейшая из всех существующих моделей система назначения адвокатов применяется сегодня во многих странах мира, включая Австралию, большинство стран Европы, ЮАР и США, хотя лишь немногие из этих стран используют при предоставлении правовой помощи исключительно эту модель. В соответствии с данной моделью суды, коллегии адвокатов или иные органы, на которые возложена функция предоставления пра-

вовой помощи, назначают адвокатов малоимущим обвиняемым, а труд таких адвокатов оплачивается за счет средств, специально выделяемых для этой цели из государственного бюджета.

В соответствии с наиболее традиционной моделью назначения адвоката *ex officio* суд или коллегия адвокатов назначает адвоката, которым может быть любой член коллегии адвокатов, к которому не предъявляется каких-либо дополнительных требований. По сведениям, полученным от американских адвокатов, решение о назначении конкретного адвоката может приниматься, например, исключительно по причине его присутствия в зале судебных заседаний в момент первого появления там обвиняемого. Этим фактором в сочетании с относительно низким уровнем оплаты работы адвокатов по назначению может объясняться критика, которой часто подвергают систему назначения за то, что она приводит к защите малоимущих «малокомпетентными адвокатами». Критики системы назначения указывают на отсутствие контроля за квалификацией назначаемых адвокатов и качеством оказываемых ими услуг.

Традиционная версия системы назначения в настоящее время мало используется. Во многих странах разработаны модифицированные модели назначения адвокатов, в соответствии с которыми адвокаты назначаются на ротационной основе с учетом их опыта, специализации и сложности дела. В большинстве стран, использующих модифицированные системы назначения адвокатов, к последним предъявляются определенные квалификационные требования и существуют определенные формы контроля за их работой и повышения квалификации. Американские комментаторы замечают, что традиционная система назначения адвокатов *ad hoc* (т.е. случайным образом) создает риск экономической зависимости адвокатов от доброй воли судов, но что этот риск существенно снижается при использовании координируемой, ротационной модели. Процедура назначения адвокатов в таком случае детально регулируется специальным законодательством.

Система назначения адвокатов *ex officio*

За:

- легкость управления;
- незначительное административное бремя;
- краткая процедура назначения.

Против:

- отсутствие контроля за назначением;
- недостаточный контроль за качеством работы адвоката;
- минимум возможностей для повышения квалификации и профессионального роста;
- сложность прогнозирования бюджетных расходов;
- риск снижения качества защиты, связанный с зависимостью от судов (в некоторых странах);
- более высокий средний уровень расходов по каждому делу, чем при использовании модели государственного защитника или заключения контрактов;
- отсутствие у адвокатов специализации по уголовным делам.

4.2.2. Контрактная система. Система заключения контрактов была недавно введена в Великобритании. Многие штаты в США также организовали свои системы предоставления правовой помощи на основе этой модели — полностью или частично. В соответствии с системой заключения контрактов бюро правовой помощи, штат, округ или муниципалитет заключают с юридической фирмой, местной коллегией адвокатов или НПО, а иногда с отдельным адвокатом контракт на оказание правовой помощи по определенному количеству дел по фиксированной ставке из расчета за каждое дело. В соответствии с условиями таких контрактов адвокаты могут осуществлять защиту по всем уголовным делам в пределах определенной юрисдикции (как это предусмотрено в Шотландии) или по определенным категориям дел, например дел с участием несовершеннолетних или дел, в которых не может участвовать государственный защитник по причине конфликта интересов. Контракты заключаются на определенный срок, обычно один или два года, после чего юридическая фирма должна быть своевременно заменена другой фирмой, чтобы доступ к правовой помощи в данной области не прерывался. О своем желании участвовать в предоставлении правовой помощи может заявить любая юридическая фирма или НПО. На практике бюро по предоставлению правовой помощи или муниципальные власти проводят тендеры, учитывая при отборе контрагентов предлагаемую фирмой стоимость услуг, объем работы, который она готова на себя взять, и другие факторы.

В контракты обычно включаются специальные положения, гарантирующие качество оказываемой помощи. В 1990 г. Американская ас-

социация юристов приняла нормативный акт, требующий включения положений о контроле за качеством во все контракты об оказании бесплатной правовой помощи, заключаемые в США. Аналогичным образом в Англии контракты о представлении интересов малоимущих, заключаемые между Комиссией по правовой помощи (ранее Бюро правовой помощи) и юридическими фирмами, должны содержать определенные положения, гарантирующие качество оказываемых услуг и предусматривающие соответствующий контроль. В Шотландии юридическая фирма, желающая заключить контракт с Бюро правовой помощи, должна пройти предварительную регистрацию в Бюро. Для этого она должна соответствовать требованиям кодекса профессиональных стандартов, касающимся профессиональной этики, делопроизводства, финансовой отчетности и т.д.

Контрактная система оказания правовой помощи

За:

- определенный уровень контроля за назначением;
- определенный контроль за качеством оказываемой помощи и отчетностью;
- возможность планирования бюджета и расходов.

Против:

- более значительные расходы, чем при использовании института государственного защитника;
- риск снижения качества защиты, связанный с зависимостью от государства при заключении контрактов.

4.2.3. Государственные защитники. В соответствии с этой системой интересы неимущих граждан представляет государственное учреждение, создаваемое специально для этой цели и имеющее в своем штате постоянно работающих юристов. Эта система нашла широкое применение во всем мире. Первой из стран Центральной и Восточной Европы, создавшей в 2000 г. пилотную программу с участием государственных защитников, стала Литва. ЮАР ввела аналогичный пилотный проект в 1992 г., а Шотландия — в 1998 г. В некоторых странах институт государственных защитников действует в рамках Бюро правовой помощи, как, например, в ЮАР. В осуществлении

контроля за деятельностью этого института часто играет активную роль законодательный орган (например, в Шотландии). Вне зависимости от организационной структуры и контрольного механизма правила профессиональной этики, обязательные для частнопрактикующих юристов, обычно столь же обязательны и для государственных защитников.

Как в ЮАР, так и в Шотландии государственные защитники оказали правовую помощь значительному числу малоимущих обвиняемых. В ЮАР за первый год осуществления проекта один государственный защитник участвовал в среднем в 200 делах, т.е. десять защитников представляли интересы около 2000 обвиняемых. В Шотландии предполагалось, что в течение первого года каждый государственный защитник примет участие приблизительно в 500 делах. Более того, опыт Южной Африки показывает, что средний размер расходов в расчете на одно дело при использовании системы государственных защитников значительно ниже, чем такая же средняя величина при назначении адвокатов. При использовании системы государственных защитников, однако, необходимо внимательно следить за тем, чтобы нагрузка на сотрудников не доходила до уровня, который оказал бы негативное влияние на качество защиты и внимание к каждому подзащитному.

Южноафриканская Конституция гарантирует каждому задержанному или арестованному лицу право на консультацию с практикующим юристом. По этой причине Бюро правовой защиты организовало бесплатную телефонную линию, доступную в каждом месте предварительного заключения и на каждом полицейском участке, по которой каждое арестованное или задержанное лицо может проконсультироваться с юристом. Тем не менее сотрудники Бюро считают, что им не хватает средств для предоставления правовой помощи каждому, кто в ней нуждается. На определенном этапе южноафриканское Бюро рассматривало возможность создания платной службы оказания юридических консультаций по телефону для финансирования своей работы, но эта идея так и не была реализована.

Опасаясь возможных конфликтов интересов, Американская ассоциация юристов призывает власти штатов США организовывать свои системы оказания бесплатной правовой помощи с использованием нескольких моделей, не полагаясь исключительно на службы государственных защитников.

Система службы государственных защитников (*public defenders*)

За:

- правовая помощь оказывается высококвалифицированными адвокатами;
- хорошие возможности для осуществления контроля за качеством;
- возможности для повышения квалификации и профессионального роста;
- более низкие расходы на «содержание»;
- возможность планирования бюджета и расходов;
- возможность ведения статистики и обеспечения отчетности.

Против:

- большая загруженность защитников;
- риск формирования рутинного подхода к похожим делам;
- восприятие государственных защитников как элемента правового аппарата государства.

4.3. Механизмы бесплатного предоставления правовой помощи по гражданским делам

Под бесплатным предоставлением правовой помощи по гражданским делам часто подразумевают целый ряд различных услуг, включая службы правовой информации, правовое просвещение, консультирование граждан и услуги по медиации. К таким услугам относится и представление интересов отдельных лиц в суде, и судебная защита общественных интересов, когда в суде отстаиваются интересы неограниченного круга лиц, а также работа с законодательными органами и высшими судами. Хотя иногда подобные услуги оказываются непосредственно государственными органами, чаще их оказывают НПО и частнопрактикующие юристы. В многих странах услуги, финансируемые из государственного бюджета, дополняются работой частных благотворительных организаций. В последнее время все больше внимания уделяется привлечению к этой работе консультантов-неюристов и других активистов, что позволяет охватить значительно более широкий круг лиц.

Оказание правовой и другой социальной помощи бедным, детям, жертвам насилия и другим категориям лиц — задача не только органов, в чьи функции входит предоставление правовой помощи, но и всего общества. Общественные организации местного уровня — это ценный ресурс, который может использоваться для предоставления правовой помощи, временного жилья, питания, ухода за детьми и консультирования, а также помощи в применении судебных приказов о личной защите и в столкновениях с системой уголовной юстиции. Такие организации могут обладать значительным опытом и пониманием нужд конкретной группы населения, такой как жертвы домашнего насилия, пожилые люди, инвалиды и др. Организация по предоставлению правовой помощи или отдельный адвокат могут пользоваться ресурсами таких организаций и при необходимости направлять в них клиентов. Кроме того, поскольку сфера деятельности организаций по оказанию правовой помощи часто ограничена финансирующими их органами государственной власти или установленными приоритетами, общественные организации могут играть важную роль в выработке и реализации различных решений в интересах общественности.

Хорошим примером того, как организации сводят воедино предоставление правовой и других видов социальной помощи, может служить опыт Нью-Йоркского общества правовой помощи (*New York Legal Aid Society*, NYLAS). Основанное в 1876 г., NYLAS со временем в значительной мере сменило сферу своей деятельности. Созданное изначально для оказания правовой поддержки иммигрантам из Германии, к началу 1900-х гг. организация консультировала любых неимущих граждан. Сегодня NYLAS представляет собой одну из самых больших некоммерческих юридических фирм в США. Находящиеся в ее штате 900 юристов консультируют и оказывают другую правовую помощь более чем 300 000 лиц, сталкивающихся с различными социальными проблемами, и является важной силой в защите интересов социально уязвимых групп в Нью-Йорке.

Существует множество моделей бесплатного предоставления правовой помощи по гражданским делам, большая часть которых относится к одной из трех категорий: консультационные бюро и «горячие линии», программы со штатными юристами и программы привлечения частнопрактикующих юристов.

4.3.1. Консультационные бюро и горячие линии. После Второй мировой войны Великобритания стала первой страной, использовавшей эту модель, учредив Бюро по консультированию граждан (*Citizens*

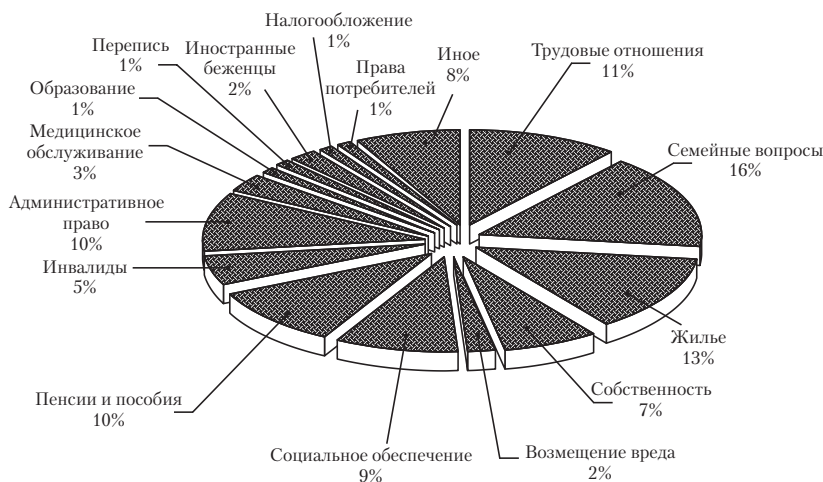
Advice Bureaux) в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии. Они были созданы для предоставления гражданам консультационных услуг и практической помощи по широкому кругу проблем. Первоначально не специализируясь на юридических консультациях, эти центры вскоре начали оказывать гражданам значительное число консультаций об их правах, так как во многих важнейших проблемах, с которыми сталкивалось население, присутствовал правовой аспект, включая жилищные, трудовые и семейные проблемы. Бюро по консультированию граждан часто тесно сотрудничают с общественными организациями (см. п. 4.3.2 настоящей главы). Аналогичные организации под названием Программы общественного действия (*Community Action Programs*), которые также сотрудничают с местными общественными организациями, были созданы в 1960-е гг. в США.

В 1996 г. первые Бюро по консультированию граждан, основанные на английской модели, были созданы в Польше (по-польски они называются *Biuro Porad Obywatelskich*, сокращенно — ВРО). В настоящее время в Польше действует 27 бюро (в Великобритании их около 2000) и планируется открытие новых. Деятельность ВРО поддерживается и координируется Союзом бюро по консультированию граждан со штаб-квартирой в Варшаве. Похожая сеть, также построенная по английской модели, функционирует в Чехии.

К основным функциям ВРО относится сбор и распространение информации, образовательная деятельность и содействие коллективной и индивидуальной общественной активности. Например, ВРО информируют граждан об услугах, оказываемых местными и общенациональными учреждениями и НПО, ведут постоянно обновляемую базу данных по правам граждан, распространяют материалы и данные, публикуемые органами местного самоуправления, другими государственными учреждениями и НПО.

Польские ВРО повышают уровень правосознания в обществе, информируя граждан об их гражданских правах и обязанностях (например, разъясняя порядок получения льгот по оплате жилья). ВРО также проводят специальные мероприятия или подготавливают материалы, разъясняющие различные процедуры реализации прав граждан (например, разъясняя правила предоставления официальных документов или регулирование порядка выплаты социальных пособий). ВРО консультируют граждан с целью оказания поддержки и содействия как индивидуальным инициативам, так и попыткам решить проблемы, стоящие перед целыми группами граждан.

Категории дел, по которым осуществляли консультирование польские ВРО в 2000 г. (на основе данных 13 польских Бюро по консультированию граждан)



Для получения более подробной информации свяжитесь с Союзом бюро по консультированию граждан: *Związek Biur Porad Obywatelskich, ul. Lwowska 15, VI p, 00-660 Warsaw, Poland. Тел.: (48 22) 622 5553; факс: (48 22) 622 5554; e-mail: zbpо@zbpо.org.pl; веб-сайт: <http://www.zbpо.org.pl>.*

Основной принцип ВРО состоит в том, что для того, чтобы успешно решать свои правовые проблемы, граждане должны быть полностью осведомлены о своих правах. Однако консультанты ВРО не принимают решения за своих клиентов; они помогают им увидеть весь спектр возможных решений, а также их последствий. Поощряя активность местного сообщества, ВРО также приносят ему пользу, вооружая его отдельных представителей знаниями и необходимой информацией. Таким образом, ВРО обучают граждан решению местных проблем с помощью участия в жизни общества и сотрудничества. График на с. 349 показывает, насколько широкий круг проблем стал предметом внимания 13 польских ВРО в 2000 г.

Правовые «горячие линии» с течением времени превратились в один из основных компонентов системы предоставления правовой по-

мощи, особенно в США. Эти организации оказывают консультации по несложным вопросам и предоставляют информацию о различных службах и организациях по телефону. Во многих случаях они также осуществляют контроль за имущественным положением лиц, обращающихся за помощью в рамках программ с участием штатных юристов (см. п. 4.3.2). Программы типа «горячие линии» обычно реализуются НПО, финансируемые государством. Консультанты-неюристы, студенты юридических вузов или волонтеры ведут консультирование под руководством юристов. В некоторых случаях консультирование ведется непосредственно юристами. Большая часть консультаций дается на основании информации, предоставленной клиентом в ходе одного телефонного разговора — без получения какой-либо дополнительной информации и обязательств связаться с какими-либо третьими сторонами. Многие «горячие линии» также направляют письменные консультации по почте. Если звонящий просит о предоставлении дополнительных услуг, сотрудник «горячей линии» по возможности направляет его в другую организацию.

Консультационные бюро и горячие линии

За:

- легко доступны многим людям;
- консультации оказываются по широкому спектру проблем;
- предлагают как консультации, так и практическую помощь;
- хорошие возможности по направлению к другим службам;
- нет формальных требований к гражданам.

Против:

- масштаб и глубина консультирования ограничены;
- отсутствие представительства в судах;
- нет «систематической» деятельности по правовой защите общественных интересов.

4.3.2. Программы с участием штатных юристов. Основным механизмом бесплатного предоставления правовой помощи по гражданским делам в США являются программы с участием штатных юристов. Они осуществляются частными некоммерческими организациями, создаваемыми с целью бесплатного оказания правовой помощи мало-

имущим гражданам по вопросам семейного, жилищного, трудового права, социального обеспечения, защиты прав потребителя и другим экономическим вопросам. Эти организации часто называют «местными центрами правового обслуживания» (*community legal services*), что отражает их тесную связь с местным населением. Они управляются советами директоров, состоящими из юристов и представителей общественности. Большинство программ с участием штатных юристов финансируется через получающую средства из федерального бюджета Корпорацию правовой помощи (*Legal Services Corporation*), которая строго ограничивает круг лиц, имеющих право на получение помощи, а также виды деятельности, которые может осуществлять организация. В результате значительных преобразований, произошедших в федеральной программе несколько лет назад, многие из таких организаций решили отказаться от финансирования Корпорации правовой помощи, обратившись за поддержкой к правительствам штатов и другим государственным и частным источникам.

Программы с участием штатных юристов часто специализируются в отдельной области — например, жилищном или семейном праве. Основная задача таких организаций состоит в представлении интересов отдельных клиентов, оказывая им помощь, оптимальную для решения их проблем. Это может быть краткая консультация, написание письма или несколько телефонных звонков от имени клиента. Однако основная часть работы этих организаций состоит в представлении интересов клиента в судах или различных государственных органах — в этих случаях юрист берет на себя обязательство довести дело до конца. Многие организации по оказанию правовой помощи также уделяют особое внимание делам, исход которых оказывает влияние на большие группы людей. Это может включать в себя заявление коллективных исков, работу в высших судах в целях создания прецедента, участие в составлении законопроектов и проектов подзаконных актов, сотрудничество с другими организациями, представляющими интересы беднейших слоев населения.

Организации, аналогичные американским программам с участием штатных юристов, существуют, среди прочих стран, в Великобритании, Канаде, Австралии и ЮАР. Финансирование может поступать от центральных властей, местных властей или частных донорских организаций. В качестве примера можно привести опыт южноафриканского Центра правовых ресурсов (ЦПР), который начинал свою работу, отстаивая гражданские и политические права граждан в эпоху апартеида, а затем расширил сферу своей деятельности, занимаясь

экономическими вопросами, такими как жилищные и трудовые отношения, и защитой прав личности, например представляя интересы жертв домашнего насилия. ЦПР удалось продемонстрировать южноафриканской общественности ценность высококачественной правовой помощи по гражданским делам, что привело к принятию Бюро правовой помощи решения о финансировании сети аналогичных правовых центров.

Программы с участием штатных юристов

За:

- эффективные механизмы для определения местных приоритетов;
- заметное присутствие на местном уровне;
- юридическая помощь по широкому кругу вопросов;
- эффективная стратегическая судебная и иная защита важных общественных интересов;
- основа для привлечения финансирования.

Против:

- менее гибкие, чем механизмы с участием частнопрактикующих юристов;
- в начале деятельности часто неопытный штат;
- большая нагрузка на юристов.

4.3.3. Программы с участием частнопрактикующих юристов.

В ряде стран бесплатную правовую помощь по гражданским делам оказывают частнопрактикующие юристы, работа которых оплачивается государственными программами предоставления правовой помощи. До недавнего времени основным примером традиционной формы этой модели была Великобритания. В соответствии с данной системой Бюро правовой помощи оценивало просьбу каждого лица о предоставлении бесплатной правовой помощи в свете его имущественного положения и категории дела. После утверждения запроса Бюро такое лицо пользовалось помощью частнопрактикующего юриста таким же образом, как и клиенты, оплачивающие его работу. Затем этому юристу выплачивало гонорар Бюро правовой помощи. Каждое лицо в Великобритании, финансовое положение и сущность правовой проблемы которого соответствовали установленным требо-

ваниям, имело право на получение такой бесплатной правовой помощи. Это обеспечивало широкий доступ к правовой помощи при условии, что правовая проблема относилась к числу дел, которыми обычно занимаются частнопрактикующие юристы. Многие страны Британского Содружества, например ЮАР, создали аналогичные системы, которые часто называют *Judicare*.

В апреле 2000 г. Бюро правовой помощи Великобритании было преобразовано в Комиссию по правовой помощи, которая стала действовать в рамках новой системы бесплатного предоставления правовой помощи по гражданским делам. Новая система предусматривает заключение соглашений по модели, аналогичной описанной выше модели участия адвокатов по соглашениям в уголовных делах. По гражданским делам бесплатная правовая помощь предоставляется Общественной правовой службой (*Community Legal Service, CLS*) лицам, имущественное положение и категория дела которых соответствует установленным требованиям. CLS также оказывает помощь клиентам в решении ряда правовых проблем, таких как расторжение брака и другие семейно-правовые вопросы, выплата социальных пособий, проблемы с возвратом кредитов или долгов, споры между арендодателями и арендаторами, вопросы иммиграции и приобретения гражданства. Кроме того, CLS может оказывать содействие в таких вопросах, как обжалование решений органов государственной власти и других государственных организаций и направление жалоб на действия правоохранительных органов.

Кроме участия в государственных программах предоставления правовой помощи частнопрактикующие юристы бесплатно оказывают правовую помощь малоимущим на добровольной основе. В США часть бюджетов, выделяемых на предоставление правовой помощи, расходуется на оплату деятельности НПО по проверке имущественного положения клиентов и направлению их к юристам, оказывающим бесплатную правовую помощь *pro bono*. В некоторых штатах, таких как Висконсин и Пенсильвания, используются разновидности программ *Judicare*. Эти программы также пользуются услугами юристов-волонтеров, обучая их особенностям правовых проблем, с которыми сталкиваются неимущие, и осуществляя контроль за качеством оказываемых услуг. Такой структурный подход способствовал значительному расширению предоставляемой бесплатно помощи. В то же время многие ассоциации адвокатов и суды, регулирующие различные аспекты профессиональной этики и ответственности юристов, призывают практикующих юристов посвящать часть своего времени оказанию помощи

на безвозмездной основе (*pro bono*), что также повышает уровень ее доступности.

Программы с участием частнопрактикующих юристов (*Judicare*)

За:

- участие высококвалифицированных опытных юристов;
- содействие участию юридического сообщества в оказании помощи малоимущим;
- расширение возможностей граждан в выборе представителя.

Против:

- возможная высокая стоимость;
- сложности в обеспечении качества оказываемых услуг;
- тенденция к предпочтению судебного разрешения споров альтернативным методам;
- обычно не допускают учета местных приоритетов.

4.4. Юридические клиники и программы живого права

В дополнение к основным механизмам бесплатного предоставления правовой помощи в некоторых странах используются и иные подходы к оказанию бесплатных правовых услуг малоимущим, такие как юридические клиники и программы живого права (*Street Law*[™]). Хотя ни в одной стране система предоставления правовой помощи не основана исключительно на этих механизмах, они могут служить вспомогательными средствами ее предоставления.

Юридические клиники представляют собой один из элементов юридического образования, в рамках которого студенты под руководством преподавателя или практикующего юриста (или обоих) работают по реальным делам, представляя интересы клиентов. Клиническое юридическое образование служит достижению двух целей: оно позволяет обучить студентов основным навыкам юриста, предоставляя им возможность приобретения практического опыта работы, и оказать квалифицированную помощь малоимущим гражданам, которые в противном случае не имели бы возможности проконсультироваться с юристом.

Интересным опытом интеграции юридических клиник в систему предоставления правовой помощи располагает ЮАР. Как и во многих странах Центральной и Восточной Европы, выпускники южноафриканских юридических вузов должны проходить стажировку под руководством практикующих юристов. Раньше возможностей для таких стажировок не хватало — проблема, также известная большинству стран Центральной и Восточной Европы. В 1993 г. правила по прохождению стажировок были изменены, позволив выпускникам стажироваться не только у частнопрактикующих юристов, но и в юридических клиниках или некоммерческих юридических фирмах. Это значительно расширило круг возможностей по прохождению стажировки. Для участия в данной программе юридические клиники должны иметь в штате практикующего юриста с достаточным опытом работы для контроля за деятельностью выпускников. Такие клиники финансируются непосредственно Бюро правовой помощи и выступают в качестве служб государственных защитников, оказывающих помощь при рассмотрении дел в районных судах.

Хотя юридические клиники имеют большое значение для обучения студентов важнейшим практическим навыкам работы и приобретения ими опыта в сфере оказания правовой помощи, они могут быть лишь частичным решением проблемы обеспечения доступа к правосудию. За исключением описанных специализированных клиник в ЮАР, юридические клиники обычно не являются достаточно эффективным механизмом предоставления юридической помощи, так как им приходится находить компромисс между потребностями малоимущих клиентов и образовательными целями программы. Более подробно юридические клиники при университетах обсуждаются в главе 7 «Клиническое юридическое образование: формирование нового поколения юристов» настоящей работы.

Еще одним средством расширения доступа к правосудию малоимущих являются программы «живого права». «Живое право» — это форма образования для старшеклассников и других категорий граждан, цель которой состоит в разъяснении механизмов функционирования правовой системы и ряда правовых вопросов, с которыми ученики могут столкнуться в повседневной жизни. Программы живого права часто реализуются в виде клиник при юридических вузах, в которых студентов обучают методикам преподавания в таких областях, как уголовное право, жилищное право, вопросы ювенальной юстиции, право социального обеспечения и др. Например, участники программы «Право на каждый день» юридического факультета Варшавского университе-

та подготавливают письменные материалы по вопросам защиты прав граждан, которые затем распространяются среди большого количества малоимущих клиентов. Программы живого права представляют собой ценное дополнение к юридическим клиникам, так как они способствуют повышению уровня знаний граждан о своих правах и возможностях получения правовой помощи (подробнее об этом см. в главе 8 «Просвещение в области защиты прав человека, права и демократии: модель живого права»).

Альтернативные механизмы предоставления бесплатной юридической помощи в России

Некоммерческий сектор, активно развивавшийся в России с 1990-х гг., в настоящее время до некоторой степени восполняет пробелы в предоставлении качественной бесплатной юридической помощи в России. Правозащитные организации и юридические клиники часто становятся единственной возможностью для малоимущих граждан получить юридическую консультацию, помощь в составлении искового заявления или других документов, обжаловать в суде действия должностных лиц или органов государственной власти. Неправительственные организации, оказывающие бесплатную юридическую помощь, можно разделить на три большие группы — правозащитные организации общего профиля (общественные приемные), специализированные общественные организации и юридические клиники.

Правозащитные организации общего профиля

Ряд общественных организаций ставит перед собой задачу защищать различные (в первую очередь гражданские и политические, но в последнее время также социально-экономические) права граждан вне зависимости от их принадлежности к какой-либо группе населения или характера нарушаемых прав. Если в начале 1990-х гг. среди сотрудников таких организаций почти не было юристов, то в настоящее время они обычно либо имеют штатных юристов, либо привлекают волонтеров — адвокатов или студентов юридических вузов. Юридическая помощь оказывается в первую очередь в виде очного консультирования приходящих на прием граждан; в случае необходимости им оказывается помощь в составлении процессуальных и иных документов, направлении запросов и жалоб от имени организации в различные органы государственной власти, в случае необходимости — представительства в суде.

Многие организации также нередко консультируют граждан посредством почтовой переписки (например, отвечая на различные вопросы лиц, содержащихся в местах лишения свободы) и по телефону. Как уже отмечалось, новый УПК РФ существенно ограничил возможности НПО по представительству в уголовных делах как подозреваемых и обвиняемых, так и потерпевших (см. стр. 323), поэтому организациям, работающим в данной области, приходится в той или иной форме сотрудничать с адвокатами (это касается и юридических клиник). К настоящему времени правозащитные организации общего профиля функционируют практически во всех крупных городах, во многих малых городах и даже поселках, хотя уровень их профессионализма в области оказания юридической помощи может быть разным.

Многие подобные организации объединены в правозащитные сети. Например, Общероссийское движение «За права человека», возглавляемое исполнительным директором Львом Пономаревым, объединяет около 80 правозащитных организаций из 60 регионов России. Основной целью движения является общая защита прав малоимущих граждан от нарушений со стороны государственных органов. Среди основных вопросов, с которыми обращаются граждане, движение выделяет следующие области: милиция, суды, прокуратуры; жилищные проблемы; имущественные споры; трудовые споры; пенсии и пособия; регистрация и визы; экология и медицина. Можно назвать также сеть, координируемую Московской Хельсинкской группой, Молодежное правозащитное движение, «Сутяжник» и другие.

Специализированные правозащитные и иные организации

Многие правозащитные и другие негосударственные организации избирают определенную специализацию, что позволяет им аккумулировать значительный профессиональный опыт в той или иной области. Одни из таких организаций защищают отдельные категории прав или используют определенные правовые механизмы, в то время как другие защищают права и интересы определенных социально уязвимых групп населения. Разумеется, две эти подгруппы пересекаются между собой, так как определенные категории населения (например, беженцы и вынужденные переселенцы) чаще всего сталкиваются с нарушениями своих определенных прав (например, на получение статуса беженца, политического убежища, гражданства и т.д.), хотя нарушение этих специфических прав часто ведет к нарушению целого ряда других прав (например, права на получение медицинской помощи, социальных пособий и т.д.).

К первой подгруппе можно отнести, например, следующие организации:

- Центр содействия международной защите, Уральский центр конституционной и международной защиты прав человека и другие организации (помощь в обращении в международные органы по защите прав человека);
- Нижегородский комитет против пыток и его региональная сеть (помощь жертвам пыток в привлечении виновных к ответственности);
- организации по защите прав потребителей, объединенные в Международную конфедерацию обществ прав потребителей (- КонфОП);
- Институт «Экоюрис», «Родник» и множество других экологических организаций.

Среди многочисленных организаций, составляющих вторую подгруппу, можно назвать следующие:

- организации, входящие в сеть «Миграция и право», координируемую Правозащитным центром «Мемориал», в «Форум переселенческих организаций», и другие организации, специализирующиеся на защите прав беженцев и вынужденных переселенцев;
- комитеты солдатских матерей, Фонд «Право матери» и другие организации, специализирующиеся на защите прав военнослужащих и членов их семей;
- Общество «Мемориал» и входящие в него региональные организации, специализирующиеся на защите прав жертв репрессий и членов их семей;
- организации, входящие в Российскую ассоциацию кризисных центров для женщин, и многие другие организации, специализирующиеся на защите прав женщин, в частности жертв домашнего насилия;
- Центр содействия реформе уголовного правосудия, Комитет «За гражданские права», Нижегородское общество прав человека, Правозащитный центр г. Казани, Красноярский общественный комитет по защите прав человека, Пермский правозащитный центр и многие другие организации, специализирующиеся на защите прав задержанных и осужденных;
- общественная организация «Перспектива», Ассоциация «Десница», и многие другие организации, специализирующиеся на защите прав инвалидов.

Множество организаций также активно защищают права таких групп населения, как представители религиозных меньшинств, призывники и «альтернативщики», пенсионеры, дети и подростки, лица, участвовавшие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, лица с психическими отклонениями и др.

Удобная база данных российских правозащитных организаций с возможностями поиска по региону и специализации доступна на веб-сайте «Права человека в России» по адресу: http://www.hro.org/php/bdpo_client/psearch.php.

Юридические клиники

Юридические клиники — подразделения юридических вузов или общественные организации, в которых студенты-юристы оказывают бесплатные юридические услуги малоимущим гражданам под контролем преподавателей или опытных практикующих юристов — существуют в России сравнительно недавно, с середины 1990-х гг., однако они успели зарекомендовать себя как достаточно эффективный альтернативный механизм предоставления бесплатной юридической помощи. Несмотря на то что оказание помощи обычно рассматривается как вторичная цель деятельности юридической клиники (по отношению к обучению студентов навыкам практической деятельности) и клиники нередко применяют избирательный подход к принятию дел к своему производству, многие из нескольких десятков действующих в России по состоянию на декабрь 2003 г. клиник оказывают помощь значительному числу малоимущих граждан. Так, за 2002—2003 учебный год Юридическая клиника Тверского государственного университета оказала юридическую помощь 330 гражданам, для 106 из них были подготовлены документы для обращения в суд и иные государственные органы, интересы 20 граждан студенты юридической клиники представляли в суде. Обращения в клинику были связаны с различными вопросами гражданского права, жилищного права, пенсионного обеспечения, семейного права и трудового права. Кроме того, на личном приеме в исправительных учреждениях студенты проконсультировали 250 осужденных к лишению свободы, содержащихся в исправительных учреждениях Тверской области, и ответили на 188 писем осужденных к лишению свободы. За три семестра 2001—2002 гг. в пять общественных приемных Юридической клиники Красноярского государственного университета (действующей на базе местной правозащитной организации общего профиля) обратились более 3,5 тыс. граждан, которым была оказана бесплатная юридическая помощь в той или иной форме; письменно были проконсультированы более 1300 осужденных, причем приговоры по 65 уголовным де-

лам были пересмотрены. (Более подробно о юридических клиниках см. главу седьмую настоящего издания.)

База данных российских клиник доступна на веб-сайте «Клиническое юридическое образование» по адресу: <http://www.lawclinic.ru/russianclinic.phtml>.

Представляется, что как правозащитные и иные некоммерческие организации, так и юридические клиники могли бы стать партнером государства в обеспечении качественной бесплатной юридической помощи, особенно по гражданским делам.

4.5. Финансирование

Обычно системы бесплатного предоставления правовой помощи финансируются из государственного бюджета. В федеративных государствах обязательство по финансированию системы предоставления правовой помощи разделяется между федеральными и местными органами власти. Поскольку государственное финансирование часто бывает недостаточным, организациям, цель работы которых состоит в бесплатном предоставлении правовой помощи, часто приходится искать альтернативные источники финансирования. Одной из интересных моделей привлечения средств для финансирования правовой помощи является программа «Начисление процентов на депонированные юристами средства клиентов» (*Interest on Lawyers' Trust Accounts, IOLTA*). Подобные программы применяются в настоящее время в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и США. Они предусматривают временное депонирование юристами получаемых от клиентов авансовых гонораров и других не принадлежащих им средств на специальных централизованных счетах под проценты. Получаемая таким образом прибыль передается специальным фондам, расходующим ее на нужды предоставления правовой помощи малоимущим. В настоящее время все программы IOLTA в США вместе взятые приносят прибыль в размере около 100 млн долларов США ежегодно, что позволяет оказывать правовую помощь начального уровня 1,7 млн малоимущих американцев. В ЮАР средства, получаемые с помощью аналогичной системы, расходуются на поддержку юридического образования и аккредитованных юридических клиник.

В некоторых штатах США используются иные подходы к финансированию системы бесплатного предоставления правовой помощи. На-

пример, в Алабаме был создан специальный Налоговый фонд по обеспечению права на справедливый суд (*Fair Trial Tax Fund*), из которого финансируются расходы на защиту малоимущих обвиняемых. В Арканзасе при рассмотрении любого гражданского или уголовного дела взимается специальная пошлина в размере 5 долларов США — эти поступления дополняют финансирование правовой помощи как по уголовным, так и по гражданским делам из бюджетов штата и округа. В Кентукки все лица, бесплатно получающие правовую помощь по уголовным делам, обязаны уплатить административную пошлину в размере 40 долларов США, хотя от ее уплаты могут быть освобождены лица, имущественное положение которых не позволяет ее произвести, и лица, находившиеся под стражей до суда. Кроме того, каждое лицо, признанное виновным в управлении автомобилем в нетрезвом состоянии, обязано уплатить пошлину в размере 200 долларов США, 50 из которых поступает в фонд правовой помощи. В Монтане расходы на предоставление защитника по уголовным делам покрываются за счет части пошлины, взимаемой за регистрацию транспортных средств.

Бюджетные расходы на предоставление правовой помощи по гражданским делам

Страна	Общая сумма затрат на правовую помощь по гражданским делам (в млн долл. США)	Затраты на правовую помощь по гражданским делам на душу населения (в долл. США)	Затраты на правовую помощь по гражданским делам на \$10 000 ВВП (в долл. США)
США (1998)	600 (население 270 млн)	2,25	0,70
Германия (1996)	390 (население 80 млн)	4,86	1,90
Франция (1994)	270 (население 59 млн)	4,50	1,90
Нидерланды (1998)	150 (население 15,5 млн)	9,70	4,20
Англия (1999)	1350 (население 53 млн)	26,00	12,00

Приводится с сокращениями по изданию: *National Equal Justice Library, International Legal Aid Collection*: <http://www.equaljusticeupdate.org/comparativestatistics.htm> (по состоянию на апрель 2003 г.), цитируется в работе: *Johnson Jr. E. Equal Access to Justice: Comparing Access to Justice in the United States and Other Industrial Democracies* // 24 *Fordham Int'l L.J.* S83 (2000) S95.

5. Обеспечение реальной правовой помощи всем и каждому

Предоставление правовой помощи тем, чьи интересы недостаточно защищены, остается важнейшей проблемой для стран Центральной и Восточной Европы. Однако есть основания для оптимистической оценки будущего правовой помощи в регионе. Во многих отношениях кампания по расширению доступа к правосудию и созданию функционирующей системы бесплатного предоставления правовой помощи может оказаться не столь сложной, как это кажется на первый взгляд.

5.1. Повышение стандартов «справедливого судебного разбирательства» посредством создания судебных прецедентов

В настоящее время уголовно-процессуальное законодательство большинства стран Центральной и Восточной Европы непосредственно не рассматривает имущественное положение как основание для предоставления бесплатной правовой помощи. Хотя уголовно-процессуальные кодексы создали механизмы для назначения адвокатов по определенным категориям дел, значительное число обвиняемых, которым может быть назначено наказание в виде лишения свободы, не попадают ни в одну из таких категорий и тем самым лишаются гарантируемого права на бесплатную правовую помощь.

Это положение дел, как представляется, явно противоречит международным стандартам в области защиты прав человека. Недавние решения Европейского суда по правам человека свидетельствуют о том, что непредоставление правовой помощи обвиняемым, которым может быть назначено наказание в виде лишения свободы, может само по себе являться нарушением права на справедливое судебное разбирательство. Заявляя о нарушениях права обвиняемого на бесплатную защиту в национальных судах с использованием правовых позиций ЕСПЧ и подавая жалобы в сам Европейский суд, правозащитники могут способствовать изменению национального законодательства в целях приведения его в соответствие с нормами Европейской конвенции о защите прав человека, тем самым повышая внутригосударственные стандарты в сфере обеспечения доступа к правосудию (см. также главу 3 «Стратегическая судебная защита общественных интересов» настоящей работы).

5.2. Определение потребностей с помощью проведения социологических исследований и осуществления пилотных проектов

В большинстве стран Центральной и Восточной Европы доступных в настоящее время статистических данных недостаточно для определения реального состояния дел в области обеспечения доступа к правосудию. Это приводит к сложностям не только в оценке актуальных нужд малоимущих обвиняемых, но и в принятии решения о том, какие именно меры необходимы для реформирования системы. Социологические исследования и пилотные проекты могут быть удобными инструментами для определения реальных потребностей. Они могут также играть важную роль в работе с законодателем и проведении более широких кампаний в поддержку правовых реформ. Социологические исследования и пилотные проекты сыграли, например, огромную роль в реформировании системы бесплатного предоставления правовой помощи в ЮАР.

5.2.1. Социологические исследования. Социологические исследования представляют собой полезный механизм реформирования системы бесплатного предоставления правовой помощи. Научные исследования, опирающиеся на тщательно проанализированный эмпирический материал, могут помочь убедить правительство в ценности новой системы и предоставить ему прочную эмпирическую поддержку в случае, если решение о перестройке системы бесплатной правовой помощи станет предметом острой критики. НПО в Польше и Болгарии провели объемные, охватившие всю систему целиком исследования, цель которых состояла в выявлении недостатков существующей системы и выработке предложений по их исправлению.

Болгарское исследование обеспечения права на защиту

В 1998 г. Болгарский Хельсинкский комитет приступил к осуществлению проекта создания Комиссии по правовой помощи. Одним из элементов проекта было изучение положения дел в сфере обеспечения права на защиту и его влияния на уголовный процесс в Болгарии. В рамках этого исследования Комитет распространил в январе—феврале 1999 г. единообразную анкету среди 993 заключенных мужского и женского пола, составляющих репрезентативную выборку всех заключенных в стране. Анкеты заполнялись в процессе собеседований, проводившихся психологами Управления исполнения наказаний по поручению Болгарского Хельсинкского комитета.

Участие защитника на различных стадиях уголовного судопроизводства (доля респондентов, давших отрицательный ответ на вопрос о том, был ли у них адвокат, %)

Во время предварительного следствия	54
До рассмотрения дела судом первой инстанции	40
При рассмотрении дела судом второй инстанции (за исключением ответов «дело не рассматривалось судом второй инстанции»)	43

Случаи применения пыток/жестокости обращения на досудебных стадиях (доля респондентов, давших положительный ответ на вопрос о том, применялась ли к ним физическая сила, %)

	С адвокатом	Без адвоката
Во время задержания	46	56
В помещении полиции	48	57
Во время предварительного следствия	29	42

*Межэтнические различия в участии защитника
на различных стадиях уголовного судопроизводства*

(доля респондентов, давших отрицательный ответ на вопрос о том, был ли у них адвокат, %)

	Болгары	Турки	Цыгане
Во время предварительного следствия	48	58	64
До рассмотрения дела в суде первой инстанции	35	48	48
При рассмотрении дела судом второй инстанции (за исключением ответов «дело не рассматривалось судом второй инстанции»)	36	51	51

Для получения более подробной информации свяжитесь с Болгарским Хельсинкским комитетом: Bulgarian Helsinki Committee, 7 Varbitsa St., Sofia 1504, Bulgaria; тел./факс: (359 2) 943 4876, (359 2) 465 525, (359 2) 467 501; e-mail: bhc@bghelsinki.org; веб-сайт: <http://www.bghelsinki.org>.

5.2.2. Пилотные проекты. В некоторых странах сторонники реформы системы бесплатного предоставления правовой помощи становятся инициаторами пилотных проектов, цель которых состоит в испытании и анализе различных подходов к осуществлению реформ. Многие такие проекты становились настоящими катализаторами процесса реформ, так как они позволяют обществу воспользоваться преимуществами новых институтов раньше, чем это было бы возможно без осуществления пилотного проекта, что облегчает задачу сторонников реформ по привлечению общественной и политической поддержки. В то же время пилотные проекты могут становиться «законодательными лабораториями» для обнаружения возможных слабых мест конкретной программы и, таким образом, минимизации возможных негативных последствий.

Пилотный проект по предоставлению правовой помощи в Литве

В апреле 1999 г. в Литве начала действовать Программа бесплатной правовой помощи, цель которой состояла в оказании правовой помощи малоимущим на безвозмездной основе. Первым шагом в осуществлении проекта стал анализ действующего законодательства, регулирующего предоставление правовой помощи, и его необходимых реформ. Затем была проведена оценка сложившейся в стране ситуации посредством проведения социологического исследования, аналогичного проведенному Болгарским Хельсинкским комитетом. Третьим этапом проекта стало создание Службы государственных защитников.

28 марта 2000 г. литовский Сейм принял закон о государственных гарантиях предоставления правовой помощи. Закон вступил в силу 1 января 2001 г. Он предусматривает, что лицам, годовой доход которых ниже уровня, определяемого Правительством Литвы, а также лицам, имеющим право на получение правовой помощи в соответствии с нормами международного права, гарантируется предоставление бесплатной правовой помощи. Правовая помощь предоставляется по уголовным, гражданским и административным делам, когда этого требуют интересы правосудия. Государство компенсирует расходы на правовую помощь по скользящей шкале в зависимости от уровня дохода обращающегося за правовой помощью лица.

Бесплатная правовая помощь оказывается частнопрактикующими юристами по направлению местных органов власти. Помощь может также оказываться такими государственными организациями, как Служба государственных защитников или юридическая клиника — в рамках процедуры, принятой Министерством юстиции. Эти государственные организации финансируются за счет пожертвований в соответствии с законом о благотворительной деятельности и пожертвованиях, а также взносами (денежными или в натуре) местных и региональных органов власти. В течение первого года функционирования новой системы предоставления правовой помощи предполагалось ее финансирование в размере около 8 млн литов, или 200 тыс. долларов США. Для функционирования программы на постоянной основе скорее всего понадобится дополнительное финансирование.

В марте 2000 г. в городе Шяуляй при поддержке Литовского отделения Фонда «Гражданское общество» и Института конституционной и правовой политики была открыта пилотная Служба государственных защитников с пятью штатными адвокатами. Результаты первых восьми месяцев работы Шяуляйской службы государственных защитников

вселяют большой оптимизм. В судах первой инстанции пятеро адвокатов осуществляли представительство приблизительно по 50% дел, где такое представительство было необходимо. По остальным 50% дел работали адвокаты, назначенные *ex officio*. Во время предварительного следствия Шяуляйская служба государственных защитников представляла интересы около 80% нуждавшихся в защите обвиняемых.

Служба государственных защитников представляет собой новую концепцию для литовского права и не имеет прецедентов в правовой традиции стран Центральной и Восточной Европы. Несмотря на новизну, представляется, что Служба государственных защитников быстро превратилась в неотъемлемый элемент системы правоохранительных органов в Шяуляе. В ходе интервью с шяуляйскими судьями, прокурорами и следователями, проведенными после первых восьми месяцев функционирования службы, большинство из них ответили, что не могут себе представить возвращение к старой системе и надеются на дальнейшее развитие программы.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Литовским отделением Фонда «Открытое общество»: Open Society Fund-Lithuania, Didzioji St. 5, Vilnius LT-2001, Lithuania. Тел.: (370 2) 685 511; факс (370 2) 685 512; email: fondas@osf.lt; веб-сайт: <http://www.osf.lt>.

5.3. Будущее системы предоставления бесплатной правовой помощи

Эффективная реализация права малоимущих обвиняемых на бесплатную правовую помощь, которой требуют от государств международные договоры в сфере защиты прав человека, вероятнее всего, приведет к существенному увеличению числа людей, желающих воспользоваться такой помощью. Более того, право на правовую помощь — это право на *эффективную* правовую помощь; соблюдение международно-правовых стандартов в данной сфере потребует выработки механизмов, которые могли бы гарантировать эффективность и качество услуг, оказываемых адвокатами по назначению.

Существующие процедуры назначения адвокатов по делам, требующим обязательного участия защитника, вряд ли приспособлены к возрастанию нагрузки и к обеспечению достаточного контроля за качеством. Разработка новых форм оказания правовой помощи скорее всего станет неизбежным последствием реформирования правовой систе-

мы в целом. Принятие решений об оптимальных формах организации и управления системой предоставления правовой помощи, а также финансирования этой системы будет зависеть от ситуации в каждой отдельно взятой стране. Однако существует ряд общих вопросов, на которые должны будут попытаться ответить реформаторы во всех странах.

5.3.1. Обоснование имущественного положения. Один из вопросов, имеющих важнейшее значение для существования и поддержки программ предоставления правовой помощи — это способность соответствующих организаций объективно обосновать отсутствие финансовых возможностей у лиц, желающих воспользоваться бесплатной помощью. С учетом сложного экономического климата в регионе любой системе бесплатного предоставления правовой помощи будет сложно поддерживать свое существование за государственный счет, если она будет уязвима для обвинений в расточительном расходовании трудовых и иных ресурсов на нужды клиентов, которые на самом деле не являются малоимущими. Поэтому при разработке программ бесплатного предоставления правовой помощи необходимо заранее подготовиться к защите от подобных нападков, требуя от клиентов подтверждения их имущественного положения — чтобы показать, во-первых, что клиент с большой долей вероятности действительно является малоимущим, и, во-вторых, что программа прилагает усилия к тому, чтобы помощь оказывалась тем, кто в ней действительно больше всего нуждается.

5.3.2. Определение модели. Создание новой или модифицированной системы бесплатного предоставления правовой помощи потребует координации усилий ряда различных организаций: министерства юстиции, профессиональных объединений юристов, министерства финансов или иного ведомства данного профиля и неправительственных организаций. Позиции этих организаций могут существенно различаться между собой, но успех любой реформы системы бесплатного предоставления правовой помощи зависит от участия всех этих сил.

Для того чтобы принять осознанное и выверенное решение относительно того, какая модель бесплатного предоставления правовой помощи оптимальна для конкретного общества, следует, среди прочих, рассмотреть следующие вопросы:

- ожидаемое количество дел, по которым будет предоставляться помощь, в год;

- прогнозируемый бюджет системы предоставления правовой помощи;
- организационные формы, оптимальные с точки зрения существующих потребностей и бюджета;
- правовые традиции и представления граждан о доступе к правосудию;
- изменения законодательства, необходимые для нормального функционирования новой системы;
- процедуры обеспечения отчетности и контроля за деятельностью системы предоставления правовой помощи.

В странах, где большинство людей не привыкли получать помощь и защиту закона, будь то по причине бедности или по причине произвола властей, закон имеет мало значения. Правовая помощь может стать мощным орудием в руках отстраненных от участия в общественной жизни людей, дав им доступ к защитным механизмам закона, и усилить влияние права на жизнь общества. Задача юристов, работающих в сфере защиты общественных интересов, состоит в разъяснении своим клиентам значения права и предоставляемых им механизмов защиты, а также в работе с правовой, административной и судебной системами в целях соблюдения и защиты ими прав и свобод человека.

Сколь бы ни был велик объем бесплатно предоставляемой гражданам правовой помощи, сама по себе она не способна сократить разрыв между обществом и правовыми институтами. Однако она может внести значительный вклад в снижение уровня повсеместно распространенного социального отчуждения, которое создает питательную почву для пренебрежительного отношения к государству и закону.

Содействие доступу к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы

В 2000 г. четыре НПО, активно работающие в Восточной Европе, — Болгарский Хельсинкский комитет, Хельсинкский фонд за права человека в Польше, «Интерайтс» и Инициатива «Право общественных интересов» (*Public Interest Law Initiative, PILI*) при юридическом факультете Колумбийского университета — объединили усилия для осуществления регионального проекта по реформированию системы предоставления правовой помощи и обеспечения доступа к правосудию. В двух

«пилотных» странах, Польше и Болгарии, партнерские организации проводят эмпирические исследования и организуют национальные форумы для представителей различных организаций, работающих в данной сфере, за которыми последует региональная конференция. В результате осуществления проекта в регионе начинает складываться коалиция юристов-правозащитников, судей, руководителей профессиональных объединений юристов и сотрудников министерств юстиции, участвующих в работе по укреплению института предоставления правовой помощи.

В рамках проекта по содействию доступу к правосудию PILI совместно с Нью-Йоркской городской ассоциацией юристов учредила интернет-форум по вопросам обеспечения доступа к правосудию, который может помочь практикующим юристам, ученым и правозащитникам во всем мире. Интернет-форум по доступу к правосудию состоит из базы данных — виртуального децентрализованного архива со свободным доступом и свободным размещением материалов — и раздела для дискуссий, где участники форума могут обмениваться новостями и информацией и консультироваться друг с другом по вопросам бесплатного предоставления правовой помощи или другим аспектам обеспечения доступа к правосудию.

Для получения более подробной информации о проекте содействия доступу к правосудию в Центральной и Восточной Европе свяжитесь с Инициативой права общественных интересов: 1051 Szent Istvan ter 11/c, Budapest, Hungary. Тел.: (36 1) 327 3878; факс: (36 1) 327 3879; e-mail: pili@law.columbia.edu; веб-сайт: <http://www.pili.org>. Форум по доступу к правосудию доступен по адресу: <http://www.pili.org/cgi-bin/a2j/index.html>.

Ресурсы

Материалы для чтения

Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт, 2003: <http://www.pili.org/publications/SourceBookRussian/index.html>.

Организация предоставления бесплатной юридической помощи: принципы, модели и их адаптация в Российской Федерации. М.: Центр содействия правосудию, 2004.

Интернет-форум по вопросам доступа к правосудию: <http://www.pili.org/cgi-bin/a2j/index.html>.

Электронный форум, состоящий из ресурсной базы данных со свободным доступом и размещением материалов, касающихся вопросов обеспечения доступа к правосудию, и раздела, где подписчики могут в свободном режиме обмениваться информацией о происходящем в данной области.

Access to Legal Aid for Indigent Criminal Defendants in Central and Eastern Europe // Parker School Journal of East European Law. 5/1–2. 1998. Columbia University, New York.

Сборник содержит пять докладов о положении дел в сфере доступа к правовой помощи по уголовным делам в различных странах Центральной и Восточной Европы, статью о прецедентном праве Европейского суда по правам человека в области права на доступ к правосудию и обзорную статью о различных препятствиях доступу к правосудию в более широком международном контексте. Сборник может быть получен по запросу в Инициативе права общественных интересов (PILI).

Basic Principles on the Role of Lawyers. («Основные принципы, касающиеся роли юристов».) Приняты Восьмым Конгрессом ООН по предотвращению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г. http://www.pili.org/library/access/basic_principles_on_the_role_of_lawyers.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

Berggren B., Pigou P. Access to Justice in South Africa: Legal Aid Transformation and the Paralegal Movement. Johannesburg, 2000. <http://www.case.org.za/html/legal3.htm> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Работа об истории предоставления правовой помощи в ЮАР.

Brayne H. Is Legal Aid a Human Right? // The Law Society Gazette. 25. January 1989.

Статья о прецедентном праве Европейского суда по правам человека в области доступа к бесплатной правовой помощи.

Bulgarian Helsinki Committee. Legal Defense of Defendants in the Criminal Process and Its Effect. Sofia. 1999. http://www.pili.org/library/access/bhc_survey.html (по состоянию на апрель 2003 г.).

Анализ результатов социологического опроса 1000 заключенных, проведенного с целью выяснить, каково процентное соотношение лиц, осужденных без участия адвоката и с его участием, выявить причины отсутствия адвоката и понять, каким образом отсутствие адвоката связано с другими факторами в уголовном судопроизводстве.

Council of Europe, Committee of Ministers. Resolution (78) 8 on Legal Aid and Advice, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 1978. http://www.pili.org/library/access/resolution_78_8.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

Резолюция Комитета Министров Совета Европы о правовой помощи и консультировании, принятая 2 марта 1978 г.

Eleventh Annual Philip D. Reed Memorial Issue Symposium. Partnership across Borders: A Global Forum on Access to Justice // *Fordham International Law Journal*. 2000. № 24.

Тезисы докладов конференции по доступу к правосудию, организованной Нью-Йоркской городской ассоциацией юристов 6–8 апреля 2000 г. в Нью-Йорке. Основной темой докладов были различные вопросы обеспечения доступа к правосудию по гражданским делам в нескольких регионах мира.

Equal Justice Network: <http://www.equaljustice.org>.

Онлайновый информационный и контактный ресурс для юристов и правозащитников, занимающихся вопросами предоставления правовой помощи малоимущим гражданам в США.

Genn H. Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law. Oxford, 1999.

Анализ общественного мнения о системе гражданской юстиции. В анализе выделяются структурные факторы, такие как судебные издержки, процедуры, недостаток информации, препятствующие доступу к правосудию.

Huls N. Developments in the Netherlands: From Public Defenders to Financed Legal Aid. A conference paper for the International Legal Aid Conference. Edinburgh. June 1997. http://www.pili.org/library/access/reflections_on_the_future.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

В докладе, прочитанном на Международной конференции по предоставлению правовой помощи в Эдинбурге в июне 1997 г., анализируется система предоставления правовой помощи в Нидерландах.

Johnson Jr. Justice E. Equal Access to Justice: Comparing Access to Justice in the United States and Other Industrial Democracies // *Fordham International Law Journal*. 2000. № 24. S83–S111.

Сравнительный анализ обеспечения доступа к правосудию в США и других развитых демократических государствах.

Lord Chancellor's Department. Striking the Balance: The Future of Legal Aid in England and Wales. Presented to Parliament by the Lord High Chancellor in June 1996. http://www.pili.org/library/access/striking_the_balance.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

Анализ английского законодательства и правоприменительной практики на момент написания и краткий обзор предлагаемых реформ в системе предоставления правовой помощи в Англии и Уэльсе.

Manning, D. The Role of Legal Services Organizations in Attacking Poverty. Background paper for World Bank World Development Report 2000/1.

Доклад о роли организаций, оказывающих правовую помощь гражданам, в борьбе с бедностью.

McQuoid-Mason D. Access to Justice in South Africa // *Windsor Yearbook of Access to Justice*. 1999. № 17. P. 230–251.

В работе обсуждается структура и функционирование системы предоставления правовой помощи в ЮАР.

National Legal Aid and Defender Association and Standing Committee on Legal Aid and Indigent Defendants, American Bar Association. *Legal Aid Handbook: How to Operate and Organize a Legal Aid Office*. Chicago, 1971.

Практическое руководство Американской ассоциации юристов по созданию и управлению бюро правовой помощи.

Public Interest Law Initiative, Access to Justice Library: <http://www.pili.org/library/access/index.html>.

Электронная библиотека по вопросам доступа к правосудию содержит статьи о ситуации в сфере обеспечения доступа к правосудию в разных странах мира, документы международных организаций по данной тематике и практические исследования эффективности и качества правовой помощи.

Regan F., Paterson A., Goriely T., Fleming D., eds. *The Transformation of Legal Aid, Comparative and Historical Studies*. New York, 1999.

Сборник статей, анализирующих развитие систем предоставления правовой помощи после Второй мировой войны в нескольких индустриальных странах, сравнительный анализ нескольких современных систем предоставления правовой помощи и факторов, которые могут повлиять на дальнейшее развитие в этой сфере.

Scott R. *Initiatives in Scotland*. A conference paper for the International Legal Aid Conference. Edinburgh. June 1997.

В докладе, прочитанном на Международной конференции по предоставлению правовой помощи в Эдинбурге в июне 1997 г., содержится обзор последних изменений в системе предоставления правовой помощи в Шотландии.

Sesickas L. *Access to Justice in Lithuania* // *Fordham International Law Journal*. 2000. № 24. S. 159–182.

В работе обсуждается законодательство, регулирующее доступ к правосудию малоимущих обвиняемых по уголовным делам в Литве, и его недавние изменения, которые должны видоизменить систему предоставления правовой помощи в Литве.

Spangenberg R., Beeman M. *Indigent Defense System in the United States* // *Law and Contemporary Problems*, School of Law, Duke University. № 58/1. Winter 1995.

http://www.pili.org/library/access/law_and_contemporary_problems.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

В работе анализируются применяющиеся в США модели предоставления правовой помощи и обсуждаются возможные механизмы финансирования правовой помощи.

Trustees of Boston University. Case Comment: Philips v. Washington Legal Foundation: The Future of IOLTA // Boston University Law Review. 1999. № 79. P. 1277.

Статья о функционировании системы IOLTA («Начисление процентов на депонированные юристами средства клиентов») в США.

World Bank. Access to Justice. Public Sector, the World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/access.htm> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Статья об эволюции концепции доступа к правосудию и ее месте в контексте реформирования судебных институтов.

Young R., Wall D., eds. Access to Criminal Justice: Legal Aid, Lawyers and Defence of Liberty. London, 1998.

Сборник статей 16 авторов о границах и потенциале правовой помощи в целях отправления уголовного правосудия в Великобритании.

Организации

Центр содействия правосудию

101000, Москва

Б. Златоустинский пер., д. 8/7, комн. 7,8.

Тел.: (7 095) 206-06-14

Тел./факс: (7 095) 206-05-94

E-mail: cja@indem.ru

Веб-сайт: <http://www.cja.ru>

Главной целью ЦСП является содействие в достижении более справедливого и эффективного отправления правосудия в России, а также повышение эффективности практической деятельности российских органов юстиции и их взаимодействие друг с другом. Основной задачей ЦСП является совместная с государственными структурами разработка и реализация проектов, инициатив и программ в области российского правосудия.

Болгарский Хельсинкский комитет

Bulgarian Helsinki Committee

7 Varbitsa Street

Sofia 1504

Bulgaria

Тел./факс: (359 2) 943 4876, (359 2) 465 525, (359 2) 467 501

E-mail: bhc@bghelsinki.org

Веб-сайт: <http://www.bghelsinki.org>

Способствует соблюдению прав человека и осуществлению правовых реформ с целью приведения болгарского законодательства в соответствие с международными стандартами в сфере прав человека. Болгарский Хельсинкский комитет — один из участников проекта по содействию доступу к

правосудию в Восточной Европе, цель которого заключается в реформировании системы предоставления правовой помощи.

**Информирование по вопросам равного доступа к правосудию/Национальная библиотека по обеспечению равного доступа к правосудию
Equal Justice Update/National Equal Justice Library**

Washington College of Law
American University
4801 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20016, USA

Тел.: (1 202) 274 4320

Факс: (1 202) 274 4365

E-mail: nejl@wcl.american.edu

Веб-сайт: <http://www.equaljusticeupdate.org>

Предоставляет материалы по правовой помощи и смежным темам в США и во всем мире.

**Хельсинкский фонд за права человека в Польше
Helsinki Foundation for Human Rights in Poland**

ul. Bracka 18 m. 62

00-028 Warsaw

Тел.: (48 22) 828 10 08

Факс: (48 22) 828 69 96

E-mail: mailto:hfhf@hfhfpol.waw.pl

Веб-сайт: <http://www.hfhfpol.waw.pl>

Способствует соблюдению прав человека и законодательной реформе международных стандартов в области прав человека. Хельсинкский фонд за права человека в Польше — один из участников проекта по содействию доступу к правосудию в Восточной Европе, цель которого заключается в реформировании системы предоставления правовой помощи.

«Интерайтс»

INTERIGHTS

Lancaster House
33 Islington High Street
London N1 9LH
United Kingdom

Тел.: (44207) 278-3230

Факс: (44207) 278-4334

E-mail: ir@interights.org

Веб-сайт: <http://www.interights.org>

Организация поддерживает и оказывает содействие развитию правовой защиты прав и свобод человека во всем мире путем эффективного использования международного и сравнительного права в сфере прав человека. «Интерайтс» — один из участников проекта по содействию доступу к пра-

восудию в Восточной Европе, цель которого заключается в реформировании системы предоставления правовой помощи.

Бюро правовой помощи в Южной Африке

Legal Aid Board in South Africa

Joubert Street
Sunnyside
Private Bag X163
Pretoria 0001
South Africa
Тел.: (27 12) 481 2700
Факс: (27 12) 341 8747

Комиссия-бюро по правовой помощи в Англии и Уэльсе

Исследовательский центр по вопросам предоставления правовой помощи

**Legal Services Commission Board of England and Wales
Legal Services Research Centre**

85 Gray's Inn Road,
London WC1X 8TX
United Kingdom
Тел.: (44 207) 759 0000
Веб-сайт: <http://www.legal-aid.gov.uk>

Исполнительный орган, не подчиняющийся какому-либо ведомству, созданный в соответствии с Актом о доступе к правосудию в 1999 г. и заменивший Бюро правовой помощи в Англии и Уэльсе. В круг его полномочий входит усовершенствование и управление механизмами оказания правовой помощи по гражданским и уголовным делам в Англии и Уэльсе.

Департамент Лорда-Канцлера по Англии и Уэльсу

Lord Chancellor's Department of England and Wales

Selborne House
54–60 Victoria Street
London SW1E 6QW
United Kingdom
Тел.: (44 207) 210 8500
E-mail: general.queries@lcdhq.gsi.gov.uk
Веб-сайт: <http://www.lcd.gov.uk/index.htm>

Основная функция департамента Лорда-Канцлера состоит в обеспечении эффективного отправления правосудия в Англии и Уэльсе. Веб-сайт по вопросам доступа к правосудию содержит законодательные и подзаконные акты о предоставлении правовой помощи в Англии и Уэльсе.

Союз бюро по консультированию граждан

**Zwiazek Biur Porad Obywatelskich
(Union of Citizens Advice Bureaux)**

ul. Lwowska 15, VI p

00-660 Warsaw

Poland

Тел.: (48 22) 622 55 53

Факс: (48 22) 622 55 54

E-mail: zbpo@zbpo.org.pl

Сеть бюро, созданная для сбора и распространения информации, осуществления образовательной деятельности и содействия коллективной и индивидуальной гражданской активности. Аналогичные программы существуют в Армении, Чехии и Украине.