



**Инициатива
«Право общественных интересов»**

ИНДЕМ



РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД
«ИНФОРМАТИКА ДЛЯ ДЕМОКРАТИИ»
(фонд ИНДЕМ)

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ БЕСПЛАТНОЙ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И ПРАКТИКА**

**Москва
2005**

Авторский коллектив:

О.Ю.Кривоносова, Д.В.Кулагин, Д.Б.Шабельников

Под общей редакцией Н.М.Кипниса и М.А.Краснова

Настоящее исследование проведено при финансовой поддержке Фонда Форда.

© Инициатива «Право общественных интересов» (PILI). 2005

© Фонд ИНДЕМ. 2005

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	6
Краткое резюме доклада	9
I. Основные проблемы в области предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам	16
1.1. Международно-правовые стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам	16
1.1.1. Документы ООН, содержащие стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам	16
1.1.2. Европейские региональные стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам	18
1.1.2.1. Критерии обязательного предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам в практике Европейского Суда	18
1.1.2.2. Этапы судопроизводства, на которых применимы гарантии на бесплатную юридическую помощь в соответствии с практикой Европейского Суда	19
1.1.2.3. Категории дел, по которым должна предоставляться бесплатная юридическая помощь в соответствии с практикой Европейского Суда	20
1.1.2.4. Влияние гражданства на право получения бесплатной юридической помощи в соответствии с Конвенцией	21
1.1.3. Международные стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам в странах СНГ	21
1.2. Круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь по уголовным делам	21
1.2.1. Критерии доступа к получению бесплатной юридической помощи по уголовным делам	21
1.2.2. Проблемы бесплатности оказываемой по назначению юридической помощи по уголовным делам	25
1.3. Случаи, в которых предоставляется бесплатная юридическая помощь по уголовным делам	26
1.3.1. Уголовное судопроизводство	26
1.3.2. Производство по делам об административных правонарушениях	27
1.3.3. Обжалование действий и решений органов власти	28

1.4. Объем бесплатной юридической помощи по уголовным делам	29
1.4.1. Содержание бесплатной юридической помощи по уголовным делам и стадии процесса, на которых она предоставляется	29
1.4.2. Расходы, не компенсируемые адвокату по назначению в уголовном деле	30
1.5. Качество предоставляемой бесплатной юридической помощи	32
1.5.1. Требования, предъявляемые к качеству бесплатной юридической помощи по уголовному делу	32
1.5.2. Механизмы контроля качества бесплатной юридической помощи по уголовным делам	33
1.5.3. Проблема частой сменяемости адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь по уголовному делу	46
1.5.4. Ответственность адвоката перед клиентом, получающим бесплатную юридическую помощь по уголовному делу	47
1.6. Финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи	49
1.6.1. Ставки оплаты труда защитника по назначению в уголовном деле	49
1.6.2. Проблемы выплаты вознаграждения адвокатам по назначению в уголовных делах	52
1.6.3. Порядок распределения бюджетных средств на оплату труда адвокатов по назначению в уголовных делах	54
1.6.4. Общепринятые стандарты организации системы предоставления юридической помощи по назначению в уголовных делах	56
1.6.5. Проблема нехватки адвокатских образований для обеспечения предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам	59
1.6.6. Запрет на допуск в качестве защитника по уголовному делу лиц, не имеющих статуса адвоката	60
1.7. Законодательные инициативы в сфере оказания бесплатной юридической помощи по уголовным делам	62

II. Основные проблемы в области предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам	66
2.1. Международно-правовые стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам	66
2.2. Круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь по гражданским делам, и случаи, в которых она предоставляется	67
2.2.1. Категории гражданских дел, по которым предоставляется бесплатная юридическая помощь, и требования к лицам, которые могут ее получить	67
2.2.2. Проблемы отсутствия статистических данных об оказываемой юридической помощи по гражданским делам и неинформированности граждан о возможностях ее получения	71
2.3. Объем бесплатной юридической помощи по гражданским делам	73
2.4. Финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам	75
2.4.1. Отсутствие государственного финансирования предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам	75
2.4.2. Иные препятствия для реального доступа к правосудию в гражданском судопроизводстве. Государственная пошлина. Проблемы фактического доступа к юридической помощи жителей удаленных и малонаселенных районов, а также лиц, содержащихся в специальных государственных учреждениях	76
2.4.3. Альтернативные механизмы предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам	79
Приложения	81
Приложение 1. Обобщенные результаты опросов адвокатов, судей и работников следственных органов	82
Приложение 2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по оказанию юридической помощи населению	111
Приложение 3. Решение Европейского суда по правам человека по делу <i>Czekalla v. Portugal</i>	116
Краткая информация об участвующих в проекте организациях	132

ПРЕДИСЛОВИЕ

Доступ к правосудию является одним из основных прав человека, гарантируемых как международно-правовыми нормами, так и Конституцией Российской Федерации, без которого защита всех остальных прав и свобод человека и гражданина в современном обществе едва ли возможна.

Одним из наиболее существенных аспектов доступа к правосудию является право на получение квалифицированной юридической помощи, которое гарантируется всем и каждому, в том числе лицам, не имеющим возможности оплатить такую помощь.

* * *

В марте 2004 г. Инициатива «Право общественных интересов» (PILI) совместно с Центром содействия правосудию при Фонде «ИНДЕМ», Институтом прав человека и при поддержке Института права и публичной политики провели в Москве презентацию книги «Доступ к правосудию: проблемы юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы»¹.

В презентации книги приняли участие более 30 представителей адвокатского сообщества, различных органов исполнительной, законодательной и судебной власти, донорских организаций, общественных организаций и научных учреждений. В ходе дискуссии² многие участники говорили о том, что затрагиваемая в книге проблематика крайне актуальна и для России. Совершенно ясно, что механическое перенесение тех или иных моделей на российскую почву редко сопровождается успехом. В то же время не вызывает сомнения, что совершенствование системы предоставления гарантированной государством бесплатной юридической помощи должно стать одним из направлений правовой реформы в России. Оно позволит наполнить реальным содержанием конституционное право граждан на квалифицированную юридическую помощь, в том числе бесплатную. А совершенствование этой системы невозможно без комплексной оценки сложившейся к настоящему времени ситуации – особенно в такой большой и разнородной с географической, экономической и социальной точек зрения стране, как Россия.

В качестве первого шага, необходимого для проведения такой оценки, Инициатива «Право общественных интересов» и Центр содействия правосудию при Фонде ИНДЕМ провели при поддержке Фонда Форда предварительное исследование, результаты которого обобщены в настоящем докладе.

Доклад представляет собой, пожалуй, первую попытку комплексного и детального анализа современной ситуации, сложившейся в области

¹ Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт. Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский комитет, Польский Хельсинкский правозащитный фонд. [Будапешт. 2003]. Полный текст русского издания доступен также на веб-сайте PILI по адресу: <http://www.pili.org/russian/publications/SourceBookRussian/index.html>

² См. тексты выступлений на сайте PILI по адресу: http://www.pili.org/russian/features/PublicationLaunch/feature_present_speeches.html

предоставления бесплатной юридической помощи в Российской Федерации. Несмотря на то, что данный вопрос неоднократно поднимался в научной литературе и специализированных изданиях³, нам не известна ни одна работа научно-практического характера, в которой он рассматривался бы специально и в достаточной степени подробно, во всяком случае за последние 10-15 лет, в течение которых имели место значительные преобразования в российском законодательстве и правоприменительной практике.

При составлении доклада, не претендующего на академическую стройность и непреложность, **мы ставили перед собой цель в первом приближении выявить основные проблемы, присущие российской системе предоставления бесплатной юридической помощи на сегодняшний день. Он основан прежде всего на тщательном анализе международно-правовых норм, действующего законодательства, иных нормативных актов, практики различных органов и организаций, так или иначе задействованных в предоставлении бесплатной юридической помощи.**

Дополнением к этому анализу стал **анализ различной информации статистического и другого практического характера, а также** нерепрезентативные с научной точки зрения, но весьма показательные, как нам кажется, **опросы адвокатов, судей и работников органов дознания и следствия.** Эти опросы следует рассматривать скорее в качестве пилотных – нам представляется, что при условии корректировки их опросной части с учетом полученных результатов такая методика может использоваться для проведения информативного, научно обоснованного и репрезентативного исследования.

При составлении доклада мы **сосредоточились на выявлении основных проблем, а не на поиске их решений.** Иногда в докладе приводятся возможные варианты решения выявленных проблем, не претендующие на универсальность, но отражающие опыт других стран.

Более того, мы полагаем, что **конкретные инициативы по** усовершенствованию системы предоставления бесплатной юридической помощи **должны быть основаны на результатах серьезного научно обоснованного исследования** в масштабе всей страны (или по крайней мере на основании репрезентативной выборки). Наконец, мы убеждены, что **никакие реформы** в этой (как и любой другой) области **невозможны без активного участия всех заинтересованных сторон** – в данном случае адвокатского сообщества, правоохранительных органов, органов власти – как федеральных, так и субъектов Федерации, ученых и экспертов, общественных организаций.

Мы надеемся, что настоящий доклад послужит отправной точкой для дальнейшего обсуждения, а также научной, законопроектной и практической деятельности по усовершенствованию системы предоставления бесплатной юридической помощи в Российской Федерации.

³ См., напр.: Воинов И. Доступ малообеспеченных к правосудию // Российская юстиция. № 12. 2001; Колоколов Н. Внепроцессуальный порядок // ЭЖ-Юрист. №4. 2004; Михайловская И., Кипнис Н. Адвокатура в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 1 (46). 2004. С. 103-111; С. 6-8; Соболева А. Бесплатная юридическая помощь: российская практика и стандарты Совета Европы // Российская юстиция. №5. 2003. С. 37-38.

* * *

Авторы хотели бы выразить признательность Фонду Форда, поддержавшему настоящее исследование, и лично Борису Петранову.

Авторы выражают огромную благодарность Н.М.Кипнису и М.А.Краснову, осуществивших общую и научную редактуру настоящего доклада, а также О.О.Анищику, оказавшему бесценную помощь при подготовке окончательной версии доклада.

Наконец, авторы хотели бы персонально поблагодарить А.П.Галоганова (Федеральная палата адвокатов), О.Гулину (Исследовательский центр прав человека и гражданских инициатив, Уфа), Д.Игнатьевича, А.Мишину, А.Политова и Э.Рекоша (Инициатива «Право общественных интересов»), Т.Ю.Нечипоренко, Г.А.Сатарова (Фонд ИНДЕМ), О.Сперанского (Палата адвокатов Ивановской области), А.С.Таран (Палата адвокатов Самарской области), Н.М.Денисову и К.А.Москаленко (Центр содействия международной защите), Е.С.Шугрину (АВА СЕЕЛ), а также всех тех адвокатов, судей и работников следственных органов, которые проявили желание и нашли возможность принять участие в опросе.

Ольга КРИВОНОСОВА
Директор программ
Центр содействия правосудию при Фонде ИНДЕМ

Дмитрий ШАБЕЛЬНИКОВ
Руководитель российской программы
Инициатива «Право общественных интересов» (PIL)

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

Выявленные в ходе исследования проблемы для удобства их анализа представлены отдельно применительно к оказанию бесплатной юридической помощи по **(I) уголовным** и **(II) гражданским** делам.

В каждой из этих двух категорий они также условно были разделены на следующие группы:

(а) круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, и случаи, в которых она предоставляется;

(б) объем и качество помощи;

(в) финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи.

I. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

(а) Круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь по уголовным делам, и случаи, в которых она предоставляется

1. Государство неэффективно использует ограниченные бюджетные ресурсы, предоставляя любому подозреваемому/обвиняемому защитника по назначению.

Действующее законодательство не содержит материального (финансового) критерия доступа к бесплатной юридической помощи по назначению органов предварительного расследования, прокуратуры и суда. Никто не проверяет, может ли человек самостоятельно оплатить юридическую помощь. Де-факто предусматривается обязательное участие защитника по любому уголовному делу⁴, во всяком случае на стадии предварительного следствия, т.к. если подозреваемый или обвиняемый не привлекает защитника по собственному выбору, последний назначается ему бесплатно.

Данная проблема тесно связана с вопросом надлежащего качества предоставляемой помощи, которое сложно обеспечить из-за недостатка средств на оплату помощи квалифицированных защитников для тех лиц, которые действительно не могут ее оплатить.

2. Как ни парадоксально, услуги защитника по назначению не всегда являются для подозреваемого/обвиняемого действительно бесплатными. Судебная практика с недавних пор следует по пути взыскания с осужденного

⁴ 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 недопустимости полученных ими показаний.

процессуальных издержек, если он не заявил об отказе от защитника, и последний участвовал в уголовном деле по назначению.

Вопрос о конституционности такого подхода и соответствии его нормам международного права остается открытым.

Подобная практика подтверждает необходимость определения в законе круга получателей по-настоящему бесплатной помощи, а не предоставления всем желающим «условно» бесплатных юридических услуг.

3. Кроме того, существуют категории дел и ситуаций, существенно затрагивающих права граждан, в том числе могущих привести к лишению свободы, по которым бесплатная юридическая помощь не предоставляется.

К числу таких случаев, прежде всего, относятся:

- применение мер уголовно-процессуального принуждения или совершение иных процессуальных действий, затрагивающих права и свободы человека, в отношении лица, не имеющего формального статуса подозреваемого или обвиняемого⁵,
- производство по делам об административных правонарушениях, а также
- обжалование решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих⁶.

При этом также встает проблема соответствия российского законодательства нормам международного права.

(б) Объем и качество бесплатной юридической помощи по уголовным делам

1. Действующее законодательство не предусматривает оплату таких важнейших по любому уголовному делу действий защитника, как:

- ознакомление с материалами дела,
- составление ходатайств, жалоб и других процессуальных документов,
- консультирование доверителя и необходимое для этого
- посещение его в следственном изоляторе,
- проведение адвокатского расследования, а в необходимых случаях
- составление апелляционной, кассационной или надзорной жалобы и представление интересов клиента при рассмотрении дела в судах соответствующих инстанций.

⁵ Имея в этом случае право на приглашение защитника, такое лицо, судя по формулировке ст. 50 УПК РФ, вряд ли может ходатайствовать о назначении защитника бесплатно; во всяком случае, четкого указания на этот счет закон не содержит.

⁶ Хотя формально рассмотрение таких жалоб отнесено к гражданскому процессу, в некоторых случаях речь идет фактически о праве на защиту, например, при применении дисциплинарных мер администрациями исправительных учреждений.

Защитнику не компенсируются:

- транспортные расходы,
- расходы на оплату услуг специалистов и
- затраты на снятие копий с материалов дела⁷.

Все это способствует ограничению объема и качества реально оказываемой помощи и ставит малообеспеченных подозреваемых и обвиняемых в неравное положение по сравнению с лицами, имеющими возможность оплатить помощь адвоката по соглашению.

2. Ситуация осложняется тем, что на сегодняшний день в России отсутствует какой-либо эффективный механизм контроля качества оказываемой по назначению юридической помощи.

Исключение составляет дисциплинарная ответственность адвокатов. Но она является механизмом *последующего* контроля, не позволяющим в полной мере обеспечить надлежащее качество работы адвокатов по назначению.

Не существует эффективной системы повышения квалификации и механизмов, обеспечивающих работу адвокатов в постоянном тесном контакте с руководителями адвокатских образований и более опытными коллегами, что могло бы повысить качество оказываемой юридической помощи.

3. При этом отсутствует общий централизованный анализ дисциплинарной практики адвокатских палат и механизм для ее обобщения, что не позволяет составить обоснованного представления о глубине и масштабах проблем в области обеспечения качества бесплатной юридической помощи, оказываемой по назначению.

4. Кроме того, не сформированы законодательные, организационные и финансовые механизмы, позволяющие избежать частой сменяемости адвокатов, назначаемых в качестве защитников в рамках одного и того же уголовного дела, и обеспечить соответствующее качество предоставляемой ими юридической помощи.

Это во многих случаях способствует безответственному отношению не заинтересованных в исходе рассмотрения дела адвокатов к своим профессиональным обязанностям, а в некоторых случаях ведет к распространению опасного феномена так называемых «карманных» адвокатов, под видом защиты осуществляющих «легализацию» любых процессуальных действий следователя и фактически действующих в интересах последнего.

5. Сложившаяся практика страхования риска профессиональной ответственности предусматривает возможность возмещения клиенту только причиненного адвокатом материального вреда, что существенно ограничивает его имущественную ответственность.

⁷ При этом необходимо дополнительно учитывать существующие ограничения на доступ в следственные изоляторы, свидания с подзащитным, возможности снятия копий в помещениях судов и органов расследования.

Страхование риска профессиональной ответственности, которое станет обязательным для всех адвокатов начиная с 1 января 2007 г., требует дальнейшего законодательного и институционального урегулирования, с тем, чтобы этот механизм мог реально гарантировать гражданам предоставление качественной юридической помощи, в том числе бесплатной.

(в) Финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам

1. Ставки, предусмотренные федеральным законодательством для оплаты труда защитника по назначению, продолжают оставаться сравнительно низкими и во многих случаях не могут обеспечить достаточный стимул для ответственного отношения адвокатов к своим обязанностям.

Положение усугубляется:

- названными выше ограничениями в законодательстве, регулирующем оплату труда защитника по назначению,
- невыполнением соответствующими правоохранительными органами даже предусмотренных законом финансовых обязательств, а также
- отсутствием каких-либо социальных льгот и гарантий для адвокатов, фактически приравненных по своему статусу к индивидуальным предпринимателям.

2. При этом в Федеральных законах о федеральном бюджете отсутствует целевая статья расходов на оплату труда адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов предварительного расследования, прокуратуры и суда.

Это противоречит требованиям Закона об адвокатуре и безусловно негативно влияет на ситуацию с оплатой труда адвокатов по назначению.

3. Вместо этого бюджетные средства на эти цели распределяются среди различных правоохранительных органов, которые, очевидно, без заинтересованности подходят к формированию статьи расходов на финансирование оплаты труда адвокатов по назначению.

Вызывает опасение и тот факт, что органы, привлекающие адвокатов по назначению, оплачивая их работу за счет «своих» средств, могут оказывать некоторое давление на адвокатов.

Представляется, что получателем и распорядителем бюджетных средств, выделение которых должно предусматриваться отдельной строкой федерального бюджета, должен быть один орган. Это может быть один из государственных органов либо Федеральная палата адвокатов. Заслуживает внимательного изучения и обсуждения идея создания специального независимого органа, ответственного за координацию деятельности в области оказания бесплатной юридической помощи, расходование бюджетных средств и формирование соответствующей строки бюджета.

4. Отсутствуют статистические данные о работе адвокатуры, в том числе по оказанию юридической помощи по назначению.

Это не позволяет:

- формулировать предложения по формированию соответствующей статьи бюджета,
- составить представление о функционировании системы по оказанию бесплатной юридической помощи и
- выработать обоснованные предложения по ее усовершенствованию.

5. Все это усугубляется тем, что отсутствует четкое взаимодействие между органами, задействованными в процессе оказания юридической помощи по назначению (в том числе между органами предварительного расследования и адвокатскими палатами).

6. Не организована должная методическая поддержка при разработке и принятии адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации актов о порядке оказания юридической помощи по назначению органов предварительного расследования, прокуратуры и суда в уголовном судопроизводстве.

Необходимо, чтобы эти акты отражали общепринятые стандарты, которые должны быть основой для конструирования, организации и координирования системы предоставления юридической помощи по назначению.

7. Значительная часть населения России вообще лишена доступа к юридической помощи, как платной, так и бесплатной, из-за нехватки адвокатских образований.

Создание и функционирование юридических консультаций и других адвокатских образований остается в настоящее время одним из самых насущных вопросов. Определенные меры для решения этого вопроса на уровне федерального законодательства уже предприняты, однако необходимы соответствующие шаги со стороны органов власти субъектов РФ и адвокатских палат субъектов РФ.

8. При этом законодатель ограничивает круг назначаемых по уголовному делу защитников исключительно адвокатами, не допуская оказание квалифицированной юридической помощи другими лицами.

Необходимо вернуться к обсуждению вопроса о привлечении к оказанию юридической помощи по назначению юристов, не имеющих статуса адвоката (в особенности юристов правозащитных и иных общественных организаций), а также, возможно, стажеров адвокатов и студентов юридических клиник, которые могли бы осуществлять такую деятельность при условии действенного контроля со стороны патрона, преподавателя или куратора⁸.

⁸ Вопрос об ответственности таких лиц за предоставление качественной юридической помощи можно было бы решить путем распространения на них требования об обязательном страховании риска профессиональной ответственности и другими способами.

II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

(а) Круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь по гражданским делам, и случаи, в которых она предоставляется

1. Действующее законодательство существенно ограничивает как круг лиц, так и категории дел, по которым возможно получение бесплатной юридической помощи⁹.

Даже если признать удовлетворительным имеющийся в законе материальный (финансовый) критерий получения бесплатной юридической помощи в виде среднедушевого дохода семьи ниже величины прожиточного минимума¹⁰, то установленный исчерпывающий перечень категорий дел, по которым малоимущие граждане могут претендовать на получение бесплатной юридической помощи, лишает их доступа к правосудию по ряду жизненно важных вопросов, например:

- жилищные,
- брачно-семейные,
- трудовые,
- обжалование действий должностных лиц и многие другие.

2. Даже в столь ограниченном объеме право на получение бесплатной юридической помощи гарантировано исключительно гражданам Российской Федерации.

Это вызывает немало вопросов в свете нахождения на территории страны значительного количества иностранных граждан, в том числе беженцев, и лиц без гражданства, а также соблюдения соответствующих норм международного права.

Более того, некоторые из принятых субъектами Федерации законодательных актов предоставляют право на получение отдельных видов бесплатной юридической помощи только гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего субъекта Федерации.

3. Лица, содержащиеся в различных государственных учреждениях (например, местах содержания под стражей или учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних), практически лишены доступа к юридической помощи.

Без обеспечения доступа в такие учреждения адвокатов и/или других лиц, способных оказать квалифицированную юридическую помощь, конституционные гарантии остаются для этих категорий лиц иллюзорными.

⁹ В том числе по сравнению с ранее действовавшим законодательством.

¹⁰ Хотя очевидно, что значительная часть населения, чей среднедушевой доход незначительно превышает уровень прожиточного минимума, испытывает весьма серьезные финансовые затруднения и зачастую не может оплатить квалифицированную юридическую помощь.

4. Наконец, граждане практически не информированы о своем праве на получение бесплатной юридической помощи, в связи с чем крайне редко за ней обращаются.

(б) Объем и качество бесплатной юридической помощи по гражданским делам

1. Остается неурегулированным в законодательстве вопрос о том, в каком объеме и в каких формах должна оказываться бесплатная юридическая помощь. В особенности это касается бесплатного судебного представительства.

Эта проблема, безусловно, поднимает и вопрос о качестве оказываемой бесплатной юридической помощи.

(в) Финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам

1. В федеральном законодательстве отсутствуют нормы, обеспечивающие финансирование бесплатной юридической помощи по гражданским делам за счет государства, будь то из средств федерального бюджета или бюджета субъектов Федерации.

Это, безусловно, значительно затрудняет практическую реализацию даже существующих немногочисленных гарантий по предоставлению такой помощи.

Реализация конституционных обязательств государства не может возлагаться на негосударственную корпорацию (в данном случае – адвокатское сообщество), как это сделано сегодня. Без государственного финансирования объем и качество предоставляемой помощи будут оставаться на низком уровне.

2. Значительная часть населения лишена доступа не только к бесплатной, но и к платной юридической помощи в силу своего проживания в удаленных и малонаселенных (особенно сельских) районах, где нет или недостаточное количество адвокатских образований.

Решение этой проблемы с помощью создания юридических консультаций и других адвокатских образований, что предусмотрено Законом об адвокатуре, представляется проблематичным ввиду отсутствия финансирования и практических механизмов создания таких образований.

I. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

1.1. Международно-правовые стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам

В соответствии с частью четвертой статьи 15 Конституции Российской Федерации **общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.** Принятые мировым сообществом нормы международного права, регулирующие права человека, в том числе и в сфере оказания юридической помощи, соответственно, являются частью Российского законодательства, регламентирующего вопросы предоставления юридической помощи в Российской Федерации.

1.1.1. Документы ООН, содержащие стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам

Среди таких норм следует назвать статью 11 *Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 года*. Она провозглашает, что **каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.**

Данная норма общего характера получила развитие в *Международном Пакте «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года*¹¹, статья 14 которого закрепляет, что **каждый имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему обвинения, как минимум, на следующие гарантии на основе полного равенства:**

- быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им защитника;
- если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и
- 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.

Великолепная по юридической технике формулировка приведенной статьи ценна тем, что содержит сразу несколько постулатов, а именно:

- право лица быть уведомленным о возможности получения квалифицированной юридической помощи;

¹¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. N 12. 1994. Россия участвует в Пакте с 23 марта 1976 года.

- право на назначение защитника в случае отсутствия у лица защитника по соглашению;
- право на помощь назначенного защитника при условии недостаточности средств для оплаты его услуг;
- безвозмездность именно для данного лица такой помощи защитника (что не подразумевает бесплатность такой работы для адвоката).

Дальнейшую детализацию эти международные нормы получили в «*Основных принципах относительно роли адвокатов*», принятых Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и одобренных 45-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН¹². Разделы данного акта «Доступ к услугам адвокатов и юридической помощи» и «Особые гарантии в сфере уголовного процесса» содержат следующие положения:

- Государства должны выделять достаточные финансовые средства и иные ресурсы на оказание юридической помощи бедным, а при необходимости и другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении.
- Профессиональные ассоциации адвокатов призваны участвовать в организации и предоставлении этих услуг, материальных средств и иных ресурсов.
- Государства и профессиональные ассоциации адвокатов должны содействовать программам информирования общественности о законных правах и обязанностях граждан и о важной роли адвокатов в обеспечении основных свобод.
- Следует уделить особое внимание помощи бедным и другим находящимся в неблагоприятном положении лицам с тем, чтобы дать им возможность отстаивать свои права и при необходимости прибегать к помощи адвокатов.
- Государства должны гарантировать, что любое лицо сразу после ареста, задержания или предъявления обвинения в преступлении будет информировано компетентной властью о своем праве на помощь со стороны выбранного им самим адвоката.
- Любое такое лицо, не имеющее своего адвоката, во всех случаях, когда этого требуют интересы правосудия, имеет право на то, чтобы ему был выделен адвокат с опытом и квалификацией, соответствующими характеру обвинения, в целях оказания этому лицу эффективной юридической помощи. Если это лицо не располагает средствами для оплаты услуг адвоката, оно освобождается от оплаты.
- Государства должны гарантировать, что все лица, подвергнутые аресту или задержанию, с предъявлением уголовного обвинения или без такового, будут иметь право срочно снестись с адвокатом, причем срок с момента ареста или задержания до первого контакта с адвокатом не должен ни при каких обстоятельствах превышать сорока восьми часов.

¹² См.: Резолюция №45/121 от 14.12.1990. Неофициальный перевод. Цит. по: «Международное публичное право. Сборник документов» под ред. К.А. Бекашева, А.Г. Ходакова. М. «БЕК», 1996, С.126-129

- Любое лицо, подвергнутое аресту, задержанию или заключению, должно иметь достаточно возможностей, времени и необходимых удобств для свиданий, общения и консультаций с адвокатом без задержек, помех и контроля (цензуры) и в условиях полной конфиденциальности.

Среди положений международного права нельзя обойти вниманием и региональные международные акты.

1.1.2. Европейские региональные стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам

Статья 6 § 3(с) Конвенции «О защите прав человека и основных свобод»¹³ (далее – Конвенция) предусматривает, что каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет, как минимум, следующие права:

- защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника,
- если у него нет достаточных средств для оплаты услуг защитника, иметь назначенного ему защитника *бесплатно*, когда того требуют интересы правосудия.

1.1.2.1. Критерии обязательного предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам в практике Европейского Суда

Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд или Суд) в своих решениях по конкретным делам, имеющих значение прецедентов¹⁴, значительно развил это положение, определив следующие **критерии обязательного предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам**:

а) **материальный (финансовый) критерий**: недостаточность средств, имеющихся у обвиняемого, для самостоятельного несения расходов по оплате юридической помощи, которую он должен обосновать;

б) **критерий «интересов правосудия»**:

- серьезность наказания, которое может быть назначено;
- юридическая и фактическая сложность дела;
- способность обвиняемого осуществлять собственную защиту самостоятельно.

Европейский Суд также неоднократно указывал на то, что одного лишь назначения защитника недостаточно для выполнения требований ст. 6 Конвенции,

¹³ См.: СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.

¹⁴ В соответствии со ст. 32 Конвенции, государство, ратифицировавшее Протокол № 11 к ней (Российская Федерация сделала это одновременно с ратификацией данного международного документа в целом), признает, что в ведении Суда находятся вопросы, касающиеся толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней.

так как в ней идет речь о **праве на реальную защиту, а не на формальное назначение**. Более того, в одном из недавних решений, русский перевод которого приводится в Приложении 3 к настоящему докладу, Суд раскрыл содержание позитивной обязанности государства предпринять необходимые меры для обеспечения реального доступа лица к правосудию в том случае, если назначенный защитник допустил «очевидное упущение в осуществлении защиты, которое привело к лишению его подзащитного такого доступа».

1.1.2.2. Этапы судопроизводства, на которых применимы гарантии на бесплатную юридическую помощь в соответствии с практикой Европейского Суда

Кроме этого, Европейский Суд посредством ряда своих решений установил, **на каких этапах уголовного судопроизводства применяются гарантии ст. 6 Конвенции**. По мнению Суда, они действуют с момента предъявления уголовного обвинения. При этом они распространяются не только на стадию предварительного расследования и рассмотрения дела в суде первой инстанции, но и в отдельных случаях на стадии пересмотра дела. При этом учитываются:

- общее количество слушаний;
- законодательные и практические функции суда, пересматривающего дело;
- полномочия и методы, с помощью которых осуществляется представительство и защита интересов сторон¹⁵.

Как понятие «обвинение», так и «уголовный» его характер являются автономными концепциями, т.е. оцениваются Судом независимо от определений, существующих в национальном праве.

По одному из дел Суд постановил, что термину «обвинение» должно придаваться скорее содержательное, а не формальное значение, и что Суд призван видеть, что скрывается за внешней стороной дела, и исследовать реалии рассматриваемой процедуры. **Обвинение было определено Судом как «официальное уведомление лица компетентным органом государственной власти о наличии предположения о том, что этим лицом совершено уголовно наказуемое правонарушение», что «сказалось существенным образом на положении [подозреваемого]»¹⁶.**

Другими словами, это понятие не связывает предъявление обвинения с формальным наделением статусом подозреваемого или обвиняемого в уголовном процессе. К лицу, не являющемуся обвиняемым или подозреваемым, в рамках уголовного судопроизводства могут применяться иные меры или в отношении него могут совершаться иные действия, которые будут затрагивать его права и считаться обвинением в смысле ст. 6 Конвенции.

¹⁵ См.: *Monnell and Morris v. U.K.*, Series A, № 115, 02.03.1987. Para. 56.

¹⁶ См.: *Deweere v. Belgium*, Series A, № 35, 27.02.1980. Para. 42, 44, 46. Перевод на русский язык см.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. / Под ред. В.А. Туманова. М.: Норма. 2000. Т. 1. С. 308-310.

1.1.2.3. Категории дел, по которым должна предоставляться бесплатная юридическая помощь в соответствии с практикой Европейского Суда

Применительно к уголовному характеру обвинения, Суд установил, что государства вправе использовать термины «уголовный», «дисциплинарный» или «административный» до тех пор, пока это не вступает в противоречие в Конвенцией.

Суд выделил следующие **критерии, позволяющие определить, является ли обвинение уголовным** в смысле ст. 6 Конвенции:

- а) классификация в системе внутреннего права;**
- б) характер правонарушения**, при определении которого учитываются
 - сфера применения нарушенной нормы и
 - цель наказания
- в) существо и степень строгости наказания.**

Если даже обвинение не квалифицируется в качестве уголовного во внутреннем праве, это не будет играть решающей роли при решении вопроса о применении в деле гарантий ст. 6 Конвенции.

По сфере применения нарушенной нормы Суд отграничивает дисциплинарные проступки от уголовных преступлений. Сфера применения дисциплинарных норм ограничивается только определенной группой лиц, выполняющих те или иные специфические функции¹⁷. В противном случае, может встать вопрос о квалификации правонарушения как уголовного.

По целям наказания уголовные преступления отличаются от административных проступков. Санкции карательного и устрашающего характера, по мнению Суда, свойственны уголовному праву¹⁸.

Применительно к существу и степени строгости наказания, Суд отметил, что использование лишения свободы в качестве наказания, как правило, придает правовой норме характер, скорее свойственный уголовному производству¹⁹. При этом учитывается не только реальное лишение свободы, но и риск его применения.

В силу специфики настоящего доклада мы не будем более подробно останавливаться на прецедентах Европейского суда, отсылая читателя к специальной литературе²⁰.

¹⁷ См.: *Weber v. Switzerland*, Series A, № 177, 22.05.1990. Para. 33.

¹⁸ См.: *Ozturk v. Germany*, Series A, № 73, 21.02.1984.

¹⁹ См.: *Benham v. U.K.*, Rec. 1996-III, 10.06.1996. Para. 61.

²⁰ См., напр.: Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт. Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский комитет, Польский Хельсинкский правозащитный фонд. 2003. С. 567-661; Моул Н., Харби К., Алексеева Л.Б. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство. Прецеденты и комментарии. М., 2001.

1.1.2.4. Влияние гражданства на право получения бесплатной юридической помощи в соответствии с Конвенцией

Конвенция защищает гарантируемые ею права в отношении любого лица, находящегося под юрисдикцией соответствующего государства, вне зависимости от его гражданства (ст. 1), и прямо запрещает дискриминацию при пользовании такими правами по какому-либо признаку (ст. 14). Тот же подход усматривается и в Международном пакте о политических и гражданских правах ООН (ч. 1 ст. 2). Таким образом, гарантии ст. 6 распространяются не только на граждан Российской Федерации, но и на любое лицо, находящееся на ее территории.

1.1.3. Международные стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам в странах СНГ

*Конвенция СНГ «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» от 22 января 1993 года*²¹ также указывает, что **граждане каждой из Договаривающихся сторон и лица, проживающие на ее территории,...** пользуются бесплатной юридической помощью на тех же условиях, что и собственные граждане.

*Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека» от 26 мая 1995 года*²² говорит о праве лица защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или **иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, а также пользоваться в случаях, определенных национальным законодательством, бесплатной помощью адвоката.**

Таким образом, региональные соглашения в рамках СНГ распространяют право на получение бесплатной помощи защитника на всех граждан государств-участников на общих основаниях, установленных законодательством каждой страны.

1.2. Круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь по уголовным делам

1.2.1. Критерии доступа к получению бесплатной юридической помощи по уголовным делам

Национальное законодательство Российской Федерации за годы правовой реформы претерпело значительные изменения в сторону расширения прав человека и их обеспечения, в том числе в сфере оказания юридической помощи.

²¹ См.: СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1472.

²² См.: СЗ РФ. 1999. N 13. Ст. 1489.

Конституция Российской Федерации в статье 48 содержит норму общего характера о том, что **каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, и в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.** Принятые в последние годы законы и подзаконные акты это право детализируют.

Нормативным правовым актом, который устанавливает гарантии предоставления квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, по уголовным делам, является *Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации* (далее – УПК РФ)²³. Рассматривая обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту как один из краеугольных принципов уголовного судопроизводства, УПК РФ указывает, что **в случаях, предусмотренных им, обязательное участие защитника обеспечивается должностными лицами, осуществляющими производство по уголовному делу, а в случаях, предусмотренных Кодексом и иными федеральными законами, подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно** (ст. 16).

УПК РФ не содержит материального (финансового) критерия доступа к бесплатной юридической помощи. В статье 47 УПК, раскрывающей статус обвиняемого, говорится о праве пользоваться помощью защитника бесплатно в случаях, предусмотренных Кодексом. Даже статья 50 «Приглашение, назначение и замена защитника, оплата его труда» содержит лишь скупое указание: «по просьбе подозреваемого, обвиняемого участие защитника обеспечивается дознавателем, следователем, прокурором или судом... В случае, если адвокат участвует в производстве предварительного расследования или судебном разбирательстве по назначению дознавателя, следователя, прокурора или суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет федерального бюджета».

Ни органы, производящие назначение защитника, ни адвокаты или их образования не устанавливают материальное положение подозреваемого, обвиняемого или подсудимого. Действующее законодательство не только не требует от них этого, но и не предоставляет такой возможности на практике²⁴.

Статья 51 УПК РФ указывает на **случаи обязательного участия защитника**, а именно:

- подозреваемый, обвиняемый является несовершеннолетним;
- подозреваемый, обвиняемый в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- подозреваемый, обвиняемый не владеет языком, на котором ведется судопроизводство по уголовному делу;
- лицо обвиняется в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше пятнадцати лет, пожизненное лишение свободы или смертная казнь;

²³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ с послед. изм. и доп.

²⁴ Хотя два адвоката из тридцати опрошенных утверждают, что требуют от подзащитного представления справки о доходах, а один из десяти следственных работников (дознаватель) – справки о размере заработной платы. Однако это, судя по всему, делается по их личной инициативе.

- уголовное дело подлежит рассмотрению судом с участием присяжных заседателей;
- обвиняемый заявил ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке в связи с согласием с предъявленным обвинением.

Первым среди условий для обязательного участия защитника в уголовном судопроизводстве ст. 51 называет следующее: если «подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника...». На первый взгляд, это условие делает ненужными все остальные. Возможно, таким построением статьи 51 УПК законодатель хотел подчеркнуть, что в случаях, предусмотренных пп. 2-7 ч.1 этой статьи, отказ от защитника не обязателен для органов, ведущих производство по делу ввиду повышенной опасности нарушения прав человека в перечисленных случаях²⁵. Если добавить к этим нормам требование п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ, то можно сделать вывод о том, что **российское уголовно-процессуальное законодательство де-факто предусматривает обязательное участие защитника по любому уголовному делу** (во всяком случае на стадии предварительного следствия)²⁶, причем если подозреваемый или обвиняемый не привлекает защитника по собственному выбору, защитник ему назначается бесплатно.

Пункт первый части второй ст. 75 УПК РФ гласит, что к недопустимым доказательствам относятся показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде. **С целью обезопасить себя** от признания недопустимыми показаний подследственного **следователи принудительно привлекают защитника** к участию в следственных действиях, в ходе которых могут быть получены такие показания. Причем эта практика зачастую доводится до абсурда: даже если следователь заведомо знает о том, что подследственный откажется от дачи показаний, он все равно привлекает защитника к участию в таком следственном действии в роли своеобразного «понятого от защиты». Отказ от защитника также в таких случаях не принимается, т.к. для следователя он не обязателен.

Изучение одним из авторов примерно 150 уголовных дел в архиве Московского областного суда, начатых производством после вступления в силу УПК РФ 2001 г., выявило стопроцентное участие защитников (как правило, назначенных) в допросе подозреваемого и обвиняемого и при предъявлении обвинения, даже в тех случаях, когда позже защитники не привлекались к участию в деле вплоть до завершения следствия и предоставления материалов дела для изучения обвиняемому.

Участники опроса работников следственных органов на вопрос «В проведении каких следственных действий Вы сами предлагаете участвовать защитнику?» единогласно ответили: «Во всех», а один респондент счел необходимым пояснить: «это очень удобно». Налицо, таким образом, формализм,

²⁵ Поправки, внесенные в УПК РФ в июле и декабре 2003 г., прямо установили, что отказ обвиняемого от защитника не является обязательным для дознавателя, следователя, прокурора и суда. См.: ч. 2 ст. 52 действующей редакции.

²⁶ 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.

заменивший реальные цели обязательного и деятельного участия защитника в досудебном производстве.

Не лишним будет вспомнить, что толкование нормы статьи 48 Конституции РФ в том смысле, что она дает право каждому (а не только малоимущему) на получение бесплатной юридической помощи, не совсем соответствует замыслам ученых, причастных к ее созданию. Так, в одном из авторитетных Комментариев к Конституции РФ говорится: «Орган дознания, предварительного следствия, прокурор, суд, в производстве которых находится дело, **вправе освободить подозреваемого и обвиняемого полностью или частично от оплаты юридической помощи**. В таком случае оплата труда защитника производится за счет государства. Это возможно в основном в случаях, **когда у обвиняемого нет средств для оплаты труда защитника, а уголовное дело достаточно сложно и имеет особый общественный интерес**... Оплата труда защитника производится из республиканского бюджета по довольно низким ставкам, что делает участие защитников по такого рода делам для них невыгодным»²⁷.

Следует отметить, что лишь немногие страны гарантируют предоставление бесплатных юридических услуг не только малоимущим. Например, в США, Германии, Франции, Финляндии, Швеции и многих других странах бесплатная юридическая помощь оказывается только людям с ограниченными материальными возможностями. В некоторых странах существует так называемая «скользящая» шкала доходов, в соответствии с которой в зависимости от уровня дохода подозреваемый, обвиняемый не оплачивает помощь защитника вообще или оплачивает ее определенную часть. По тому же пути пошли и страны Центральной и Восточной Европы, реформирующие в настоящее время свои системы предоставления бесплатной юридической помощи²⁸.

Некоторые **попытки поставить назначение бесплатного защитника органами следствия, дознания, прокурором или судом в зависимость от его материального положения** делаются адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации при определении ими порядка оказания помощи по назначению. Например, пункт 15 Порядка участия адвокатов в качестве защитников по назначению органов дознания, предварительного следствия, прокурора, суда, утвержденного решением совета *Адвокатской палаты Новгородской области*, устанавливает, что «в случаях назначения защитника по ходатайству подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, в Постановлении должны содержаться причины, по которым указанные лица или их родственники не могут пригласить защитника самостоятельно»²⁹.

²⁷ Конституция Российской Федерации. Комментарий под общей ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., «Юрид. лит.», 1994. С.263.

²⁸ Более подробно об этом см.: Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт. Инициатива «Право общественных интересов» (PIL), ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский комитет, Польский Хельсинкский правозащитный фонд. 2003; Организация предоставления бесплатной юридической помощи: принципы, модели и их адаптация в Российской Федерации. М.: Центр содействия правосудию. 2004.

²⁹ Порядок участия адвокатов в качестве защитников по назначению органов дознания, предварительного следствия, прокурора, суда. Утвержден решением Адвокатской палаты Новгородской области 17.07.2003 (с послед. изм. и доп.).

1.2.2. Проблемы бесплатности оказываемой по назначению юридической помощи по уголовным делам

В статье 51 УПК РФ отсутствует четкая норма о том, что помощь в случаях, предусмотренных статьей, обязательно является **бесплатной для подозреваемого или обвиняемого**. Имеется лишь указание, что участие защитника обеспечивается в случаях, когда защитник не приглашен самим подозреваемым, обвиняемым или его законным представителем. Данная норма недвусмысленно указывает и на то, что не всегда наличие в деле одного из обстоятельств, указанных в пп. 2-7 ст. 51 УПК РФ, свидетельствует о том, что защита такого лица будет осуществляться по назначению. Если обратиться к статье 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³⁰ (далее – Закон об адвокатуре), можно обнаружить, что из случаев, предусмотренных статьей 51 УПК РФ, **только несовершеннолетним помощь оказывается бесплатно во всех случаях**.

Весьма неоднозначным на сегодняшний день представляется и **вопрос о взыскании** судебных издержек, в том числе **сумм, выплаченных защитнику, с осужденного**. В соответствии с ч. 2 ст. 132 УПК РФ суд вправе взыскать с осужденного (в том числе освобожденного от наказания) процессуальные издержки за исключением сумм, выплаченных переводчику и защитнику в случае, если подозреваемый или обвиняемый заявил об отказе от защитника, но отказ не был удовлетворен и защитник участвовал в уголовном деле по назначению (ч. 4 ст. 132). Кроме того, в случае реабилитации лица процессуальные издержки возмещаются за счет средств федерального бюджета (ч. 5 ст. 132).

До недавнего времени, насколько мы можем судить, эти положения применялись судами достаточно редко. Однако в сентябре 2004 г.³¹ *Судебный департамент при Верховном Суде РФ* направил председателям судов письмо, в котором обратил их внимание на необходимость указания в постановлении об отнесении судебных расходов по делу в установленных законом случаях.

При этом, как можно заметить, норма ч. 2 ст. 132 УПК РФ носит диспозитивный характер – **суд вправе, но не обязан взыскивать процессуальные издержки с осужденного**. Более того, в соответствии с ч. 6 той же статьи, **процессуальные издержки возмещаются за счет средств федерального бюджета в случае имущественной несостоятельности лица, с которого они должны быть взысканы**³², а суд **вправе освободить осужденного полностью или частично от уплаты процессуальных издержек, если это может существенно отразиться на материальном положении лиц, находящихся на иждивении осужденного**. Представляется, что данная норма являет собой не слишком удачную попытку сформулировать тот самый финансовый критерий предоставления бесплатной юридической помощи, который не сформулирован в законодательстве.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2002. N 23. Ст. 2102.

³¹ Вероятно, под влиянием решений Верховного суда РФ. См. : Определение Верховного суда РФ № 32-о03-52 от 12.11.2003 и Обзор судебной практики Верховного суда РФ от 07.04.2004.

³² Вопрос о критериях такой несостоятельности остается открытым.

Вопрос о том, насколько повсеместно и часто применяется норма части 2 статьи 132 УПК РФ в настоящее время, остается пока не изученным. Хотя, например, руководство *Московской городской коллегии адвокатов* разослало директорам своих адвокатских контор письмо, разъясняющее позицию Судебного департамента и рекомендуя составлять проекты постановлений (определений) о назначении защитника с указанием об отнесении судебных расходов по делу *либо* на подсудимых, *либо* на федеральный бюджет в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 132 РФ. **Очевидно, что в данном случае защита по назначению не является бесплатной для подзащитного**³³.

Нам представляется, что если практика пойдет по пути, предлагаемому Судебным департаментом, когда процессуальные издержки, включая расходы по оплате юридической помощи, во всех случаях будут взыскиваться с не заявлявших отказ от защитника осужденных, **конституционная гарантия предоставления бесплатной юридической помощи малоимущим не будет соблюдаться.**

Более того, такая практика может способствовать тому, что действительно малоимущие граждане будут отказываться от защитника с тем, чтобы избежать необходимости возмещения государству соответствующих расходов в случае своего осуждения, что поставит их в неравное положение с теми, для кого эти суммы не столь значительны.

Стремление законодателя к введению хотя бы такого финансового критерия для предоставления бесплатной юридической помощи понятно, однако вряд ли можно признать удачной такую его реализацию. Тем более, что критерии «имущественной несостоятельности» и того, насколько «существенно» взыскание процессуальных издержек может отразиться на материальном положении иждивенцев осужденного, законодательно не определены и полностью зависят от усмотрения судьи.

1.3. Случаи, в которых предоставляется бесплатная юридическая помощь по уголовным делам

1.3.1. Уголовное судопроизводство

Согласно нормам статей 46-53 УПК РФ, **подозреваемый получает право пользоваться помощью защитника с момента:**

- **возбуждения против него дела или**
- **фактического задержания, либо**
- **начала осуществления иных мер процессуального принуждения или иных процессуальных действий, затрагивающих его права и свободы.**

Обвиняемый может воспользоваться помощью защитника с момента вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого.

³³ Аналогичная точка зрения высказывается в недавней работе: Невская О.В. Сколько стоит бесплатная юридическая помощь? // Информационный бюллетень «Диалог». №7. Сентябрь 2004 г. С. 4-8.

В УПК РФ под влиянием Постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г.³⁴ (так называемое дело Маслова) была включена норма, устранившая неоправданные ограничения права на защиту, когда лицо, фактически подозреваемое, но формально не имеющее такого процессуального статуса, лишалось доступа к защитнику. К таким действиям был отнесен, например, допрос лица, фактически подозреваемого в совершении преступления, в качестве свидетеля.

В связи с этим интересен вопрос о том, **получает ли лицо, не обладающее формальным статусом подозреваемого или обвиняемого, в отношении которого осуществляются «иные процессуальные действия, затрагивающие его права и свободы»** (п. 5 ч. 3 ст. 49 УПК РФ), **право на назначение защитника** дознавателем или следователем. Очевидно, что такое лицо вправе потребовать участия защитника, но возникает ли в таком случае обязанность органов следствия назначить защитника в случае отсутствия у этого лица возможности пригласить защитника по своему выбору, остается неясным. Во всяком случае, четкого указания на этот счет в законе не содержится.

1.3.2. Производство по делам об административных правонарушениях

Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)³⁵ предусматривает, что **«для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель»** (п. 1 ст. 25.5), в качестве которого допускается «адвокат или иное лицо». Защитник и представитель при рассмотрении судами и другими органами дел об административных правонарушениях наделены процессуальными правами, аналогичными правам защитника в уголовном процессе.

Однако несмотря на то, что в качестве возможных видов административной ответственности КоАП РФ предусматривает такие достаточно серьезные меры, как административный арест до 15 суток и административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства³⁶, **никакой возможности получения бесплатной юридической помощи в таких случаях действующим законодательством не предусмотрено**. Есть лишь одна очень небольшая категория лиц, которые в соответствии с ч. 3 ст. 26 Закона об адвокатуре в принципе могут получить бесплатную юридическую помощь при

³⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 11-П от 27 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И.Маслова.

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с послед. изм. и доп.

³⁶ Их экстраординарность и значительность для привлекаемого к административной ответственности лица косвенно признается самим КоАП РФ. Например, п. 3 ст. 25.1 требует обязательного присутствия в таких случаях лица, в отношении которого ведется административное производство по делу.

привлечении их к административной ответственности – это несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Однако представляется крайне сомнительным, что такая помощь реально оказывается даже этой узкой категории лиц, ведь участие защитника или представителя в таких случаях не является обязательным, а механизма предоставления помощи не существует.

1.3.3. Обжалование действий и решений органов власти

Заслуживает также внимания **вопрос о предоставлении бесплатной юридической помощи при обжаловании действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих** в порядке Главы 25 Гражданско-процессуального кодекса РФ, которое по действующему законодательству включает в себя огромный массив различных категорий споров, в том числе весьма существенно затрагивающих права и свободы личности. Например, именно в этом порядке рассматриваются жалобы лиц, содержащихся в местах лишения свободы, на действия администраций исправительных учреждений, которые могут ужесточать режим содержания и иными способами существенно ограничивать права таких лиц. Достаточно назвать такие меры, как водворение в штрафной изолятор, перевод в помещения камерного типа и одиночные камеры на срок до шести месяцев (ст. 115 *Уголовно-исполнительного кодекса РФ*; далее – УИК РФ)³⁷.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 УИК РФ «осужденные имеют право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказания, ... суд, органы прокуратуры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные объединения, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека». В соответствии с ч. 8 той же статьи «для получения юридической помощи осужденные могут пользоваться услугами адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание такой помощи». Однако никакой возможности получить бесплатную юридическую помощь у такого осужденного нет³⁸.

Между тем Европейский суд, как уже говорилось выше, в своих решениях неоднократно указывал, что с точки зрения применения ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека вопрос о том, рассматривается ли национальным законодательством то или иное правонарушение уголовным или нет, имеет второстепенное значение – гораздо важнее с точки зрения применимости ст. 6 **цель, существо и строгость наказания**. Поэтому, например, рассмотрение вопроса о признании осужденного злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, которое может повлечь для него крайне неблагоприятные последствия – в том числе лишение права на условно-досрочное освобождение – вполне может быть признано Судом «предъявлением

³⁷ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ с послед. изм. и доп.

³⁸ Доступ к платной помощи на практике также существенно ограничен.

обвинения» в смысле ст. 6, так как следствием этого может явиться продолжительность лишения свободы сверх ожидаемого осужденным срока (такие прецеденты в практике Суда уже встречались³⁹). Следовательно, на такое разбирательство, как и на судебное разбирательство по делам об административных нарушениях, распространяются, в том числе, гарантии ст. 6 в части предоставления бесплатной юридической помощи.

1.4. Объем бесплатной юридической помощи по уголовным делам

1.4.1. Содержание бесплатной юридической помощи по уголовным делам и стадии процесса, на которых она предоставляется

В действующем законодательстве не усматривается никаких различий в процессуальном статусе защитника по соглашению и защитника по назначению. Следовательно, адвокат, назначенный в качестве защитника органами следствия или судом, обладает теми же правами и обязанностями, что и адвокат, самостоятельно приглашенный подозреваемым или обвиняемым. В том числе это касается тех действий, которые он может и обязан совершать для защиты интересов своего подзащитного. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 7 Закона об адвокатуре, адвокат обязан «честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами».

Итак, адвокат, назначенный органами следствия или судом, не вправе отказаться от принятой на себя защиты (ч. 7 ст. 49 УПК РФ) и теоретически обязан предпринять все не запрещенные законом действия для отстаивания интересов доверителя. Однако так ли обстоит дело на практике?

Отсутствие в действующем законодательстве **механизмов для оплаты многих видов деятельности адвоката**, необходимых для осуществления эффективной защиты (таких, как консультирование доверителя, посещение его в следственном изоляторе в случае содержания под стражей до суда, составление ходатайств, жалоб и других процессуальных документов, проведение адвокатского расследования), фактически лишает адвоката возможности предпринимать такие действия, если, конечно, он не готов делать это за свой счет.⁴⁰ Представляется, что это весьма существенно ограничивает реальный объем юридической помощи, оказываемой защитником по назначению, особенно на стадии предварительного расследования.

Еще одной важнейшей проблемой, имеющей отношение как к объему, так и к качеству оказываемой адвокатами по назначению бесплатной юридической помощи, является их частая сменяемость в рамках одного и того же уголовного дела. Эта проблема будет отдельно проанализирована ниже в разделе 1.5.3.

³⁹ См., например: *Campbell and Fell v. U.K.*, Series A, no. 80, 28.06.1984. Para. 72. Перевод на русский язык см.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения... Т.1. С. 438-469.

⁴⁰ В то время как эти моменты обычно учитываются при определении размера гонорара по соглашению.

Согласно требованиям *Кодекса профессиональной этики адвоката* (далее – Кодекс этики)⁴¹, **адвокат**, будь то по соглашению или по назначению, **должен выполнять свои обязанности до стадии подготовки и подачи кассационной жалобы**⁴², разумеется, в том случае, если его подзащитный считает необходимым подавать такую жалобу. Однако в связи с тем, что работа по составлению кассационной жалобы не оплачивается, представляется, что адвокаты по назначению составляют и подают кассационные жалобы реже, чем адвокаты по соглашению, по большей части делая это в случаях, когда видят действительно серьезные основания для отмены приговора. В остальных случаях подзащитному разъясняется бесперспективность, с их точки зрения, кассационного обжалования.

Из 35 опрошенных адвокатов 12 человек (35%) указали, что всегда подают кассационные жалобы (вероятно, в тех случаях, когда подзащитный на этом настаивает, т.к. по использовавшейся формулировке вопроса этого точно установить невозможно), 15 человек (43%) делают это обычно, а 7 (20%) – иногда. Представляется, что до тех пор, пока составление кассационной жалобы не будет учитываться при оплате труда адвоката по назначению, малообеспеченные обвиняемые будут находиться в этом отношении в невыгодном положении по сравнению с лицами, заключающими соглашения на оказание юридической помощи. Что касается участия назначенного защитника в рассмотрении кассационной жалобы, то этот вопрос специально не исследовался, но представляется маловероятным, чтобы большинство таких защитников делали это по собственной инициативе.

Наконец, возможность **воспользоваться бесплатной помощью защитника при составлении надзорной жалобы у малоимущего отсутствует вообще**. Для получения такой помощи необходимо заключение отдельного соглашения.

Безусловно, приведенная практика поднимает вопрос соответствия положения Европейской Конвенции, описанным выше.

1.4.2. Расходы, не компенсируемые адвокату по назначению в уголовном деле

Адвокату по назначению никак не компенсируются **транспортные расходы**, причем, если в больших городах с хорошо развитой сетью общественного транспорта эта проблема, возможно, не носит столь болезненного характера, в регионах, где адвокатам приходится выезжать в отдаленные и малонаселенные районы, она становится серьезным препятствием для доступа к правосудию. Законодатель попытался решить эту проблему в *«Порядке расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, предварительного следствия, прокурора и суда, в зависимости от сложности уголовного дела»*⁴³, предусмотрев, что размер оплаты

⁴¹ Кодекс профессиональной этики адвоката. Принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 года // Библиотечка «Российской газеты». № 4. 2003.

⁴² Надо полагать, что при рассмотрении дела мировым судьей речь должна также идти об апелляционной жалобе.

⁴³ Утвержден Приказом Министерства юстиции РФ и Министерства финансов РФ № 257/89 от 06.10.2003 г. См: Российская газета. № 211 от 21.10.2003. Подробный анализ этого Порядка приводится ниже.

труда адвоката *может быть* повышен на 25% МРОТ, в том числе, с учетом необходимости выезда адвоката в процессе ведения дела в другой населенный пункт. Однако, как показывают опросы адвокатов, на практике эта норма применяется редко, да и получаемая в результате сумма вряд ли способна во всех случаях компенсировать реальные расходы.

Также следует заметить, что некоторые моменты оказались упущены в *Постановлении Правительства РФ от 4 июля 2003 года № 400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора и суда»*⁴⁴, которое будет подробно проанализировано ниже, и в названном выше Порядке. Так, статья 6 Закона об адвокатуре предусмотрела право адвоката **«привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи»**. Это же право подтверждено п.3 ч.1 ст. 53 УПК РФ. Кроме того, п.7 ч.1 той же статьи УПК говорит о праве защитника **снимать за свой счет копии** с материалов уголовного дела. Было бы странно ожидать от адвоката, чтобы, осуществляя защиту по назначению за весьма незначительное вознаграждение, он из собственных средств оплачивал услуги специалиста и копирование материалов дела, если того пожелает его неплатежеспособный клиент⁴⁵. Следовательно, **можно с полной уверенностью говорить, что лицу, получающему помощь адвоката по назначению, не приходится рассчитывать ни на услуги специалиста, ни на получение копий материалов дела, что серьезно ущемляет его право на защиту.**

Возможно, частично решить эту проблему (и описанную выше проблему отсутствия механизмов оплаты некоторых из видов деятельности адвоката) позволяют предусмотренные законом дополнительные вознаграждения, выплачиваемые адвокатам за счет фондов адвокатских палат. Так, решением Совета Адвокатской палаты г. Москвы от 11 августа 2003 года установлено, что «выплата дополнительного вознаграждения адвокатам, участвующим в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению, производится Адвокатской палатой г. Москвы начиная с 1 июля 2003 года исходя из следующих позиций: доплата за один день участия адвоката в судебном заседании – 100 рублей. После наступления следующего финансового года рассмотреть вопрос о возможности дополнительной оплаты всех видов правовой помощи, оказанной адвокатами в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению»⁴⁶. Насколько оправданно палатам брать на себя финансирование таких расходов – вопрос дискуссионный. Однако далеко не во всех регионах палаты адвокатов могут выплачивать дополнительные вознаграждения адвокатам, участвующим в качестве защитника в уголовном процессе по назначению. Особенно это касается регионов, где доходы населения невелики и средства, получаемые от оказания платной защиты, не могут обеспечить создание фонда

⁴⁴ См.: СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2925.

⁴⁵ Хотя данные опроса показывают, что некоторые адвокаты все же снимают копии за свой счет либо делают это в суде или следственном отделе по личной договоренности.

⁴⁶ Решение Совета Адвокатской палаты г. Москвы от 11 августа 2003 года №16/1 «О порядке выплаты Адвокатской палатой г. Москвы дополнительного вознаграждения адвокатам, участвующим в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению» // <http://www.advokatymoscow.ru/apm/index.php?sec=3&sub=4&subsub=6>

адвокатской палаты для осуществления названных выплат. Ведь даже в таком крупном и экономически относительно благополучном регионе, как Ленинградская область, по сообщению президента Адвокатской палаты области, нет финансовых возможностей по выплате дополнительного вознаграждения, в связи с чем акт о порядке проведения таких выплат не разрабатывался и не принимался. Это означает, что большое число адвокатов оказываются в неблагоприятном финансовом положении, оплачивая за свой счет транспортные расходы, расходы на ксерокопирование и др., а некоторые возможности защиты оказываются просто закрытыми для малоимущих граждан.

1.5. Качество предоставляемой бесплатной юридической помощи

1.5.1. Требования, предъявляемые к качеству бесплатной юридической помощи по уголовному делу

Традиционно сложным и спорным является вопрос о качестве юридической помощи, оказываемой адвокатами. Как уже отмечалось выше, УПК РФ не содержит никакой дифференциации качества защиты по назначению и по соглашению.

Положения Закона об адвокатуре, имеющие отношение к качеству работы адвоката (в первую очередь, в связи с требованиями профессиональной этики), крайне скупы и носят по большей части декларативный характер. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона, **адвокат обязан**, в том числе:

- **честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами;**
- **исполнять требования закона об обязательном участии адвоката в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, а также**
- оказывать юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- постоянно совершенствовать свои знания и повышать свою квалификацию;
- соблюдать кодекс профессиональной этики адвоката и исполнять решения органов адвокатской палаты субъекта Российской Федерации... и Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 6 того же Закона **адвокат не вправе**, в частности:

- **занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самоговора доверителя;**

- делать публичные заявления о доказанности вины доверителя, если тот ее отрицает;
- разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием последнему юридической помощи, без согласия доверителя;
- отказаться от принятой на себя защиты.

Наконец, в соответствии с ч. 5 той же статьи «негласное сотрудничество адвоката с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, запрещается»⁴⁷.

Кодекс профессиональной этики адвоката несколько расширяет и конкретизирует эти требования, но не слишком значительно. Так, в соответствии со ст. 9 Кодекса этики, адвокат, в частности, **не вправе**:

- принимать поручения на оказание юридической помощи заведомо больше, чем адвокат в состоянии выполнить;
- навязывать свою помощь лицам, нуждающимся в юридической помощи, и
- привлекать их путем использования личных связей с работниками судов и правоохранительных органов, обещанием благополучного разрешения дела и другим недостойными способами.

В соответствии со ст. 10 «адвокат не вправе давать лицу, обратившемуся за оказанием юридической помощи, или доверителю заверения и гарантии в отношении результата выполнения поручения, которые могут прямо или косвенно вызывать у обратившегося необоснованные надежды или представления, что адвокат может повлиять на результат другими средствами, кроме добросовестного выполнения своих обязанностей; адвокат не должен принимать поручение, если его исполнение будет препятствовать исполнению другого, ранее принятого поручения».

Наконец, Кодекс этики прямо предусматривает, что «обязанности адвоката, установленные Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», при оказании им юридической помощи доверителям бесплатно или по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда в случаях, предусмотренных федеральным законом, не отличаются от обязанностей при оказании юридической помощи за гонорар» (ч. 8 ст. 10).

1.5.2. Механизмы контроля качества бесплатной юридической помощи по уголовным делам

По сути дела, **единственным существующим на сегодняшний день в России механизмом контроля за качеством оказываемой адвокатами юридической помощи** (как по соглашению, так и по назначению), во всяком случае, на официальном уровне, **является рассмотрение квалификационными**

⁴⁷ Интересно, что посредством введения такой формулировки законодатель, по-видимому, не возражает против негласного сотрудничества адвокатов, например, с органами следствия и дознания.

комиссиями и советами адвокатских палат жалоб адвокатов, доверителей адвокатов, представлений территориальных органов юстиции, сообщений и частных определений судов.

Сама процедура привлечения адвоката к дисциплинарной ответственности подробно регламентирована Кодексом этики. Так, мерами дисциплинарной ответственности в нем названы:

- замечание,
- предупреждение,
- прекращение статуса адвоката (ч.5 ст. 14).

Указывается, что данные меры могут быть применены к адвокату не позднее шести месяцев со дня обнаружения проступка адвоката, и если с момента совершения им нарушения прошло не более одного года (ч.4 ст. 14).

Дисциплинарное производство возбуждается президентом адвокатской палаты субъекта РФ на основании:

- жалобы, поданной в совет другим адвокатом, доверителем адвоката или его законным представителем, а равно жалобы лица, обратившегося за оказанием юридической помощи, при отказе адвоката принять поручение без достаточных оснований;
- представления, внесенного в совет вице-президентом адвокатской палаты, отвечающим за исполнение требований закона об обязательном участии адвокатов в уголовном производстве, оказания бесплатной юридической помощи или исполнение решений органов адвокатской палаты;
- представления, внесенного в совет территориальным органом юстиции;
- сообщения суда (судьи) или частного определения суда (судьи) в адрес совета адвокатской палаты в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Следует отметить, что список субъектов, имеющих право обращаться в совет адвокатской палаты с инициативой применения к адвокату дисциплинарной ответственности, является закрытым и расширительному толкованию не подлежит (пп. 1, 4 ст.16 Кодекса этики).

Дисциплинарное производство состоит из стадий разбирательства в квалификационной комиссии адвокатской палаты субъекта РФ и разбирательства в совете адвокатской палаты субъекта РФ. Разбирательство во всех случаях осуществляется в закрытом заседании. По результатам разбирательства квалификационная комиссия вправе вынести заключение о наличии в действиях (бездействии) адвоката нарушения норм профессиональной этики, неисполнении своих обязанностей перед доверителем, либо о необходимости прекращения дисциплинарного производства по одному из предусмотренных оснований (п.8 ст. 19 Кодекса этики).

На основании заключения квалификационной комиссии Совет адвокатской палаты вправе принять по дисциплинарному производству следующие решения:

- о наличии в действиях (бездействии) адвоката нарушения норм профессиональной этики, о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязанностей перед доверителем или

адвокатской палатой и о применении к адвокату мер дисциплинарной ответственности;

- о прекращении дисциплинарного производства вследствие отсутствия в действиях адвоката нарушения норм профессиональной этики, состоявшегося ранее решения по тому же предмету и основанию с теми же участниками, в связи с примирением доверителя и адвоката, вследствие истечения срока привлечения к дисциплинарной ответственности, малозначительности проступка;
- о направлении дисциплинарного производства квалификационной комиссии для нового разбирательства вследствие существенного нарушения процедуры, допущенного комиссией при разбирательстве(п.1 ст. 21 Кодекса).

При всей важности и необходимости такого внутрикорпоративного дисциплинарного механизма нельзя не отметить, что он **является**, прежде всего, **механизмом последующего контроля**, направленным на выявление наиболее грубых нарушений, привлечение виновных адвокатов к ответственности за их допущение и пресечение подобных и иных нарушений в будущем путем, например, прекращения статуса недобросовестного адвоката.

Очевидно, что **предотвратить оказание адвокатами некачественной помощи такой механизм не в состоянии** и что в поле зрения адвокатских палат попадают лишь некоторые и наиболее грубые нарушения, так как далеко не каждый получивший некачественную помощь граждан сочтет нужным обращаться в адвокатскую палату, если вообще знает о такой возможности.

Среди альтернативных (пусть и с ограничениями) способов, направленных, прежде всего, на предотвращение ненадлежащего исполнения адвокатами своих обязанностей, можно назвать, во-первых, эффективную систему повышения квалификации, в том числе в области профессиональной этики⁴⁸, а во-вторых, организационные механизмы, обеспечивающие работу адвокатов в постоянном тесном контакте с руководителями адвокатских образований и более опытными коллегами.

Создание подобных механизмов в «традиционных» адвокатских конторах⁴⁹ представляется затруднительным в силу их организационной специфики. Такой подход более свойствен таким организациям, как адвокатские бюро или «юридические фирмы». Мировой опыт показывает, что именно такие организации, например, службы «государственных защитников», работающие, в некотором (неюридическом) смысле, по принципу коллективной ответственности, способны обеспечить более высокий уровень работы каждого из адвокатов⁵⁰.

Качество реально оказываемой помощи с трудом поддается объективной оценке. Можно, пожалуй, выделить четыре основных способа получения относительно достоверной, хотя неизбежно неполной, информации о

⁴⁸ Это, к сожалению, довольно редко практикуется адвокатскими палатами в последнее время.

⁴⁹ Бывших юридических консультациях, которые в настоящее время и взяли на себя львиную долю работы по назначению.

⁵⁰ См., напр.: Реформа системы юридической помощи в Литве // Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи... С. 709.

положении дел в области качества юридической помощи, в том числе и оказываемой по назначению органов следствия, дознания и судов:

- **анализ дисциплинарной практики адвокатских палат;**
- **анализ мнений** представителей основных институтов, задействованных в системе оказания юридической помощи по назначению: **адвокатов, судей, работников органов дознания и следствия;**
- **анализ мнений получателей юридической помощи**, в данном случае – осужденных;
- **мониторинг деятельности адвокатов**, оказывающих юридическую помощь по назначению.

Выше уже отмечалось, что одним из оснований возбуждения дисциплинарного производства является представление, внесенное в совет адвокатской палаты субъекта Российской Федерации территориальным органом юстиции. Данная норма Кодекса этики основывается на положении пункта 5 статьи 17 Закона об адвокатуре, которой предусмотрено, что территориальный орган юстиции, располагающий сведениями об обстоятельствах, являющихся основаниями для прекращения статуса адвоката, направляет представление о прекращении статуса адвоката в адвокатскую палату. В случае, если совет адвокатской палаты в месячный срок со дня поступления соответствующего представления не принял решение о прекращении статуса адвоката в отношении данного адвоката, территориальный орган юстиции вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении статуса адвоката. Таким образом, территориальные органы юстиции законодательно наделены контрольными функциями в вышеназванных случаях. Министерством юстиции обобщается информация о деятельности территориальных органов юстиции в данной сфере.

Интересно познакомить читателя с **содержанием информационного письма Министерства юстиции о неправомерных действиях адвокатов в судебных заседаниях, неявках адвокатов в судебные заседания без уважительных причин** в 2003 году. В нем отмечается, что на территории Российской Федерации стали системой случаи срыва адвокатами судебных заседаний путем неявки по неуважительной причине либо совершения неправомерных действий. Неправомерные действия адвокатов выражаются не только в отказе являться в судебное заседание по назначению, но и в:

- фальсификации документов уголовного дела (Республика Марий Эл),
- представлении в суд фальсифицированных документов (Нижегородская область),
- некорректном поведении в ходе судебного заседания (Самарская область),
- представлении интересов противоположной стороны по делу (Нижегородская область),
- отказе заведующим юридической консультацией обеспечить адвокатов ордерами на ведение дела в суде (Чеченская Республика).

В 2003 году в территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации и адвокатские палаты субъектов Российской Федерации поступило 887 обращений на неправомерные действия адвокатов ходе судебных заседаний и на

срывы судебных заседаний, в том числе: 286 – в Дальневосточном федеральном округе, 183 – в Приволжском федеральном округе, 50 – в Северо-Западном федеральном округе, 126 – в Сибирском федеральном округе, 114 – в Уральском федеральном округе, 128 – в Южном федеральном округе.

Наибольшее количество сообщений о неправомерных действиях адвокатов в ходе судебных заседания поступило в адвокатские палаты Краснодарского края (28), Волгоградской (39), Пермской (61), Самарской (32), Ростовской (28), Челябинской (45) областей и Ханты-Мансийского автономного округа (48).

Обращения, поступившие непосредственно в территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации, были тщательно изучены. По итогам их рассмотрения территориальные органы Минюста России направляли представления о прекращении статуса адвоката в адвокатские палаты Республик Алтай (3), Тыва (1), Хакасия (3), Приморского края (1), Курганской (1), Оренбургской (1), Пензенской (1), Самарской (1), Сахалинская (1), Тюменской (1) областей. В случаях, когда поступившие в территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации обращения на действия адвокатов не имели достаточных для прекращения статуса адвоката оснований, территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации направляли такие обращения в квалификационные комиссии при адвокатских палатах субъектов Российской Федерации для проведения соответствующих проверок.

Квалификационными комиссиями при адвокатских палатах субъектов РФ каждое обращение было рассмотрено. По итогам рассмотрения абсолютное большинство обращений признано необоснованными в связи с наличием уважительных причин неявки адвокатов в судебное заседание: письменным заявлением обвиняемого об отказе от юридической помощи, несвоевременным извещением адвоката о дате и времени проведения судебного заседания, болезнью адвоката, отсутствием извещения о слушании дела, участием в другом судебном заседании.

По иным обращениям квалификационные комиссии возбуждали дисциплинарные производства, по итогам которых были приняты решения о привлечении адвокатов к дисциплинарной ответственности в виде замечания, предупреждения, выговора, либо о необходимости указать адвокату на недопущение случаев неявки в судебное заседание по неуважительным причинам и своевременном предупреждении суда о неявке по уважительной причине.

Также по итогам рассмотрения прекращен статус 5 адвокатов Приволжского федерального округа, 2 – Красноярского края, нескольких адвокатов Ставропольского края, 1 – Иркутской области, 1 – Курганской области и 2 – Тюменской области.

В УПК РФ ранее содержался коллизионный момент, когда неоправданная широта формулировки статьи 111 позволяла представителям стороны обвинения накладывать денежное взыскание на защитников, допуская, по их мнению, грубые нарушения процессуального законодательства. Так, по сведениям Г.М. Резника, «известно по меньшей мере два случая — в Москве и Санкт-Петербурге — наложения судом денежного взыскания на адвоката-защитника по протоколу, составленному следователем, о неисполнении им процессуальных обязанностей (правда, оба постановления районных судей отменены в кассационной инстанции). В первом нарушении процессуальной обязанности был сочтен отказ адвоката

участвовать в предъявлении обвинения, которое следователь неожиданно решил провести взамен другого, ранее согласованного процессуального действия. Во втором, согласно протоколу следователя и постановлению судьи, нарушение выразилось в несоблюдении адвокатом составленного следователем графика ознакомления с материалами дела». Однако законодатель внял доводам о том, что «с момента принятия поручения на защиту адвокат несет обязанности перед единственным участником уголовного судопроизводства — своим подзащитным, ибо приглашается или назначается для оказания юридической помощи именно ему, а не органу предварительного расследования или суду»⁵¹ и Федеральным законом от 4 июля 2003 года норма статьи 111 УПК была исправлена таким образом, что исключила толкование о возможности применения к защитнику мер процессуального принуждения.

Как видим, поводом для направления территориальными органами юстиции представлений в адвокатские палаты обычно становятся нарушения, связанные с отношениями между адвокатами и судами, а также другими органами государственной власти – а отнюдь не с отношениями между адвокатами и их доверителями. К сожалению, **статистическим анализом** такого рода **жалоб** и принятых по ним решений **на общенациональном уровне** или хотя бы обеспечением широкого доступа к таким материалам (например, посредством опубликования в Интернете) **не занимается сейчас никто** (во всяком случае, нам такие материалы оказались недоступны). По нашему мнению, такую функцию было бы естественно взять на себя Федеральной палате адвокатов, которая, судя по всему, уже начинает этим заниматься⁵². Некоторые адвокатские палаты начали заниматься таким анализом по собственной инициативе⁵³. Поэтому нам была доступна лишь весьма небольшая часть информации, в основном почерпнутая из двух указанных источников.

Изложим кратко **содержание двух очень показательных и, вероятно, достаточно типичных жалоб, рассмотренных советами адвокатских палат и имеющих отношение к рассматриваемой проблеме:**

- С. была осуждена к 5,5 годам лишения свободы. Адвокат Н., осуществлявший ее защиту в порядке ст. 51 УПК РФ, не считал себя обязанным являться на оглашение приговора судом и не подал кассационную жалобу, несмотря на просьбу осужденной и на то, что суд не разделил его позицию в приговоре. Дело было рассмотрено кассационной инстанцией по жалобе адвоката другого обвиняемого и направлено на новое рассмотрение. Статус адвоката прекращен

⁵¹ Резник Г. М. Почему на адвоката-защитника нельзя налагать денежное взыскание?// Российская юстиция. №8. 2003.

⁵² См.: Информационное письмо Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. № 4 (1). 2004.

⁵³ В этом отношении хотелось бы особенно отметить усилия Палаты адвокатов Самарской области, выпустившей два очень информативных выпуска своего «Вестника», а также недавнюю инициативу Адвокатской палаты г. Москвы, начавшей размещать свою дисциплинарную практику на собственном веб-сайте: <http://www.advokatymoscow.ru/apm>

(нарушения: п. 1 ч. 1 ст. 7; п. 6 ч. 4 ст. 6; п. 6 ч. 1 ст. 17 Закона об адвокатуре; п. 8 ст. 10; п. 2 ч. 1 ст. 9; ч. 4 ст. 13 Кодекса этики)⁵⁴;

- Адвокат Т. принял на себя защиту в порядке ст. 51 УПК РФ задержанного, находясь в помещении ОВД по другому делу. По результатам беседы ему стало ясно, что его подзащитный является психически больным человеком. Кроме того, у подзащитного была сломана челюсть. Адвокат не ходатайствовал о назначении психиатрической и медицинской экспертиз. «Его участие на предварительном следствии свелось к участию в допросах Д. в качестве подозреваемого и в качестве обвиняемого, участию в судебном заседании при решении вопроса об аресте, ознакомлению с делом при выполнении требований ст. 217 УПК РФ. Никаких ходатайств по делу не заявлял, вообще считал, что должен был оказывать Д. лишь консультативную помощь». Статус адвоката прекращен (нарушения п. 1, ч. 1, ст. 7 Закона об адвокатуре и п. 1 ст. 8 Кодекса этики)⁵⁵.

Распространенность подобных случаев ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей адвокатами по назначению косвенно подтверждается некоторыми документами адвокатских палат. Протицируем два таких документа:

- *«Квалификационная комиссия и Совет Палаты адвокатов Самарской области в связи с учащением поступающих в их адрес жалоб граждан, а также частных определений судей на неявку адвокатов в судебные заседания по уголовным судам считает необходимым довести до сведения адвокатов следующие разъяснения... Ставшие известными случаи неявки адвокатов в судебные заседания по уголовным делам, как правило, мотивируются отсутствием соглашения с доверителем на осуществление защиты подсудимых в судебных стадиях. Однако из... положений закона следует, что адвокат, заключивший соглашение с доверителем и принявший на себя в связи с этим защиту подозреваемого, обвиняемого, обязан осуществлять защиту в судебном разбирательстве независимо от заключения с ним дополнительного соглашения на защиту в суде⁵⁶...»⁵⁷.*
- *«В последнее время в Квалификационную комиссию при Палате адвокатов Самарской области стали поступать обращения адвокатов и иницируемые адвокатами обращения граждан... В обращениях сообщается о фактах сговора между адвокатами и следователями,*

⁵⁴ См.: Решение №16-07-1/СП Совета Палаты адвокатов Самарской области по дисциплинарному производству в отношении адвоката Н. // Вестник Палаты адвокатов Самарской области. Бюллетень №1. 2004. С. 135.

⁵⁵ См.: Решение Совета Адвокатской палаты г. Москвы № 37 от 12 августа 2004 г. «О дисциплинарном производстве в отношении адвоката ТОЛЧЕВА А. А. по представлению Вице-Президента Адвокатской палаты г. Москвы»
// <http://www.advokatymoscow.ru/apm/index.php?sec=3&sub=7&subsub=8>

⁵⁶ Хотя в процитированных разъяснениях речь идет о защите по соглашению, как мы видели выше, те же требования распространяются и на защиту по назначению.

⁵⁷ Разъяснения Совета ПАСО и Квалификационной комиссии // Вестник Палаты адвокатов Самарской области. Бюллетень №1. 2004. С. 87.

следствием которого является подписание адвокатами протоколов процессуальных действий, в которых они фактически не принимали участия... Сложившаяся местами практика персональных приглашений дознавателями, следователями конкретных адвокатов для участия в следственных действиях, а также практика участия адвокатов в процессуальных действиях вне установленной в адвокатском образовании очередности и без ведома его руководителя не соответствует установленному Советом Палаты порядку участия адвокатов в уголовном судопроизводстве...»⁵⁸.

Вряд ли кто-то из практиков станет утверждать, что указанные проблемы свойственны лишь Самарской области. Это подтверждается и данными опросов адвокатов, работников органов дознания и следствия, а также судей, проведенных Центром содействия правосудия при Фонде ИНДЕМ и Инициативой «Право общественных интересов», которые публикуются в Приложении 1 к настоящему докладу.

На общий вопрос о том, связаны ли качество и полнота оказываемой юридической помощи с тем, оказывает ли адвокат такую помощь по назначению или по соглашению, 21 из 35 адвокатов (60%) ответили «да» или «безусловно да», а ответ «нет» дали лишь 7 адвокатов (20%). На вопрос о том, обеспечивает ли существующая система контроля надлежащее качество работы адвокатов по назначению, 12 человек (35%) ответили «нет» или «такой системы не существует», а еще 6 человек (17%) – «не полностью». 10 работников следственных органов разделились в своем мнении о том, отличается ли активность адвокатов, работающих по соглашению и по назначению, поровну. Судьи склонялись к отрицательному ответу на аналогичный вопрос или говорили, что это «зависит от адвоката».

Адвокаты также отвечали на серию вопросов, направленных на выявление их оценки своей собственной работы при осуществлении защиты по назначению. Разумеется, человеку свойственна меньшая степень критичности при оценке собственной деятельности по сравнению с деятельностью других (даже при проведении опроса в условиях анонимности), поэтому такая оценка, скорее всего, окажется несколько завышенной (хотя, вероятно, и не на порядок), что заметно при сравнении ответов на эти вопросы с ответами на общий вопрос о связи между качеством юридической помощи и порядком ее оказания.

Так на вопрос: «Изучаете ли Вы при работе по назначению в суде материалы дела до начала рассмотрения дела?» 15 адвокатов (43%) ответили «всегда», а 18 (51%) – «обычно». 10 адвокатов (29%), по их словам, всегда (или всегда в случае необходимости) заявляют письменные ходатайства, а 16 адвокатов (46%) делают это обычно. 12 адвокатов (34%) всегда и 16 адвокатов (46%) обычно встречаются с подзащитным при работе по назначению в суде до начала рассмотрения дела. Правда, следует пояснить, что в случае содержания обвиняемого под стражей речь идет об очень краткой встрече непосредственно в зале судебных заседаний. Очень немногие адвокаты сообщили, что несколько раз посещали подзащитного в следственном изоляторе. Более того, многие адвокаты сочли нужным заметить, что в последнее время, во всяком случае в Москве, их

⁵⁸ Там же. С. 89-90.

практически лишили возможности хотя бы такой краткой встречи, запретив по неизвестным причинам краткие свидания в конвойном помещении.

Наконец, около половины всех опрошенных адвокатов сообщили, что в их практике бывали случаи «неформального» обращения правоохранительных органов (вообще минуя адвокатское образование или с оформлением участия «задним числом»).

Из 10 опрошенных работников следственных органов только один дознаватель сообщил, что может пригласить лишь адвоката, внесенного в график дежурств закрепленного за его участком адвокатского образования, а не любого адвоката. На вопрос: «Известны ли Вам все адвокатские образования, действующие на подведомственной территории?» трое опрошенных ответили, что вообще приглашают только знакомых адвокатов.

Лишь трое из десяти опрошенных судей сообщили, что стараются во всех случаях приглашать адвоката, осуществлявшего защиту на следствии. Правда, все 10 указали, что делают это «в принципе». Семеро полагают, что вероятность для подсудимого получения благоприятного судебного решения выше или значительно выше в случае, если его продолжает защищать адвокат, участвовавший в досудебном производстве.

Наконец, вопрос о том, насколько часто адвокаты по назначению обжалуют приговоры в отношении своих подзащитных в кассационном порядке, требует дальнейшего изучения, так как формулировка соответствующего вопроса в опросном листе оказалась неудачной, и сколько-нибудь достоверный вывод на ее основании сделать сложно. Предварительно можно сказать, что большинство адвокатов подают кассационные жалобы, если этого желает подзащитный, однако очевидно, что на мнение подзащитного о перспективности обжалования оказывает большое влияние оценка адвоката.

Адвокатов, работников следственных органов и судей просили также в свободной форме высказаться о любых других проблемах в области предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам, а также о том, как, по их мнению, можно было бы усовершенствовать эту систему.

С ответами можно ознакомиться в Приложении 1 к настоящему докладу, но среди наиболее часто встречающихся (из неупомянутых ранее) можно выделить следующие.

Ответы адвокатов:

- несвоевременное извещение о назначении, часто лишаящее адвоката возможности реально ознакомиться с делом;
- запреты на свидания с подзащитным в конвойном помещении и препятствия в допуске адвокатов в следственные изоляторы;
- запрет на вынос материалов дел из канцелярии суда и отсутствие возможностей для их ксерокопирования;
- «карманные» адвокаты;
- высокая арендная плата за рабочие помещения;
- **налогообложение.**

Среди мер, которые, по их мнению, могли бы привести к улучшению процедуры оказания юридической помощи по назначению, адвокаты называли:

- **повышение оплаты и/или предоставление льгот или социальных гарантий** (23, или 66%);
- создание специализированных организаций (социальных служб, муниципальной адвокатуры, групп молодых адвокатов и т.д.), которые возьмут на себя осуществление защиты по назначению) (6, или 17%);
- повышение контроля за качеством (обычно увязываемое с повышением оплаты), в том числе путем проведения органами адвокатского сообщества выборочных проверок материалов уголовных дел (4, или 11%).

Ответы судей:

- незаинтересованность/пассивность адвокатов по назначению;
- недисциплинированность адвокатов по назначению, частые неявки.

Среди мер, которые, по их мнению, могли бы привести к улучшению процедуры оказания юридической помощи по назначению, судьи называли:

- материальное стимулирование адвокатов по назначению (4 из 10);
- создание новых организаций (государственных консультаций, юридических клиник и т.д.) или использование существующих (2 из 10);
- **координация между ведомствами** и/или контроль за деятельностью адвокатуры изнутри или со стороны общественности (2 из 10).

Работники следственных органов выражали озабоченность, прежде всего, сложностями при обеспечении участия адвокатов в выходные и праздничные дни и в ночное время, а в качестве возможных мер, направленных на совершенствование системы предоставления бесплатной юридической помощи, называли, прежде всего, **улучшение координации и связей с адвокатскими образованиями** и материальное стимулирование работы адвокатов по назначению.

Значительный, на наш взгляд, интерес, представляет **оценка деятельности адвокатов получателями юридической помощи по уголовным делам – их бывшими подзащитными**. Разумеется, такая оценка также носит в значительной степени субъективный характер. Однако при наличии относительно большой – хотя бы в чисто количественном отношении – выборки подобное исследование позволяет говорить об определенных тенденциях. В 2003 г. общественная правозащитная организация *Центр содействия международной защите* провела письменный опрос 114 осужденных, отбывающих наказание в нескольких колониях. 51% из них получили бесплатную юридическую помощь по назначению (остальные имели адвоката по соглашению)⁵⁹.

Среди наиболее интересных выводов исследования (основанных на ответах осужденных) хотелось бы остановиться на следующих:

- адвокат по назначению никогда не посещал подзащитного по собственной инициативе почти в 70% случаев (против 33% при наличии адвоката по соглашению);
- адвокат по назначению не поддерживал связь с родственниками в 87,7% случаев (против 44,2%);

⁵⁹ См.: Работа государственных и негосударственных адвокатов глазами осужденных. Центр содействия международной защите. 2003. Неопубл.

- адвокат по назначению не протестовал против «неправомерных действий следователя» в 82,5% случаев (против 48,8%);
- подзащитный менял показания по совету адвоката в 14% случаев (против 29,6%);
- адвокат по назначению советовал изменить «тактику поведения» в 24,6% случаев (против 50,9%);
- адвокат по назначению не делал выписки из материалов дела в 71,1% случаев (против 44,4%);
- адвокат по назначению направлял запросы в 10,5% случаев (против 37,3%); интересно, что результативность запросов была, по мнению осужденных, на порядок выше в первом случае («безрезультатно» - 1,8% против 15,7%);
- адвокат по назначению предлагал составлять жалобы (судя по всему, имеется в виду обжалование действий следователя) в 12,3% случаев (против 36,2%);
- адвокат по назначению не писал кассационную и надзорные жалобы в 84,2% случаев (против 42,6%);
- подзащитный остался недоволен работой адвоката по назначению в 87,7% случаев и частично доволен в 8,8% случаев (против 56,6% и 26,4% соответственно).
- полностью или частично доверяли адвокату по назначению 22,8% подзащитных (против 52,8%).

Среди данных мониторингов судебных процессов, в которых уделялось бы внимание, в том числе, работе адвокатов по назначению, в нашем распоряжении имеются лишь результаты обследований Басманного и Бутырского межмуниципальных судов, проведенных тем же Центром содействия международной защите⁶⁰. Несмотря на свойственные такого рода отчетам субъективные оценки, некоторые из наблюдений сотрудников Центра представляются нам заслуживающими воспроизведения в настоящем докладе, тем более что в них нередко буквально воспроизводится происходящее в зале судебных заседаний.

Данные обследования Басманного межмуниципального суда:

«...В зале в это время, кроме наблюдателей, находился адвокат, подсудимый и секретарь. Защитник подсудимого – адвокат К. (назначен по ст. 51 УПК РФ) – видимо, впервые увидел своего подзащитного. Между ним и С. состоялся следующий диалог (приводится дословно).

Адвокат: - Ты что ли С.?

С.: – Я. А вы мой адвокат?

Адвокат: - Ну, я. Скажи мне, ты свою вину-то признаешь? Тебе все подкинули, что ли? Или как?

⁶⁰ См.: Результаты обследования Басманного межмуниципального суда вошли также в изд.: Басманное правосудие. Уроки самообороны: пособие для адвокатов. М.: [2004] // <http://www.ip-centre.ru/cgi/razdel.cgi?idrazd=39>

С.: – Или как. Не признаю вину.

Адвокат: – Ты все реализовал, что у тебя было, деньги куда дел?

С.: – Да не видел я никаких денег.

Адвокат: – А у тебя судимость уже есть?

С.: – Да, есть. В марте был осужден. Мне героин подкинули. Дали 1 год и 6 месяцев условно с испытательным сроком в два года.

Адвокат: – Ну ладно, расскажи, как все было.

С. кратко излагает суть дела. При этом в зале помимо наблюдателей находится секретарь, мать подсудимого, периодически из кабинета судьи выходит государственный обвинитель, садится недалеко от адвоката, потом снова уходит. На данном заседании у адвоката с подзащитным первая встреча, позиция у них не согласована, и с делом защитник не знаком. После того, как С. очень коротко, в 2-3 фразах изложил суть дела, от адвоката последовали следующие вопросы подзащитному: «Я не понял, а чего это ты там шлялся и вообще ты что, не знал, что у тебя судимость не погашена? И, вообще, я не врубаюсь, из-за чего тебе кто-то должен?».

...Далее председательствующий объявил, что в суд вызывались и не явились 5 свидетелей по неизвестным суду причинам, и задал вопрос о возможности рассмотрения данного дела в отсутствие не явившихся лиц, огласить их показания в ходе судебного следствия. Государственный обвинитель и адвокат очень энергично кивнули и в один голос ответили, что согласны на рассмотрение в отсутствие не явившихся свидетелей. Однако на вопрос председательствующего подсудимый ответил, что не согласен с показаниями по делу свидетелей и настаивает на их вызове в суд и допросе. Председательствующий по делу согласился с доводами подсудимого и постановил судебное разбирательство отложить..., свидетелей повторно вызвать в суд. ...Председательствующий покинул зал суда, ушли государственный обвинитель и подсудимый. Адвокат подошел к секретарю и спросил: «А почему это он (С.) у вас не под стражей? У него же ни паспорта, ни регистрации».

...[Назначенным] адвокатом подсудимого свидетелю не было задано ни одного вопроса. Во время допроса прокурора адвокат не возражал против заданных наводящих вопросов и фактически частично оглашения показаний свидетеля.

Кроме того, оставался непонятным вопрос о необходимости оглашения показаний свидетеля, после того, как прокурор их уже озвучила. При решении вопроса об оглашении показаний свидетеля подсудимый не возражал, а адвокат оставил решение этого вопроса на усмотрение суда.

...Оглашается состав суда. Обвинение было представлено прокурором С., защита – [назначенным судом] адвокатом К. Следует отметить, что адвокат, с которым у подсудимого было заключено соглашение на представление его интересов, не мог участвовать в данном судебном

разбирательстве. Наблюдателю было непонятно, почему этого адвоката заменил адвокат К.

...В ходе последующего разбирательства дела [назначенный] адвокат Б. несколько раз обращалась к подзащитному С. с вопросом, в какой части он признает вину, добавляя при этом, что суд признает раскаяние. В конечном итоге подсудимый С. произнес фразу, произнесение которой так настойчиво добивалась от него услышать адвокат Б.: «Да, я раскаиваюсь в содеянном»⁶¹.

Процитируем также один из выводов наблюдателей:

«Подготовка адвокатов к процессу заметно отличается в зависимости от того, адвокат назначен в соответствии со ст.51 УПК РФ, или между адвокатом и подсудимым заключено соглашение. В последнем случае адвокат, как правило, добросовестно исполняет свои обязанности по предоставлению квалифицированной юридической помощи. В случае назначения адвоката в соответствии со ст. 51 некоторые из адвокатов позволяют себе не знакомиться с материалами дела и своими подзащитными заранее и видят их впервые в зале суда. Так, адвокат К. участвовал 13 октября в пяти процессах у судьи Р. и в одном процессе у судьи Т. Адвокат не был готов ко всем из перечисленных процессов, так, перед процессом под председательством судьи Т. адвокат впервые видел своего подзащитного и обсуждал с ним позицию по делу, а во время процесса был согласен на рассмотрение дела в отсутствие всех свидетелей, что говорит об отсутствии квалифицированной юридической помощи в данном случае»⁶².

Данные обследования Бутырского межмуниципального суда:

«В зале судебного заседания находились адвокаты подсудимых. Из разговора одной из адвокатов с подсудимым Н. стало ясно, что адвокат была ему назначена государством, она впервые видит своего подзащитного, которому задала ряд стандартных вопросов: «Вину признаете?», «На особый порядок согласны?», «Знаете, что это такое?». После этого адвокат вошла в совещательную комнату судьи, а по возвращению оттуда, не обсуждая позицию защиты с подсудимым, занялась своими делами. В зале судебного заседания находилась еще одна женщина. Только в конце судебного заседания наблюдателю стало ясно, что данная женщина является адвокатом по назначению подсудимого Е. До момента судебных прений адвокат не произнесла ни одного слова, а в ходе судебных прений сказала лишь, что согласна с наказанием, предложенным прокурором»⁶³.

⁶¹ Сводный ответ об обследовании Басманного межмуниципального суда. Октябрь 2003 года // <http://www.ip-centre.ru/cgi/showdoc.cgi?id=83&idrazd=39>

⁶² Там же.

⁶³ Сводный ответ об обследовании Бутырского межмуниципального суда. 2004 // <http://www.ip-centre.ru/cgi/showdoc.cgi?id=106&idrazd=39>

Отметим, что далеко не все фигурирующие в отчетах Центра содействия международной защите адвокаты, осуществляющие защиту по назначению, относились к исполнению своих профессиональных обязанностей подобным образом, однако мы сочли необходимым воспроизвести наиболее яркие фрагменты.

Полагаем, что приведенные эмпирические данные различного происхождения, несмотря на свою субъективность и отрывочность, позволяют составить определенное представление о реальном качестве юридической помощи, предоставляемой адвокатами по назначению. Представляется, что применение подобных исследовательских методик с использованием более научно обоснованного подхода позволит более достоверно оценить ситуацию.

1.5.3. Проблема частой сменяемости адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь по уголовному делу

Большинство проблем, возникающих на сегодняшний день в данной области, так или иначе, обсуждались выше. Тем не менее, хотелось бы подчеркнуть, что, пожалуй, самая серьезная **системная проблема состоит в частой сменяемости адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь по назначению, и, в результате, в деятельности так называемых «карманных» адвокатов** (часто бывших коллег работников следственных органов), под видом защиты сотрудничающих со следствием и по сути дела «легализующих» любые, в том числе незаконные, процессуальные действия и документы.

Вопреки требованиям законодательства и этическим нормам адвокатской профессии⁶⁴, довольно часто встречается ситуация, когда назначенный на стадии следствия адвокат не считает себя обязанным представлять интересы доверителя в суде. Более того, **нередко при проведении различных следственных действий в отношении одного и того же подозреваемого или обвиняемого участвуют разные адвокаты**⁶⁵. Несмотря на то, что в последнее время эта ситуация, судя по всему, начала меняться в лучшую сторону, она продолжает иметь место. В первую очередь это связано с тем, что институциональные особенности существующей системы не позволяют эффективно обеспечить участие одного и того же назначенного в самом начале предварительного следствия защитника на всех стадиях производства по делу.

Многие судьи и некоторые руководители адвокатских образований, понимая серьезность данной проблемы, предпринимают усилия к тому, чтобы обеспечить соблюдение принципа так называемой «вертикальной защиты». Но в большинстве

⁶⁴ «Адвокат, принявший в порядке назначения или по соглашению поручение на защиту по уголовному делу, не вправе отказаться от защиты и должен выполнять обязанности защитника до стадии подготовки и подачи кассационной жалобы на приговор суда по делу его подзащитного. Адвокат, принявший поручение на защиту в стадии предварительного следствия в порядке назначения или по соглашению, не вправе отказаться без уважительных причин от защиты в суде первой инстанции» // Кодекс профессиональной этики адвоката. Принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 года // Библиотечка «Российской газеты». № 4. 2003. Описанный принцип получил на практике название «вертикальной защиты».

⁶⁵ Даже если в материалах дела и присутствует отказ подозреваемого или обвиняемого от помощи предыдущего адвоката, часто такой отказ представляет собой чистую формальность.

случаев это их личная инициатива. Чаще же следователь или судья просто направляет запрос в адвокатское образование, и в очередном следственном действии принимает участие тот адвокат, который оказался на этот момент свободен или несет в этот день дежурство согласно утвержденному графику.

Соблюдение этого принципа имеет огромное значение с точки зрения обеспечения качественной защиты по назначению, но как воплотить его в жизнь в рамках существующей системы, остается неясным. С одной стороны, защитник в таком случае вынужден проявлять большую активность в досудебном производстве, осознавая, что он готовит базу для своей деятельности в суде. С другой стороны, иного механизма, кроме финансового, способного удержать защитника в деле, просто нет. Он всегда сможет найти благовидный повод для отказа от услуг. Причем методов воздействия на защитника, недобросовестно исполняющего свои обязанности, практически нет.

Из 35 опрошенных адвокатов на вопрос «Если Вы привлечены в качестве защитника по назначению при производстве определенного следственного действия, осуществляете ли Вы защиту данного подозреваемого/обвиняемого и в дальнейшем?» 9 человек (25%) ответили «всегда» (некоторые при этом подчеркнули, что такова политика их адвокатского образования), 14 (40%) – «обычно», 9 (25%) – «иногда» или «редко», и 1 человек – «никогда». Приблизительно такие же ответы были получены на вопрос «Если Вы осуществляете защиту по назначению на стадии предварительного следствия, представляете ли Вы интересы клиента в суде?» Таким образом, более четверти назначаемых на стадии предварительного следствия адвокатов в большинстве случаев участвуют лишь в определенном следственном действии, не осуществляя защиту на протяжении всего следствия и тем более в суде. При этом 25 из 35 опрошенных адвокатов (более 70%) указали, что в их практике бывают случаи, когда при их вступлении в дело выясняется, что у подзащитного уже был защитник по назначению, от которого он не отказался. Представляется, что этот показатель более достоверно отражает реальное положение дел. Впрочем, все 10 опрошенных судей указали, что стараются приглашать адвокатов, защищавших подсудимого на следствии, если тот не отказался от его помощи⁶⁶.

1.5.4. Ответственность адвоката перед клиентом, получающим бесплатную юридическую помощь по уголовному делу

Положение с возможностью подзащитного воздействовать на качество оказываемых ему услуг вызывает ряд вопросов. Как известно, в Законе об адвокатуре предусмотрены **два вида ответственности защитника – материальная и дисциплинарная**. О материальной ответственности говорят статья 19 и пункт 6 части 1 статьи 7, предусматривающие **обязанность адвоката страховать риск своей профессиональной имущественной ответственности**. Правда, этот пункт вступит в силу только 1 января 2007 года. На настоящий момент такое страхование является для адвокатов делом сугубо добровольным. Не

⁶⁶ Из формулировки вопроса не вполне ясно, как часто им это удается.

так давно отечественные страховые компании начали получать лицензии на новый вид страхования.

Так, получившая в ноябре 2003 года лицензию департамента страхового надзора Министерства финансов РФ страховая группа «Спасские Ворота» предлагает услугу страхования профессиональной ответственности. Однако примечательна формулировка объекта страхования: имущественные интересы Страхователя, связанные с его обязанностью возместить в порядке, установленном гражданским законодательством РФ, **материальный ущерб**, нанесенный третьим лицам (клиентам Страхователя) при осуществлении им профессиональной деятельности в соответствии с лицензией. Следует заметить, что норма статьи 19 Закона об адвокатуре под имущественной ответственностью подразумевает не только материальный ущерб, что соответствует и нормам статей 931, 935, 1064 и 1072 Гражданского кодекса РФ, распространяющих общие правила ответственности за причинение вреда на случаи страхового возмещения. Однако, согласно сложившейся на настоящий момент практике, имущественная ответственность адвоката возможна лишь в случаях причинения клиенту материального вреда, что практически исключено в случае осуществления защиты по назначению и вообще более актуально для представительства адвоката в арбитражном процессе.

Полагаем, что проблемы обеспечения надлежащего качества юридической помощи, оказываемой адвокатами по назначению, являются в этой сфере ключевыми для Российской Федерации (как и для многих других стран) и заслуживают самого внимательного изучения, поскольку, как отмечалось выше (в том числе со ссылкой на аргументацию Европейского суда по правам человека), само по себе назначение неимущему гражданину защитника отнюдь не равносильно реализации конституционного права этого гражданина на квалифицированную юридическую помощь⁶⁷.

⁶⁷ См. с. 18 настоящего доклада.

1.6. Финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи

1.6.1. Ставки оплаты труда защитника по назначению в уголовном деле

Как развитие конституционных положений и норм международных договоров следует рассматривать следующие нормы Закона об адвокатуре:

- адвокат обязан исполнять требования закона об обязательном участии адвоката в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, а также оказывать юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п.2 ч.1 ст.7);
- труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета. Расходы на эти цели учитываются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год в соответствующей целевой статье расходов (ч.8 ст. 25);
- размер вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, и порядок компенсации адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно, устанавливаются Правительством Российской Федерации (ч.9 ст.25);
- размер дополнительного вознаграждения, выплачиваемого за счет средств адвокатской палаты адвокату, участвующему в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, и порядок выплаты вознаграждения за оказание юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно устанавливаются ежегодно собранием (конференцией) адвокатов (ч.10 ст.25).

Как следует из текста Закона, **размер вознаграждения адвокату за оказание бесплатной юридической помощи определяется Правительством Российской Федерации, а размер дополнительных выплат – собранием (конференцией) адвокатов соответствующей палаты.** Следует заметить, что сравнительно недавно появились четкие нормативные критерии оплаты помощи по назначению. *Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1011 «Об оплате труда адвокатов за счет государства»*⁶⁸ содержало лишь расплывчатую норму о том, что размер оплаты труда за один день участия адвоката в рассмотрении дела определяется из расчета не менее одной четверти установленного в Российской Федерации минимального размера оплаты труда, а оплата труда адвокатов за время перерывов в судебных

⁶⁸ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 41. Ст. 3927.

заседаниях, если адвокат в это время не участвовал в рассмотрении других дел, производится в размере 50 процентов оплаты, предусмотренной за день участия в судебном процессе.

Первым документом, обозначившим **относительно четкие критерии оценки вознаграждения труда адвокатов по назначению**, стало *Постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 года № 400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда»*⁶⁹. Оно предусмотрело следующие критерии расчета выплат:

- оплата за один день участия защитника в деле по назначению составляет от одной четверти до одного минимального размера оплаты труда (МРОТ), предусмотренного для регулирования оплаты труда или определения размеров пособий по временной нетрудоспособности;
- при определении размера оплаты учитывается сложность уголовного дела (подсудность, число и тяжесть вменяемых преступлений, количество обвиняемых, объем материалов дела, транспортные расходы);
- в районах, где предусмотрены надбавки за условия труда, необходимо учитывать их при расчете размера выплат.

Также рассматриваемое Постановление Правительства содержит нормы, регулирующие **процедуру оплаты**, которая производится по заявлению защитника на основании постановления (определения) органа дознания, следователя, прокурора или суда, которое направляется в соответствующую финансовую службу для перечисления средств на расчетный счет адвокатского формирования. В случае длительного участия в процессе постановление выносится ежемесячно.

Недостаточная четкость регламентации некоторых вопросов вызвала ряд замечаний со стороны адвокатского сообщества, что нашло отражение в *Письме Федеральной палаты адвокатов РФ от 6 августа 2003 года*⁷⁰. В нем, в частности, указывается: «Несмотря на принятие постановления Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 400 в отдельных регионах, по сообщениям из адвокатских палат, допускаются нарушения, выражающиеся в почасовой оплате труда адвокатов, участвующих в уголовном судопроизводстве в соответствии со ст.51 УПК РФ, тогда как Постановление предусматривает оплату труда адвоката за один день участия в размере не менее одной четверти минимального размера оплаты труда. Это означает, что время занятости адвоката исчисляется в днях, в которые адвокат был занят выполнением поручения, вне зависимости от длительности работы в течение дня, и оплата его труда за один день не может быть менее одной четверти МРОТ... Кроме того, под предлогом, что не предусмотрено выделение денежных средств, не оплачивается труд адвокатов, участвующих в уголовном судопроизводстве по назначению мировых судей⁷¹, хотя Федеральный закон

⁶⁹ СЗ РФ. 2003. N 28. Ст. 2925.

⁷⁰ Письмо № 65-08/03 Федеральной палаты адвокатов РФ от 6 августа 2003 года. Цит. по: Вестник Палаты адвокатов Самарской области. Бюллетень №1. 2004. С. 104.

⁷¹ Хочется надеяться, что эта ситуация изменится после принятия Федерального закона от 30.11.2004 № 143-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5, 6 и 14 Федерального закона "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (Российская газета. 7.12.2004. № 3648), прямо предусмотревшего, что Судебный департамент «финансирует возмещение издержек по

«Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 400 никаких изъятий на этот счет не содержат, и труд адвоката должен оплачиваться в полной мере...».

Результатом взаимодействия *Федеральной палаты адвокатов РФ, Министерства юстиции и Министерства финансов* в вопросах урегулирования возникших проблем стал *«Порядок расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, в зависимости от сложности уголовного дела»*⁷².

Согласно данному акту, время занятости адвоката исчисляется в днях, в которые адвокат был фактически занят выполнением поручения вне зависимости от длительности работы в течение дня.

С учетом степени сложности уголовного дела дознаватель, следователь, прокурор или суд устанавливают размер оплаты труда адвоката за один день участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве, руководствуясь следующими критериями, существующими на момент вынесения соответствующего постановления (определения):

Один минимальный размер оплаты труда – по уголовным делам:

- рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, а также судом с участием присяжных заседателей;
- отнесенным к подсудности Верховного Суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа и окружного (флотского) военного суда (статья 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Семьдесят пять процентов МРОТ – по уголовным делам:

- в отношении трех или более обвиняемых (подсудимых) лиц;
- в случае предъявления обвинения по трем или более инкриминируемым преступлениям;
- при объеме материалов уголовного дела более трех томов.

Пятьдесят процентов МРОТ – по уголовным делам:

- рассматриваемым в закрытых или выездных судебных заседаниях;
- в отношении несовершеннолетних;
- в отношении подозреваемых, обвиняемых (подсудимых), не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство;
- в отношении подозреваемых, обвиняемых (подсудимых), которые в силу физических или психических недостатков не могут самостоятельно осуществлять свое право на защиту.

Двадцать пять процентов МРОТ – по иным уголовным делам.

делам, рассматриваемым судами и мировыми судьями, которые относятся на счет федерального бюджета», а управления (отделы) Судебного департамента в субъектах Федерации финансируют «возмещение издержек по делам, рассматриваемым мировыми судьями, которые относятся на счет федерального бюджета».

⁷² Утвержден Приказом Министерства юстиции РФ и Министерства финансов РФ № 257/89 от 06.10.2003 года. См. Российская газета. № 211. 21.10.2003.

Размер оплаты труда адвоката по уголовным делам, указанным в пунктах 2-4 Порядка, может быть увеличен на двадцать пять процентов МРОТ на основании мотивированного постановления (определения) органа дознания, органа предварительного следствия, прокурора или суда с учетом степени тяжести вменяемого преступления, количества подозреваемых, обвиняемых (подсудимых), объема материалов дела, необходимости выезда адвоката в процессе ведения дела в другой населенный пункт и совершения преступления отдельными категориями граждан (гл. 52 УПК РФ).

Важно отметить, что **подавляющее большинство адвокатов, опрошенных исследователями, полагают, что вышеназванные ставки оплаты юридической помощи по назначению не являются достаточным стимулом активной деятельности адвоката при оказании защиты по назначению.** Более того, о том же говорили судьи и следователи.

1.6.2. Проблемы выплаты вознаграждения адвокатам по назначению в уголовных делах

Что касается **реального состояния дел с выплатой вознаграждений адвокатам за осуществление защиты по назначению**, то на настоящий момент нам доступна лишь статистика 2002 года⁷³. Согласно ей, в 2002 году по назначению органов следствия и суда выполнено 1.080.181 поручение или 60,5% от общего объема работы по уголовным делам. Сумма, подлежащая выплате за участие в делах по назначению на основании постановлений (определений), вынесенных за отчетный период, составила 289.397.573 рубля, сумма, полученная за участие в делах по назначению, – 210.896.566 рублей, что составило примерно 72% от суммы, подлежащей выплате и в среднем 195 рублей за каждое поручение соответственно. Следует учитывать, что 195 рублей за поручение – это далеко не во всех случаях 195 рублей за день. Почти тридцатипроцентная разница между суммой, подлежащей выплате, и суммой, выплаченной фактически, наглядно свидетельствует, что не все случаи участия защитника по назначению оплачиваются, а значит, такая работа теряет для защитников материальный стимул.

Одна из мер воздействия на государственные органы, задерживающие платежи адвокатам, предлагается в п. 4.10 Решения Совета Адвокатской палаты Московской области № 4 от 11.12.02, утвердившего *«Порядок оказания юридической помощи бесплатно и участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда»*. В нем говорится, что «в случае систематической (более трех раз) неоплаты счетов за оказанную юридическую помощь со стороны одного и того же государственного органа адвокат вправе потребовать предоплату своей работы. В этом случае одновременно с направлением Соглашения об оказании юридической помощи в соответствующий орган направляется финансовый счет, после оплаты которого адвокат приступает к выполнению функций защитника». Аналогичная норма содержится в

⁷³ См.: Работа коллегий адвокатов Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. №6. 2003. С. 76.

соответствующих актах, принятых Советом Адвокатской палаты Республики Мордовия⁷⁴ (пункт 4.10), Советом Адвокатской палаты Саратовской области⁷⁵ (пункт 4.10). Более того, в названных актах адвокатских палат, например Ростовской области⁷⁶, Кабардино-Балкарской Республики⁷⁷, устанавливается, что в случае систематической и длительной неоплаты счетов за оказанную юридическую помощь со стороны одного и того же государственного органа руководитель адвокатского образования вправе приостановить выполнение постановлений вышеуказанных госорганов о назначении защитников в порядке ст. 50, 51 УПК РФ до погашения задолженности, уведомив заранее (не менее чем за 10 дней) соответствующий государственный орган и совет адвокатской палаты субъекта РФ. Такое решение руководитель адвокатского образования вправе принять, основываясь на ст. 37 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой принудительный труд запрещен и каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Правомерность подобных норм вызывает большие сомнения.

Данные опросов адвокатов говорят о том, что, несмотря на все предпринимаемые усилия, своевременная оплата труда адвокатов по назначению даже в том объеме, который предусмотрен действующим законодательством, до сих пор остается значительной проблемой во всех регионах (включая Москву).

На вопрос о том, как регулярно на счет их адвокатского образования приходят средства за оказание юридической помощи по назначению, 6 опрошенных адвокатов (около 17%, причем все они – члены Адвокатской палаты г. Москвы) ответили «от некоторых органов приходят регулярно, хотя и с задержками», 7 (20%) – «редко» или «нерегулярно», а 12 (почти 35%) – «вообще не приходят». Трое адвокатов отметили, что ни один из соответствующих органов должным образом не соблюдает своих обязательств. Немногие адвокаты, сумевшие ответить на вопрос о реальном сроке поступления средств за оказанную помощь, называют сроки от 1 до 2 месяцев (половина ответивших) и даже 2 или более месяцев (также половина ответивших). При этом некоторые из опрошенных отмечали, что не имеют возможности отслеживать поступление этих средств в силу незначительности сумм, если вообще заполняют документы, необходимые для их получения. Среди органов, лучше всего соблюдающих свои обязанности по оплате

⁷⁴ Порядок оказания юридической помощи бесплатно и участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, утвержденный решением Совета Адвокатской палаты Республики Мордовия № 5 от 10 июля 2003 года.

⁷⁵ Порядок оказания юридической помощи бесплатно и участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, утвержденный решением Совета адвокатской палаты Саратовской области от 15.12.2002 года, на основании решения учредительной конференции от 22.11.2002 года.

⁷⁶ Порядок оказания юридической помощи бесплатно и участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, утвержденный решением Совета адвокатской палаты Ростовской области №1 от 8 января 2003 года.

⁷⁷ Решение о порядке оказания юридической помощи бесплатно, а также по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора и суда, выписка из протокола №2 заседания Совета адвокатской палаты Кабардино-Балкарской Республики от 6 февраля 2003 года.

труда защитников по назначению, лидируют суды общей юрисдикции и Государственный комитет РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а хуже всех эти обязательства соблюдают органы МВД и мировые судьи (за исключением Москвы, где ситуация с мировыми судьями в последнее время нормализовалась).

1.6.3. Порядок распределения бюджетных средств на оплату труда адвокатов по назначению в уголовных делах

Негативная ситуация с оплатой труда адвокатов по назначению во многом зависит от сложившегося порядка финансирования этой деятельности.

Статья 25 Закона об адвокатуре предусматривает, что труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета. Расходы на эти цели учитываются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год в соответствующей целевой статье расходов. Однако ни в *Федеральном законе «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2003 год»*⁷⁸, ни в *Федеральном законе «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2004 год»*⁷⁹, ни в проекте соответствующего закона на 2005 год такой целевой статьи нет. В федеральном бюджете предусмотрены расходы на оплату труда привлекаемых лиц, в которых учитываются расходы по оплате труда адвокатов.

Эти средства распределены по ведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. В соответствии с установленным порядком при формировании бюджета органы, являющиеся получателями и распорядителями бюджетных средств, готовят заявки на финансирование, в которых отражают постатейно все расходы, учитывая суммы расходов по данным статьям за прошлый период и основываясь на прогнозах трат.

Очевидно, что **названные органы без заинтересованности подходят к формированию статьи расходов на финансирование оплаты труда адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению** этих органов, поскольку, как правило, средств, заложенных в их бюджет, не хватает. Кроме того, вызывает опасение тот факт, что органы, привлекающие адвокатов по назначению, оплачивая их работу за счет «своих» средств, могут оказывать некоторое давление на адвокатов. Выше уже приводились цифры, характеризующие ситуацию с оплатой труда адвокатов по назначению. Например, раздел 3 *сводного отчета по Российской Федерации о работе коллегий адвокатов за 12 месяцев 2002 года «Сведения об участии адвокатов в уголовных делах по назначению органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда»* содержал следующие показатели:

⁷⁸ См.: СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. 1). Ст. 5132.

⁷⁹ См.: СЗ РФ. 2003. N 52 (часть I). Ст. 5038.

Участие адвокатов в уголовных делах по назначению	№ стр.	Количество дел по назначению	Сумма, подлежащая выплате за участие в делах по назначению на основании определений (постановлений), вынесенных за отчетный период (в рублях)	Сумма, полученная за отчетный период за участие в делах по назначению (в рублях)
Судов	1	606.203	189.392.429	155.782.283
Органов прокуратуры	2	68.465	20.476.968	11.444.795
Органов внутренних дел	3	363.570	73.589.088	40.478.838
Иных органов дознания и следствия	4	41.943	5.939.088	3.190.650
Всего	5	1.080.181	289.397.573	210.896.566

К сожалению, **только до 2002 года велась статистика**, которая хотя бы на самом общем уровне отражала работу коллегий адвокатов в Российской Федерации, в том числе работу адвокатов по назначению и финансирование этой работы. Статистические отчеты от коллегий адвокатов всех субъектов Российской Федерации предоставлялись Министерству юстиции Российской Федерации, которое раньше обладало контрольными функциями, а также являлось получателем и распорядителем бюджетных средств на оплату труда адвокатов по назначению. Данные о работе коллегий адвокатов обобщались и передавались в органы статистики, благодаря которым статистика была доступна для изучения. На основании статистических данных и формировались предложения в бюджет по финансированию, в том числе и работы адвокатов по назначению. Конечно, и раньше полностью труд адвокатов по назначению не оплачивался (это видно из приведенных цифр).

Но с совершенствованием законодательства об адвокатуре должен совершенствоваться и этот процесс, так как **без относительно достоверных данных о ситуации и существующих потребностях в области предоставления бесплатной юридической помощи невозможно не только формировать соответствующий бюджет, но и серьезно обсуждать необходимые структурные изменения**. Безусловно, Федеральной палате адвокатов необходимо добиваться, чтобы в федеральном бюджете была предусмотрена целевая статья расходов на оплату труда адвокатов по назначению. Предложения о сумме расходов на оказание юридической помощи по назначению должны исходить от Федеральной палаты адвокатов и рассчитываться на основе собираемых Палатой статистических данных. Очевидно, придется проработать вопрос о том, какие именно параметры будут полноценно характеризовать адвокатскую деятельность, в том числе и работу по назначению.

Кроме того, **получателем и распорядителем бюджетных средств должен быть один орган** – либо государственный, либо Федеральная палата адвокатов. Впрочем, мировой опыт показывает, что **оптимальным решением этого вопроса является создание исполнительной властью специального независимого органа** (совета или комиссии по бесплатной юридической помощи) на основе представительства различных связанных с оказанием этой помощи институтов:

самой исполнительной власти, адвокатуры, судебной власти, органов следствия и, возможно, общественности. Такой орган может выступать в качестве получателя государственного финансирования и его распределителя; координировать деятельность различных ведомств и организаций в области предоставления бесплатной юридической помощи (как по уголовным, так и по гражданским делам); собирать и анализировать статистическую информацию; вносить предложения по совершенствованию системы предоставления бесплатной юридической помощи и ее финансированию.⁸⁰

1.6.4. Общепринятые стандарты организации системы предоставления юридической помощи по назначению в уголовных делах

Говоря о борьбе адвокатских палат с неуплатой денежных средств за оказанные юридические услуги по назначению, мы упоминали об актах, принятых советами адвокатских палат субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок оказания юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуратуры или суда, и в иных случаях. Эти нормативные правовые акты составляют существенную часть правового регулирования отношений, связанных с оказанием юридической помощи по назначению.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 3 статьи 31 Закона об адвокатуре совет адвокатской палаты субъекта Федерации определяет порядок оказания юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуратуры или суда, и в иных случаях, а также доводит этот порядок до сведения указанных органов и адвокатов и контролирует исполнение его адвокатами. Согласно пункту 1 статьи 44 того же Закона, **все адвокатские палаты в 20-дневный срок со дня их регистрации обязаны были принять решения, связанные с вышеупомянутым порядком участия адвокатов в качестве защитников по назначению.**

Исследователям удалось собрать и проанализировать названные акты, принятые советами адвокатских палат в более чем трети субъектах Российской Федерации. Кроме того, следует отметить, что в отдельных субъектах, например в Ленинградской⁸¹ и Нижегородской⁸² областях, сохранен порядок оказания юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокуратуры или суда, существовавший в области до принятия Закона об адвокатуре. Во многих регионах данные акты находятся на

⁸⁰ Более подробно см.: Смит Р. Модели организации системы предоставления юридической помощи: сравнительный опыт. Маккуойд-Мейсон Д. Совет по юридической помощи и услуги по оказанию юридической помощи в Южной Африке // Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи... С. 451; с. 516.

⁸¹ См.: Письмо президента Адвокатской палаты Ленинградской области от 22.07.2004 № 207

⁸² Выписка из протокола № 2 заседания Совета Палаты адвокатов Нижегородской области от 25 ноября 2002 года

этапе разработки, согласования и утверждения, как, например, в Хабаровском крае⁸³.

Хочется отметить, что названные акты адвокатских палат субъектов Федерации во многом могут способствовать совершенствованию регулирования отношений в сфере оказания юридической помощи по назначению даже в рамках одной модели, которая на данный момент предусмотрена законодательством. Для этого **в данных актах должны быть отражены общепринятые в мировой практике принципы, универсальные стандарты, которые должны быть основой для конструирования, организации и координирования системы предоставления юридической помощи по назначению. К таким принципам относятся:**

- **независимость адвоката;**
- **соответствие числа адвокатов потребности в помощи по назначению;**
- **адекватность условий для встречи адвоката с клиентом;**
- **информированность всех заинтересованных сторон об установленном порядке назначения адвокатов для оказания помощи по назначению;**
- **информированность населения о праве на такую помощь и о том, где и как ее можно получить.**

К функциональным принципам (стандартам) оказания юридической помощи по назначению принято относить следующие:

- **умеренность нагрузки на адвоката;**
- **соответствие опыта адвоката сложности дела;**
- **«вертикальная защита»;**
- **оценка качества работы адвоката;**
- **паритет ресурсов (т.е. адвокаты, предоставляющие юридическую помощь по назначению, должны обеспечиваться равными с обвинением ресурсами для осуществления своей деятельности)⁸⁴.**

Проведенный анализ актов, принятых адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок оказания юридической помощи по назначению, показал, что ни один из них не содержит норм, отражающих основные принципы (стандарты) оказания юридической помощи по назначению. Как правило, все эти акты:

- повторяют нормы Закона об адвокатуре, касающиеся юридической помощи по назначению;
- содержат информацию о «закреплении» адвокатских образований за органами дознания, следствия, прокуратурой, судом и другими, расположенными в пределах одной территории;
- определяют лиц, ответственных за составление графиков дежурств адвокатов и соблюдение этих графиков;

⁸³ См.: Письмо начальника Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю от 20.07.2004 № 7 –12/9278

⁸⁴ Более подробно см.: Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи...; Организация предоставления бесплатной юридической помощи: принципы, модели и их адаптация в Российской Федерации. М.: Центр содействия правосудию. 2004.

- перечисляют документы, которые необходимо оформить представителям вышеназванных органов для приглашения адвоката, а также
- перечисляют документы, которые следует оформлять адвокатам для фиксации факта оказания юридической помощи по назначению и оплаты их работы.

Некоторые акты палат наделяют адвокатов определенными правами в случаях, если оплата их труда не производится или производится несвоевременно. Отдельные акты устанавливают дисциплинарную ответственность за неисполнение адвокатами графиков, утвержденных соответствующим советом адвокатской палаты. Неисполнение графика может выражаться как в отказе оказать юридическую помощь по назначению, так и в принятии к исполнению требований об оказании помощи по назначению в нарушение графика.

Обобщив все рассмотренные акты, можно сделать вывод, что на настоящий момент сложилась следующая **процедура назначения защитника**:

- руководители адвокатских образований судебного района по согласованию принимают график дежурства адвокатов, распределяя нагрузку пропорционально числу адвокатов в каждом образовании (как правило, квалификация или специализация адвокатов сказывается на их внесении/невнесении в график), и ежемесячно (иногда с другой периодичностью) направляют его руководству правоохранительных органов судебного района и судьям обслуживаемых судебных участков.
- должностное лицо соответствующего правоохранительного органа, посчитав необходимым предоставить помощь защитника по назначению, должно вынести об этом постановление, которое направляется в соответствующее адвокатское образование (дежурному адвокату). В реальности же указанные должностные лица часто ограничиваются телефонограммой или факсимильным сообщением, содержащими минимальную информацию, ограничивающуюся фамилией подозреваемого или обвиняемого, квалификацией преступления и временем явки адвоката.
- дежурный адвокат, связавшись по телефону с данным должностным лицом и выяснив у него подробные сведения, заполняет бланки соглашения об оказании юридической помощи, стороной которого выступает будущий подзащитный, и заявления на имя должностного лица об оплате, а также получает ордер, в котором в качестве основания осуществления защиты указывается ст. 51 УПК⁸⁵.
- явившийся по вызову дежурный адвокат получает от подзащитного подпись на соглашении об оказании юридической помощи, после чего передает ордер и по одному экземпляру соглашения и заявления вызвавшему его должностному лицу, только после этого приступает к оказанию защиты (правда, есть основания сомневаться, что именно такой порядок повсеместно соблюдается на практике).

На наш взгляд, Федеральной палате адвокатов **целесообразно обобщить опыт адвокатских палат субъектов Федерации**, которые приняли решения,

⁸⁵ Даже тогда, когда конкретный случай не подпадает ни под один из указанных в данной статье 7 пунктов.

устанавливающие порядок оказания юридической помощи по назначению, и, основываясь на общепризнанных принципах организации оказания бесплатной юридической помощи, подготовить типовой акт либо рекомендации по определению порядка оказания юридической помощи по назначению. Такой акт должен содержать универсальные для всех регионов нормы, а также предлагать варианты регулирования в различных ситуациях. Причем следует отметить, что нередко даже в одном регионе в его разных городах или районах складывается различная ситуация. Например, по словам Президента Палаты адвокатов Самарской области, в г. Самаре не так много работы для адвокатов по соглашению, поэтому желающих вести дела по назначению очень много. А во втором по величине городе в области, Тольятти – противоположная ситуация. Это промышленный город, население которого имеет относительно высокий уровень дохода и может во многих случаях оплачивать услуги адвокатов. Поэтому желающих среди адвокатов оказывать помощь по назначению не так много.

1.6.5. Проблема нехватки адвокатских образований для обеспечения предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам

Интересен тот факт, что **практически во всех регионах, а не только в отдаленных и имеющих малую плотность населения на огромных территориях, есть районы, в которых вовсе нет адвокатов.** Согласно статье 24 Закона об адвокатуре, 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.

Недавно внесенные в Закон об адвокатуре поправки⁸⁶ несколько детализировали порядок создания юридических консультаций (ранее закон лишь предусматривал, что «вопросы, связанные с порядком и условиями материально-технического обеспечения юридической консультации, выделением служебных и жилых помещений для адвокатов, направленных для работы в юридической консультации, а также с оказанием финансовой помощи адвокатской палате для содержания юридической консультации, регулируются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации»). В новой редакции закон требует, чтобы орган исполнительной власти субъекта Федерации в своем представлении о создании юридической консультации указывал необходимое число адвокатов, а также сведения «о материально-техническом и финансовом обеспечении» ее деятельности, в том числе о выделяемом для нее помещении, оборудовании и об «источниках финансирования и о размере средств, выделяемых на оплату труда адвокатов, направляемых для работы в юридической консультации. Совет адвокатской палаты принимает решение об учреждении

⁸⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. N 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Российская газета. 23.12.04. № 3661.

юридической консультации только после согласования этих условий с органом исполнительной власти. Затем совет палаты утверждает порядок направления адвокатов в юридическую консультацию и может предусмотреть выплату таким адвокатам дополнительного вознаграждения за счет палаты (пп. 3-5 ст. 24 Закона об адвокатуре в действующей редакции).

Несмотря на эти уточнения и на то, что во многих субъектах РФ приняты соответствующие решения органов государственной власти и адвокатских палат о создании, материальном обеспечении юридических консультаций, на практике это продолжает вызывать большие трудности, что отмечалось на недавнем семинаре, организованном АВА СЕЕЛІ на тему «Модели оказания бесплатной юридической помощи»⁸⁷.

Думается, что при создании юридических консультаций, которые могли бы стать прообразом «службы государственного защитника» (*public defender's office*), успешно применяемой во многих странах мира альтернативной модели предоставления бесплатной юридической помощи, потребуется методическая помощь Федеральной палаты адвокатов, которая могла бы организовать отдельное обсуждение этого вопроса с участием всех заинтересованных сторон и экспертов, в том числе международных.

1.6.6. Запрет на допуск в качестве защитника по уголовному делу лиц, не имеющих статуса адвоката

Наконец, хотелось бы остановиться на одном достаточно дискуссионном вопросе. Новый УПК РФ (в отличие от ранее действовавшего УПК РСФСР 1961 г.) в ч. 2 ст. 49 установил, **что в качестве защитника в уголовном процессе может выступать лишь адвокат, то есть лицо, приобретшее статус адвоката в соответствии с требованиями законодательства** (или, выражаясь более практичным языком, лицо, внесенное в реестр адвокатов соответствующего субъекта Федерации). Другие лица могут быть допущены – причем только на судебных стадиях – по ходатайству обвиняемого только *наряду* с адвокатом. Исключение составляет производство у мирового судьи, где они могут быть допущены вместо адвокатов.

Данный вопрос вызывал много споров при разработке и в процессе принятия УПК РФ. Адвокатское сообщество аргументировало необходимость участия в уголовном судопроизводстве в качестве защитников только адвокатов тем, что лишь адвокаты способны оказать действительно качественную юридическую помощь, так как обладают необходимой квалификацией и несут дисциплинарную ответственность за ненадлежащее выполнение своих профессиональных обязанностей. Некоторые эксперты, в том числе представители правозащитных и других общественных организаций, возражали, что помощь, оказываемая, например, не имеющим адвокатского статуса юристом специализированной общественной организации, во многих случаях может быть

⁸⁷ См.: Модели оказания бесплатной юридической помощи. Материалы семинара 22-23 октября 2004 г. М.: АВА СЕЕЛІ. 2004.

эффективнее помощи, оказываемой незаинтересованным и не имеющим глубоких специальных знаний в той или иной области адвокатом.

Интересны в этом отношении результаты проведенных нами опросов. Всем трем категориям респондентов был задан вопрос: «Как Вы относитесь к возможности (помимо тех немногочисленных случаев, которые предусмотрены действующим законодательством) привлекать для бесплатной защиты по уголовным делам лиц, не являющихся адвокатами (юристов – не адвокатов, студентов юридических клиник, стажеров, общественных защитников, родственников и т.д.)?». 19 из 35 опрошенных адвокатов (более половины) указали, что положительно или скорее положительно относятся к такой возможности, оговорившись, что речь должна все же идти о профессиональных юристах либо студентах юридических клиник, работающих под контролем преподавателей и/или кураторов (практикующих юристов). Положительно к такой возможности отнеслись и пять из десяти судей, трое из пяти ответивших на вопрос следователей отнеслись к ней «скорее положительно». При этом большинство из давших как положительные, так и отрицательные ответы поднимали вопрос об ответственности таких защитников.

Рассматривая аналогичный вопрос применительно к потерпевшим⁸⁸, Конституционный Суд РФ в своем Определении от 5 декабря 2003 г. по жалобе Уполномоченного по правам человека в РФ, в котором истолковывал норму, содержащуюся в ч. 1 ст. 45 УПК РФ, в частности, указал:

«Лишение этих лиц [потерпевших] права обратиться за юридической помощью к тому, кто, по их мнению, вполне способен оказать квалифицированную юридическую помощь, фактически приводило бы к ограничению свободы выбора, к понуждению использовать вопреки собственной воле только один, определенный способ защиты своих интересов и противоречило бы статье 52 Конституции Российской Федерации, согласно которой права потерпевших от преступлений подлежат охране законом, а государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Кроме того, обвиняемый, не имеющий возможности, в частности материальной, пригласить адвоката по своему выбору, вправе ходатайствовать о предоставлении ему защитника по назначению (статья 16 УПК Российской Федерации). Потерпевшего же, как и гражданского истца, уголовно-процессуальный закон таким правом не наделяет. В случае отказа в допуске того или иного лица – по их выбору – в качестве защитника они вообще лишаются возможности реализовать в уголовном процессе свое право, гарантированное статьей 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, часть первая статьи 45 УПК Российской Федерации не исключает, что представителем потерпевшего и гражданского истца могут быть

⁸⁸ Ч. 2 ст. 42 УПК РФ предоставляет потерпевшему право «иметь представителя». Представителями потерпевшего также могут быть только адвокаты, за исключением производства у мирового судьи (ч. 1 ст. 45 УПК РФ).

иные – помимо адвокатов – лица, в том числе близкие родственники, о допуске которых ходатайствует потерпевший или гражданский истец»⁸⁹.

Данное Определение Конституционного Суда имеет большое практическое значение, так как **позволило малоимущим потерпевшим пользоваться** для защиты своих интересов **помощью весьма квалифицированных специалистов, не являющихся адвокатами**, например, юристов правозащитных и других общественных организаций⁹⁰. Есть основания предполагать, что такую помощь смогут также оказывать студенты юридических клиник, стажеры и другие заинтересованные лица, тем самым хотя бы частично восполняя потребность малоимущих потерпевших в качественной юридической помощи.

Конечно, статус подозреваемых и обвиняемых в этом отношении отличается тем, что им, в отличие от потерпевших, гарантировано право на бесплатную юридическую помощь. Однако, как мы видели, само по себе назначение адвоката далеко не всегда равносильно предоставлению квалифицированной и качественной юридической помощи.

Не высказывая своего твердого мнения по данному вопросу, заметим лишь, что в условиях недостаточного финансирования и огромного объема дел по назначению вряд ли адвокатам стоит опасаться конкуренции в области предоставления бесплатной юридической помощи со стороны юристов общественных организаций и студентов юридических клиник, многие из которых, как показывает опыт (как российский⁹¹, так и международный), вполне способны оказывать качественную юридическую помощь⁹².

1.7. Законодательные инициативы в сфере оказания бесплатной юридической помощи по уголовным делам

После принятия Закона об адвокатуре в Государственную Думу было внесено более десяти проектов федеральных законов, которыми предполагается внести изменения и дополнения в названный Федеральный закон. Некоторые из них непосредственно касаются вопросов оказания бесплатной юридической помощи. Три из них уже приняты: *Федеральный закон от 28.10.2003 № 134-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»*⁹³, *Федеральный закон от 22*

⁸⁹ Определение КС РФ от 5 декабря 2003 г. №447-О по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Г.М.Ситяевой частью первой статьи 45 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

⁹⁰ Следует отметить, что инициатором направления Уполномоченным по правам человека указанный жалобы в Конституционный Суд выступила одна из таких организаций, Фонд «Право матери», давно и успешно представляющая интересы семей погибших военнослужащих.

⁹¹ Так, Юридическая клиника Красноярского государственного университета давно и успешно занимается составлением надзорных жалоб в интересах лиц, осужденных к лишению свободы.

⁹² Что касается проблемы ответственности, нам представляется, что ее вполне можно было бы решить, например, путем распространения на организации и/или лиц, желающих оказывать бесплатную юридическую помощь по уголовным делам, требования об обязательном страховании профессиональной ответственности, предъявляемого действующим законодательством к адвокатам.

⁹³ СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 42-62.

августа 2004 года № 122-ФЗ⁹⁴, которым вносятся изменения в статью 25 названного Федерального закона, и *Федеральный закон Российской Федерации от 20.12.2004 № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»*. Все три этих Федеральных закона вносят уточнения в нормы, касающиеся оказания бесплатной юридической помощи, в том числе и по назначению.

Важнейшим дополнением в Закон об адвокатуре является пункт 9 статьи 25, которым устанавливается, что материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях является расходным обязательством субъекта Российской Федерации. Данная норма четко определяет один из источников оплаты труда адвокатов, которые будут работать в юридических консультациях. Впоследствии эта норма была развита в новой редакции ст. 24, подробно описанной выше в разделе 1.6.5. Полагаем, что принятие данных норм будет способствовать скорейшему созданию юридических консультаций во всех субъектах Федерации.

Одним из законопроектов предлагалось внести изменения в пункт 3 статьи 31 Закона об адвокатуре, дополнив ее новым подпунктом, который гласил бы, что совет адвокатской палаты организует работу по оказанию юридической помощи в случаях, когда такая помощь должна оказываться незамедлительно, в том числе по оказанию юридической помощи подозреваемым и обвиняемым при их задержании и избрании меры пресечения содержание под стражей. Авторы законопроекта объясняют необходимость его принятия тем, что обеспечение задержанного экстренной юридической помощью затруднено в ночное время, в выходные дни (что, как мы видели, единодушно отмечают работники следственных органов), а также в тех местностях, где нет адвокатов. Законодатели сочли данное дополнение излишним, так как в соответствии с действующим законодательством совет адвокатской палаты координирует деятельность адвокатов по оказанию юридической помощи в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда. Такая ситуация сложилась не из-за пробела в законе, а из-за недостаточно полного регламентирования вопросов оказания помощи по назначению нормативными актами адвокатских палат субъектов и/или из-за нарушения установленного адвокатскими палатами субъектов порядка оказания такой помощи. Профильный Комитет не поддержал данный законопроект, и на заседании Государственной Думы он был отклонен.

Еще одна попытка решить некоторые из проблем, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи по уголовным делам, содержится в

⁹⁴ ФЗ РФ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №35. Ст. 3607.

разработанном Федеральной палатой адвокатов проекте *Модельного закона для субъектов Федерации*⁹⁵.

Одна из глав законопроекта призвана уточнить и раскрыть норму, введенную указанной выше поправкой в Закон об адвокатуре и возлагающую материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях на субъект Федерации. Так, предлагается, чтобы инициатива по созданию юридических консультаций принадлежала либо самой адвокатской палате субъекта Федерации, либо ей же, но по представлению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта (ч. 1 ст. 5 законопроекта).

Раскрывается объем помощи, предоставляемой субъектом Федерации адвокатской палате по обеспечению деятельности юридических консультаций: это материально-техническое обеспечение, выделение служебных и жилых помещений для адвокатов, направленных для работы в юридической консультации, и оказание финансовой помощи палате для содержания юридических консультаций (вероятно, имеются в виду текущие расходы) (ч. 1 ст. 6).

Законопроект предлагает строить отношения между субъектом Федерации и адвокатской палатой по вопросам о порядке, условиях, объеме и сроках предоставления субъектом помощи по обеспечению юридических консультаций на договорных началах (ч. 1 ст. 7), предусматривая, что в случае расторжения такого договора (и, как следствие, непредоставления указанной помощи) адвокатская палата может изменить место нахождения юридической консультации или даже ее ликвидировать (ч. 1 ст. 8).

Наконец, в соответствии с законопроектом адвокатская палата несет ответственность за нецелевое использование соответствующих средств (правда, не вполне ясно, в чем эта ответственность выражается).

Как мы видели, многие из этих положений законопроекта нашли свое отражение в новой редакции Закона об адвокатуре.

Законопроект также предпринимает попытку решить еще одну важную проблему, отмечавшуюся многими опрошенными адвокатами – высокие арендные ставки на служебные помещения и недостаток приспособленных для работы адвокатов помещений в различных учреждениях. Субъектам Федерации предлагается устанавливать для адвокатских образований арендную плату не выше, чем для органов юстиции и судов при условии, что такие помещения не будут использоваться для предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 16). Кроме того, законопроект предлагает «обязать высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и предложить органам судебной власти, органам предварительного следствия, следственным изоляторам и исправительным учреждениям уголовно-исполнительной системы... обеспечить выделение адвокатам специальных благоустроенных и оборудованных телефоном помещений... для свиданий с подзащитными наедине, бесед с доверителями, работы с документами...» (ч. 3 ст. 16). Последняя формулировка, на наш взгляд, не слишком удачна, так как указанные органы и учреждения находятся в федеральном

⁹⁵ См.: Шаров Г.К. Проект Модельного закона для субъектов РФ. Закон Субъекта РФ «О мерах по обеспечению доступной для населения юридической помощи и содействию адвокатской деятельности в Субъекте РФ». Июнь 2004 года.

подчинении, и не вполне ясно, каким образом можно будет обязать их выделить такие помещения, а не просто «предложить» это сделать.

Аналогичные законопроекты разрабатываются и адвокатскими палатами некоторых субъектов Федерации. Так, проект закона Тверской области «О государственной поддержке адвокатской деятельности и адвокатуры в Тверской области»⁹⁶ предусматривает внесение представления об учреждении юридической консультации на рассмотрение уполномоченного органа исполнительной власти (определяемого губернатором) органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и адвокатскими образованиями. В случае обоснованности предложений, указанный орган подготавливает проект представления губернатора в адвокатскую палату об учреждении юридической консультации (ст. 6). Виды государственной поддержки юридических консультаций аналогичны сформулированным в проекте Модельного закона, с добавлением «предоставления адвокатам, направленным для работы в юридических консультациях, иных гарантий и компенсаций за счет средств областного бюджета». Законопроект предлагает достаточно детальное регулирование порядка и условий материально-технического обеспечения юридических консультаций (ст. 8) и других вопросов. В качестве финансово-технического обоснования к законопроекту Адвокатская палата Тверской области подготовила смету расходов на открытие юридической консультации и содержание ее в течение года. Общая сумма в расчете на одного работающего в консультации адвоката составила около 235 тыс. рублей⁹⁷. К сожалению, по нашим сведениям, перспективы принятия данного законопроекта в такой редакции невелики.

Очевидно, что вопрос о создании и финансировании юридических консультаций в любом случае потребует еще более подробного законодательного урегулирования – как минимум, на уровне субъектов Федерации.

⁹⁶ См.: Модели оказания бесплатной юридической помощи. Материалы семинара 22-23 октября 2004 г. М.: АВА СЕЕЛІ. 2004.

⁹⁷ Там же.

II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

2.1. Международно-правовые стандарты предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам

Нормы международного права прямо не предусматривают права на получение бесплатной юридической помощи по гражданским делам. В частности, это касается ст. 6 Европейской Конвенции, посвященной справедливому судебному разбирательству. Однако за последние 25 лет содержание этой статьи было значительно расширено Европейским Судом.

В основополагающем решении по делу *Эйри против Ирландии* Суд указал, что «часть 1 ст. 6 может в некоторых случаях понуждать государство предоставлять помощь адвоката [по гражданским делам], когда она необходима для обеспечения реального доступа к правосудию либо по причине того, что по определенным категориям дел юридическое представительство является обязательным по внутреннему законодательству некоторых государств-участников или в силу сложности процесса»⁹⁸. Эта позиция Суда была неоднократно подкреплена впоследствии, когда он признавал в качестве нарушения ст. 6 непредоставление государством бесплатной юридической помощи в тех случаях, когда отсутствие квалифицированной юридической помощи, ввиду сложности дела или процесса и отсутствия у заявителя средств для привлечения представителя по своему выбору, фактически приводило к лишению заявителя доступа к правосудию в таких вопросах, как установление попечительства над ребенком, возмещение ущерба и др.⁹⁹

Уже в 2005 г. Суд принял решение, в котором была признана обязанность государства предоставить бесплатную юридическую помощь ответчикам по делу о защите деловой репутации, несмотря на то, что в ряде предыдущих решений непредоставление помощи по данной категории дел было признано оправданным (так как такое судебное разбирательство не является столь «определяющим», как, например, связанное с семейными правами и отношениями¹⁰⁰). Признание нарушения ст. 6 Конвенции было основано на том, что малоимущим ответчикам противостояла транснациональная корпорация с практически неограниченными ресурсами, а рассмотрение дела затянулось почти на 10 лет и было связано с рассмотрением огромного количества сложных доказательств.

⁹⁸ *Airey v. Ireland*, Series A, №32, 09.10.1979. Para. 26. Перевод на русский язык см.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Под ред. В.А. Туманова. М.: Норма. 2000. Т.1. С. 271-287.

⁹⁹ Несколько аналогичных жалоб были признаны приемлемыми и будут рассмотрены в ближайшем будущем. Подробнее о прецедентах Европейского суда в области предоставления бесплатной юридической помощи см.: Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт. Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский комитет, Польский Хельсинкский правозащитный фонд. 2003. С. 567-661.

¹⁰⁰ *Steel and Morris v. UK*, Application no. 68416/01, 15.02.2005. Para. 63.

2.2. Круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь по гражданским делам, и случаи, в которых она предоставляется

2.2.1. Категории гражданских дел, по которым предоставляется бесплатная юридическая помощь, и требования к лицам, которые могут ее получить

Российская *Конституция* гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (ч. 1 ст. 48).

Применительно к юридической помощи по гражданско-правовым вопросам эту конституционную норму раскрывает Закон об адвокатуре. **Бесплатная юридическая помощь по гражданским делам гарантирована 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 исчерпывающем виде в ч. 1 ст. 26 Закона об адвокатуре:**

- 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.

Таким образом, **Закон об адвокатуре ограничивает круг малоимущих граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи по почти неограниченному кругу гражданско-правовых вопросов, лишь двумя сравнительно малочисленными категориями – ветераны Великой Отечественной войны и несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних** (вне зависимости от их имущественного положения). Представляется, что этот перечень, частично перекочевавший в данный Закон из Положения об адвокатуре РСФСР 1980 г. и устанавливающий не столько экономические, сколько «моральные» критерии для возникновения права на бесплатную юридическую помощь, не отражает реальных потребностей в ней современного общества.

Кроме того, обращает на себя внимание то, что **лица, не имеющие российского гражданства, не имеют права на получение бесплатной юридической помощи по гражданско-правовым вопросам**¹⁰¹.

В соответствии с *Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»* величина такого минимума на душу населения в целом по Российской Федерации и в ее субъектах определяется ежеквартально¹⁰².

По данным Министерства экономического развития и торговли РФ, «доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения в последние годы постепенно снижалась и во 2 квартале 2004 года, по предварительной оценке, составила около 29.8 млн. человек (20.8% от общей численности населения) против 33.7 млн. человек (23.5%) в соответствующем периоде прошлого года»¹⁰³. Таким образом, даже если предположить, что потребность в бесплатной юридической помощи возникает хотя бы раз в год в среднем у одного из ста граждан, имеющих право на ее получение в соответствии с действующим законодательством (а на самом деле это число, вероятнее всего, значительно выше), таких граждан в среднем по России должно быть не менее 300 тыс. человек в год.

Согласно ч. 2 ст. 26 Закона об адвокатуре, «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». По состоянию на октябрь 2004 г. такие нормативные акты были приняты лишь в небольшом количестве субъектов Федерации. В большинстве своем эти нормативные акты однотипны (в части, касающейся рассматриваемого вопроса) и содержат перечень документов, необходимых для подтверждения статуса лица, претендующего на получение бесплатной юридической помощи¹⁰⁴. Обычно это справка, подтверждающая среднедушевой

¹⁰¹ З исключением, по-видимому, несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

¹⁰² ФЗ РФ от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Ч. 1 ст. 4.

¹⁰³ Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в I полугодии 2004 года и оценках до конца года. М.: Министерство экономического развития и торговли РФ. 2004. С. 45.

¹⁰⁴ См., напр.:

- Закон Владимирской области от 4 августа 2004 года № 70-ОЗ «О юридических консультациях, перечне и порядке представления документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации на территории Владимирской области юридической помощи бесплатно»;
- Закон Волгоградской области от 6 декабря 2002 года № 764-ОД «Об оказании гражданам Российской Федерации на территории Волгоградской области юридической помощи бесплатно»;
- Закон Еврейской автономной области от 25 декабря 2002 года № 122-ОЗ «О некоторых вопросах организации адвокатской деятельности в Еврейской автономной области»;
- Закон Республики Калмыкия от 9 июля 2003 года № 344-П-З «Об отдельных вопросах в сфере адвокатуры»;
- Закон Магаданской области от 7 июля 2003 года № 365-ОЗ «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Магаданской области»;

доход (для всех категорий), пенсионное удостоверение (для пенсионеров), удостоверение ветерана Великой Отечественной войны (для ветеранов) и т.д. Впрочем, встречаются и любопытные исключения: так, соответствующий закон Самарской области требует от истцов по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью, предъявления копии искового заявления¹⁰⁵. Стремление законодателя к подтверждению статуса истца у гражданина, обращающегося за получением бесплатной юридической помощи, понятно, но с введением подобного требования, по нашему мнению, сам смысл такого обращения может оказаться утрачен, так как составление искового заявления зачастую оказывается важнейшим ее элементом.

Соответствующий закон Свердловской области предусматривает, что «истцы по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью, предоставляют определение судьи суда первой инстанции о возбуждении гражданского дела в суде первой инстанции»¹⁰⁶. Последняя норма совсем недавно стала предметом рассмотрения Уставного суда Свердловской области по запросу, подготовленному юристами правозащитной организации «Сутяжник». Суд признал указанную норму несоответствующей Уставу Свердловской области, указав, среди прочего, что «предъявление иска связано с необходимостью выполнения ряда действий, требующих специальных юридических знаний: правильным оформлением искового заявления, расчетом цены иска и формулированием исковых требований, оплатой государственной пошлины, сбором

-
- Закон Омской области от 27 декабря 2002 г. № 420-ОЗ «О государственной поддержке адвокатской деятельности и адвокатуры в Омской области»;
 - Областной закон Ростовской области № 310-ЗС «О порядке предоставления гражданам Российской Федерации бесплатной юридической помощи в Ростовской области»;
 - Закон Самарской области от 10 ноября 2003 года №85-ГД «О перечне и порядке представления документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно»;
 - Закон Томской области от 18 августа 2003 года № 95-ОЗ «Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Томской области бесплатно»;
 - Закон Ульяновской области от 3 апреля 2003 года № 013-ЗО «О порядке оказания юридической помощи гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Ульяновской области, бесплатно»;
 - Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 15 декабря 2003 года № 81-ОЗ «О перечне и порядке представления документов, необходимых для получения отдельными категориями граждан бесплатной юридической помощи на территории Ханты-Мансийского автономного округа»;
 - Закон Ярославской области №33-з от 30 июня 2003 года «Об организации деятельности адвокатуры на территории Ярославской области».

¹⁰⁵ Закон Самарской области от 10 ноября 2003 года №85-ГД «О перечне и порядке представления документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно». Ст. 2.

¹⁰⁶ Закон Свердловской области от 22.12.2003 г. № 51-ОЗ «О перечне документов, необходимых для получения на территории Свердловской области отдельными категориями граждан Российской Федерации юридической помощи бесплатно, и порядке их предоставления». П. 2 ст. 3.

доказательственного материала, определением подсудности, соблюдением в необходимых случаях досудебного порядка урегулирования спора и т. д. Отсутствие на данном этапе квалифицированной юридической помощи, оказываемой малообеспеченным гражданам бесплатно, может существенно затруднить им доступ к правосудию»¹⁰⁷.

Законы субъектов Федерации почти не регулируют собственно порядок оказания помощи, в лучшем случае лишь определяя, кому должны быть представлены необходимые документы¹⁰⁸, а в остальном отсылая к федеральному законодательству. В одном из изученных актов установлено, что «заявление лица, претендующего на оказание юридической помощи бесплатно, рассматривается советом адвокатской палаты Ярославской области в течение месяца со дня его подачи, после чего советом адвокатской палаты Ярославской области выносится решение о назначении адвоката для оказания юридической помощи бесплатно»¹⁰⁹.

Немногим более детально порядок предоставления юридической помощи бесплатно регулируют акты, принятые адвокатскими палатами. Так, *Решение Совета Адвокатской палаты г. Москвы* предусматривает: «в связи с тем, что перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также порядок предоставления указанных документов пока законодательно не определен, адвокатам при даче устных консультаций (советов) и составлении документов правового характера по вопросам, предусмотренным п.п. 1-4 ст. 26 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре», исходить из презумпции малообеспеченности гражданина, заявляющего об отсутствии средств для оплаты юридической помощи»¹¹⁰.

Более подробно, хотя, вероятно, и недостаточно, порядок обращения граждан за оказанием бесплатной юридической помощи предлагается урегулировать в цитированном выше *Модельном законе Субъекта РФ «О мерах по обеспечению доступной для населения юридической помощи и содействию адвокатской деятельности в Субъекте РФ»* (ст. 10 и 12). В частности, определяется порядок обращения за юридической помощью несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (по письменному требованию указанных учреждений, самих несовершеннолетних или их законных представителей), а также лиц, содержащихся под стражей (через администрацию учреждения). Последнее особенно важно, так как **в соответствии с действующим законодательством**

¹⁰⁷ Постановление Уставного Суда Свердловской области от 26.10.2004 по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 2 статьи 3 Закона Свердловской области «О перечне документов, необходимых для получения на территории Свердловской области отдельными категориями граждан Российской Федерации юридической помощи бесплатно, и порядке их предоставления» //

http://www.sutyajnik.ru/rus/cases/judgments/ust_sud/shavchuk_v_obldumi_26_10_04.htm

¹⁰⁸ В одних регионах это отдельные адвокаты, в других – юридические консультации, конторы, адвокатские образования или палаты, в третьих – любой из перечисленных вариантов.

¹⁰⁹ Закон Ярославской области №33-з от 30 июня 2003 года «Об организации деятельности адвокатуры на территории Ярославской области». Ч. 4 ст. 8.

¹¹⁰ Решение Совета Адвокатской палаты г. Москвы №1 от 16 декабря 2002 г. «О порядке участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению и о порядке оказания гражданам Российской Федерации юридической помощи бесплатно». П. 6 // Вестник Адвокатской палаты г. Москвы. 2003. №1. С. 10-12.

такая возможность у лиц, содержащихся под стражей, практически отсутствует (см. ниже в разделе 2.4.2).

2.2.2. Проблемы отсутствия статистических данных об оказываемой юридической помощи по гражданским делам и неинформированности граждан о возможностях ее получения

Несмотря на то, что некоторые адвокатские образования в России ведут специальные журналы, в которых должны регистрироваться случаи обращения за бесплатной юридической помощью и действия, предпринятые адвокатами в рамках оказания такой помощи, **никакой системы сбора и анализа такой информации хотя бы на уровне адвокатских образований**, насколько нам известно, **не существует**. Поэтому у нас нет возможности проанализировать ни частоту обращений граждан, ни виды и объем реально оказываемой помощи, ни финансовые потребности для надлежащего финансирования такой помощи государством на основе статистических данных.

Насколько нам известно, ни одного эмпирического исследования реальной ситуации, сложившейся в области предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам в Российской Федерации, до сих пор не проводилось. Единственное исключение составляет исследование, проведенное в 2000 г. *Ростовской региональной общественной организацией «Христиане против пыток и детского рабства»*, результатом которого стал доклад «Условия доступности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Ростовской области»¹¹¹ (далее – ростовское исследование). В рамках исследования авторами было опрошено более 500 обратившихся в суд жителей Ростовской области, а также около 100 адвокатов. Предоставление бесплатной юридической помощи по гражданско-правовым вопросам стало одной из важных тем доклада. Несмотря на то, что исследование проводилось до вступления в силу Закона об адвокатуре, представляется, что его результаты актуальны и на сегодняшний день, так как в системе предоставления бесплатной юридической помощи по гражданско-правовым вопросам с тех пор мало что изменилось.

Кроме того, некоторое представление о ситуации можно составить на основе проведенного авторами настоящего доклада нерепрезентативного опроса адвокатов.

Лишь около половины опрошенных в рамках ростовского исследования граждан узнали о возможности обращения в суд по своему вопросу (то есть получили первичную краткую консультацию) у адвоката или юриста, причем бесплатно это смогли сделать около 10% от их общего числа. За исключением двух случаев это стало возможным благодаря личным связям. Правда, следует отметить, что оплатившие первичную консультацию и ответившие при этом на вопрос о ее стоимости заплатили относительно небольшую сумму – 50 руб. (25%) или от 50 до

¹¹¹ См.: Семерникова Г., Харсеева М. Доклад «Условия доступности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Ростовской области». Ростов-на-Дону. Ростовская региональная общественная организация «Христиане против пыток и детского рабства». Программа «Центр Мониторинга». 2000. Текст доступен на веб-сайте «Права человека в России»: <http://hro.org/docs/rep/zprav/index.htm>.

250 руб. (37%). Опрошенные в рамках ростовского исследования адвокаты оказывали бесплатную юридическую помощь, по их словам, руководствуясь действовавшим на тот момент законодательством – Инструкцией об оплате юридической помощи, оказываемой адвокатами гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям и кооперативам, утвержденной Министром юстиции СССР 10 апреля 1991 года, и Положением об адвокатуре РСФСР, утвержденным Законом РСФСР от 20 ноября 1980 года¹¹². Кроме того, небольшая часть адвокатов оказывала юридическую помощь бесплатно или по льготной цене, руководствуясь «собственным усмотрением».

77% опрошенных в рамках ростовского исследования граждан обратились в суд самостоятельно. При этом около 30% всех опрошенных (а не только имевших представителя) полагали, что представитель им необходим в силу их юридической безграмотности. Подавляющее большинство имевших представителя привлекали для этого адвокатов. На основании этих цифр можно сделать вывод о том, что многие граждане не обращались к адвокату или юристу, как минимум, не только потому, что не считали это необходимым, но и, в частности, потому, что не имели таких (вероятно, финансовых) возможностей. Это косвенно подтверждается и тем, что около половины опрошенных адвокатов полагали, что тяжелое финансовое положение населения ограничивает доступ к их услугам.

Чуть менее половины опрошенных граждан воспользовались помощью адвоката, юриста или другого лица при составлении жалобы или заявления в суд. Подавляющее их большинство заплатило за эту услугу от 30 до 150 руб. Из 33 человек, воспользовавшихся такой помощью бесплатно, все, кроме двух инвалидов, смогли сделать это «по знакомству».

К сожалению, в рамках ростовского исследования респондентам не задавался вопрос о том, пытались ли граждане обращаться конкретно за бесплатной юридической помощью, а если нет, то по каким причинам. Между тем представляется, что **причиной неоказания бесплатной юридической помощи по немногочисленным предусмотренным законодательством категориям дел является прежде всего неинформированность граждан об этом праве**, как показывает наш опрос адвокатов.

Так, пятеро из 10 московских адвокатов указали, что проходящие на прием в адвокатскую контору граждане специально не информируются о том, в каких случаях они могут получить юридическую помощь бесплатно (еще трое не смогли ответить на этот вопрос, что косвенно свидетельствует об отсутствии такого информирования). Двое отметили, что такая информация вывешена на информационном стенде, но найти подтверждение этому утверждению интервьюеру не удалось. Еще трое сообщили, что о такой возможности граждан информирует секретарь или непосредственно адвокат, ведущий прием. Остается невыясненным, происходит ли это по инициативе самого гражданина или секретаря (адвоката), видящего основания для бесплатного предоставления юридической помощи. Наконец, трое адвокатов утверждают, что граждане вообще не

¹¹² Которое, в частности, предусматривало возможность полного или частичного освобождения гражданина от оплаты юридической помощи заведующим консультацией или президиумом коллегии адвокатов, исходя из его имущественного положения.

информируются о возможности бесплатного получения юридической помощи, если они сами не поднимают этот вопрос.

Подавляющее большинство адвокатов сообщили, что граждане редко или крайне редко обращаются за бесплатной юридической помощью (особенно в г. Москве). Причины этого явления не исследовались, но многие адвокаты по собственной инициативе называли в качестве основной причины неинформированность граждан о такой возможности. Соответственно, бесплатная помощь гражданам оказывается, но редко и в большинстве случаев не по инициативе самих адвокатов и адвокатских образований (что вполне объяснимо в свете отсутствия финансирования этой работы). С другой стороны, опрос показал, что довольно часто адвокат, ведущий прием в конторе, консультирует обратившегося гражданина бесплатно, не требуя подтверждения статуса, предусмотренного ст. 26 Закона об адвокатуре. Возможно, по крайней мере, в г. Москве, это связано с тем, что московский закон о перечне необходимых документов и порядке их представления до сих пор не принят. Адвокаты также говорили о том, что им часто бывает проще дать краткую консультацию по несложному вопросу, чем требовать представления многочисленных справок и иных документов, особенно если тяжелое материальное положение обратившегося гражданина очевидно (собственно, именно так и рекомендует поступать цитировавшееся выше решение Совета Адвокатской палаты г. Москвы). Однако нельзя сказать, что это повсеместная практика даже в Москве.

2.3. Объем бесплатной юридической помощи по гражданским делам

Действующее законодательство никак не конкретизирует, в каком объеме и в каких формах должна оказываться бесплатная юридическая помощь по гражданским делам лицам, имеющим право на ее получение. Теоретически они могут рассчитывать на предоставление такой помощи в полном объеме и в любых формах, включая составление любых документов и представительство в суде всех инстанций. Однако **на практике, как показывают опросы адвокатов, бесплатная помощь обычно сводится к устным консультациям, направлению запросов и писем в различные инстанции и составлению исковых заявлений и других документов.** Изредка руководители адвокатских образований выделяют адвокатов для представительства в суде по личному обращению гражданина.

Очевидно, что в отсутствие какого-либо финансирования предоставления адвокатами бесплатной юридической помощи сложно говорить о ее дифференциации и о введении требований к ее объему. Однако если инициатива Федеральной палаты адвокатов будет поддержана органами власти субъектов Федерации, это станет необходимостью.

Модельный закон делает первую попытку введения дифференциации оказываемой помощи, в том числе увязывая ее с оплатой различных видов услуг:

- бесплатно юридическая помощь в виде консультаций, справок и составления документов правового характера оказывается малоимущим гражданам РФ по вопросам о взыскании алиментов, о 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; по вопросам о назначении пенсий и пособий; лицам, пострадавшим от политических репрессий, по вопросам, связанным с реабилитацией;

- бесплатно юридическая помощь оказывается малоимущим истцам, в судах первой инстанции, расположенных на территории субъекта федерации, по делам о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;
- во всех случаях бесплатно юридическая помощь в виде консультаций, справок и составления документов правового характера оказывается несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹¹³.

Таким образом, **предлагается ограничить бесплатную юридическую помощь, оказываемую ветеранам, пенсионерам, пострадавшим от политических репрессий, и несовершеннолетним, консультациями, справками и составлением документов правового характера, а помощь, оказываемую лицам, принадлежащим к остальным из указанных категорий, кроме того, представительством в суде первой инстанции.** Учитывая и без того небольшую группу вопросов, по которым государство гарантирует малоимущим гражданам бесплатную юридическую помощь, такое ограничение представляется проблематичным, особенно при наличии предусматриваемого Модельным законом финансирования. Ведь необходимость в судебном представительстве может возникать у всех перечисленных в законе категорий лиц. Впрочем, Модельный закон (напомним, пока в проекте) предусматривает возможность оплаты за счет средств бюджета субъекта Федерации по решению Совета Адвокатской палаты субъекта Федерации труда адвоката, оказавшего иные виды юридической помощи¹¹⁴.

На вопрос о том, каким образом можно было бы усовершенствовать систему предоставления бесплатной юридической помощи по гражданско-правовым вопросам, подавляющее большинство адвокатов ответили, что прежде всего эта работа *должна оплачиваться*. Лишь в этом случае можно будет говорить о реальном обеспечении доступа малоимущих граждан к правосудию – а также о контроле за качеством оказываемой помощи. **На настоящий момент качество оказываемой помощи остается целиком «на совести» оказывающего ее адвоката. Никаких специальных процедур, кроме общего порядка рассмотрения жалоб граждан адвокатскими палатами, не предусмотрено.**

¹¹³ См.: Шаров Г.К. Проект Модельного закона для субъектов РФ... Ст. 9.

¹¹⁴ См.: Там же. Ч. 5 ст. 9.

2.4. Финансовые и организационные проблемы предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам

2.4.1. Отсутствие государственного финансирования предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам

Одной из основных проблем представляется то, что в законе отсутствует не только механизм, но даже указание на то, что государство должно компенсировать расходы на оплату труда адвокатов по гражданским делам из своего бюджета (в отличие от оплаты работы адвоката по назначению по уголовным делам). В ч. 9 ст. 25 Закона об адвокатуре говорится лишь о том, что порядок компенсации адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно, устанавливается Правительством РФ. Единственным, хотя весьма ненадежным, исключением является норма ст. 100 *Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации* (далее – ГПК РФ), предусматривающая в случае предоставления адвокатом бесплатной юридической помощи взыскание расходов на ее оплату с проигравшей в суде стороны в пользу соответствующего адвокатского образования. Как видим, в данном случае средства все равно поступают не из государственного бюджета. Тем самым **государство**, которое, исходя из конституционной нормы, гарантирует предоставление квалифицированной бесплатной юридической помощи, по сути дела **переложило реализацию этой гарантии на частную корпорацию – адвокатское сообщество**.

В связи с этим не должно вызывать удивления то, что на практике бесплатная юридическая помощь даже по перечисленным гражданско-правовым вопросам оказывается малоимущим гражданам, как минимум, весьма нерегулярно и неупорядоченно. Следует отметить, что это явное упущение Закона об адвокатуре вызвало озабоченность адвокатского сообщества сразу после его принятия, но первый шаг на пути, по крайней мере, его частичного решения удалось сделать лишь недавно. 22 августа 2004 года в ст. 25 Закона об адвокатуре было внесено следующее дополнение:

«Материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Порядок компенсации расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в порядке, установленном статьей 26 настоящего Федерального закона, определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации»¹¹⁵.

¹¹⁵ ФЗ РФ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2004. №35. Ст. 3607.

Хотя в тексте поправки не говорится прямо, что компенсация расходов адвокату в таких случаях должна производиться *за счет бюджета* субъекта Федерации, и, более того, не вполне ясно, что именно имеется в виду под «расходами», налицо стремление законодателя возложить финансовое бремя по финансированию юридической помощи по гражданско-правовым вопросам на органы власти субъектов РФ. Возможно, такой подход действительно поможет решить проблему. Тем более, что по состоянию на сегодняшний день это бремя вряд ли может быть очень тяжелым, учитывая ограниченный круг лиц, имеющих право на получение бесплатной помощи, и категорий дел, по которым она может предоставляться. Следует отметить, что в некоторых субъектах Федерации уже приняты законодательные акты, возлагающие финансирование выплат адвокатам, оказывающим юридическую помощь бесплатно, на бюджет субъекта¹¹⁶.

Федеральная палата адвокатов РФ разработала *проект Модельного закона для субъектов РФ «О мерах по обеспечению доступной для населения юридической помощи и содействию адвокатской деятельности в Субъекте РФ»*¹¹⁷. Проект предусматривает, что «труд адвоката за оказание юридической помощи... если он не оплачен доверителем добровольно, оплачивается за счет средств бюджета Субъекта РФ независимо от оплаты из других источников»,¹¹⁸ а «Адвокатская палата Субъекта РФ организует и обеспечивает квалифицированную и доступную юридическую помощь адвокатов гражданам и участие адвокатов в гражданском судопроизводстве по назначению суда, проверяет предоставляемые адвокатами документы, подтверждающие правомерность, виды и объем юридической помощи, и организует оплату труда адвокатов из средств бюджета Субъекта РФ, поступивших на счет Адвокатской палаты. Контроль за расходованием выделяемых бюджетных средств осуществляет Контрольно-счетная палата Субъекта РФ»¹¹⁹.

2.4.2. Иные препятствия для реального доступа к правосудию в гражданском судопроизводстве. Государственная пошлина. Проблемы фактического доступа к юридической помощи жителей удаленных и малонаселенных районов, а также лиц, содержащихся в специальных государственных учреждениях

Пожалуй, было бы преувеличением утверждать, что размер и порядок взимания государственной пошлины при рассмотрении гражданских дел судами является серьезным препятствием для доступа к правосудию в России. Ст. 89 ГПК РФ устанавливает достаточно обширный перечень категорий дел, при рассмотрении которых истцы или иные участники процесса освобождаются от уплаты государственной пошлины, причем часть этих категорий включена в этот

¹¹⁶ См., например, Закон Ярославской области №33-з от 30 июня 2003 года «Об организации деятельности адвокатуры на территории Ярославской области», ст. 9.

¹¹⁷ Шаров Г.К. Проект Модельного закона для субъектов РФ. Закон Субъекта РФ «О мерах по обеспечению доступной для населения юридической помощи и содействию адвокатской деятельности в Субъекте РФ». Июнь 2004 года.

¹¹⁸ Там же. Ч. 4 ст. 9.

¹¹⁹ Там же. Ч. 4 и 5 ст. 11.

перечень по «социальным» основаниям. Так, от уплаты государственной пошлины освобождаются:

- истцы по искам о восстановлении на работе, взыскании заработной платы и иным требованиям, вытекающим из трудовых отношений;
- истцы по искам о взыскании элементов и о возмещении вреда, причиненного увечьем, иным повреждением здоровья или смертью кормильца¹²⁰;
- истцы по искам, связанным с нарушением прав потребителя и о взыскании пособий социальной защиты;
- несовершеннолетние по заявлениям о защите своих прав и так далее.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 89 ГПК РФ гражданин, с учетом его имущественного положения, может быть освобожден от уплаты государственной пошлины судьей или судом. Однако статистика о частоте вынесения судами подобных решений нам недоступна. Наконец, судебная пошлина, как и другие понесенные стороной судебные расходы, в том числе расходы на оплату услуг представителя, взыскивается с проигравшей стороны в пользу стороны выигравшей (ст. 98 ГПК РФ).

Географическая доступность – как судов, так и юридической помощи – наверное, долго будет оставаться серьезной проблемой для России с ее огромной территорией, обширными малонаселенными районами и плохо развитой транспортной инфраструктурой. В России есть субъекты Федерации, где практикуют несколько десятков адвокатов, а то и меньше¹²¹, причем обычно все они сосредоточены в административных центрах. Есть множество районов, особенно сельских, где адвокатов вообще нет.

Отдавая себе отчет в этой проблеме, законодатель в Законе об адвокатуре предусмотрел создание юридических консультаций в случаях, 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» (ч. 1 ст. 24). Однако, насколько нам известно, пока нет ни одного случая реализации этой возможности на практике, прежде всего, в силу отсутствия финансирования¹²² и неурегулированности статуса таких консультаций.

Очевидно, что обеспечить постоянное или хотя бы временное проживание адвоката в том или ином районе можно исключительно за счет его материальной заинтересованности. Причем если оказание юридической помощи по уголовным

¹²⁰ Эти две категории совпадают с категориями дел, по которым малоимущие граждане имеют право на получение бесплатной юридической помощи.

¹²¹ Республика Ингушетия: 47 адвокатов, или 1 адвокат почти на 10 тыс. населения; Еврейская автономная область: 28 адвокатов, или 1 адвокат почти на 7 тыс. населения; Ненецкий автономный округ: 10 адвокатов, или 1 адвокат почти на 5 тыс. населения; Эвенкийский автономный округ: 2 адвоката, или 1 адвокат почти на 10 тыс. населения. В четырех автономных округах вообще нет адвокатов. Данные взяты из Сборника аналитических материалов по оценке загруженности работников территориальных органов Минюста России в 2003 году. М.: Организационно-контрольное управление Минюста России. 2004.

¹²² Хотя в некоторых законах субъектов Федерации, ссылки на которые приводились выше, предусмотрено финансирование юридических консультаций за счет средств бюджета соответствующего субъекта.

делам (как платной, так и бесплатной) можно частично обеспечить путем оплаты транспортных и иных командировочных расходов (будь то за счет клиента или за счет государства), то оказание «рутинной» юридической помощи по гражданским делам, в первую очередь, в виде консультирования и составления документов, таким образом обеспечить невозможно.

Хотелось бы подробнее остановиться на еще одной проблеме, не привлекающей, на наш взгляд, должного внимания юридической общественности. Она касается **доступа к юридической помощи лиц, содержащихся под стражей**, не только по гражданско-правовым, но и по любым вопросам, не связанным непосредственно с защитой по тем уголовным делам, в связи с производством по которым эти лица содержатся под стражей.

В соответствии с ч. 1 ст. 18 *Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»*, «подозреваемым и обвиняемым предоставляются свидания с защитником... Свидания предоставляются наедине и конфиденциально без ограничения их числа и продолжительности, за исключением случаев, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Свидания предоставляются защитнику по предъявлении удостоверения адвоката и ордера. Истребование у адвоката иных документов запрещается».

Тем не менее, **распространена практика, когда администрация следственных изоляторов требует от адвокатов** в дополнение к указанным документам **предъявить «разрешение» органа, в производстве которого находится дело** (т.е. следователя или суда), а в последнее время такой документ стали называть «извещением» о допуске адвоката к делу. При этом такое разрешение можно получить лишь в случае, если у адвоката имеется ордер на ведение уголовного дела в отношении данного лица. Если же адвокату необходима встреча с клиентом по другому вопросу, например, о направлении жалобы в Европейский Суд по правам человека или по какому-либо гражданско-правовому вопросу, не связанному непосредственно с уголовным делом, то возможность получить свидание с клиентом у него зачастую отсутствует¹²³. Представляется, что если бы норма Закона о содержании под стражей¹²⁴, а также Постановление Конституционного Суда РФ, в результате которого в указанный закон были внесены соответствующие изменения¹²⁵, соблюдалось правоприменителем, это позволило бы реально обеспечить доступ лиц, содержащихся под стражей (хотя бы тех, кто способен ее оплатить), к правовой помощи. Ведь зачастую адвокат, ведущий уголовное дело, не является специалистом по всем правовым вопросам, которые может иметь его подзащитный.

¹²³ Адвокатам, не намеревающимся осуществлять в полном объеме защиту по уголовному делу, приходится, тем не менее, заключать соглашение с клиентом, а впоследствии расторгать его.

¹²⁴ Хотя использование в ней термина «защитник» и позволяет предположить, что в намерения законодателя не входило обеспечить доступ содержащихся под стражей лиц к юридической помощи по любым вопросам.

¹²⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации №14-П от 25 октября 2001 г. «О проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и пункте 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в связи с жалобами граждан А.П.Голомидова, В.Г.Кислицина и И.В.Москвичева».

2.4.3. Альтернативные механизмы предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам

В последнее время **неправительственные организации и юридические клиники стали оказывать значительный объем бесплатной юридической помощи по гражданско-правовым вопросам**, хотя они, разумеется, не могут полностью заменить собой государственную систему оказания бесплатной юридической помощи. Среди общественных организаций можно назвать как организации «общего профиля» (например, Общероссийское движение за права человека с отделениями во многих регионах, сеть комитетов Московской Хельсинкской группы, Российский комитет адвокатов за права человека и т.д.), так и организации, специализирующиеся на конкретных проблемах («Право матери», общества защиты прав потребителей, экологические организации и т.д.) или на защите интересов отдельных уязвимых групп лиц (организации по защите прав беженцев и внутренних переселенцев, военнослужащих, детей, женщин, заключенных, инвалидов и т.д.).

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, обратилось более 3,5 тыс. граждан, которым была оказана бесплатная юридическая помощь в той или иной форме¹²⁶.

Причем иногда деятельность юридических клиник и неправительственных организаций позволяет решить некоторые из вышеописанных проблем, иных механизмов решения которых на сегодняшний день не существует. Например, студенты юридических клиник Красноярского, Тверского государственных университетов, Северо-Кавказского государственного технического университета и других консультируют, в том числе и по гражданско-правовым вопросам, лиц, содержащихся под стражей и отбывающих наказание – в частности, посредством личного приема. Главным же представляется то, что неправительственные организации и юридические клиники оказывают юридическую помощь по самому широкому кругу вопросов, восполняя вакуум, созданный федеральным законодательством в этой области и практикой его применения. Как показывает мировой опыт, **государство может частично удовлетворять потребность общества в качественной бесплатной юридической помощи путем поддержки**, в том числе финансовой и организационной, таких **общественных инициатив**.

¹²⁶ Данные приводятся по неопубликованным отчетам указанных клиник.

Еще одной интересной инновацией в области реформирования системы предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам представляется законопроект, находящийся на рассмотрении Московской городской думы, «О защите права малоимущих жителей города Москвы на получение квалифицированной юридической помощи»¹²⁷. **Законопроект предусматривает предоставление малоимущим жителям Москвы бесплатной юридической помощи в порядке «социального страхования» за счет городского бюджета.** В этих целях предполагается с помощью тендера определение координирующей организации (учреждения или фонда); она будет выполнять функции страхователя, определять те организации (в том числе адвокатские образования, другие организации, оказывающие юридические услуги, а также отдельные юристы и адвокаты), которые будут оказывать помощь, и страховые компании, которые будут выполнять функции страховщика, и вступать со всеми этими субъектами в договорные отношения в рамках «городского социального заказа» (ст. 5). Законопроект также устанавливает перечень «страховых» случаев, в которых у малоимущего гражданина возникает право на получение бесплатной юридической помощи (ст. 7):

- пожар в квартире;
- проникновение воды из других помещений;
- противоправные действия третьих лиц по отношению к имуществу и здоровью потерпевшего;
- причинение вреда жизни и/или здоровью застрахованного как пешеходу в результате дорожно-транспортного происшествия;
- неправомерные действия (бездействие) должностных лиц и работников органов правопорядка, жилищно-эксплуатационных служб, жилищных кооперативов, страховых компаний, налоговых органов;
- причинение вреда здоровью домашними, дикими или экзотическими животными;
- необходимость консультативной помощи или помощи по составлению документов по вопросам социальной защиты малоимущего гражданина.

Законопроект представляет собой интересную попытку создания системы, альтернативной существующим механизмам оказания бесплатной юридической помощи по гражданско-правовым вопросам, однако, на наш взгляд, требует серьезной доработки. Во-первых, перечень случаев, в которых гражданину оказывается бесплатная юридическая помощь, представляется весьма произвольным, хотя в него и вошли некоторые важные категории дел. Если пользоваться аналогией с обязательным медицинским страхованием, может быть, не стоило вообще вводить закрытый перечень страховых случаев, определив вместо этого случаи, таковыми не являющиеся. Во-вторых, совершенно не ясны критерии отбора и процедура привлечения тех организаций, которые будут оказывать юридическую помощь (и, соответственно, получать финансирование из средств городского бюджета). Если координирующий орган определяется посредством тендера (ст. 3), то «страховые организации и юристы» определяются этим органом самостоятельно в рамках городского государственного заказа (ст. 5).

¹²⁷ Текст законопроекта доступен на веб-сайте Московской городской Думы по адресу: <http://duma.mos.ru>.

Представляется, что эффективная реализация такого безусловно заслуживающего внимания альтернативного механизма бесплатной юридической помощи возможна лишь при условии проведения максимально открытого и честного конкурса среди организаций, желающих и способных оказывать квалифицированную юридическую помощь.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Обобщенные результаты опросов адвокатов, судей и работников следственных органов

А. Оценка адвокатами РФ порядка оказания бесплатной юридической помощи¹²⁸

1. Какова форма Вашего адвокатского образования?

Коллегия адвокатов – 26

Бюро – 1 (11)

Адвокатский кабинет – 7 (15, 17, 21, 23, 26, 29, 31)

Юридическая консультация – 1 (32)

2. Каков Ваш стаж работы адвокатом?

От 1 до 3 лет – 17

От 4 до 7 лет – 8 (5, 9, 14, 16, 19, 21, 25, 26)

От 8 до 15 лет – 6 (4, 11, 22, 24, 34, 35)

Более 15 лет – 4 (2, 15, 23, 27)

3. Работали ли Вы до адвокатуры по юридической специальности, кем?

Нет (либо работал помощником адвоката) – 12

Юристом или юрисконсультантом – 11

Правоохранительные органы (прокуратура, МВД, налоговая полиция) – 10 (11, 13, 15, 16, 19, 21, 22, 24, 34, 35)

Суд (секретарь и судья) – 2 (5, 28)

4. Специализируетесь ли Вы в работе на какой-либо отрасли права или категории дел? На какой?

Нет (или очень широкая специализация) – 11

Уголовное право (или предпочтение уголовным делам) – 13

¹²⁸ В рамках опроса, проведенного Центром содействия правосудию при Фонде ИНДЕМ и Инициативой «Право общественных интересов», было опрошено 35 адвокатов – членов адвокатских палат Московской, Нижегородской, Тверской областей и г. Москвы, а также по одному адвокату из Ивановской области, Новгородской области и г. Санкт-Петербурга. Вопросы об оказании бесплатной юридической помощи по гражданским делам задавались лишь 10 адвокатам, из которых 8 являются членами Адвокатской палаты г. Москвы, 1 – Московской области и 1 – Ивановской области. Числа в скобках означают номера, присвоенные конкретным респондентам.

Гражданское право и арбитраж (или предпочтение гражданским делам)
– 8

Иное/нет ответа/ответ неясен – 3

5. Какой приблизительно процент адвокатов в Вашем адвокатском образовании работает по назначению? Зависит ли распределение дел между адвокатами от их квалификации или специализации?

Не ведут дела по назначению – 5 (21, 23, 28, 33, 34)

От 5% до 10% (или «немного») – 4 (11, 15, 31, 35)

От 20% до 40% - 11 (2, 6, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 27)

Около 50% - 3 (3, 12, 24)

Более 50% до 80% - 4 (5, 8, 22, 25)

Более 80% до 100% - 4 (4, 7, 9, 13)

Нет ответа – 4 (1, 29, 30, 32)

Не зависит – 12

От занятости – 2

От специализации – 3

Неприменимо/нет ответа – 18

6. Ознакомлены ли Вы с порядком оказания бесплатной юридической помощи, разработанным Советом адвокатской палаты Вашего субъекта РФ?

Да – 24

Нет – 11

7. Достаточно ли подробно он регламентирует вопросы оказания юридической помощи по назначению?

Да/скорее да - 11

Нет – 13

Неприменимо (не ознакомлены)/нет ответа – 11

8. Принят ли в Вашем адвокатском образовании документ, детализирующий процедуру оказания юридической помощи по назначению? Что это за документ?

Да (без подробностей) – 4

Разработаны только бланки документов – 4

Да (иное – требования к ведению досье, географическое распределение по судебным районам, порядок разработан палатой субъекта) – 3

Нет/не знаю - 28

9. Осуществляли ли Вы в течение последнего года защиту по назначению? Сколько раз? Если нет, то почему?

Не ведут дела по назначению: 6 (9, 21, 23, 28, 33, 34)
Немного/до 10%/до 15 дел в год: 7 (2, 3, 5, 11, 15, 31, 35)
10% или более, но менее 25%/15 или более, но менее 50 дел в год: 7 (1, 4, 7, 18, 19, 20, 26)
25% или более и до 40%/50 в год или более, но менее 10 в месяц – 3 (14, 16, 20)
Ведут много дел (не менее 40% и 10 в месяц): 8 (6, 8, 10, 12, 13, 14, 22, 25)

Примечание: респондентам легче было ответить, какой процент от дел составляют дела по назначению

10. На какой стадии Вы чаще вступаете в дело по назначению – на следствии или в суде?

На следствии – 7 (2, 11, 15, 23, 27, 28, 31)
В суде – 18 (1, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 29, 30, 35)
Поровну/на всех стадиях – 9
Нет ответа - 1

11. Если Вы привлечены в качестве защитника по назначению при производстве определенного следственного действия, осуществляете ли Вы защиту данного подозреваемого/обвиняемого и в дальнейшем? Если нет, то почему?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда – 9 (7, 15, 21, 23, 26, 27, 28, 32, 33)
Обычно – 14 (4, 5, 6, 8, 11, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 30, 31, 34)
Иногда/редко – 9 (2, 10, 12, 13, 14, 18, 24, 29, 35)
Почти никогда – 1 (3)
Неприменимо/нет ответа – 2 (1, 9)

12. Если Вы осуществляете защиту по назначению на стадии предварительного следствия, представляете ли Вы интересы клиента в суде? Если нет, то почему?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда/почти всегда – 9 (7, 15, 21, 23, 26, 27, 28, 32, 33)
Обычно – 15 (4, 5, 6, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 30, 31, 34, 35)
Иногда/редко – 8 (2, 8, 12, 13, 14, 18, 24, 29)
Почти никогда – 1 (3)
Неприменимо/нет ответа – 2 (1, 9)

13. Изучаете ли Вы при работе по назначению в суде материалы дела до начала рассмотрения дела? Если нет, то почему?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда – 15 (2, 3, 5, 6, 7, 10, 12, 17, 19, 20, 25, 26, 27, 29, 33)
Обычно – 18 (1, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 34, 35)
Иногда – 1 (4)
Нет ответа – 1 (9)

14. Насколько часто Вы заявляете письменные ходатайства при работе по назначению?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда/всегда в случае необходимости – 10 (3, 7, 12, 17, 19, 20, 25, 26, 27, 29)
Обычно – 16 (5, 11, 13, 15, 16, 18, 21, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35)
Иногда/редко – 7 (2, 4, 6 (в суде), 8, 10, 14, 22)
Почти никогда – 1 (1)
Нет ответа – 1 (9)

15. Встречаетесь ли Вы с клиентом при работе по назначению в суде до начала рассмотрения дела? Если нет, то почему?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда (по крайней мере в суде перед началом судебного заседания) – 12 (2, 5, 8, 10, 12, 17, 19, 20, 25, 26, 27, 29)
Обычно (по крайней мере в суде перед началом судебного заседания) – 16 (4, 11, 13, 15, 16, 18, 21, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35)
Иногда – 6 (1, 3, 6, 7, 14, 22)
Нет ответа – 1 (9)

16. Пользуетесь ли Вы при осуществлении защиты по назначению платными услугами специалистов, снимаете ли копии процессуальных документов, совершаете ли иные действия, требующие уплаты денежных средств (какие)? Если да, то как Вы решаете вопрос о компенсации?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда – 0
Обычно – 6 (3 (копии), 6 (копии), 7 (копии), 11, 14, 35 (за счет клиента))
Иногда – 10 (2 (копии), 13 (копии), 16 (копии), 20 (копии), 27 (копии), 29, 30 (за счет клиента), 32, 33, 34 (за счет клиента))
Никогда – 19 (1, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 31)

17. В случае осуществления защиты по назначению в суде составляете ли Вы кассационные и надзорные жалобы? Если нет, то почему?

Варианты ответа: Всегда, обычно, иногда, никогда

Всегда (как минимум кассационные когда желает клиент) – 12 (2, 6, 7, 8, 12, 17, 19, 20, 25, 26, 27, 29)

Обычно – 15 (11, 13, 15, 16, 18, 21, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35)

Иногда – 7 (1, 3, 4, 5, 10, 14, 22)

Нет ответа – 1 (9)

Примечание: Представляется, что данный вопрос сформулирован не вполне корректно – необходимо было, во-первых, разделить кассационные и надзорные жалобы, а во-вторых, имея в виду подачу жалоб только при желании клиента, одни респонденты давали вопрос «всегда», а другие – «обычно» или «иногда». Общая тенденция, судя по всему, заключается в том, что кассационные жалобы подают большинство адвокатов, так как их обязывает к этому закон, а надзорные – крайне немногие (так как закон их не обязывает, а практика препятствует).

18. Составляется ли в Вашем районе график дежурств, кем, как регулярно?

Нет – 4 (11, 31, 33, 34)

Да – 29

Не знаю – 2

Варианты ответов:

Регулярность: ежемесячно (почти все положительные ответы), раз в три месяца, раз в квартал

Кто утверждает график: директор конторы, заведующий филиала коллегии по согласованию с главами адвокатских образований, старший партнер, адвокаты совместно

19. По какому принципу составляется этот график (число адвокатов, занятость, стаж, специализация и т.п.)?

Поровну/по числу адвокатов: 17 (5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 27, 32, 34)

С учетом занятости: 3 (6, 32, 35)

По желанию адвокатов (при нехватке – по усмотрению руководителя): 3 (2, 7, 10 – все Москва)

По усмотрению руководителя: 2 (20, 25)

По специализации – 1 (30)

По всем названным принципам – 1 (29)

Нет ответа – (1, 11, 21, 26, 28, 31, 33)

20. С какой периодичностью Вы оказываетесь дежурным адвокатом?

Не дежурю – 4
Менее 1 раза в месяц - 1
1 раз в месяц – 15
2-3 раза в месяц – 5
Раз в неделю или чаще – 4
По-разному - 1
Нет ответа - 5

21. Обязаны ли Вы во время дежурства находиться в офисе в ожидании вызова?

Да/желательно – 16
Нет (достаточно быть доступным по телефону) – 14
Нет ответа – 5

22. Бывают ли вызовы в ночное время?

Да (включая задержки следственных действий до ночи) – 9
Нет – 22
Нет ответа - 4

23. Обеспечивается ли Вам проезд к месту вызова и обратно средствами вызывающего правоохранительного органа?

Да/не всегда – 2
Нет – 30
Нет ответа – 3

24. Закреплен ли за Вашим адвокатским образованием какой-либо судебный/иной участок?

Да – 25
Нет – 9 (11, 15, 21, 23, 26, 27, 28, 31, 34)
Нет ответа – 1 (33)

25. Судьи и следователи закрепленного за Вашим образованием участка привлекают к оказанию юридической помощи по назначению адвокатов только Вашего образования или и других адвокатов?

Как минимум в суде только нашего/скорее или предположительно только нашего – 16 (1, 3, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 18, 22, 24, 25, 27, 35)
Как минимум на следствии не только нашего – 11 (2, 3, 4, 7, 8, 10, 17, 19, 20, 28, 34)
Нет ответа – 11 (5, 11, 15, 21, 23, 26, 29, 30, 31, 32, 33)

26. Есть ли в Вашем субъекте РФ районы, где адвокатов вообще нет или не хватает? Каким образом оказывается бесплатная юридическая помощь по назначению в таких районах?

Нет – 23

Есть – 6 (9, 15, 21, 26, 30, 32)

Нет ответа/предположительные ответы – 6

27. Известно ли Вам о принятых в правоохранительных органах инструкциях о порядке приглашения защитника для оказания бесплатной юридической помощи?

Нет – 30

Да – 5 (18 (в органах МВД), 23 (в прокуратуре), 26, 30, 35)

28. Каким образом различные правоохранительные органы извещают Вас/Ваше адвокатское образование о необходимости явиться для оказания юридической помощи по назначению?

(Органы МВД, прокуратура, федеральный суд, мировой судья)

Органы МВД:

Телефонограмма/телефонный звонок: 26

Письменное извещение/уведомление (не всегда и/или в дополнение к звонку): 5 (2, 6, 20, 25, 26)

Обязательно в письменном виде: 7 (3, 4, 8, 10, 18, 30, 32)

Нет ответа: 5

Прокуратура:

Телефонограмма/телефонный звонок: 14

Письменное извещение/уведомление (не всегда и/или в дополнение к звонку): 2 (3, 34)

Обязательно в письменном виде: 6 (4, 8, 9, 10, 26, 32)

Нет ответа: 10

Федеральный суд:

Телефонограмма/телефонный звонок: 8

Письменное извещение/уведомление (не всегда и/или в дополнение к звонку): 1

Обязательно в письменном виде: 18

Нет ответа: 9

Мировой судья:

Телефонограмма: 9
Обязательно в письменном виде: 18
Нет ответа: 8

Иные органы:

Двое адвокатов под номерами 12 и 14 приглашались в комитет по наркоконтролю (телефонограммой), остальные в иные органы не приглашались

29. Соответствует ли такой порядок назначения установленному Советом адвокатской палаты или нормам, принятым в Вашем образовании?

Да: 19
Нет/скорее нет: 8
Нет ответа: 8

30. Какие документы Вы составляете для оформления оказания помощи по назначению (ордер, соглашение, заявление, регистрационная карточка и т.п.)?

Ордер (только): 6 (11, 27, 29, 30, 31, 35)
Ордер и регистрационная карточка: 3 (2, 9, 10)
Ордер, регистрационная карточка и заявление об оплате: 1 (1)
Ордер и бланк постановления/заявления об оплате – 4 (4, 5, 6, 7)
Ордер, бланк постановления/заявления об оплате, соглашение – 14 (3, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25)
Соглашение (только) – 1 (32)
Нет ответа – 6

Примечание: вопрос сформулирован некорректно, результатом чего стали несопоставимые ответы. Кроме того, во многих случаях в целях упрощения процедуры вместо заявления об оплате адвокаты представляют заполненные бланки постановлений об оплате (в трех экз.), поэтому мы объединили эти ответы.

31. Требуется ли Вы от подзащитного подтверждения его неплатежеспособности, в какой форме?

Нет: 29
Да: 2 (29, 30)
Нет ответа: 4

32. Бывают ли случаи, когда подзащитный по назначению заключает с Вами соглашение?

Да, редко – 8
Да, иногда – 5

Да/да, часто – 4
Нет – 14
Нет ответа – 4

33. Бывают ли случаи, когда при Вашем вступлении в дело выясняется, что у подзащитного уже был защитник по назначению, от которого он не отказался?

Да – 25
Нет – 6
Нет ответа – 4

34. Вступаете ли Вы в дело в таком случае, от чего это зависит?

Всегда – 17
Как правило (с оговорками) – 9
Нет/как правило, нет – 2
Нет ответа - 6

35. Бывают ли случаи «неформального» обращения к Вам представителей правоохранительных органов с просьбой поучаствовать в деле по назначению?

Да – 14
Да с последующим оформлением задним числом – 3
Очень редко – 2
Нет – 15
Нет ответа – 1

36. Бывают ли случаи, когда Вы по собственной инициативе осуществляете защиту бесплатно? Из чего Вы при этом исходите?

Нет – 7 (12, 16, 17, 18, 19, 20, 35)
Только консультирование – 4 (13, 14, 15, 24)
Да, из социальных/морально-этических соображений/из сострадания – 5 (11, 21, 25, 28, 34)
Да, из профессионального интереса – 7 (22, 23, 26, 29, 30, 31, 32)
Да, если недостаточно работы – 1 (27)

Примечание: Вопрос снят для 1-10. Несмотря на то, что в вопросе идет речь о защите по уголовным делам, многие респонденты имели в виду прежде всего гражданские дела.

37. Ознакомлены ли Вы со ставками оплаты юридической помощи по назначению, утвержденными Постановлением Правительства РФ №400 от 04.07.2003 и Приказом Минюста и Минфина РФ №257-89н от 06.10.2003?

Да – 30

Нет – 5

38. Считаете ли Вы эти ставки достаточным стимулом Вашей активной деятельности при оказании защиты по назначению?

Нет – 27

Нет и не заполняю бланки постановлений – 4 (все Москва)

Нет ответа – 4

39. Считаете ли Вы адекватным порядок оплаты труда адвоката по назначению, когда он оплачивается за день вне зависимости от затраченного времени и вида деятельности? Если нет, то как бы Вы предложили учитывать работу адвоката по назначению?

Да (в связи с низким размером оплаты) – 6

Нет – 24

Нет ответа - 5

40. Насколько часто правоохранительные органы устанавливают повышенный размер оплаты Вашего труда при защите по назначению в соответствии с п. 5 Приказа Минюста и Минфина (с учетом тяжести вменяемого преступления, количества подозреваемых и т.д.)? Насколько произвольной представляется Вам эта практика?

Никогда как минимум на следствии – 27

В суде указанные факторы учитываются – 3 (все Москва)

Было 1-2 раза – 3

Слышал, что Госнаркоконтроль всегда выплачивает 100% МРОТ – 1

Примечание: На вопрос о произвольности данной практики не было получено ответов, так как случаев очень мало

41. Как регулярно на счет Вашего адвокатского образования приходят средства за оказание юридической помощи по назначению?

От некоторых органов регулярно (хотя обычно с задержками) – 6 (3, 6, 7, 8, 9, 10 – все Москва)

Редко/нерегулярно – 7

Не приходят – 12

Нет ответа - 8

42. Какие органы по Вашей практике соблюдают, а какие не соблюдают или плохо соблюдают свои обязанности по оплате защиты по назначению?

Лучше соблюдают:

Прокуратура – 1 (4)
Суды – 4 (7, 8, 9, 10 – все Москва)
Мировые судьи (с недавних пор) – 1 (8)
МВД (иногда) – 2 (16, 17)
Госнарконтроль – 1 (31)

Плохо соблюдают:

МВД – 8 (4, 6, 8, 9, 10, 27, 31, 35)
Суды – 1 (4)
Мировые судьи – 2 (9, 35)
Все – 3 (13, 18, 19)

Нет ответа: 19

43. Принимает ли Ваше адвокатское образование какие-либо меры воздействия на правоохранительные органы, задерживающие оплату по назначению, насколько они эффективны?

Да: 2
Да, письма руководству органов: 8 (эффективно), 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22 (все неэффективно)
Угрозы забастовок или забастовки: 9 (эффективно), 13, 25 (неэффективно)
Нет: 8
Нет ответа: 11

44. Укажите средний срок реального получения лично Вами оплаты за осуществление защиты по назначению.

Около месяца: 1
От 1 до 2 месяцев: 4 (все Москва)
2 месяца: 2 (все Москва)
Более 2 месяцев: 3
Нет ответа: 25

45. Предусмотрены ли со стороны Вашей адвокатской палаты дополнительные выплаты адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь по назначению, как они осуществляются?

Да: 6
Нет: 13
Нет ответа: 16

46. Предусмотрен ли в Вашей палате/адвокатском образовании порядок, при котором адвокат, не желающий оказывать помощь по назначению, за освобождение от таких дел осуществляет регулярные взносы, куда они поступают и как распределяются?

Да: 15

Нет: 12

Нет ответа: 8

47. Как Вы относитесь к возможности (помимо тех немногочисленных случаев, которые предусмотрены действующим законодательством) привлекать для бесплатной защиты по уголовным делам лиц, не являющихся адвокатами (юристов-неадвокатов, студентов юридических клиник, стажеров, общественных защитников, родственников и т.д.)? (*Аргументируйте Ваш ответ.*)

Положительно (везде с оговорками): 19

Отрицательно: 12

Нет ответа: 3

48. Как Вы считаете, обеспечивает ли существующая система контроля надлежащее качество работы адвокатов по назначению? Почему?

Нет/Системы контроля качества не существует: 12 (1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 18, 25, 30, 34)

Не полностью/только дисциплину – 6 (12, 14, 16, 20, 25, 33)

Да/скорее да – 11 (6, 13, 17, 19, 21, 23, 26, 27, 29, 32, 35)

Нет ответа – 6

49. Считаете ли Вы, что качество и полнота оказываемой юридической помощи связана с тем, оказывает ли адвокат такую помощь по назначению или по соглашению?

Безусловно да: 21

Скорее да/да с оговорками: 4

Нет: 7

Нет ответа: 3

50. Какие еще проблемы в области оказания юридической помощи по назначению, не затронутые в данном опросе, Вы считаете необходимым указать?

1) К делам по назначению пренебрежительно относятся не только адвокаты, но и судьбы и обвинители – никто не ожидает от такого защитника активной позиции. Часто адвокат узнает о назначении накануне, и возможности толком ознакомиться с материалами дела нет.

2) Сложности при общении с подзащитным – запрет на встречи в конвойном помещении, уравнивание адвокатов с родственниками в очередях в СИЗО; запрет на вынос дел из канцелярии или из зала суда, что затрудняет знакомство с делом

3) Основная проблема – качество, а также «карманные» адвокаты, которые якобы осуществляют защиту по назначению, получают на следствии деньги «мимо кассы», создают основу для обвинительного приговора и не приходят в суд. Были случаи, когда такие адвокаты давали показания в суде против своих подзащитных. В нашем образовании мало свободных адвокатов; сосуществование двух образований на одной территории создает проблему частой сменяемости адвокатов по одному и тому же делу.

5) Адвокаты при всем желании не могут тратить много времени на полноценную и эффективную защиту по назначению.

6) Не предусмотрена оплата за ознакомление с материалами дела, составление кассационных жалоб, посещение подзащитного в СИЗО. Часто суд вызывает защитника, а выясняется, что есть защитник по соглашению (в силу плохой координации между адвокатскими образованиями и судами)

7) Существующая система жизнеспособна на судебной стадии, однако на следствии есть огромные проблемы – прежде всего «карманные» адвокаты. Нередки случаи, когда протокол подписан адвокатом, хотя на следственном действии он отсутствовал; присутствия адвокатов в момент избений подследственных. При этом суды никогда не допрашивают адвокатов, когда подсудимые заявляют о том, что адвокат отсутствовал, или о других его неправомерных действиях (хотя КС РФ признал возможность допроса адвоката в таких случаях). Этим подрывается доверие к адвокатскому сообществу в целом; люди часто отказываются от адвоката со словами «мне достаточно одного прокурора». Еще одна проблема – затрудненный допуск в СИЗО (требуют разрешение следователя или судьи).

8) Правоохранительные органы мало стимулируют адвокатов, работающих по назначению – не только финансово, но и затрудняют их работу (запрет на общение в конвойном помещении, на вынос дела из канцелярии или зала судебных заседаний). Многие из граждан, желающих получить защитника по назначению, полагают, что адвокаты по соглашению берут огромные деньги, а когда узнают, что это не так, готовы заключить соглашение. С другой стороны, введение имущественных критериев нецелесообразно, т.к. человек часто не знает, где искать адвоката. Недавнее решение о взыскании расходов на юридическую помощь с осужденных представляется неконституционным.

9) Отсутствие оплаты расходов – ксерокопирование, услуги специалистов, транспортные расходы. Есть районы, где вообще нет адвокатов – там, вероятно, хорошо могли бы работать учреждение «муниципальной адвокатуры». «Вертикальная» защита при существующей системе невозможна – нет заинтересованности и контроля.

Кроме того: налогообложение (6 адвокатов), высокая арендная плата за помещение (4 адвоката) и трудности, связанные с предоставлением нормального помещения для работы (2 адвоката)

51. Какие меры, по Вашему мнению, могли бы привести к улучшению процедуры оказания юридической помощи по назначению?

Повышение оплаты и/или льготы/социальные гарантии: 23

Повышение контроля за качеством (обычно с повышением оплаты), в т.ч. путем выборочных проверок материалов уголовных дел– 4

Создание специализированных организаций (социальные службы, муниципальная адвокатура, группы молодых адвокатов и т.д.) – 6

Компенсация расходов/создание технических возможностей (решение проблемы допуска в следственные изоляторы, создание возможности свиданий с подзащитными, ксерокопирование и т.д.) – 2
Распределение дел с учетом опыта и квалификации – 1

(Гражданские дела – нет ответов для 11-35)

52. Информировуются ли граждане в Вашем адвокатском образовании о возможности получения бесплатной юридической помощи в соответствии со ст. 26 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»? Каким образом?

Да, наглядно – 2
Да, устно при обращении – 2
Нет – 3
Нет ответа – 3

53. Обращаются ли граждане за получением такой помощи? Насколько часто?

Да – 3
Редко/почти не обращаются – 7

54. Оказывается ли Вашим адвокатским образованием бесплатная юридическая помощь в соответствии со ст. 26 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»? По каким категориям дел (взыскание алиментов, возмещение вреда, связанного с трудовой деятельностью, составление заявлений о назначении пенсий и пособий, вопросы, связанные с реабилитацией жертв политических репрессий, иное)?

Да – 5
Редко – 2
Нет – 1
Нет ответа – 2

55. Если помощь оказывается, то кто именно ее оказывает и как распределяется эта нагрузка между адвокатами?

Дежурные адвокаты/адвокаты, ведущие прием – 7
Нет ответа – 3

56. Какие документы обязаны предоставить граждане для подтверждения своего материального положения?

Документов обычно не спрашивают – 3
Документы, удостоверяющие соответствующий статус – 3
Нет ответа – 4

57. В каком объеме предоставляется бесплатная юридическая помощь по гражданским делам? Ограничивается ли она консультацией и составлением документов?

Консультирование – 7

Составление заявлений и т.д. – 4

Судебное представительство (редко) – 4

Нет ответа – 3

58. Оплачивается ли такая помощь Вашим адвокатским образованием? В каком объеме и каким образом?

Нет – 9

Не знаю – 1

59. Считаете ли Вы, что существующая система оказания бесплатной юридической помощи способна удовлетворить соответствующие потребности малоимущих граждан? Если нет, то как ее можно было бы усовершенствовать?

- *Сложно сказать, так как мало обращаются в силу неинформированности*
- *Прежде всего необходимо оплачивать такую работу*
- *Было бы разумнее поручить эту работу, например, социальным работникам или иным работникам, получающим заработную плату*
- *Нет, и не будет, пока эта помощь не будет оплачиваться государством*

Б. Оценка судьями РФ порядка организации защиты по назначению¹²⁹

1. Каковы наименование и инстанция суда, в котором Вы работаете?

Районный суд – 8

Мировой суд – 2 (9, 10)

2. Какая территория подведомственна Вашему суду?

Судебный район – 8

Территория мирового суда - 2

3. Закреплен ли за Вами лично судебный участок?

Нет – 8

Да – 2

4. Закреплена ли за Вами какая-либо категория дел?

Нет – 5 (включая мировых)

Рассматриваю уголовные дела - 5

5. Известны ли Вам все адвокатские образования, действующие на подведомственной территории?

Да/думаю, да/практически все – 9

Очевидно, не все – 1

6. Влияет ли специфика Вашего суда (государственная тайна и т. п.) на круг адвокатов, привлекаемых к осуществлению защиты по назначению?

Нет – 10

7. Закреплены ли за Вашим участком какие-либо адвокатские образования?

Да – 5 (включая мировых)

Нет – 5

8. Ознакомлены ли Вы с порядком оказания бесплатной юридической помощи, разработанным Советом адвокатской палаты Вашего субъекта РФ во исполнение ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»?

¹²⁹ В рамках опроса, проведенного Центром содействия правосудию при Фонде ИНДЕМ, было опрошено 10 судей (включая 2 мировых) из г. Москвы, Московской, Нижегородской и Тверской областей.

Да – 8
Нет – 2

9. Существует ли в Вашем ведомстве инструкция о порядке назначения защитника для участия в деле, что в ней примечательно?

Нет – 10

10. Проводились ли среди судей мероприятия по ознакомлению с установленным порядком назначения защитника?

Нет – 10

11. Имеете ли Вы право пригласить для оказания защиты по назначению любого адвоката, внесенного в реестр Вашего субъекта федерации и работающего на подведомственной территории, или это зависит от каких-либо правил (каких)?

Любого – 4 (включая мировых)

Любого, но приглашаем адвоката, работавшего на досудебной стадии – 3

Любого, но обычно приглашаем адвокатов, закрепленных за нашим судом – 3 (как минимум в одном случае – за исключением случаев, когда на досудебной стадии был другой адвокат)

12. Привлекаете ли Вы к защите по назначению адвоката, защищавшего обвиняемого в досудебном производстве?

Да/да, если не отказался подзащитный – 10

13. Предоставляется ли в Ваш суд график дежурства адвокатов, кем, как регулярно?

Да – 3 (включая мировых)

Нет – 4

Нет, звоним в адвокатское образование (по арестам – следователям) – 2

Нет, но в суде дежурит адвокат(-ы) – 1

14. Охватывает ли этот график все известные Вам адвокатские образования, действующие на подведомственной территории?

Нет/думаю, нет – 6

Возможно – 1

Нет ответа – 3

15. Какая информация о дежурном адвокате содержится в таком графике?

ФИО адвокатов, контактные телефоны - 5

+ Даты и часы дежурства – 1

Нет ответа - 5

16. С какого момента, как правило, Вы предоставляете защитника по назначению подсудимому?

С момента назначения дела к слушанию - 10

17. Мировому судье: Разъясняете ли Вы подсудимому право допуска в качестве защитников лиц, не являющихся адвокатами?

Да – 2

18. Мировому судье: Часто ли подсудимые просят о допуске в качестве защитников родственников и иных лиц, не являющихся адвокатами, всегда ли Вы удовлетворяете такие просьбы?

Часто, как правило, удовлетворяю – 2

19. Требуете ли Вы от подсудимого подтверждения малообеспеченности, прежде чем назначить ему бесплатного защитника?

Нет – 10

20. Каким образом Вы оформляете необходимость участия в деле защитника по назначению?

Постановлением – 10

21. Влияет ли на выбор Вами защитника по назначению его квалификация или специализация (как именно)?

Нет – 10

22. Имеются ли адвокаты, готовые в любое время являться по Вашему неформальному приглашению для участия в деле по назначению?

Да – 2

Нет – 8

23. Бывают ли случаи, когда Вы в ходе производства по делу назначаете подсудимому защитника несколько раз, чем это бывает вызвано?

В моей практике не было – 6

Бывает (без конкретизации) – 2

Бывает при отказе подсудимого и просьбе назначить нового – 3

Бывает при неявке адвоката – 2

24. Каким образом Вы извещаете защитника о необходимости явки (вид документа, способ передачи, срок извещения)?

Извещение (по почте, курьером) – 8

Извещение по факсу (дублируемое по почте) – 2

Извещение + телефон – 5

Телефон (по арестам) – 1

25. Какие документы предоставляет адвокат, явившийся для осуществления защиты по назначению?

Ордер и удостоверение – 10

26. Ознакомлены ли Вы со ставками оплаты юридической помощи по назначению, утвержденными Постановлением Правительства РФ №400 от 04.07.2003 г. и Приказом Минюста и Минфина РФ №257-89н от 06.10.2003 г.?

Да – 10

27. Какую сумму указывают адвокаты в заявках на оплату защиты по назначению, за какой период?

Согласно установленному порядку; по количеству дней – 10

28. Куда Вы направляете для исполнения заявки адвокатов на оплату услуг, интересуетесь ли их исполнением?

В судебный департамент – 3

В судебный департамент, исполнением не отслеживаю – 4

В судебный департамент, вопросов по оплате не возникало – 2

Адвокаты все делают сами – 1

29. Поступают ли к Вам претензии адвокатов в связи с неоплатой оказанной ими помощи по назначению?

Нет/по-моему, нет – 6

К судье лично – нет, а в суд или судебный департамент – возможно – 1

Нет ответа – 3

30. Можете ли Вы воздействовать на ведомство, задерживающее выплаты адвокатам за оказание помощи по назначению, каким образом?

Нет – 10

31. Имеются ли случаи отказа адвокатов от вступления в дело по назначению в связи с неоплатой ранее оказанных ими услуг?

Нет – 7

Нет, но были угрозы – 1

Да, редко – 2

32. Как Вы реагируете на такие случаи?

Сообщали руководству адвокатского образования и/или в палату субъекта – 2

Нет ответа - 8

33. Обеспечиваете ли Вы в предусмотренных законом случаях возможность назначенному защитнику снимать копии процессуальных документов, за чей счет?

Да – 3 (включая мировых)

Да, но адвокаты обычно этим на пользуются – 1

Да, за счет адвоката/его клиента – 6

Да, если работает ксерокс в суде – 1

34. Насколько выше вероятность для подсудимого получения благоприятного судебного решения в случае, если его продолжает защищать адвокат, участвовавший в досудебном производстве?

Выше/значительно выше – 7

Не имеет значения/зависит от адвоката – 3

35. Отличается ли, на Ваш взгляд, активность назначенных защитников от действующих по соглашению в ходе рассмотрения дела?

Да – 2

Зависит от адвоката – 2

Нет – 6 (включая мировых)

36. Приходилось ли Вам или другим судьям Вашего суда выносить частные определения или принимать иные решения, касающиеся деятельности адвоката (например, связанные с неисполнением им своих обязанностей, с оказанием неквалифицированной помощи и др.)? Какие именно? Какова была реакция Совета адвокатской палаты на это решение?

Да, неявка, направление запроса в палату – 3:

Реакция в виде выговора/замечания – 1
Не было реакции – 1
Реакция неизвестна – 1

Да, адвокат в состоянии алкогольного обвинения, направление запроса в коллегиям, ответ с просьбой представить доказательства – 1

Да, частное определение об оказании неквалифицированной помощи, замена адвоката – 1

Нет - 5

37. Как Вы относитесь к возможности назначения в качестве защитников на судебных стадиях процесса юристов, не являющихся адвокатами (при условии соответствующего изменения законодательства), по каким категориям дел?

Положительно – 5 (включая мировых)
Положительно, но только наряду с адвокатом – 3
Отрицательно – 1
Сложно сказать -1

38. Что Вам не нравится в существующем порядке оказания защиты по назначению?

- 1. Адвокаты, выступая по назначению, пассивны и не защищают клиента должным образом (в прениях могут ограничиться одним словом)*
- 2. Проблем не было*
- 3. Во многих случаях незаинтересованность адвоката по назначению в более благоприятном судебном решении для клиента*
- 4. пассивность адвоката по назначению, которая вызвана недостаточным материальным стимулированием*
- 5. часто у адвоката по назначению много других дел, в т.ч. по соглашению, которые для него приоритетны*
- 6. отсутствие заинтересованности адвоката по назначению*
- 7. недисциплинированность адвокатов по назначения, неявка на судебные заседания*
- 8. Бывают случаи неявки адвокатов, а в целом, нормальный порядок*
- 9. адвокаты неохотно ведут дела по назначению, более заинтересованы молодые начинающие адвокаты*
- 10. Порядок устраивает, но все зависит от конкретного адвоката*

(Среди прочего)

Пассивность/незаинтересованность адвокатов по назначению – 6
Недисциплинированность адвокатов по назначению – 2
Всё устраивает – 2

39. Какие меры могли бы улучшить порядок предоставления бесплатной юридической помощи в суде?

1. *Материальные стимулы для адвокатов по назначению*
2. *Предоставление графиков работы адвокатов с их контактными телефонами, регулярно; проведение совместных (общих) столов с представителями суда, прокуратуры, следствия и адвокатов для обсуждения и решения межведомственных проблем;*
3. *Материальное стимулирование работы адвокатов по назначению, контроль за их деятельностью со стороны органов адвокатуры и м. б. общественности*
4. *создание государственных адвокатских образований (консультаций) для защиты по назначению*
5. *привлекать для оказания юридической помощи по назначению молодых адвокатов, которые заинтересованы в создании себе имени и тем самым в наиболее благоприятном исходе дела для клиента*
6. *затрудняюсь ответить*
7. *материальное стимулирование адвокатов по назначению, возможно не только денежное, но и к.л. социальные или налоговые льготы*
8. *часто адвокаты по назначению действуют не в интересах клиента, а в интересах, например, следствия – надо это отрегулировать*
9. *создавать общественные организации, юридические клиники, сотрудники которых также бы оказывали бесплатную юридическую помощь*
10. *материально заинтересовать адвокатов по назначению*

(Среди прочего)

Материальное стимулирование адвокатов по назначению – 4

Создание новых организаций (государственных консультаций, юридических клиник и т.д.) или использование существующих – 2

Координация между ведомствами и/или контроль за деятельностью адвокатуры изнутри или со стороны общественности – 2

**Мнение работников органов дознания и
следствия о порядке организации
защиты по назначению¹³⁰**

1. Как называется подразделение, в котором Вы работаете?

Отдел дознания – 3 (1, 2, 5)

Следственный отдел – 4 (4, 8, 9, 10)

Прокуратура – 3 (3, 6, 7)

2. Какая территория подведомственна Вашему подразделению?

Район в городе – 7

Район в области – 3

3. Закреплен ли за Вами лично какой-либо участок?

Нет – 10

4. Закреплена ли за Вами какая-либо категория дел?

Неразрешенные материалы, передача дел в суд – 1 (1)

Кражи – 2 (2, 8)

Убийства, изнасилования – 1 (3)

Нет – 6

5. Известны ли Вам все адвокатские образования, действующие на подведомственной территории?

Нет (без конкретизации) – 3 (1, 8, 10)

Нет, только одно – 4 (2, 3, 4, 5)

Нет, есть только знакомые адвокаты (в т.ч. из числа бывших коллег) – 3 (6, 7, 9)

6. Влияет ли специфика Вашего подразделения (государственная тайна и т. п.) на круг адвокатов, привлекаемых к осуществлению защиты по назначению?

Нет – 10

7. Закреплены ли за Вашим участком какие-либо адвокатские образования?

Да/адвокаты, указанные в графике – 4 (2, 3, 4, 5)

¹³⁰ В рамках опроса, проведенного Центром содействия правосудию при Фонде ИНДЕМ, было опрошено 10 работников органов дознания и следствия из г. Москвы, Московской и Нижегородской областей. Числа в скобках означают номера, присвоенные конкретным респондентам.

Нет/может быть/точно не знаю (без конкретизации) – 5 (1, 6, 7, 8, 10)
Нет, приглашаю знакомых адвокатов – 1 (9)

8. Ознакомлены ли Вы с порядком оказания бесплатной юридической помощи, разработанным Советом адвокатской палаты Вашего субъекта РФ во исполнение ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»?

Да – 2 (2, 5)
Нет – 8

9. Существует ли в Вашем ведомстве инструкция о порядке назначения защитника для участия в деле, что в ней примечательно?

Нет - 10

10. Проводились ли в Вашем подразделении мероприятия по ознакомлению с установленным порядком назначения защитника?

Нет – 10

11. Имеете ли Вы право пригласить для оказания защиты по назначению любого адвоката, внесенного в реестр Вашего субъекта федерации и работающего на подведомственной территории, или это зависит от каких-либо правил (каких)?

Да – 8
Да, если нет дежурных – 1 (5)
Нет, только тех, кто внесен в график – 1 (2)

12. Предоставляется ли в Ваше подразделение график дежурства адвокатов, кем, как регулярно?

Да, ежемесячно, на месяц, начальником юридической консультации – 1 (4)
Да, один раз в три месяца (кем – не знаю) – 1 (5)
Нет/не знаю/не видел – 8

13. Охватывает ли этот график все известные Вам адвокатские образования, действующие на подведомственной территории?

Нет/Нет, только закрепленное адвокатское образование – 3 (3, 4, 5)
Нет ответа – 7

14. Какая информация о дежурном адвокате содержится в таком графике?

ФИО и средства связи – 2 (3, 4)

ФИО, средства связи, время дежурства – 1 (5)

15. С какого момента, как правило, Вы предоставляете защитника по назначению подозреваемому (обвиняемому)?

С момента задержания – 5 (3, 4, 6, 7, 9)

С момента первого допроса/допроса в качестве подозреваемого – 2 (2, 8)

С момента возбуждения уголовного дела – 3 (1, 5, 10)

16. Имеются ли случаи, когда Вы обязательно предоставляете защитника, даже когда подозреваемый (обвиняемый) об этом не просит или отказывается от защитника?

Да – 10

17. Требуете ли Вы от подозреваемого (обвиняемого) подтверждения малообеспеченности, прежде чем назначить ему бесплатного защитника?

Да, справка о зарплате – 1 (2)

Нет – 9

18. Каким образом Вы оформляете необходимость участия в деле защитника по назначению?

Адвокат расписывается в протоколах следственных действий – 1 (1)

Ордер/ордер и удостоверение – 3 (3, 4, 10)

Постановление – 2 (5, 6)

Заявка – 2 (7, 8)

В протоколе – 1 (9)

Нет ответа – 1 (2)

Примечание: судя по ответам, вопрос сформулирован некорректно

19. Влияет ли на выбор Вами защитника по назначению его квалификация или специализация (как именно)?

Нет – 10

20. Имеются ли адвокаты, готовые в любое время являться по Вашему неформальному приглашению для участия в деле по назначению?

Да, только хорошо знакомые – 2 (4, 9)

Нет – 8

21. Бывают ли случаи, когда Вы в ходе производства по делу назначаете подозреваемому (обвиняемому) защитника несколько раз, чем это бывает вызвано?

Да, часто – 2 (1, 10)

Да, по просьбе подозреваемого/обвиняемого – 4 (3, 4, 5, 8)

Да, из-за неявки адвоката – 2 (6, 8)

Нет – 3

22. Каким образом Вы извещаете защитника о необходимости явки (вид документа, способ передачи, срок извещения)?

По телефону/мобильному телефону/телефонограмма – 10

Факс как вариант – 3

23. Есть ли особенности процедуры назначения защитника, связанные с работой в выходные и праздничные дни, ночное время?

Адвокатов найти невозможно – 10

Удаётся привлечь только знакомых адвокатов, и то не всегда – 1

24. Обеспечиваете ли Вы проезд защитника к месту вызова и обратно (в дневное/ночное время)?

Нет – 10

25. Какие документы предоставляет адвокат, явившийся для осуществления защиты по назначению?

Ордер и удостоверение – 10

26. Ознакомлены ли Вы со ставками оплаты юридической помощи по назначению, утвержденными Постановлением Правительства РФ №400 от 04.07.2003 г. и Приказом Минюста и Минфина РФ №257-89н от 06.10.2003 г.?

Да – 8

Нет – 2 (1, 3)

27. Какую сумму указывают адвокаты в заявках на оплату защиты по назначению, за какой период?

По количеству следственных действий – 4 (2, 4, 7, 10)

В соответствии с постановлением Правительства и Приказом Минюста – 2 (5, 9)

В конце уголовного дела, суммы разные – 1 (3)

Не знаю – 3

Примечание: вопрос требует корректировки.

28. Куда Вы направляете для исполнения заявки адвокатов на оплату услуг, интересуетесь ли их исполнением?

Адвокаты все делают сами/не направляю, не интересуюсь – 9
Направляем в бухгалтерию, все оплачивается в конце года, но чаще оплачивается не до конца – 1 (4)

29. Поступают ли к Вам претензии адвокатов в связи с неоплатой оказанной ими помощи по назначению?

Да/да, к руководству – 2 (4, 5)
Нет – 7
Нет ответа - 1

30. Можете ли Вы воздействовать на подразделение, задерживающее выплаты адвокатам за оказание помощи по назначению, каким образом?

Нет – 10

31. Имеются ли случаи отказа адвокатов от вступления в дело по назначению в связи с неоплатой ранее оказанных ими услуг?

Да – 1 (7)
Открыто нет, но многие неявки очевидно можно объяснить этим – 1 (5)
Нет – 8

32. Как Вы реагируете на такие случаи?

Нет содержательных ответов – 10

33. Обеспечиваете ли Вы в предусмотренных законом случаях возможность назначенному защитнику снимать копии процессуальных документов, за чей счет?

(Иногда) копируем сами – 3 (3, 4, 8)
За счет адвоката – 6
Таких случаев не было – 2

34. Об участии в каких следственных действиях чаще всего ходатайствуют защитники по назначению?

В каждом/практически в каждом – 4 (1, 5, 8, 10)
Допрос (подозреваемого/обвиняемого?) – 5 (2, 3, 6, 7, 9)
Очная ставка – (2, 3, 7, 9)
Осмотры, выемки – 1 (3)
Задержание (вероятно, его оформление?) – 1 (4)
Ознакомление с делом – 2 (4, 6)

35. В проведении каких следственных действий Вы сами предлагаете участвовать защитнику?

Во всех – 8
Лучше во всех, но особенно допрос, очная ставка, ознакомление с делом – 1
Во всех (это очень удобно) – 1

36. Для участия в производстве каких процессуальных действий Вы не приглашаете защитника?

С потерпевшим – 9
Со свидетелями – 5
Согласно УПК – 1

37. Отличается ли, на Ваш взгляд, активность назначенных защитников от действующих по соглашению в заявлении ходатайств и подаче жалоб, чем именно?

Адвокаты по назначению менее активны (в связи с низким уровнем материальной заинтересованности) – 5 (3, 4, 5, 8, 10)
Нет – 5

38. Как Вы относитесь к возможности назначения в качестве защитников в досудебном производстве юристов, не являющихся адвокатами (при условии соответствующего изменения законодательства)?

Возможно, но не очень сложным делам – 1 (5)
Возможно, но только юристов – 1 (6)
Почему бы и нет – 1 (9)
Отрицательно – 2 (1, 2)
Нет ответа – 5

39. Что Вам не нравится в существующем порядке оказания защиты по назначению?

Невозможно найти адвокатов в праздничные и выходные дни, по ночам – 7

*Все нормально, но бывают дни, когда задерживают одновременно сразу трех человек, одному назначают адвоката, а двум другим - ? – 1 (3)
(ответ воспроизводится буквально)*

Неявка адвокатов – 1 (5)

Все нормально, нас даже устраивает в некотором смысле пассивность назначенных адвокатов – 1 (4)

Все устраивает – 1 (9)

40. Какие меры могли бы улучшить Ваше взаимодействие с адвокатами, оказывающими бесплатную юридическую помощь?

Улучшение связи с адвокатами/возможность их всегда пригласить/дежурство по графику/их нахождение «при УВД» - 5 (2, 3, 4, 8, 9)

Материальное стимулирование работы адвокатов – 4 (4, 5, 7, 10)

Изменить (отменить) право подозреваемого отказываться от участия адвокатов – 1 (1)

Четкое взаимодействие правоохранительных органов и адвокатов – 1 (5)

Нет ответа - 1

Приложение 2.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по оказанию юридической помощи населению¹³¹

Необходимым элементом в системе оказания бесплатной юридической помощи населению России является деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный или омбудсман).

Уполномоченный призван обеспечивать защиту прав и законных интересов личности, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. В своей деятельности он руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Уполномоченный независим и не подотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Они не могут влиять на принимаемые омбудсманом решения. Свобода и независимость уполномоченного при принятии решений является важными условиями эффективности его правозащитной деятельности.

Согласно Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» функционирование Уполномоченного и его рабочего аппарата осуществляется за счет средств федерального бюджета. По отношению к гражданам, права которых защищает омбудсман, оказание юридической помощи осуществляется на безвозмездной основе.

Федеральный конституционный закон определяет три главных направления деятельности Уполномоченного, в рамках которых оказываются бесплатная юридическая помощь населению России. Он должен способствовать: 1) восстановлению нарушенных прав человека и гражданина; 2) совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; 3) правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Уполномоченный выступает в качестве представителя государства в общении с населением, и прежде всего с его малообеспеченными слоями. Занимаясь рассмотрением жалоб и обращений, принимая в рамках своей компетенции меры по восстановлению нарушенных прав, Уполномоченный оказывает бесплатную юридическую помощь в тех формах, которые предусмотрены Федеральным конституционным законом, а также наработаны практикой его правозащитной деятельности.

В адрес Уполномоченного поступает большое число обращений граждан о нарушении их прав, причем число таких обращений постоянно увеличивается (см. таблицу).

¹³¹ Текст настоящего приложения был предоставлен В.И.Селиверстовым, начальником управления Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Всего
Количество жалоб и обращений	6.978	22.815	24.985	30.056	33.455	36.634	154.923
прирост за год в %	--	--	9,5	12	11,1	10,9	

За девять месяцев 2004 года число поступающих обращений увеличилось более чем в два раза, по сравнению с аналогичным периодом 2003 года. Такой резкий рост обращений в адрес омбудсмана связан с проведением болезненных для большинства населения реформ в пенсионной и социальной сферах, замена льгот у ряда категорий граждан денежной компенсацией.

В целом тематика жалоб, поступающих к Уполномоченному, на протяжении 1998 – 2004 года существенно не меняется. Вместе с тем настораживает тенденция увеличения обращений граждан на нарушения их прав правоохрнительными и судебными органами. Если в 1998 году они составляли около 30 % от всех поступивших в аппарат Уполномоченного, то в 2002 году их число возросло до 51 %.

Для рассмотрения жалоб и обращений в составе аппарата Уполномоченного создано управление государственной защиты прав человека. Юристы офиса омбудсмана по поручению последнего рассматривают поступившие обращения граждан и готовят предложения о: 1) принятии жалобы к рассмотрению; 2) разъяснению заявителю средств, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; 3) о передаче жалобы государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относятся разрешение жалобы по существу; 4) об отказе принятии жалобы к рассмотрению.

Приняв жалобу к рассмотрению, Уполномоченный принимает меры по ее разрешению и восстановлению нарушенных прав заявителя в тех формах которые предусмотрены Федеральным конституционным законом. Для полного выяснения обстоятельств нарушения прав человека Уполномоченный может запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы. От этих же лиц, за исключением судей, омбудсман вправе получать объяснения. Уполномоченный проводит самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Важным элементом компетенции Уполномоченного является его право поручать проведение экспертных исследований, а также возможность знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. В условиях, когда население России не обладает достаточными юридическими знаниями и навыками, реализация указанных выше полномочий представляет собой важное направление оказания юридической помощи.

По результатам рассмотрения обращений Уполномоченный направляет государственному органу или должностному лицу, в решениях или действиях которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение с рекомендациями о принятии мер по восстановлению нарушенных прав и свобод. Данным правомочием омбудсман пользуется довольно часто, особенно оно действительно, когда нарушаются права граждан государственными органами и должностными лицами субъектов Российской Федерации.

По результатам рассмотрению жалобы Уполномоченный может обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод конкретного гражданина. В этом случае юридическая квалификация нарушения, оформление искового заявления и других документов, юридическое сопровождение рассмотрения дела в суде осуществляется юристами аппарата Уполномоченного. От гражданина требуется лишь письменная жалоба в адрес Уполномоченного. Как правило, Уполномоченный обращается в суд с исковым заявлением по двум категориям дел. Первая, – когда заявитель вследствие состояния здоровья или иных причин не может осуществлять самостоятельно защиту своих прав. Вторая, – в случаях, когда нарушение прав имеет большой общественный резонанс.

Примером подобного обращения в суд является дело инвалида Великой Отечественной войны К., с которого органы социальной защиты Воронежской области незаконно удерживали плату за проживание в доме инвалидов с двух пенсий: пенсии инвалида войны и трудовой пенсии. По иску Уполномоченного Калачевский федеральный суд Воронежской области признал незаконным подобное удержание и взыскал с органов социальной защиты в пользу инвалида войны более 10 тысяч рублей. На основе данного решения суда в 2003 – 2004 году Уполномоченным были восстановлены права около 10 тысяч инвалидов войны во всех субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный дает заключения о нарушении прав человека и несоответствии того или иного положения закона Конституции Российской Федерации при обращении граждан с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации. Так, до недавнего времени не могли воспользоваться юридической помощью со стороны адвоката и осужденные, находящиеся в штрафных изоляторах и помещениях камерного типа, поскольку ст. 118 УИК Российской Федерации запрещены были свидания с осужденными, на которых наложены такие взыскания. Воспрепятствование оказания юридической помощи адвокатом осужденному не допустимо в демократическом правовом государстве. Осужденный Ш. обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение права осужденного на получение юридической помощи. В своем заключении Уполномоченный поддержал позицию заявителя, с которой согласился и Конституционный Суд в Постановлении от 26 декабря 2003 г. Исходя из того, что свидания с адвокатом необходимы заключенному для получения правовой помощи, он постановил, что адвокаты могут и должны посещать ШИЗО и ПКТ по первому требованию своих клиентов. Это позволит предотвратить нарушение прав лиц, помещенных туда.

Уполномоченный вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, подлежащим применению или примененном в конкретном деле. Как и в

рассмотренном выше случае, все юридическое оформление документов и участие в процессе рассмотрения жалобы осуществляют юристы офиса омбудсмена.

Показательным примером оказания юридической помощи путем подачи жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации является рассмотрение конституционности статьи 45 УПК РФ. Дело в том, что действующий УПК РФ нарушает права потерпевших на получение квалифицированной юридической помощи. Согласно ст. 45 Кодекса, представителями потерпевших или гражданских истцов могут быть только адвокаты. Это нарушает принцип состязательности процесса и равенства прав участников. Так, многие потерпевшие нуждаются в профессиональной защите своих интересов в суде. Однако большинство из них не могут оплатить слишком дорогие услуги адвоката и «благодаря новому Кодексу» не могут воспользоваться бесплатной помощью правозащитников. В связи с этим Уполномоченный в ноябре 2003 г. обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина законом, примененным в уголовном деле по факту гибели военнослужащего С, в отношении его матери, признанной потерпевшей, которой следователь военной прокуратуры и мировой судья 251 судебного участка Ступинского судебного района Московской области отказали в допуске в качестве ее представителей профессиональных юристов из Межрегионального общественного благотворительного фонда «Право матери». Усматривая нарушение ч. 1 ст. 45 УПК РФ права потерпевшего на доступ к правосудию путем свободного получения бесплатной юридической помощи профессионального юриста общественного объединения, Уполномоченный поставил вопрос о признании положения о предоставлении права на участие в качестве представителя потерпевшего только адвокату не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2003 г. № 447-О признано, что ч.1 ст. 45 УПК РФ по ее конституционно-правовому смыслу не исключает, что представителя потерпевшего и гражданского истца в уголовном процессе могут быть иные – помимо адвокатов – лица, в том числе близкие родственники, о допуске которых ходатайствует потерпевший или гражданский истец.

В тех случаях, когда жалоба заявителя передается Уполномоченным государственным органу, органу местного самоуправления или должностному лицу для рассмотрения, также дается юридическая оценка имевшего место нарушения прав человека. Это позволяет добиться восстановления нарушенных прав и свобод гражданина, не прибегая к затратным юридическим процедурам.

Оказание юридической помощи заявителю также эффективно, когда последнему Уполномоченным разъясняются те средства правовой защиты, которыми он может воспользоваться для восстановления своих прав. Это позволяет задействовать потенциал самого гражданина, развить его социально правовую активность. Эта форма помогает избавиться от присущего государственному социализму синдрома «патернализма», а именно ожидания людей, что кто-то, без их активного участия, обеспечит им достойную жизнь и соблюдение прав человека.

Бесплатная юридическая помощь оказывается гражданам путем разъяснения действующего законодательства.

За пять лет в приемной заявлений граждан аппарата Уполномоченного в г. Москве принято свыше 12 тысяч посетителей. Сотрудники аппарата Уполномоченного дали гражданам свыше 110 тысяч юридических консультаций по телефону.

Оказывается юридическая помощь гражданам и во время работы «выездных приемных» в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время проходит становление такая форма оказания юридической помощи, как работа общественных приемных Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Действуют они в настоящее время в Рязанской и Смоленской областях, на очереди открытие таких приемных в Воронежской и Тульской областях. Предполагается, что общественные приемные будут открыты прежде всего в тех субъектах Российской Федерации, где отсутствуют региональные уполномоченные по правам человека.

Согласно положению об общественной приемной, основной ее задачей является оказание консультативной юридической помощи гражданам, обратившимся в общественную приемную, на безвозмездной основе. Создаются общественные приемные, как правило, на базе высших учебных заведений. К работе в них привлекаются на общественных началах преподаватели и студенты юридических институтов и факультетов.

Однако общественные приемные Уполномоченного не смогут удовлетворить весь спектр запросов населения России на юридическую помощь. По мнению Уполномоченного, в крупных городах должны быть созданы специальные консультации по обслуживанию юристами исключительно людей с доходами ниже прожиточного минимума. Туда можно будет обратиться за бесплатной помощью по защите от незаконных действий милиции, жилищно-эксплуатационных служб, налоговых органов и страховых компаний. Первые шаги в этом направлении принимает Московская городская Дума, где на рассмотрении находится проект закона «О защите права малоимущих на получение квалифицированной юридической помощи», предусматривающий оплату услуг защитника исключительно из городского бюджета (см. подробнее на с. 84-85 настоящего доклада).

Повышение эффективности оказания юридической помощи населению связано не только с совершенствованием форм деятельности федерального Уполномоченного, но и с развитием сети региональных омбудсманов. В настоящее время уполномоченные избраны и действуют в 29 субъектах Российской Федерации. По мнению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, необходимо изменение действующего законодательства: оно должно предусматривать обязательное избрание уполномоченного по правам человека в каждом субъекте Российской Федерации. Это расширит возможности оказания гражданам необходимой юридической помощи, а также обеспечит равенство в юридических средствах защиты прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства.

Приложение 3.

Решение Европейского суда по правам человека по делу *Czekalla v. Portugal*

Мы приняли решение включить в качестве приложения к докладу приводимый ниже русский перевод решения Европейского суда о защите прав человека Czekalla v. Portugal ввиду его исключительной важности для рассматриваемой темы и того факта, что оно является относительно недавним и мало известным даже специалистам по Европейской конвенции по правам человека, не говоря уже о широком юридическом сообществе России. Между тем оно представляет собой важнейший прецедент: хотя этот вопрос обсуждался и в более ранних решениях Европейского суда (см. в особенности решения по делам Artico v. Italy, Daud v. Portugal и Kamasinski v. Austria), он впервые признал позитивную обязанность государства предпринять необходимые меры для обеспечения реального доступа лица к правосудию в том случае, если назначенный защитник допустил «очевидное упущение» (manifest failure) в осуществлении защиты, которое привело к лишению его подзащитного такого доступа. В данном случае речь шла о несоблюдении защитником формальных требований, предъявлявшихся португальским уголовно-процессуальным законодательством к содержанию кассационной жалобы, в результате чего эта жалоба была оставлена судом второй инстанции без рассмотрения, а последующие жалобы заявителя были признаны неприемлемыми. Представляется, однако, что данное решение Европейского суда имеет далеко идущие последствия, в том числе, возможно, и для России, так как в нем были сформулированы общие принципы применения концепции «очевидного упущения» (manifest failure) (см., в особенности, пп. 60, 65, 66, 68 и 70 решения). Из аргументации Суда явствует, что несмотря на независимость адвокатской профессии от органов власти и принцип состязательности сторон, любое ненадлежащее исполнение защитником своих обязанностей может быть признано нарушением ст. 6 Конвенции при соблюдении трех условий:

- *Ошибка или упущение (failure – фактически непредоставление юридической помощи) защиты были грубыми и реально привели к лишению подзащитного доступа к правосудию;*
- *Такое упущение было доведено до сведения суда или иного органа власти либо было им очевидным (manifest);*
- *Ни суд, ни иной орган власти не предприняли никаких мер к тому, чтобы исправить сложившуюся ситуацию и обеспечить доступ к правосудию.*

Суд считает, что подобное вмешательство суда, в лице которого государство исполнило бы свои обязательства по ст. 6 Конвенции, не нарушило бы ни принципа независимости адвокатского сообщества, ни принцип равенства сторон – «это было бы скорее проявлением полномочий судьбы по ведению судопроизводства, реализуемых в целях отправления правосудия» (п. 70).

Следует подчеркнуть, что ответственность за такое нарушение ст. 6 возлагается Судом не на защитника или орган адвокатского сообщества (которые не могут выступать субъектами ответственности за нарушение Конвенции по определению), а на государство, не выполнившее своих позитивных (т.е. требующих принятия активных мер) обязательств по обеспечению доступа каждого к правосудию.

Подробный анализ международно-правового регулирования в сфере доступа к правосудию и предоставления бесплатной юридической помощи вообще и прецедентного права Европейского суда по правам человека в этой области в частности содержится в издании: Доступ к правосудию. Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт. Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), ИНТЕРАЙТС, Болгарский Хельсинкский комитет, Польский Хельсинкский правозащитный фонд. 2003. Книгу можно получить в российской программе PILI; в электронной форме она также доступна на веб-сайте PILI по адресу:
<http://www.pili.org/russian/publications/SourceBookRussian/index.html>

* * *

ДЕЛО ЧЕКАЛЛА ПРОТИВ ПОРТУГАЛИИ¹³²

(Czekalla v. Portugal)

(Application no. 38830/97)

10 октября 2002 г.

<...>

ФАКТЫ

1. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

...

А. Уголовное судопроизводство

11. 12 января 1993 г. заявитель был арестован в связи с операцией по пресечению торговли наркотиками, в результате которой прокуратура г. Синтра возбудила

¹³² Приводится с незначительными сокращениями. Перевод с англ. Дмитрия Шабельникова.

уголовное преследование в отношении около 40 лиц. 13 января 1993 г. заявитель был допрошен судьей-следователем в присутствии переводчика и адвоката, назначенного в порядке предоставления бесплатной юридической помощи, после чего был заключен под стражу.

12. 21 января 1993 г. по месту его проживания был проведен обыск, в результате которого были обнаружены большие суммы денег в различных валютах и используемый для самозащиты баллончик с газом.

13. 28 апреля 1993 г. заявитель, интересы которого представлял избранный самим заявителем адвокат, потребовал проведения очной ставки с другим участвовавшим в деле лицом, А.Г., в чем ему было отказано.

14. 7 января 1994 г. прокуратура составила обвинительные акты (*acusação*) в отношении заявителя и сорока трех иных лиц. Г-н Чекалла был обвинен в торговле наркотическими средствами при отягчающих обстоятельствах и преступном сговоре. В обвинительном акте были перечислены 50 свидетелей обвинения, а объем документа составил 156 страниц.

15. 19 января 1994 г. заявитель обратился к судье с просьбой о предоставлении ему копии материалов дела с тем, чтобы он мог подготовиться к своей защите. Судья удовлетворил просьбу, и материалы дела были предоставлены адвокату заявителя в канцелярии Окружного суда г. Синтра.

16. 23 января 1994 г. заявитель обратился к судье лично на английском языке с просьбой о предоставлении перевода обвинительного акта на немецкий, его родной язык. 27 января 1994 г. судья-следователь Окружного суда г. Синтра, руководствуясь ст. 92 § 1 Уголовно-процессуального кодекса, оставил ходатайство без рассмотрения, так как оно было составлено не на португальском языке.

17. В письме от 19 февраля 1994 г. посольство Германии в Лиссабоне попросило Окружной суд г. Синтра предоставить заявителю немецкий перевод обвинительного акта. Позже посольство уведомило суд, что оно может помочь в этом вопросе, предоставив в распоряжение суда лицензированного переводчика (письмо от 8 сентября 1994 г.).

18. 20 февраля 1994 г. заявитель вновь обратился в суд с ходатайством, аналогичным заявленному 23 января 1994 г., но составленным на португальском языке. В ответ на это суд направил в место содержания заявителя под стражей переводчика, который устно перевел для него обвинительный акт.

...

21. В своем решении от 7 июля 1994 г. Верховный суд постановил, что Окружной суд г. Синтра может рассматривать дело в помещении Лиссабонского уголовного

суда в Монсанто в связи с нехваткой помещений в собственном здании суда в Синтре.

22. Процесс начался 8 ноября 1994 и продолжался восемь месяцев; за этот период было проведено 58 судебных заседаний. 21 февраля 1995 г., т.е. до завершения процесса, заявитель отказался от услуг избранного им ранее адвоката и попросил суд назначить ему защитника в порядке предоставления бесплатной юридической помощи. Суд назначил в качестве такового г-жу Т.М.

23. Окружной суд г. Синтра огласил приговор по делу 24 июля 1995 г. Заявитель был признан виновным в торговле наркотическими средствами при отягчающих обстоятельствах, но не в преступном сговоре, и приговорен к 15 годам лишения свободы.

24. 3 августа 1995 г. заявитель самостоятельно обжаловал приговор в Верховный суд. Его жалоба была составлена на немецком языке. Своим решением от 12 сентября 1995 г. судья Уголовного суда г. Синтра, руководствуясь ст. 92 § 1 Уголовно-процессуального кодекса, оставил жалобу без движения, так как она была составлена не на португальском языке.

25. 7 августа 1995 г. г-жа Т.М. подала жалобу в Верховный суд от имени своего подзащитного. Она указывала на нарушения ряда норм Уголовно-процессуального кодекса и статей 5 и 6 Конвенции.

26. В сентябре 1995 г. заявитель поручил представлять его интересы при рассмотрении жалобы адвокату по собственному выбору, тем самым отказавшись от услуг назначенного ему адвоката. 27 сентября 1995 г. новый адвокат заявителя обжаловал в Верховном суде решение, вынесенное судьей Уголовного суда г. Синтра 12 сентября 1995 г.

27. 20 сентября 1995 г. дело было передано в Верховный суд.

28. 10 июля 1996 г. Верховный суд вынес решение по ряду промежуточных жалоб и по таким жалобам, которые, по мнению суда, могли быть разрешены без дальнейшего рассмотрения. Применив ст. 412 Уголовно-процессуального кодекса, Верховный суд признал неприемлемой жалобу заявителя на его приговор, поданную г-жой Т.М., указав, что основания обжалования не были удовлетворительным образом разъяснены. В жалобе не содержалось соответствующей аргументации и указания на то, каким образом должны были быть истолкованы и применены нормы закона, на нарушения которых указывалось в жалобе.

29. 11 декабря 1996 г. Верховный суд вынес второе решение. Он удовлетворил протест обвинения в отношении некоторых из подсудимых, включая заявителя, признав его виновным и в преступном сговоре, в результате чего его наказание было увеличено до двадцати одного года лишения свободы. Затем Верховный суд

рассмотрел жалобу на решение, вынесенное судьей Уголовного суда г. Синтра 12 сентября 1995 г. Суд указал, что жалоба, самостоятельно поданная заявителем, была подана на основании ст. 98 Уголовно-процессуального кодекса, позволяющей подсудимому направлять непосредственно суду свои замечания и аргументы. Принимая во внимание ст. 6 § 3 (е) Конвенции, суд отменил обжалуемое решение и затребовал перевод жалобы, поданной заявителем, в целях ее «надлежащего рассмотрения».

30. Некоторые из подсудимых, но не заявитель, обжаловали вышеуказанное решение в Конституционный суд.

31. Заявитель ходатайствовал о разъяснении последней части решения Верховного суда от 11 декабря 1996 г. Он, в частности, хотел знать, когда приговор вступит в законную силу – в связи с решением Верховного суда об отмене решения от 12 сентября 1995 г.

32. В постановлении от 12 февраля 1997 г. суд оставил вышеуказанное ходатайство без рассмотрения на том основании, что в ней не содержалось просьбы о разъяснении. В то же время он исправил ошибку, обнаруженную в решении от 11 декабря 1996 г. и касающуюся определения сроков наказания в отношении некоторых из подсудимых, в результате чего срок наказания заявителя был снижен до 18 лет лишения свободы.

33. 15 июля 1997 г. Конституционный суд отказал в удовлетворении жалоб некоторых из подсудимых.

34. 18 июля 1997 г. заявитель обратился в Верховный суд с просьбой проинформировать его о том, каким образом будет исполнена последняя часть его решения от 11 декабря 1996 г., касающаяся жалобы, направленной им в Уголовный суд г. Синтра 3 августа 1995 г. В неизвестный день судья-докладчик поручил канцелярии уведомить заявителя о том, что жалоба будет рассмотрена Уголовным судом г. Синтра в надлежащем порядке.

35. В своем решении от 1 октября 1997 г. Верховный суд разъяснил, что заявитель считается отбывающим наказание, так как Конституционный суд оставил без удовлетворения жалобы других подсудимых, в результате чего решение Верховного суда от 11 декабря 1996 г., исправленное решением от 12 февраля 1997 г., вступило в законную силу.

36. 14 октября 1997 г. заявитель обратился с ходатайством об освобождении из-под стражи. При этом он указывал на то, что решение Верховного суда от 11 декабря 1996 г. не вступило в законную силу в отношении него. Он также указывал, что заключительная часть решения не была исполнена, так как его жалоба от 3 августа 1995 г. до сих пор не была рассмотрена в надлежащем порядке, как того требовало указанное решение.

37. 23 октября 1997 г. судья-докладчик отказал в удовлетворении данного ходатайства следующим образом:

«Данная жалоба [от 3 августа 1995 г.]... была подана в соответствии со ст. 98 Уголовно-процессуального кодекса. Если посредством данной жалобы заявитель намеревался обжаловать вынесенный в отношении него приговор, то следует отметить, что она не могла носить такого характера. Приговор, вынесенный в отношении подсудимого Чекалла, был обжалован его защитником, представлявшим его интересы в порядке предоставления бесплатной юридической помощи, и эта жалоба уже была рассмотрена... Таким образом, содержание [жалобы от 3 августа 1995 г.], в чем бы оно ни состояло – а это должно быть определено при передаче дела в суд первой инстанции – не могло оказать воздействие или влияние на рассмотрение дела. Именно поэтому данное ходатайство не может предотвратить вступление в законную силу решения Верховного суда от 11 декабря 1996 г.».

38. Заявитель обжаловал вышеуказанное решение в Конституционный суд. 16 января 1998 г. судья-докладчик признал жалобу неприемлемой, так как не были исчерпаны обычные средства правовой защиты – заявитель не обжаловал решение в судебном комитете. Заявитель обжаловал решение Конституционного суда о неприемлемости, однако оно было оставлено в силе решением от 13 мая 1998 г.

39. В своем решении от 16 марта 1999 г., о котором заявитель был уведомлен 29 октября 1999 г., Окружной суд г. Синтра рассмотрел, как того требовало решение Верховного суда от 11 декабря 1996 г., жалобу, поданную заявителем 3 августа 1995 г. Суд отметил, что данная жалоба по сути являлась обжалованием приговора, вынесенного в отношении заявителя. При этом заявитель лишь воспроизвел жалобу, поданную к тому времени его защитником, но не воспользовался средством, предоставляемым ст. 63 § 2 Уголовно-процессуального кодекса, на основании которой он мог отозвать действие, совершенное его защитником. Суд отметил, что в любом случае жалоба была подписана только заявителем, но не его защитником, и, следовательно, была неприемлемой.

40. В своем решении от 23 июня 2000 г. Апелляционный суд провинции Эвора удовлетворил прошение о переводе в Германию, поданное заявителем в соответствии с Конвенцией о переводе осужденных лиц.

41. Заявитель отбывал оставшуюся часть наказания в Германии до 14 марта 2001 г., когда он был освобожден условно-досрочно.

В. Дисциплинарное производство в отношении г-жи Т.М.

42. 11 ноября 1995 г. заявитель направил жалобу в отношении г-жи Т.М. в Лиссабонский совет адвокатов. Он ссылаясь на то, что ее действия причинили ему вред, так как вопреки его инструкциям она сама подала жалобу в Верховный суд, которая не удовлетворяла формальным требованиям.

43. 16 октября 1996 г. Совет адвокатов принял решение о возбуждении дисциплинарного производства в отношении г-жи Т.М.

44. Заявитель утверждает, что получил от Совета адвокатов письмо, датированное 12 мая 1997 г. и уведомлявшее его о том, что на г-жу Т.М. было наложено дисциплинарное взыскание за «нарушение этических норм». Указанный документ не был представлен Суду.

II. ПРИМЕНИМОЕ ВНУТРЕННЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА

А. Уголовно-процессуальный кодекс

45. Положения Уголовно-процессуального кодекса, применимые в связи с настоящим делом, таковы:

Статья 62

«1. Обвиняемый может избрать защитника на любой стадии судопроизводства.

2. В случаях, когда участие защитника по закону обязательно, а обвиняемый не избрал защитника и не предлагает кандидатуру защитника, судья назначает такового *ex officio*, предпочтительно члена или стажера коллегии адвокатов; однако официально назначенный защитник теряет полномочия по представлению интересов обвиняемого, если последний привлекает защитника по своему выбору...»

Статья 63 § 2

«Обвиняемый может отозвать любое действие, совершенное от его имени лицом, осуществляющим его защиту, при условии, что он явно выразит такое желание до принятия какого-либо решения в связи с таким действием».

Статья 66

«1. При назначении защитника *ex officio* обвиняемый извещается об этом факте, если это произошло в его отсутствие.

2. Официально назначенный защитник может быть освобожден от осуществления защиты обвиняемого, если суд сочтет приводимые им основания достаточными.

3. Суд может заменить официально назначенного защитника в любой момент по ходатайству обвиняемого на достаточном основании.

4. До момента своей замены официально назначенный защитник продолжает осуществлять действия, необходимые для продолжения судопроизводства.

5. Защитник всегда получает вознаграждение за свои услуги; условия и размер вознаграждения устанавливаются судом в рамках шкалы, принятой Министерством юстиции, или, при отсутствии таковой, на основании размеров гонораров, обычно выплачиваемых за услуги аналогичного характера и равной значимости.

В различных случаях обязанность по выплате вознаграждения может возлагаться на обвиняемого, *assistente*, стороны в гражданском процессе или Министерство юстиции».

Статья 92

«1. Все действия в рамках судопроизводства, будь то устные или письменные, действительны только в том случае, если они производятся на португальском языке.

2. В случае, когда в судопроизводстве принимает участие лицо, не владеющее или плохо владеющее португальским языком, бесплатно назначается переводчик...

3. Переводчик также назначается в случае необходимости перевести документ, составленный на иностранном языке, в отсутствие его заверенного перевода.

...»

Статья 98 § 1

«Обвиняемый, даже в случае, если он не содержится под стражей, может представлять свои замечания, заявления и жалобы на любой стадии судопроизводства, даже если они не подписаны его защитником, при условии, что они имеют отношение к существу разбирательства и ставят

своей целью защиту его основных прав. Такие замечания, заявления и жалобы всегда приобщаются к материалам дела».

Статья 412

«1. В жалобе должны подробно излагаться основания для обжалования; она должна заканчиваться аргументами (*submissions*) по каждому пункту обжалования, в которых заявитель кратко излагает причины обжалования.

2. Если причины касаются вопросов права, в аргументах должна также содержаться следующая информация, в отсутствие которой жалоба оставляется без рассмотрения:

(a) нормы права, которые были нарушены;

(b) каким образом, по мнению заявителя, суд первой инстанции истолковал или применил каждую из норм и каким образом эта норма должна была быть истолкована или применена».

В. Гражданско-процессуальный кодекс

46. Как и статья 412 Уголовно-процессуального кодекса, статья 690 Гражданско-процессуального кодекса требует наличия в жалобе аргументов (*submissions*). В этих аргументах должны аналогичным образом указываться как нарушенные законодательные нормы, так и то, каким образом, по мнению заявителя, они должны были быть истолкованы или применены судом первой инстанции. Однако ч. 4 ст. 690 предусматривает:

«Когда аргументы отсутствуют, либо когда аргументы неполны, неясны или сложны... судья-докладчик должен попросить заявителя привести, дополнить, разъяснить или кратко изложить их, в противном случае жалоба не может быть рассмотрена...»

С. Практика Верховного суда и Конституционного суда

47. Ранее устоявшаяся практика Верховного суда состояла в том, что любая жалоба, поданная в нарушение установленных в ст. 412 Уголовно-процессуального кодекса формальных условий, могла быть автоматически оставлена без рассмотрения. В частности, суд придерживался мнения, что заявитель не имеет права на то, чтобы суд просил его исправить какие-либо недостатки в жалобе – в отличие от позиции, предусмотренной в статье 690 Гражданско-процессуального кодекса. Это мнение было основано на особых требованиях скорейшего рассмотрения уголовных дел, в то время как для гражданских дел вопрос их скорейшего рассмотрения не считался столь же важным. Поэтому для Верховного

суда оставление жалоб без рассмотрения по формальным основаниям был обычной практикой – например, они могли быть оставлены без рассмотрения по причине излишней многословности аргументации, так как ч. 1 ст. 412 требует от заявителя «краткого изложить» (*summarise*) основания обжалования.

48. В своем обладающем общеобязательной силой определении № 337/2000 от 27 июня 2000 г.... Конституционный суд признал статью 412 Уголовно-процессуального кодекса неконституционной, если она истолковывается как позволяющая автоматически оставлять жалобу без рассмотрения по формальным основаниям на основании многословности аргументации, не обратившись предварительно к заявителю с просьбой об исправлении жалобы. В определении подчеркивалось, что требования о скорейшем рассмотрении уголовных дел не могут оправдать подобное ограничение права на справедливое судебное разбирательство.

...

Д. Адвокатская практика в Португалии

50. Юридическая профессия в Португалии свободна и независима. Адвокаты полностью независимы от государства и руководствуются только собственным уставом, утвержденным Законодательным указом № 84/84 от 16 марта 1984 г.

51. Совет адвокатов является объединением публичного права, действующим на основании актов Парламента, но независимым от государства. Он обладает дисциплинарной юрисдикцией в отношении адвокатов, которые должны быть зарегистрированы в качестве его членов, чтобы иметь возможность практиковать; дисциплинарная ответственность никак не связана с какой-либо гражданской или уголовной ответственностью...

ПРАВО

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 6 §§ 1 И 3(с) КОНВЕНЦИИ

52. Г-н Чекалла в своей жалобе заявил о неадекватности предоставленной ему юридической помощи. Он полагает, что его право на доступ к Верховному суду было нарушено по причине ненадлежащего выполнения своих обязанностей назначенным ему адвокатом. Он ссылается на Статью 6 §§ 1 и 3(с) Конвенции, которая предусматривает:

«1. Каждый... при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое... разбирательство дела... независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

...

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

...

(с) 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;

...»

А. Аргументы сторон

1. Заявитель

53. Заявитель ссылается на неадекватность предоставленной ему юридической помощи, в результате чего он был лишен доступа к Верховному суду по причине ошибки, совершенной адвокатом, который был официально назначен для оказания ему юридической помощи, г-жой Т.М., не включившей в свою жалобу аргументов - оснований для обжалования (*submissions*). Кроме того, Окружной суд г. Синтра в конечном счете оставил без рассмотрения жалобу, которую он подал самостоятельно 3 августа 1995 г.

54. Заявитель полагает, что ошибка была настолько грубой, что она должна быть признана «очевидным упущением» (*manifest failure*) в значении, примененном в решении Суда по делу *Kamasinski v. Austria* (решение от 19 декабря 1989 г., Series A no. 168). Она носила еще более серьезный характер, так как сделала невозможным рассмотрение его жалобы, хотя он мог быть приговорен к длительному сроку лишения свободы. Он привлек внимание соответствующих органов к непрофессионализму адвоката, представлявшего его интересы, что впоследствии стало предметом рассмотрения Совета адвокатов.

55. Что касается того факта, что уголовные суды не были уполномочены просить не выполнившие процессуальных требований стороны исправлять свои упущения, в отличие от гражданских дел, заявитель утверждает, что Правительство не смогло объяснить, что служит оправданием такого различия в подходах. Этот вопрос не абстрактен, а, напротив, непосредственно связан с вопросом о том, было ли соблюдено право заявителя на справедливое судебное разбирательство, так как в той же степени он был лишен доступа к Верховному суду по причине обсуждаемых норм уголовного процесса.

2. Правительство

56. Правительство, ссылаясь на решение по делу *Kamasinski*, цитировавшееся выше, а также на решения по делам *Artico v. Italy* (решение от 13 мая 1980 г., Series A no. 37) и *Daud v. Portugal* (решение от 21 апреля 1998 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II, pp. 739 et seq.), указало, что государство не может, за исключением крайне исключительных обстоятельств, нести ответственность за действия и ошибки адвоката, назначенного в порядке оказания бесплатной юридической помощи. Правительство также отметило, что осуществление защиты – это деятельность, за которую несет ответственность исключительно защитник обвиняемого, руководствуясь в своей деятельности только определенными правилами адвокатской профессии, которые находятся вне контроля государства.

57. Правительство указало, что в соответствии с прецедентным правом суда в данной области на государствах лежит позитивное обязательство только в тех случаях, когда явная ошибка (*manifest failure*), допущенная адвокатом, назначенным в порядке оказания бесплатной юридической помощи, была доведена до сведения судьи. Упущение в подаче жалобы, подобное тому, что имело место в настоящем деле, само по себе не является такой «ошибкой». Более того, судья не мог исправить упущение, допущенное назначенным адвокатом заявителя, не нарушив принципа равенства сторон.

58. Что касается различия в этом отношении между уголовным процессом и гражданским процессом, где судья может попросить сторону, не исполнившую надлежащим образом процессуальных требований, исправить любые нарушения, которые препятствуют пересмотру дела, Правительство сослалось на три основания: во-первых, гражданский процесс содержит иные механизмы для предотвращения злоупотреблений правом на обжалование; во-вторых, гражданский процесс касается споров между сторонами с противоречащими друг другу частными интересами, что оправдывает его определенную гибкость; наконец, Гражданско-процессуальный кодекс был принят гораздо раньше Уголовно-процессуального кодекса, которые установил более современные нормы, и имеет место скорее тенденция приближения Гражданско-процессуального кодекса к нормам Уголовно-процессуального кодекса с целью ускорения процесса судопроизводства. В любом случае, по мнению Правительства, данный вопрос не имеет отношения к делу, во-первых, потому, что заявитель не поднял его непосредственным образом, а во-вторых, потому, что справедливость судебного разбирательства не может зависеть от организационных различий между уголовным и гражданским процессом.

В. Оценка Суда

59. В качестве отправного постулата Суд повторяет, что требования ч. 3 Статьи 6 должны рассматриваться как частные аспекты права на справедливое судебное разбирательство, гарантированного ч. 1 (см. *Van Geyselghem v. Belgium* [GC], по.

26103/95, § 27, ECHR 1999-I). Поэтому будет целесообразно рассмотреть жалобы заявителя с точки зрения п. 3(с) в совокупности с принципами, заложенными в ч. 1.

60. Далее Суд обращает внимание на принципы, установленные им в своем прецедентном праве в области юридической помощи. В то время как он неоднократно указывал, что Конвенция предназначена для того, чтобы гарантировать права не теоретические или иллюзорные, но права практические и эффективные, назначение защитника само по себе не обеспечивает эффективности защиты, которую он может осуществить в интересах обвиняемого. Тем не менее, государство не может нести ответственность за любое упущение в действиях защитника, назначенного в порядке предоставления бесплатной юридической помощи. Из принципа независимости юридической профессии от государства следует, что осуществление защиты – это вопрос, подлежащий решению прежде всего между обвиняемым и его защитником, будь то назначенным в порядке предоставления бесплатной юридической помощи или оплачиваемым в частном порядке. Компетентные национальные органы обязаны вмешаться в соответствии со статьей 6 § 3(с) только в том случае, если необеспечение (*failure*) назначенным адвокатом эффективного представительства очевидно (*manifest*) или надлежащим образом доведено до их сведения каким-либо иным путем (см. цитировавшееся выше решение по делу *Daud*, pp. 749-50, § 38).

61. В настоящем деле речь идет о периоде между 21 февраля 1995 г. – датой, когда суд назначил г-жу Т.М. защитником заявителя – и сентябрем 1995 г., когда заявитель привлек к своей защите защитника по собственному выбору, таким образом отказавшись от услуг адвоката, назначенного в порядке предоставления бесплатной юридической помощи.

62. В отличие от позиции в деле *Daud*, нельзя сказать, что г-жа Т.М. не оказала правовой помощи заявителю в суде первой инстанции. С другой стороны, возникает вопрос о том, может ли тот факт, что официально назначенный защитник подал жалобу, не соответствующую формальным требованиям португальского законодательства и Верховного суда, рассматриваться как «очевидная ошибка».

63. В этой связи Суд замечает, что по делу *Daud* Европейская комиссия по правам человека рассматривала аналогичный вопрос, когда защитник, назначенный в порядке предоставления бесплатной юридической помощи, не указал в своей жалобе, какие нормы права он считает нарушенными, в результате чего Верховный суд признал жалобу неприемлемой (см. цитировавшееся выше решение по делу *Daud*, p. 744, § 23). В своем заключении Комиссия пришла к следующим выводам (там же, pp. 756-57, § 50):

«...это была ситуация, в которой упущения назначенного защитника были очевидны и имели серьезные последствия для защиты заявителя, так как он был лишен доступа к Верховному суду. В свете обстоятельств данного дела и того факта, что он иностранец, компетентные португальские органы

должны были принять меры к обеспечению эффективной реализации права заявителя на защиту адвоката...»

64. Когда дело было передано на рассмотрение Суда, он не вынес решения по данному вопросу, сочтя, что других упущений в защите г-на Дауда было достаточно для признания нарушения Статьи 6 §§ 1 и 3(с) в совокупности.

65. По настоящему делу Суду необходимо высказать свою позицию по данному вопросу. Прежде всего, вслед за правительством он отмечает, что государство не может нести ответственности за любой недостаток или ошибку в осуществлении защиты заявителя, допущенные назначенным ему официально защитником. Суд полагает, однако, что при определенных обстоятельствах несоблюдение по небрежности чисто формального условия не может быть приравнено к непродуманной линии защиты или простому дефекту в аргументации. Это происходит в тех случаях, когда в результате подобной небрежности обвиняемый лишается средства судебной защиты, причем ситуация не исправляется вышестоящим судом. В этой связи необходимо отметить, что заявитель был иностранцем, не владеющим языком судопроизводства, и обвинялся в совершении преступлений, за которые было предусмотрено – и в конечном счете назначено – наказание в виде длительного срока лишения свободы.

66. Это сочетание обстоятельств позволяет Суду считать, что г-н Чекалла не имел возможности воспользоваться, как того требует ст. 6 § 3(с), действенной и эффективной защитой в отношении его жалобы в Верховный суд. Остается определить, обязаны ли были соответствующие органы, не нарушая фундаментального принципа независимости юридической профессии, предпринять какие-либо шаги для обеспечения эффективной реализации заявителем предоставленного ему права.

67. В этой связи представляется верным, что заявитель привлек внимание компетентных судов к возможным недостаткам своей защиты лишь в сентябре 1995 г. Однако тот факт, что 3 августа 1995 г. он самостоятельно обжаловал приговор Уголовного суда г. Синтра, был первым признаком того, что он не был полностью согласен с тем, как осуществлял защиту официально назначенный ему защитник, несмотря на то, что эта жалоба не могла быть рассмотрена судьей немедленно, так как была составлена на иностранном языке. Суд по ходу дела подчеркивает, что решение Верховного суда, отменившее решение судьи Окружного суда г. Синтра от 12 сентября 1995 г., не имело практических последствий для положения заявителя, так как впоследствии Верховный суд занял позицию, согласно которой содержание жалобы, поданной заявителем самостоятельно, «не могло оказать воздействие или влияние на рассмотрение дела» или на вступление приговора в законную силу (см. п. 37 выше).

68. Несмотря на вышесказанное, решающим вопросом является несоблюдение официально назначенным защитником простого и чисто формального правила при обжаловании приговора по вопросам права в Верховном суде. По мнению Суда,

это было «очевидным упущением» (*manifest failure*), которое требовало от соответствующих органов принятия позитивных мер. Верховный суд мог, например, обратиться к официально назначенному защитнику с просьбой дополнить или исправить жалобу, вместо того, чтобы признать жалобу неприемлемой.

69. Правительство утверждает, что такой шаг был невозможен ввиду независимости адвокатского сообщества от государства и даже нарушил бы принцип равенства сторон в процессе.

70. Суд считает данный аргумент неубедительным. Прежде всего, Суду неясно, каким образом независимость адвокатского сообщества могла быть нарушена простой просьбой суда исправить формальную ошибку. Кроме того, Суд полагает, что нельзя заявлять априори, что такая ситуация неизбежно нарушила принцип равенства сторон – это было бы скорее проявлением полномочий судьи по ведению судопроизводства, реализуемых в целях надлежащего отправления правосудия. Следует отметить, что само португальское законодательство позволяет судьям при рассмотрении гражданских дел обращаться [к сторонам] с подобной просьбой – при этом отнюдь не предполагается, что это ведет к некоторой утрате независимости представителями юридической профессии или к нарушению принципа равенства сторон в процессе; в этом отношении не делается ни малейшей разницы между представителем, назначенным судом, и представителем, привлеченным доверителем по собственному выбору. Более того, Конституционный суд недавно признал неконституционными те положения Уголовно-процессуального кодекса – и положения аналогичного законодательства, касающегося рассмотрения правонарушений в упрощенном порядке – которые требовали от судей соответствующих судов оставлять в такого рода случаях жалобы без рассмотрения, не обращаясь к заявителю с предварительной просьбой дополнить или исправить его жалобу. Представляется, что в условиях, сложившихся в Португалии в настоящее время, решение, подобное вынесенному Верховным судом 10 июля 1996 г., было бы невозможным в свете недавнего решения Конституционного суда.

71. Таким образом, обстоятельства дела налагали на соответствующий суд позитивное обязательство обеспечить практическое и эффективное соблюдение права заявителя на надлежащую судебную процедуру. Так как этого сделано не было, Суд может лишь констатировать несоблюдение требований пунктов 1 и 3(с) Статьи 6 Конвенции в совокупности. Следовательно, имело место нарушение этих положений.

<...>

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД ЕДИНОГЛАСНО:

1. *Постановил*, что имело место нарушение Статьи 6 §§ 1 и 3(с) Конвенции;

2. *Постановил*,

(а) что государство-ответчик обязано выплатить заявителю в течение трех месяцев с момента вступления решения в силу согласно Статье 44 § 2 Конвенции следующие суммы:

- (i) 3000 (три тысячи евро) в порядке компенсации неимущественного вреда;
- (ii) 11000 (одиннадцать тысяч евро) в порядке возмещения расходов, плюс любые суммы, которые могут взиматься в качестве налога на добавленную стоимость, за вычетом 880 (восемисот восьмидесяти) евро, уже выплаченных Советом Европы в порядке предоставления юридической помощи;

...

3. *Оставил* остальные притязания заявителя на справедливую компенсацию без удовлетворения.

Составлено на французском языке и опубликовано 10 октября 2002 г. в соответствии с Правилom 77 §§ 2 и 3 Правил Суда.

Винсент БЕРГЕР
Регистратор

Георг РЕСС
Президент



**ИНИЦИАТИВА
«ПРАВО ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ» (PILI)**

Головной офис:

Columbia University
Budapest Law Center
Szent István tér 11/c
1051 Budapest,
Hungary
Tel: (36 1) 327 3878
Fax: (36 1) 327 3879

E-mail: pili@pili.org

Веб-сайт:
www.pili.org

Нью-йоркский офис:

Columbia University
School of Law
Mail code 3525
435 West 116th Street
New York, NY 10027
Tel: (212) 851 1060
Fax: (212) 851 1064

Российская программа:

107078 Москва, ул. Мясницкая,
48, эт. 7, офис 708
Почтовый адрес:
101000 Москва, а/я 224
(для Дмитрия Шабельникова)
Тел.: +7 095 788 8654
Факс: + 7 095 788 8650
(для Дмитрия Шабельникова)

E-mail: dshabelnikov@pili.org

Веб-сайт:
www.pili.ru

Инициатива «Право общественных интересов» (PILI) является инновационным образовательным и исследовательском центром, который способствует утверждению и развитию принципов защиты прав человека, стимулируя развитие инфраструктуры в области права общественных интересов.

Основанная при Колумбийском университете (США) в 1997 г. при поддержке Фонда Форда, весной 2002 г. PILI открыла новый офис в Будапеште, а с весны 2004 г. у PILI появилась российская программа.

PILI использует термин «право общественных интересов» для обозначения разнообразной деятельности, основанной на правовых механизмах и направленной на продвижение и защиту общественных интересов. Подход PILI заключается в содействии развитию и поддержке организаций и отдельных активистов, которые посвящают себя защите общественных интересов, что тесно связано с развитием гражданского общества, продвижением и защитой прав человека.

Действуя в Центральной и Восточной Европе, России, Закавказье и Азии, PILI уделяет основное внимание двум областям:

- **Институциональная реформа**

Программа «Институциональная реформа» поддерживает реформирование правоприменительных институтов, которое направлено на расширение участия различных общественных сил в защите общественных интересов. В программу «Институциональная реформа» входят три подпрограммы: «Доступ к правосудию», «Право и правоприменение» и «Юридическая практика».

- **Обучение и образование**

Цель программы «Обучение и образование» состоит в укреплении сообщества юристов и активистов, работающих в сфере права общественных интересов. Все проекты, осуществляемые в рамках программы, основаны на опыте и квалификации местных юристов и активистов.

В программу «Обучение и образование» входят три подпрограммы: «Клиническое юридическое образование», «Обучение НГО» и «Программа стажировок в области права общественных интересов».

Кроме того, к числу приоритетов PILI относится общая для всех направлений тема борьбы с дискриминацией.

Исполнительный директор PILI – Эдвин Рекош (Edwin Rekosh)
(7 361) 327 3878
erekosh@pili.org

Руководитель российской программы PILI – Дмитрий Шабельников
(7 095) 935 1925
dshabelnikov@pili.org

ИНДЕМ



РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД
«ИНФОРМАТИКА ДЛЯ ДЕМОКРАТИИ»
(Фонд ИНДЕМ)

Центр содействия правосудию при Фонде ИНДЕМ (ЦСП) был создан 20 сентября 2000 г. совместно фондом ИНДЕМ (Россия) и Институтом юстиции Vera (США). С 2003 г. ЦСП является самостоятельным подразделением Фонда, которое разрабатывает и проводит экспериментальные проекты в области совершенствования правовой системы России.

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.

Основными средствами для достижения целей являются:

- проведение экспериментов и оценки их влияния на изменение практики осуществления правосудия;
- прикладные исследования в области правосудия;
- разработка рекомендаций в области совершенствования системы правосудия в России и содействие их реализации

Проекты ЦСП:

Экспериментальный проект **«Первый контакт»**, направленный на улучшение взаимоотношений милиции и граждан. В рамках проекта в трех РОВД г. Нижний Новгород работали центры «Помощи гражданам», где специально обученные сотрудники проекта, курсанты Нижегородской Академии МВД проводили экспериментальную регистрацию преступлений. Деятельность проекта направлена на:

- улучшение эффективности процесса регистрации через создание более быстрого, удобного, доброжелательного и качественного процесса регистрации преступлений
- содействие более оперативному расследованию преступлений, через получение более полной и точной информации от граждан
- показ примера должного отношения сотрудников милиции к гражданам

Экспериментальный проект «**Информуспех**», направленный на совершенствование процесса подготовки отбывающих наказание несовершеннолетних к освобождению. Проект осуществляется путем разработки и внедрения:

- методик проведения занятий в школе подготовки к освобождению
- пособия для инспекторов по трудовому и бытовому устройству по индивидуальной работе с несовершеннолетними и специального программного обеспечения
- «энциклопедии жизни на свободе» для освобождающихся подростков

За время своего существования ЦСП были подготовлены и опубликованы доклады по темам «Влияние амнистии 1997, 1999 и 2000 годов на динамику населенности тюрем», «Условно-досрочное освобождение и проблемы надзора», «Перенаселенность тюрем в России: как решить проблему», «Концепция судебной реформы: от принципов к практике», «Улучшение взаимоотношений граждан и милиции. Доступ к правосудию и система выявления, регистрации и учета преступлений», «Ограничение свободы: за и против», «Несовершеннолетние в уголовно-исполнительной системе», Организация предоставления бесплатной юридической помощи: принципы, модели и их адаптация в Российской Федерации».

За более полной информацией о Центре содействия правосудию обращайтесь, пожалуйста, по следующим координатам: 101000 г. Москва, Б. Златоустинский пер., д. 8/7, комн. 7,8. Тел.: (7 095) 206-06-14, тел./факс: (7 0950 206-05-94.