Институт «Право общественных интересов» (PILI) – международная неправительственная некоммерческая организация, которая продвигает принципы прав человека во всем мире, стимулируя правовую защиту общественных интересов и развивая необходимые для этого институты.

К праву общественных интересов относится целый ряд видов деятельности – таких как проведение кампаний в защиту общественных интересов, стратегическая судебная защита общественных интересов, оказание субсидируемой юридической помощи, правовое просвещение, развитие культуры волонтерской юридической помощи (про боно). Подход PILI заключается в содействии появлению и поддержке широкого круга организаций, программ и частных лиц, осуществляющих такую деятельность и объединенных общей миссией: использование права как инструмента достижения социальной справедливости. При этом в деятельности в области права общественных интересов применяются принципы прав человека, демократии, открытого общества и верховенства права.

pili

Public Interest
Law Institute

Белград • Будапешт • Москва • Нью-Йорк • Пекин

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ:
АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА

pili

Public Interest
Law Institute

# ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ:

## АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА

Москва
2010

Институт «Право общественных интересов» (PILI)

# ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ:

## АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА

*Сборник материалов*

Москва
2010

*Издание сборника было осуществлено при финансовой поддержке Программы социальных трансформаций в Центральной и Восточной Европе («Матра») Министерства иностранных дел Нидерландов и при участии Центра международного правового сотрудничества (CILC, Нидерланды)*

*Взгляды и оценки, содержащиеся в данном сборнике, не имеют отношения к официальной позиции Министерства иностранных дел Нидерландов.*

**Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта.** Сборник материалов. – М.: ООО «Вариант», 2010. – 288 с.

**ISBN 978-5-903360-32-1**

Настоящий сборник представляет собой результат двухлетней исследовательской и аналитической работы Института «Право общественных интересов» и привлеченных им российских и международных экспертов, а также консультаций и дискуссий с организациями и экспертами, заинтересованными в вопросах реформирования системы субсидируемой юридической помощи в России. В нем впервые собраны вместе результаты сравнительных исследований практики организации субсидируемой помощи в разных странах мира, свод международно-правовых стандартов, касающихся доступа к юридическим услугам, а также комплексный анализ существующих на сегодняшний день в России практик организации и оказания субсидируемой юридической помощи.

**ISBN 978-5-903360-32-1**

© Институт «Право общественных интересов» (PILI), 2010

© ООО «Вариант», 2010

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие..... 7

ПРОГРАММЫ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В КОНТЕКСТЕ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ УСПЕХА..... 10

1. Организация программ субсидируемой юридической помощи: основные вопросы..... 13
2. Круг получателей субсидируемой юридической помощи..... 15
3. Случаи, подпадающие под действие программы субсидируемой помощи..... 18
4. Объем предоставляемой помощи..... 20
5. Процедуры проверки наличия права на получение субсидируемых юридических услуг..... 21
6. Провайдеры юридических услуг..... 26
7. Финансирование и ресурсное обеспечение программы юридической помощи..... 31
8. Налаживание взаимодействия между лицами, имеющими право на получение помощи, и провайдерами юридических услуг..... 36
9. Контроль за качеством услуг, оказываемых провайдерами..... 38
10. Управление программой юридической помощи и создание условий для ее развития..... 39

**РАЗДЕЛ I. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ.....** 41

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ДОСТУПА К ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ..... 43

1. Основные международные документы, касающиеся права на бесплатную (субсидируемую) юридическую помощь: краткая характеристика..... 43
2. Право на доступ к юридической помощи: основные принципы..... 47
   2.1. Равный доступ к юридической помощи..... 47
   2.2. Право выбора юриста и его ограничение применительно к бесплатной (субсидируемой) юридической помощи..... 48
   2.3. Справедливость и эффективность процедур рассмотрения заявок на предоставление бесплатной (субсидируемой) юридической помощи..... 50

3. Право подозреваемых, обвиняемых и подсудимых
на юридическую помощь..... 51
3.1. Основания предоставления помощи..... 52
3.2. Стадии уголовного процесса, требующие участия
назначенного адвоката..... 54
4. Международные документы о праве
на юридическую помощь по не уголовным делам..... 55
4.1. Основания для предоставления помощи:
общие принципы..... 56
4.2. Право на бесплатную помощь при рассмотрении
административных и дисциплинарных дел..... 59
4.3. Право лиц, пострадавших от преступлений
на юридическую помощь..... 60
4.4. Право представителей уязвимых групп
на бесплатную юридическую помощь..... 60
5. Международные документы о качестве и эффективности
юридической помощи..... 62
6. Международные документы об обязанностях государства
по организации системы юридической помощи..... 65
6.1. Финансовое и ресурсное обеспечение
программ юридической помощи..... 65
6.2. Развитие сотрудничества с юридическим сообществом..... 67
6.3. Развитие сотрудничества с гражданскими организациями... 67
6.4. Информирование о праве на получение
юридической помощи..... 68
Список использованных международно-правовых документов..... 69

УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИРУЕМОЙ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ..... 74

1. Имущественный тест..... 79
1.1. Основные подходы к оценке имущественного статуса
1.2. получателей субсидируемой юридической помощи..... 79
1.2. Критерии оценки имущественного статуса..... 83
1.3. Процедуры проверки..... 86
1.4. Тесты, дополняющие проверку имущественного статуса... 92
2. Тест на принадлежность к группе, нуждающейся в поддержке..... 93
3. Тест на обоснованность юридического вмешательства..... 96
3.1. Основные подходы к оценке обоснованности
юридического вмешательства..... 97
3.2. Процедуры проверки обоснованности
юридического вмешательства..... 100
3.3. Тесты, дополняющие проверку на обоснованность
юридического вмешательства..... 102

4. Тест на соответствие ситуации заявителя перечню проблем, в связи с которыми предоставляется субсидируемая помощь..... 102
5. Использование различных тестов в программах юридической помощи..... 103

КАЧЕСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ: МЕТОДЫ ОЦЕНКИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ..... 106

1. Оценка качества юридической помощи..... 107
1.1. Показатели качества..... 108
1.2. Методы оценки качества..... 112
2. Обеспечение и контроль качества..... 139
2.1. Субъекты управления качеством юридической помощи..... 139
2.2. Методы обеспечения качества..... 141

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОГРАММ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ..... 156

1. Система управления программами юридической помощи..... 158
1.1. Уровни управления программами юридической помощи и разделение функций..... 158
1.2. Субъекты управления юридической помощью и их роль... 161
2. Организация производства юридических услуг..... 166
2.1. Модели производства юридических услуг..... 167
2.2. Привлечение юристов к участию в программе юридической помощи: отбор участников, способы определения расценок..... 170
2.3. Привлечение некоммерческих структур..... 176
3. Финансирование программ субсидируемой помощи..... 178
3.1. Планирование бюджета..... 178
3.2. Расходование бюджета..... 180
4. Обеспечение контакта с получателями помощи..... 181

ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА..... 185

1. К истории вопроса..... 185
2. Модели участия государства в оказании правовой помощи..... 198
2.1. Критерии типизации моделей..... 198
2.2. Соотношение стратегии социальной политики и модели субсидируемой юридической помощи..... 212
2.3. Институциональный дизайн юридической помощи как составляющая социальной политики..... 216
2.4. Финансовые механизмы участия государства в обеспечении правовой помощи..... 227

**РАЗДЕЛ II. СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ В РОССИИ..... 237**

СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ В РОССИИ: ОПЫТ РАЗВИТИЯ..... 239

1. Спрос на юридические услуги и информацию в России: какую нишу должна занять субсидируемая юридическая помощь..... 241
2. Право на получение субсидируемой юридической помощи..... 245
   - 2.1. Лица, имеющие право на доступ к помощи: имущественный тест и тест на принадлежность к защищаемой группе..... 245
   - 2.2. Виды дел, по которым оказывается юридическая помощь.. 249
   - 2.3. Обоснованность юридического вмешательства как основание для предоставления помощи..... 252
   - 2.4. Процедуры проверки и удостоверения права на получение юридической помощи..... 252
3. Виды и объемы юридической помощи..... 257
   - 3.1. Виды юридических услуг..... 257
   - 3.2. Юридические процедуры и процессуальные стадии, охватываемые программами субсидируемой юридической помощи..... 258
   - 3.3. Объем помощи..... 260
4. Организация программ юридической помощи..... 261
   - 4.1. Провайдеры юридических услуг..... 261
   - 4.2. Финансирование программ юридической помощи..... 265
   - 4.3. Контакты с населением..... 270
   - 4.4. Система управления программами юридической помощи..... 273
5. Заключение..... 275

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ: КРАТКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ..... 277

1. Право на получение юридической помощи..... 278
2. Разделение первичной и вторичной юридической помощи..... 281
3. Провайдеры юридической помощи..... 283
4. Управление юридической помощью..... 284
5. Качество субсидируемой юридической помощи..... 286
6. Финансирование субсидируемой юридической помощи..... 286

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Около года назад в нашей стране началась работа по созданию государственной системы бесплатной (субсидируемой государством) юридической помощи, которая должна обеспечить доступ малообеспеченных и уязвимых слоев населения к юридическим услугам. В выступлении на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г. Президент Российской Федерации указал на необходимость создания такой системы, а с начала 2009 г. Министерство юстиции Российской Федерации приступило к разработке законопроекта, который создал бы основу для развития программ юридической помощи.

Работа над законопроектом о государственной системе юридической помощи сопровождалась большим количеством обсуждений, в которых приняли участие представители различных государственных органов, эксперты-правоведы, представители гражданского общества и юридических вузов. Это свидетельствует как о значимости цели обеспечения равного доступа к юридическим услугам, так и о сложности задачи создания эффективных и экономичных механизмов оказания юридической помощи тем, кто сам не в состоянии получить к ней доступ.

Создание эффективной модели субсидируемой юридической помощи не может быть ограничено принятием законопроекта. Выстраивание и развитие системы юридической помощи на практике потребует дальнейших усилий, включая поиск практических решений, связанных с организацией работы структур, оказывающих помощь, с контролем за качеством помощи, с обеспечением доступа тех, кто имеет право на получение юридических услуг за государственный счет, к программам помощи, и многое другое.

Облегчить поиск таких решений может обращение к международному опыту. В течение последних десятилетий программы субсидируемой юридической помощи с большим или меньшим успехом развивались в различных странах мира. Анализ и оценка этого опыта поможет избежать повторения чужих ошибок, а также расширит

возможности для выработки наиболее эффективных механизмов оказания юридической помощи в России.

Тем не менее, обращаясь к зарубежной практике, не стоит забывать, что простое заимствование процедур и механизмов, которые показали свою эффективность в одной стране, не обязательно дает положительный результат в другой. Система субсидируемой юридической помощи должна быть адаптирована к правовым, социальным и экономическим реалиям конкретной страны. В связи с этим большое значение приобретает изучение и оценка уже имеющегося российского опыта организации юридической помощи малообеспеченным, а именно – федерального эксперимента по созданию государственных юридических бюро и региональных программ юридической помощи.

Настоящий сборник представляет собой результат двухлетней исследовательской и аналитической работы Института «Право общественных интересов» (PILI) и привлеченных им российских и международных экспертов, а также консультаций, проходивших в различном формате с организациями и экспертами, заинтересованными в вопросах реформирования системы юридической помощи в России. В нем впервые собраны вместе как комплексный анализ существующих на сегодняшний день в стране практик организации и оказания такой помощи, так и подходов к решению ключевых вопросов организации систем субсидируемой юридической помощи, используемых в разных странах мира.

Сборник открывает анализ общих подходов к организации программ субсидируемой юридической помощи. Иными словами, это обзор тех вопросов, на которые должна дать четкий ответ любая эффективная система субсидируемой юридической помощи. Первый раздел сборника посвящен международному опыту в данной сфере и включает в себя обзор существующих международно-правовых стандартов, а также сравнительный анализ методов решения основных вопросов, связанных с оказанием субсидируемых юридических услуг – определение оснований для получения помощи, обеспечение качества помощи, а также организация и управление программами субсидируемой юридической помощи. Раздел дополнен анализом исторического развития программ юридической помощи в контексте изме-

нения социальной политики государств. Во втором разделе представлены результаты исследования российских программ юридической помощи. Там же можно найти краткие рекомендации по направлениям реформирования российской системы субсидируемой юридической помощи, разработанные нами по результатам описанной выше работы.

Материалы сборника подготовлены сотрудниками Института «Право общественных интересов» Александром Лапидусом, Дмитрием Шабельниковым и Ольгой Шепелевой. Обзор «Правовая помощь и социальная политика» выполнен Викторией Шмидт, докторантом Университета Масарика (Брно, Чешская Республика).

Мы хотели бы выразить сердечную признательность организациям и лицам, которые оказали нам помощь при проведении исследований и подготовке настоящих материалов: Министерству юстиции Российской Федерации и его сотрудникам, Федеральной палате адвокатов Российской Федерации и лично Е.В.Семеняко и А.М.Потаповой, государственным юридическим бюро Самарской области и Республики Карелия, Палате адвокатов Самарской области и лично Т.Д.Бутовченко и А.В.Сучкову, Адвокатской палате Санкт-Петербурга и лично Т.В.Тимофеевой, Совету по субсидируемой юридической помощи Нидерландов и лично Ф.Ому и П. ван ден Биггелаару, Министерству юстиции Республики Финляндия, Центру международного правового сотрудничества (CILC, Нидерланды) и его сотрудникам, юридическим фирмам Clifford Chance LLP, Dechert LLP, McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP и White and Case LLP, а также всем тем многочисленным адвокатам, экспертам и другим лицам, поделившимся с нами своим опытом, видением и идеями.

Мы благодарим Программу социальных трансформаций в Центральной и Восточной Европе («Матра») Министерства иностранных дел Нидерландов, которая обеспечила финансовую поддержку подготовки и публикации данного издания, а также финансируемый Европейским Союзом проект «Совершенствование доступа к правосудию», в рамках и по заказу которого была подготовлена статья «Международно-правовые стандарты доступа к юридической помощи».

*Шабельников Д.Б., Шепелева О.С.*

# ПРОГРАММЫ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В КОНТЕКСТЕ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ УСПЕХА

В современном мире государства широко используют право и правовые механизмы для регулирования отношений между индивидами, различными организациями и государственными службами. Успешность такого регулирования во многом зависит от того, насколько хорошо население знает и понимает существующие правовые нормы и процедуры и умеет ими пользоваться, а также от способности граждан адекватно взаимодействовать с существующими правовыми институтами – правоохранительными, судебными и иными органами.

Сейчас, когда правовая система практически любого государства представляет собой сложный и разветвленный комплекс институций, успешное использование права и адекватное взаимодействие с правовыми механизмами требует специализированных правовых знаний. Владение правовой информацией для гражданина становится необходимым условием успешной защиты прав, свобод и законных интересов. Человек, не владеющий информацией правового характера, будет неизбежно ограничен в доступе к правосудию. Доступность такой информации также становится условием для поддержания нор-

мальной работы правовой системы, а также залогом устойчивости и успешности государственного управления.

Граждане могут получать и использовать эти знания самостоятельно, либо обращаться за помощью к квалифицированным специалистам – юристам. Однако не все лица и не во всех случаях могут воспользоваться этими источниками правовых знаний и помощи. Преградами на этом пути могут быть внешние факторы, такие как отсутствие или нехватка доступных источников правовой информации, слабое развитие рынка юридических услуг, высокая цена юридической помощи. Мешать получению и использованию правовой информации и помощи могут и характеристики конкретного человека: низкий уровень образования и отсутствие навыков поиска и использования информации, отсутствие или недостаток средств для оплаты услуг юриста.

Государства, стремящиеся поддерживать эффективность правового регулирования, предпринимают различные шаги, призванные устранить или компенсировать сложности, с которыми могут столкнуться их граждане на пути к правовой информации. За последние десятилетия в практике различных стран сформировался арсенал методов, призванных решить эту проблему. Их можно подразделить на следующие основные типы.

К **первому типу** можно отнести меры, направленные на **увеличение числа доступных населению источников информации о праве** и работе правовых институций. Спектр таких мер может быть весьма широк: от создания горячих линий для ответов на наиболее распространенные правовые вопросы и инструктирования относительно порядка обращения в те или иные государственные службы до создания компьютерных программ, помогающих правильно оформить процессуальные документы. Правовое информирование может быть ориентировано как на профилактику правовых конфликтов, так и на поддержку тех, кто уже участвует в судебном или ином юридическом процессе.

Ко **второму типу** можно отнести меры, направленные на **увеличение предложения бесплатных юридических услуг** или услуг, оказываемых по сниженным ценам. Эти меры также могут быть различны. Например, законодатель может прямо обязать част-

нопрактикующих юристов оказывать помощь бесплатно определенным категориям граждан или же экономическими мерами стимулировать благотворительность среди юридической профессии. Также государство может поддерживать или стимулировать развитие некоммерческих провайдеров правовых услуг (юридических клиник при высших учебных заведениях, общественных организаций и пр.).

**Третий тип** решения проблем доступа к правовым знаниями и помощи – это меры, направленные на **обеспечение граждан средствами для оплаты услуг юриста**. Например, государство может инициировать государственные программы страхования юридических рисков или же стимулировать развитие частных страховых программ такого рода, чтобы малообеспеченные граждане в нужный момент могли бы покрыть расходы на юридическую помощь за счет страховых выплат. Государство может обеспечивать граждан средствами на оплату юридических услуг – например, предоставляя ссуды по льготным ставкам.

**Четвертый тип** – это **предоставление нуждающимся юридических услуг за счет государства**. Оказание юридических услуг за государственный счет, в свою очередь, может быть организовано разным образом: созданием государственных юридических бюро, оплатой услуг частнопрактикующих юристов и так далее.

Каждый из перечисленных типов мер имеет свои положительные стороны. Однако все они одновременно имеют и свои ограничения. Например, правовое информирование населения может быть довольно успешным способом профилактики серьезных юридических конфликтов (хорошо информированный о своих правах и обязанностях гражданин будет стараться избегать действий, которые могут привести к серьезным негативным юридическим последствиям), но не всегда оказывается эффективным в случаях, когда человек уже столкнулся с юридической проблемой и эта проблема достаточно сложна. Собственные ресурсы юридического сообщества, некоммерческих организаций и благотворителей, которые можно привлекать для оказания помощи малоимущим, к сожалению, ограничены и их, как правило, не хватает, чтобы оказывать всем нуждающимся юридические услуги достаточного объема и качества. Системы страховок и ссуд, способные расширить доступ к юридиче-

ским услугам для малообеспеченных, тем не менее, обычно не могут быть распространены на самые бедные слои населения, у которых нет средств на покупку страховки или на возвращение ссуд. А оплата государством юридических услуг, оказываемых малоимущим, хотя и является достаточно надежным способом гарантировать юридическую помощь, но требует существенных бюджетных затрат и больших организационных усилий.

Страны, уделяющие значительное внимание вопросам доступа к правосудию и эффективности правовой системы, как правило, используют не один, а сразу несколько методов обеспечения доступа населения к правовой информации и помощи, что позволяет использовать преимущества и компенсировать недостатки каждого метода. Тем не менее, почти всегда применяется и нередко является центральным такой способ как предоставление нуждающимся юридических услуг за счет государственных средств – т.е. программы субсидируемой юридической помощи.

Программы субсидируемой юридической помощи в первую очередь призваны гарантировать гражданам доступ к правосудию в широком смысле: давать гражданину практическую возможность защитить свои права, свободы и интересы при помощи правовых механизмов и защищать его от неоправданных и несправедливых ограничений, которые могут возникнуть из-за применения правовых механизмов другими людьми и структурами. Кроме того, программы правовой помощи призваны увеличить вовлеченность граждан в процессы правового регулирования и, таким образом, повысить эффективность государственно-правового управления.

## 1. Организация программ субсидируемой юридической помощи: основные вопросы

Организация программ субсидируемой юридической помощи, как правило, взаимосвязана с прочими программами, обеспечивающими доступ населения к юридической информации. Это необходимо, чтобы избежать дублирования и предоставить субсидируемую юридическую помощь именно тем, кто по каким-либо причинам не может воспользоваться иными способами получить юридическую

поддержку. Например, в тех странах, где существует система страхования юридических рисков, программы субсидируемой помощи не распространяются на тех, у кого есть страховка. А там, где активно развивают информационные программы, призванные облегчить гражданам самостоятельное представление своих интересов в судах, субсидируемая юридическая помощь рассчитана на особо сложные случаи или наиболее неблагополучные группы населения. Кроме того, устройство программ субсидируемой юридической помощи должно принимать во внимание такие факторы, как устройство национальной правовой системы, особенности организации юридической профессии, отношение населения к государственным и правовым институтам и так далее.

Несмотря на особенности, варьирующиеся от страны к стране, есть несколько основных задач, которые должны решить организаторы программ субсидируемой юридической помощи:

1. определить круг лиц, имеющих право претендовать на помощь;
2. определить типы дел, по которым оказывается помощь;
3. определить объем предоставляемой помощи;
4. создать процедуры проверки для определения, может ли конкретное лицо со своим делом претендовать на получение помощи и какой объем услуг ему будет оказан;
5. определить круг провайдеров юридической помощи и наладить их стабильную работу;
6. обеспечить финансирование программы субсидируемой помощи;
7. организовать взаимодействие между лицами, имеющими право на получение помощи, и провайдерами юридических услуг;
8. обеспечить контроль за качеством и объемом услуг, оказываемых провайдерами;
9. наладить систему управления и координации программы субсидируемой юридической помощи и создать механизмы для развития программы субсидируемой юридической помощи.

## 2. Круг получателей субсидируемой юридической помощи

Принятие решения относительно того, кто будет получать юридические услуги за государственный счет, во многом предопределяет все прочие аспекты организации программ юридической помощи. При решении этого вопроса важно иметь в виду два принципа. Первый принцип – обеспечение доступа к правосудию, который означает, что все те, кто самостоятельно не может обеспечить себе доступ к юридическому знанию и услугам, должны иметь доступ к субсидируемой помощи в тех случаях, когда возникает необходимость защитить свои права и интересы посредством юридических механизмов. Второй принцип – экономия и эффективное вложение государственных средств, предполагающий, что они не поощряют социальное иждивенчество и действительно помогают решению социальных проблем, которые не могут быть решены иным путем. Фактически, организаторам программы субсидируемой юридической помощи нужно определить тех, кто без поддержки государства в виде оплаты услуг юриста не сможет сам получить доступ к юридической информации и услугам, необходимым для реализации права на доступ к правосудию.

Для ответа на этот вопрос, который будет наиболее адекватен в каждой конкретной стране и в каждый конкретный момент времени, необходимо учитывать различные обстоятельства, которые влияют на потребности в юридической информации и помощи, и имеющиеся возможности удовлетворить их, не прибегая к юридическим услугам, оплаченным государством. Так, одним из факторов, определяющих потребность в правовой помощи, является сложность правовой системы. Чем сложнее юридические процедуры, чем казуистичнее требования, чем менее понятны гражданам процессуальные вопросы, тем чаще им требуется помощь профессионального юриста. Также важно, насколько реализация гражданами различных прав требует обращения к государственным и правовым институтам. Чем чаще гражданин для решения своих житейских вопросов вынужден прибегать к органам власти и правовым процедурам для получения разного рода удостоверений, справок и пр., тем больше может быть потребность в правовой помощи.

Оценка доступности юридических услуг требует изучения того, какие источники юридического знания и юридической помощи доступны для населения и какие усилия и затраты необходимы для получения правового знания и юридических услуг. В частности, имеет смысл оценить, какие источники правовой информации имеются и каким группам населения они доступны. Очевидно, что если в публичном доступе есть лишь незначительное количество источников правовой информации, граждане будут вынуждены обращаться к профессиональным юристам даже для получения ответов на самые простые вопросы. Вместе с тем, само по себе наличие того или иного бесплатного информационного ресурса еще не означает ни того, что имеющаяся там информация понятна и полна, ни того, что все группы населения имеют к ней доступ. Например, существование веб-сайтов судебных органов еще не означает, что сведения о работе судов представлены в понятной для граждан форме, что имеющаяся информация дает достаточно четкие указания о том, например, как надо оформлять исковое заявление и пр. Более того, даже если на таком сайте и есть вся необходимая информация, вряд ли она будет доступна широким слоям населения, если процент пользователей интернета в данной местности невелик. Но даже если население в целом привыкло пользоваться современными информационными технологиями, с большой долей вероятности какие-то группы граждан в силу своего возраста, образования и иных причин не будут иметь доступа к этой информации.

Оценка доступности помощи со стороны квалифицированных юристов не может не учитывать развитость рынка юридических услуг и существующие на нем расценки. Понятно, что чем меньше юристов, чем дороже их услуги, тем больше вероятности, что эти услуги окажутся недоступными не только для самых бедных, но и для сравнительно обеспеченных слоев населения. Уровень доходов разных слоев населения, наличие у них страховок и иных способов оплатить юридические услуги, также имеет большое значение для определения тех групп, которые не могут самостоятельно обеспечить себе доступ к юридической помощи. Однако при этом важно учитывать особенности работы и оплаты труда юристов, создающие или не создающие благоприятные условия для работы с малообеспеченными клиентами. Например, в тех странах, где принят так называемый «гонорар успеха», доступ малоимущих к юридическим услугам расширяется,

так как юристы могут быть заинтересованы помогать им в расчете на получение гонорара за выигранное дело.

При анализе доступности юридических услуг важно принимать в расчет существующие негосударственные источники бесплатной юридической помощи. К ним относятся, например, юридические консультации, предоставляемые работодателями как часть социального пакета работников, юридическая помощь по трудовым спорам, которую профсоюзы обеспечивают своим членам, благотворительные программы юридического сообщества, помощь НКО и пр. Тем не менее, важно помнить, что благотворительная юридическая помощь может рассматриваться как достаточная гарантия доступа к правосудию, только если она достаточно качественна и стабильна, т.е. оказывается определенному кругу лиц на постоянной основе. Кроме того, по понятным причинам она никогда не сможет удовлетворить всех потребностей в юридической помощи даже в самом благополучном обществе.

В результате анализа всех этих факторов можно определить, какие группы и слои населения не могут воспользоваться имеющимися источниками юридического знания, а также получить юридические услуги, предоставляемые на коммерческой основе или бесплатно в рамках негосударственных благотворительных и социальных программ. По идее, представители именно этих групп и должны стать клиентами программ субсидируемой помощи, если не будут найдены более простые и дешевые способы обеспечить им доступ к правосудию в виде упрощения процессуальных требований, создания программ правового информирования, ориентированных именно на эти группы, и других механизмов.

Очевидно, что определение потребностей в юридической информации и услугах и возможностей их удовлетворить требует сбора и анализа различных статических данных, а также проведения различного рода исследований, включая социологические. В практике стран, уделяющих внимание вопросам доступа к правосудию и эффективности правового регулирования, регулярно проводятся исследования неудовлетворенных потребностей в юридических услугах. Это позволяет оценивать эффективность уже существующих программ субсидируемой юридической помощи и правового информирования, а также регулярно пересматривать и уточнять круг лиц, нуждающихся

в юридической помощи за счет государства. Дело в том, что происходящие в обществе социально-экономические изменения меняют потребности разных групп в юридической поддержке и программы субсидируемой юридической помощи должны учитывать эти изменения.

## 3. Случаи, подпадающие под действие программы субсидируемой помощи

Круг проблем, для решения которых человек может пожелать привлечь квалифицированного юриста, ограничен лишь рамками существующей правовой системы. Причем, чем более развито правовое регулирование, тем больший круг проблем может быть отдан на разрешение правовым механизмам. Однако это не означает, что любое такое обращение должно оплачиваться за счет государственных средств. По этой причине практически все программы субсидируемой юридической помощи ограничивают круг случаев, в которых помощь предоставляется.

Практика различных стран предлагает разные подходы к определению ситуаций, в которых юридическая помощь оказывается нуждающимся за государственный счет. **Один из подходов**, максимально широко трактующий сферу действия программ субсидируемой помощи, предполагает оказание услуг **в любых случаях, за исключением тех, в которых вмешательство юриста представляется явно нецелесообразным**. Таким образом, от программ субсидируемой помощи отсекаются те ситуации, в которых у обращающегося явно отсутствует интерес, защищаемый правом. Кроме того, под действие этих программ обычно не подпадают различные не поощряемые формы правового поведения: сутяжничество по малозначительным поводам и злоупотребление правосудием. Эти ограничения призваны не только исключить малопродуктивные затраты государственных средств, но и снизить нагрузку на органы правосудия (задача, которая типична для многих развитых правовых систем).

**Другой подход** предполагает, что **оказание помощи за счет государства**, а следовательно, – за счет налогоплательщиков – **должно соответствовать принципам справедливости**. На этом основа-

нии некоторые программы исключают из своей сферы дела, связанные с коммерческими отношениями, налоговые вопросы и так далее.

В тех странах, где любая государственная помощь рассматривается как исключение (в силу необходимости распределять ограниченные средства налогоплательщиков на решение значительного числа проблем или в силу негативного отношения к любому государственному вмешательству), программы субсидируемой юридической помощи могут распространяться лишь на очень небольшую категорию дел.

Тем не менее, при установлении круга ситуаций, в которых юридические услуги будут оказываться за счет государства, важно помнить, что одна из целей программ субсидируемой юридической помощи – обеспечивать доступ к правосудию и защищать от необоснованных и несправедливых ограничений прав и свобод. Следовательно, программы субсидируемой помощи должны как минимум распространяться на дела и процедуры, которые могут иметь определяющее значение для защиты основных прав гражданина.

Для разных категорий получателей значимыми могут быть различные юридические проблемы. Это может находить свое отражение в нормах, устанавливающих право на получение субсидируемой помощи. Тем не менее, безотносительно к группам получателей помощи, к процедурам, имеющим существенное значение для жизни человека, относится уголовное судопроизводство. Практически все страны, включая США, где юридическая помощь лишь в малой степени субсидируется государством, гарантируют юридическую помощь подозреваемым, обвиняемым и подсудимым. Что касается прочих ситуаций, субсидируемая юридическая помощь нередко предоставляется по делам, имеющим фундаментальное значение для жизни человека: семейные дела, трудовые дела, дела, связанные с правом на жилище, компенсация вреда здоровью и так далее. Во многих странах к делам, имеющим фундаментальное значение для жизни человека, а следовательно, охватывающихся программами субсидируемой юридической помощи, относят дела о предоставлении убежища и о депортации.

В некоторых случаях выбор дел, по которым оказывается субсидируемая юридическая помощь, обусловлен желанием повысить

защиту определенного права, которое кажется обществу и государству недостаточно обеспеченным. Например, с этой целью в программы субсидируемой помощи в некоторых странах включался такой вопрос как домашнее насилие. Иногда выбор дел, охватываемых программой субсидируемой помощи, обусловлен стремлением поощрить то или иное правовое поведение населения. Например, для того, чтобы подтолкнуть граждан активнее пользоваться процедурами досудебного урегулирования споров, программы субсидируемой юридической помощи распространяются на процедуры медиации, причем гражданину может быть отказано в юридической помощи в суде, если он не обратился к досудебным примирительным процедурам.

## 4. Объем предоставляемой помощи

Юридическая помощь – процесс, который может включать в себя различный набор действий, часть из которых является желательной, но не строго обязательной. Предполагается, что государственные средства не должны тратиться на предоставление благ и услуг свыше необходимого минимума. Однако, исходя из общей цели программ субсидируемой юридической помощи, а также принципа равенства перед законом и судом, юридические услуги должны оказываться в объеме, достаточном, чтобы адекватно представить интересы человека в данном деле. Но категория достаточности является оценочной. По этой причине вопрос о том, как определить минимально необходимый набор услуг, достаточно сложен, и к его решению существуют различные подходы.

Можно довериться **получателю** субсидируемой помощи и предоставлять ему юридические услуги в том объеме, в котором он просит, полагая, что клиент знает, что ему необходимо, а что нет. Можно возложить обязанность определять объем помощи на **специалистов**, в первую очередь на тех, кто принимает решение об оказании субсидируемых юридических услуг: на судей, на провайдеров юридической помощи, на специализированный орган, управляющий программой юридической помощи. Можно, напротив, устанавливать **фиксированные объемы юридических услуг**, оказание которых государство гарантирует. Причем для разных ка-

тегорий получателей и по разным типам дел могут гарантироваться разные объемы помощи.

Вне зависимости от того, как и кем устанавливается объем оказываемой помощи, его необходимо измерять. Причем такое измерение имеет значение не только для тех программ субсидируемой помощи, которые предлагают строго ограниченное количество юридических услуг. Объемы помощи могут иметь значение для исчисления оплаты, причитающейся лицам и организациям, оказывающим юридические услуги, а также для бюджетного и организационного планирования программ юридической помощи.

При оценке объемов юридической помощи неизбежно возникает вопрос о том, какие измерительные единицы применять. В современной практике используется почасовая система, которая характерна для тех стран, где в часах принято измерять не только объем работы юриста, но и работу других специалистов. В некоторых случаях в качестве единиц для измерения объема юридической помощи используются процессуальные стадии: например, в Италии человек, получивший субсидируемую помощь в суде первой инстанции, должен вновь обращаться с запросом, чтобы получить помощь в суде кассационной инстанции.

Объем юридической помощи также может измеряться в видах оказываемых услуг: консультация, составление документов, представительство в суде и пр. При этом такая система измерения может сочетаться с почасовой системой. В частности, многие развитые программы юридической помощи гарантируют обратившимся минимальный объем услуг в виде простой консультации с определенной длительностью (например – один час).

## 5. Процедуры проверки наличия права на получение субсидируемых юридических услуг

В рамках практически любой программы субсидируемой юридической помощи существуют те или иные ограничения, связанные с кругом получателей услуг, типами дел, по которым эти услуги предоставляются, или с объемами оказываемой помощи. По этой причине важным элементом программ становятся процедуры проверки нали-

чия права на получение юридических услуг за счет государства. Цель таких процедур – выбирать тех, кто имеет такое право, и отсеивать тех претендентов, у кого такого права нет.

Процедура проверки, с одной стороны, должна быть максимально точной и не допускать ошибок. С другой стороны, она не должна становиться препятствием на пути к юридической помощи, то есть требовать от получателя совершения слишком сложных действий, связанных с временными, финансовыми и интеллектуальными усилиями. В противном случае, процедура будет отпугивать тех, кто должен получать поддержку, а следовательно, программа юридической помощи не будет достигать своей основной цели.

Эффективность юридической помощи во многом зависит от своевременности, так как раннее вмешательство квалифицированного юриста в ситуацию может предотвратить дальнейшее нарушение прав или создание более сложной проблемы, которая затем потребует больше времени и ресурсов, в том числе – ресурсов программы юридической помощи. По этой причине процедуры проверки права на получение субсидируемой помощи должны проводиться достаточно быстро. Будучи удобной для получателей юридических услуг, процедура проверки не должна становиться слишком тяжелым административным бременем для самой программы субсидируемой юридической помощи. В противном случае ресурсы, затрачиваемые на проверку, перестанут быть оправданными.

Конкретное содержание проверочных процедур всегда зависит от установленных оснований для получения помощи. Причем, чем более сложны и разнообразны условия, при наличии которых предоставляется право на юридическую помощь, тем более сложные процедуры проверки требуются.

Для облегчения доступа населения к субсидируемым юридическим услугам и минимизации административного бремени, связанного с проведением проверки, существуют разные пути. Один из принятых способов решить эту проблему – **упрощение критериев для предоставления помощи**. На практике это приводит к тому, что получателей помощи становится больше или круг дел, покрываемых программой юридической помощи, становится шире. Аналогичный способ – сознательное **упрощение процедуры проверки**, несмот-

ря на риск ошибок. И тот и другой вариант приводит к увеличению расходов на юридические услуги, но такие расходы могут оказаться оправданными по сравнению с затратами на проведение сложных проверок и социальной ценой ограниченного доступа нуждающихся к юридическим услугам.

В современном мире еще одним способом упростить процедуры проверки стало **использование новых информационных технологий**. Сейчас во многих странах существуют различные электронные реестры и базы данных, обращение к которым позволяет быстро установить, каково имущественное положение лица, обратившегося за юридическими услугами, является ли этот человек получателем иной социальной помощи и пр. Использование таких реестров и баз программами юридической помощи дает положительные результаты, хотя и требует решения вопросов доступа к личным данным, сотрудничества между различными ведомствами и приведения их документооборота к единым стандартам.

С целью повышения доступности юридической помощи применяется и такой способ, как **введение разных процедур оценки для помощи разного объема и сложности**. Это означает, что первичная помощь в виде простейших консультаций оказывается с минимальной проверкой или вообще без таковой, а более сложная и дорогостоящая помощь – после более тщательной и детальной проверки. Опыт разных стран показывает, что первичная консультация исчерпывает потребности многих (до 90%) граждан в юридических услугах. Таким образом, отказ от сложных процедур проверки перед оказанием первичных консультаций позволяет существенно экономить ресурсы на администрирование программы юридической помощи. Кроме того, доступность простейших консультаций помогает предотвращать появление сложных правовых проблем и, таким образом, снижает потребность граждан в сложных и дорогостоящих видах помощи. Наконец, оказание первичной помощи требует менее высокой квалификации юриста, и в некоторых странах такую помощь оказывают специально обученные непрофессионалы (труд которых стоит на порядок меньше, чем труд опытных профессиональных юристов).

Учитывая значимость своевременного вмешательства юриста, в рамках процедур проверки права на получение помощи создают ме-

ханизмы срочного реагирования. В частности, в случаях, не требующих отлагательства (в особенности при задержании, предъявлении обвинения и решении вопроса об аресте), сначала может быть оказан определенный минимальный объем помощи, а уже после этого проводится проверка и решение вопроса о возможности дальнейшего оказания юридических услуг за счет государства.

Что касается процедуры, то необходимо ответить на вопрос, кто оценивает и принимает решение, имеет ли конкретное лицо право на помощь, и на какие факторы он должен при этом опираться. На практике проверка и решение поручается следующим субъектам: **провайдерам юридических услуг, государственному органу, в чьем производстве находится дело, или же специализированным структурам, управляющим юридической помощью**. У каждого способа есть свои плюсы и минусы.

Например, **государственные органы, в чьем производстве находится дело**, способны эффективно выявлять случаи потребности в субсидируемой помощи, так как именно они сталкиваются с соответствующими ситуациями и гражданами. Однако тот факт, что эти же органы, как правило, исполняют и иные задачи – уголовного преследования, принятия административных решений, и пр., – может вызывать конфликт функций и становиться причиной как необоснованного предоставления юридической помощи, так и необоснованного отказа в ней. По этой причине если задачу проверки права на юридическую помощь и поручают неспециализированным государственным органам, то обычно выбирают на эту роль суды, у которых возникновение конфликта интересов наименее вероятно.

Достаточно удобно поручать проведение проверки непосредственно **провайдерам юридических услуг**, так как это может сократить путь клиента к помощи. Такой способ часто используется в тех программах, где юридическую помощь оказывают государственные юридические бюро и тому подобные образования. Тем не менее, в некоторых странах, где к оказанию юридической помощи привлечены частнопрактикующие юристы, проведение проверки и принятие решения о предоставлении услуг за счет государственных средств также находится в компетенции провайдеров. Возможная

заинтересованность провайдеров в безосновательном получении государственных средств, как правило, компенсируется системой контроля.

Снятие рисков конфликта интересов, как правило, достигается, если проверку и решение о предоставлении юридических услуг принимает **специализированный орган**, управляющий программой юридической помощи и не зависимый ни от органов правосудия, ни от провайдеров юридических услуг. В этом случае процедуры проверки права на получение юридической помощи вызывают больше доверия у населения.

Проверка права на получение юридической помощи и принятие решения о ее предоставлении предполагают наличие критериев оценки каждого обратившегося и его проблемы. Эти критерии могут быть гибкими, позволяющими учитывать индивидуальные особенности обращающегося. Но это означает также, что у инстанции, принимающей решения, будет больше возможностей для собственного усмотрения при предоставлении юридической помощи, что в свою очередь, подразумевает определенный уровень доверия к этой структуре со стороны граждан и власти. Напротив, критерии оценки могут быть сформулированы жестко. Это одновременно снижает гибкость системы и уменьшает риск произвола, вытекающий из свободы усмотрения инстанции, принимающей решение.

Для принятия решения о предоставлении юридической помощи или об отказе в ней структура, принимающая решение, должна обладать информацией. При этом бремя сбора доказательств может быть в большей или меньшей степени возложено на лицо, обращающееся за помощью, или на орган, принимающий решение об оказании помощи. Очевидно, что тут должен быть достигнут некоторый баланс. С одной стороны, налагая на гражданина слишком строгие требования относительно доказывания наличия права на субсидируемую помощь, можно создать серьезную преграду на пути доступа к ней. С другой стороны, структура, принимающая решение относительно предоставления помощи, должна иметь в своем распоряжении некий минимум данных. В настоящий момент в практике работы программ помощи существует несколько подходов к решению этого вопроса.

Во-первых, вводится **презумпция добросовестности других государственных органов**, ранее устанавливавших статус человека для целей, не связанных с предоставлением юридической помощи. Например, в некоторых странах, где основным условием для получения юридической помощи является уровень дохода, документ, подтверждающий, что данный человек является безработным или получателем социального пособия, рассматривается как достаточное доказательство наличия у него права на юридическую помощь. При этом презюмируется, что для присвоения гражданину такого статуса социальные службы государства уже провели оценку его положения, и дублировать ее не имеет смысла.

Во-вторых, за счет развития информационных технологий структуры, принимающие решение об оказании помощи, получают **доступ к различным данным, включая данные о доходах**. Таким образом эти структуры, не требуя подтверждений от обратившегося, получают достаточно информации для принятия решений. Третий способ – **полагаться на достоверность информации, предоставленной лицом**, обратившимся за помощью. В этих случаях для защиты от недобросовестности получателя помощи устанавливается имущественная и иная (вплоть до уголовной) ответственность получателей за недостоверную информацию, а также проводятся выборочные проверки.

Процедура проверки и принятия решения о предоставлении помощи, как правило, предшествует оказанию юридических услуг. Хотя, как отмечалось выше, в некоторых случаях проверка проводится после оказания срочной помощи. Нередко процедура проверки совпадает со стадией оказания первичной помощи в виде консультации. В рамках таких консультаций от клиента получается нужная информация о существе его дела, что имеет большое значение, поскольку юридическая помощь оказывается не по всем типам дел и обращений.

## 6. Провайдеры юридических услуг

Для того, чтобы лица, имеющие право на субсидируемую помощь, получали необходимые им юридические услуги, к реализации

программы необходимо привлечь достаточное число профессионалов, оказывающих такие услуги. Привлекаемые производители юридических услуг не только должны обладать определенной квалификацией. Круг провайдеров юридической помощи, выбранный для участия в программе, должен иметь возможности и желание оказывать услуги в требуемом объеме и требуемых видов. Причем предоставление услуг должно быть достаточно стабильным. Именно по этой причине формирование круга провайдеров юридических услуг и управление ими является основной задачей для любой программы юридической помощи.

На настоящий момент к реализации программ юридической помощи принято привлекать **провайдеров трех основных типов: частных (коммерческих), государственных и общественных (некоммерческих)**. Обращение к провайдерам каждого типа имеет свои преимущества и создает свои проблемы для программ субсидируемой юридической помощи.

К **частным провайдерам** относят профессионалов и организации, действующих на рынке юридических услуг. Привлечение этого сообщества к программе юридической помощи имеет следующие плюсы. Во-первых, почти повсеместно это сообщество имеет свои **механизмы самоуправления** (профессиональные ассоциации, системы отбора, дисциплинарные процедуры), а также **собственную инфраструктуру** (сеть оборудованных офисов): программа субсидируемой помощи, таким образом, может опираться на эти ресурсы, минимизируя свои организационные затраты. Во-вторых, если программа субсидируемой помощи использует не только государственные средства, ей будет проще привлечь **ресурсы юридического сообщества**, если именно частнопрактикующие юристы рекрутируются в качестве поставщиков юридических услуг (следует отметить, впрочем, что в тех странах, где юристы практикуют индивидуально, ресурсы сообщества, которые может задействовать программа субсидируемой помощи, обычно меньше, чем там, где юристы объединяются в фирмы и корпорации). Кроме того, привлечение частнопрактикующих юристов позволяет обеспечить равенство между получателями субсидируемой помощи и теми, кто оплачивает юридические услуги самостоятельно: оказание платных и бесплатных услуг одними

и теми же специалистами позволяет обеспечить как сравнимые стандарты помощи, так и символическое равенство пользователей платных и бесплатных услуг.

Однако при всех этих плюсах привлечение частнопрактикующих юристов к участию в программе субсидируемой помощи имеет определенные недостатки. В частности, **сеть офисов** частнопрактикующих юристов часто развивается неравномерно, концентрируясь на **территориях с высокой плотностью населения** и наиболее активной экономической жизнью, в то время как субсидируемая юридическая помощь должна оказываться на всей территории страны. Кроме того, привлечение частнопрактикующих юристов к участию в программе субсидируемой помощи требует **больших организационных усилий**, поскольку руководству программы необходимо выбрать подходящих провайдеров, мотивировать их к оказанию определенного объема услуг по установленным правилам, а также вести контроль за выполнением взятых ими обязательств. Привлечение частнопрактикующих юристов к оказанию субсидируемой помощи может обеспечиваться за счет законодательного обязывания, а также за счет рыночных механизмов (конкурсов, контрактов, льгот и пр.). Впрочем, наложение на профессионалов обязанности оказывать бесплатную помощь без экономического стимулирования доказало свою неэффективность: ресурсы юридического сообщества не безграничны, и чрезмерная их эксплуатация приводит к истощению профессии, а также к существенному снижению качества и объемов помощи, оказываемой нуждающимся.

Некоторые программы субсидируемой юридической помощи опираются на **сеть специально созданных государственных юридических бюро** или аналогичных сервисов. В таких бюро на постоянной основе за фиксированную плату работают квалифицированные юристы и вспомогательный персонал, которые обеспечивают оказание помощи всем тем, кто имеет право претендовать на юридические услуги, оплаченные государством. Несомненным плюсом государственных провайдеров юридических услуг является их **стабильность**, которая не подвергается угрозам в связи с меняющимся рынком, как это может происходить с частнопрактикующими юристами. Кроме того, государственные юридические сервисы могут соз-

даваться равномерно по всей территории страны и тем самым обеспечивать доступ к юридическим услугам всем нуждающимся вне зависимости от места проживания. В дополнение к этому, **управлять государственными сервисами несколько проще**, чем организовывать частнопрактикующих юристов.

При этом государственные провайдеры юридических услуг могут **вызывать недоверие** у предполагаемых получателей субсидируемой помощи и общества в целом: граждане могут полагать, что государственные юридические службы не будут обеспечивать адекватной защиты в делах, связанных с интересами государственных органов. Недоверие к провайдеру юридических услуг приводит к уменьшению числа обращений за помощью и в конечном счете негативно влияет на эффективность программы субсидируемой помощи. По этой причине в тех странах, где созданы государственные юридические сервисы, прилагается много усилий, чтобы обеспечить их **независимость от органов власти**, включая правоохранительные органы и суды. В частности, юридическим сервисам гарантируется самостоятельность в кадровой политике и распределении финансирования, устанавливаются санкции за попытки вмешательства в деятельность юридических сервисов, а на юристов, работающих в государственных службах, распространяются этические кодексы и дисциплинарные процедуры, применяющиеся в сообществе частнопрактикующих юристов. Создание государственных юридических сервисов также неизбежно приводит к тому, что нуждающиеся получают юридические услуги не из того же источника, откуда все остальные люди. Это может приводить к **стигматизации** получателей субсидируемой помощи. Кроме того, повышается риск, что те, кто получают помощь бесплатно, будут получать юридические услуги, не соответствующие общепринятым стандартам.

Различные **общественные организации и иные некоммерческие структуры** (например, юридические клиники в высших учебных заведениях), в отличие от юристов, практикующих на коммерческой основе, и от государственных юридических сервисов, обычно не становятся основными провайдерами услуг в рамках программ субсидируемой юридической помощи. Это связано, в частности, с тем, что общественные и некоммерческие инициативы обычно

создаются за счет усилий волонтеров и благотворителей и поэтому не столь многочисленны и устойчивы, как другие провайдеры юридических услуг. В основной массе программ субсидируемой помощи различные общественные и некоммерческие структуры выполняют **факультативные функции**. В частности, такие структуры соединяют юридическую помощь с другими сервисами для неблагополучных групп: эта сравнительно новая тенденция развития программ юридической помощи была вызвана пониманием того, что граждане, которые могут претендовать на бесплатную юридическую помощь, обычно имеют целый комплекс проблем, для решения которых одних юридических услуг оказывается недостаточно, а требуется вмешательство других профессионалов. Другая функция, для выполнения которой привлекают общественные и некоммерческие структуры – **помощь тем слоям населения, которые** в силу своего положения (низкой грамотности, дискриминации и пр.) **не обращаются к обычным источникам юридической помощи**. Кроме того, вовлекая некоммерческие и общественные структуры, программа юридической помощи создает возможность для координации усилий государства по обеспечению граждан юридической помощью с разными другими волонтерскими и благотворительными инициативами в этой сфере.

Исключение составляют те страны, где бесплатная юридическая помощь в значительной степени оказывается волонтерами и за счет ресурсов юридического сообщества при незначительной поддержке государства. Тогда общественные организации – в первую очередь организации практикующих юристов – становятся ведущими провайдерами.

Помимо тенденции привлекать некоммерческие общественные структуры, все большее число программ юридической помощи старается работать как с государственными провайдерами, так и с частнопрактикующими юристами: в тех странах, где основой программы была сеть государственных юридических бюро, стали прилагать усилия по привлечению адвокатов и юридических фирм, а там, где в программах юридической помощи участвовали только частнопрактикующие юристы, стали создавать государственные юридические сервисы. **Одновременное использование потенциала государст-**

**венных служб и частнопрактикующих юристов позволяет использовать положительные стороны каждого провайдера и сглаживать их недостатки.**

В смешанных системах юридической помощи роли разных провайдеров могут определяться по-разному. Например, в некоторых программах государственные юридические службы создаются, чтобы восполнить недостаток частнопрактикующих юристов на конкретной территории. В некоторых случаях разным провайдерам поручают оказание разных типов помощи. В частности, достаточно распространены ситуации, когда государственные юридические бюро и тому подобные структуры отвечают за оказание первичной помощи, а более сложная вторичная помощь оказывается специалистами из числа частнопрактикующих юристов. Такое распределение ролей помогает снизить финансовые и прочие затраты на самый востребованный вид помощи – консультацию.

## 7. Финансирование и ресурсное обеспечение программы юридической помощи

Для поддержания программы субсидируемой юридической помощи необходимы средства. Часть средств должна обеспечивать собственно оказание юридических услуг, что требует как минимум оплаты труда юриста, но не может ею ограничиться. В ряде случаев оказание юридической услуги сопряжено с транспортными расходами, расходами на сбор доказательств и пр. Оказание юридической услуги также требует наличия помещений, оргтехники, юридической литературы или баз данных и прочих ресурсов. Игнорирование накладных расходов в оценке ресурсов, требуемых на поддержание программы юридической помощи, может привести к сокращению объема и качества оказываемых услуг, а следовательно – к снижению эффективности программы.

Кроме средств на оказание юридической помощи программа требует довольно значительных ресурсов на организацию и управление: на проведение проверок права на юридическую помощь, на налаживание и поддержание контактов с провайдерами помощи, на контроль за качеством услуг и расходованием средств. **Игнориро-**

**вание расходов на управление негативно влияет на эффективность программ юридической помощи**. Кроме того, если программа юридической помощи кроме предоставления юридических услуг и управления этим процессом включает в себя дополнительные мероприятия – информирование потенциальных получателей помощи, мониторинг эффективности программы и пр., – расходы на эти мероприятия также должны быть учтены в бюджете программы.

Само понятие субсидируемой помощи предполагает вложение государственных средств в ее реализацию. Опыт разных стран показывает, что государственное финансирование, выделяемое на поддержание программ юридической помощи, должно быть отделено от средств, выделяемых на обеспечение иных государственных функций, и защищено от расходования на иные нужды. В противном случае государственные органы, имеющие общий бюджет с программой юридической помощи, с большой долей вероятности будут стремиться больше средств потратить на реализацию своих основных функций, нежели на оказание юридической помощи. Однако еще более эффективным оказывается направление государственных средств, выделенных на субсидируемую юридическую помощь, в специализированный фонд под управлением органа, созданного специально для организации и поддержания программы юридической помощи.

Однако государственный бюджет может быть не единственным источником финансирования. Во-первых, программа юридической помощи может использовать **ресурсы самих получателей помощи**. Дело в том, что многие люди, не имеющие возможность оплатить юридические услуг в полном объеме, не являются, тем не менее, совершенно неимущими. По этой причине некоторые программы юридической помощи требуют уплаты **взноса от получателя услуг**: взнос, как правило, существенно меньше, чем стоимость предоставляемой услуги, при этом размер взноса может увеличиваться или уменьшаться в зависимости от имущественного положения клиента – наименее обеспеченные обычно освобождаются от уплаты взносов. Такой подход позволяет расширить круг получателей субсидируемой юридической помощи. Кроме того, взимание взноса с получателей помощи рассматривается не только как способ пополнить бюджет

программы юридической помощи, но и как метод стимулировать ответственное отношение клиентов к юридическим услугам и предотвратить обращение за ними без действительной необходимости. При этом некоторые программы юридической помощи требуют, чтобы взнос уплачивался непосредственно юристу, оказывающему помощь (а оставшаяся стоимость услуг компенсируется юристу государством), или же вносился в фонд программы юридической помощи.

Во-вторых, программа юридической помощи, привлекающая к поставке юридических услуг **частнопрактикующих юристов и общественные и некоммерческие структуры**, может использовать их ресурсы. Как правило, если речь идет о частнопрактикующих юристах и коммерческих юридических фирмах, возможно частичное использование имеющийся у них инфраструктуры (помещений, техники и пр.), а когда речь идет о некоммерческих структурах, в первую очередь используется человеческий ресурс – волонтеры из числа юристов, сотрудников, занимающихся распространением информации, и т.д. Тем не менее, возможности юридического сообщества и возможности некоммерческих организаций вкладывать свои средства в поддержание программ субсидируемой юридической помощи ограничены, что должно учитываться при распределении материальной ответственности за работу программы юридической помощи между государством и негосударственными провайдерами юридических услуг. То есть желательно, чтобы государство компенсировало затраты этих провайдеров на воспроизводство их ресурсной базы. Причем, чем менее развит рынок юридических услуг и некоммерческие общественные инициативы, тем меньше у государства возможности прибегать к их ресурсам и тем в большей степени государство должно компенсировать затраты этих провайдеров юридической помощи.

Кроме того, еще одним источником средств, поддерживающих программу субсидируемой юридической помощи, могут стать **вложения благотворителей** разного рода. Привлечение этого ресурса, естественно, возможно там, где существует хоть сколь-нибудь развитая система благотворительности. Однако это не является единственным условием. Благотворители, желающие помочь малоимущим и другим неблагополучным группам, далеко не всегда готовы давать

деньги непосредственно государству и его органам. Таким образом, привлечение благотворительных средств становиться эффективным только тогда, когда программа юридической помощи имеет свою собственную систему управления, достаточно отделенную от органов власти, и свой собственный бюджет, также отделенный от бюджета государственных органов. В тех странах, где для управления программами субсидируемой юридической помощи созданы такие квази-независимые структуры, именно они и их территориальные подразделения и занимаются привлечением благотворителей.

**Механизмы распределения средств и ресурсов** в рамках программы юридической помощи во многом зависят от ее организационного дизайна и от того, каких провайдеров программа привлекает к оказанию услуг. В частности, **когда основными поставщиками юридических услуг являются государственные бюро** или аналогичные сервисы, организаторы программы юридической помощи **напрямую оплачивают все виды расходов этих сервисов**: заработную плату персонала, содержание помещения, расходные материалы и так далее. Содержать юридические бюро необходимо вне зависимости от того, сколько граждан обратятся к ним, по этой причине государственные юридические бюро, как правило, получают средства до, а не после оказания юридических услуг, и в объемах, не обусловленных непосредственно объемом предоставленной юридической помощи. Таким образом, к финансированию государственных юридических бюро проще применять методы финансового планирования и строго определенные финансовые нормативы. Сложности в плане бюджетного планирования может представлять только оплата транспортных и тому подобных расходов, которые заранее не могут быть скалькулированы с абсолютной точностью.

Если провайдерами выступают **частнопрактикующие юристы**, порядок финансирования совсем иной. Как правило, средства им перечисляются уже **после оказания юридических услуг**, а размер выплат строго зависит от объемов оказанной юридической помощи. Обычно нормативные акты или контракты, которые заключаются с провайдерами юридических услуг, устанавливают определенные ставки за предоставление услуг определенного типа и объема. Ставки могут включать в себя не только стоимость работы юриста, но

и процент от стоимости административных и накладных расходов, связанных с производством юридических услуг.

Размеры ставок могут быть эквивалентны рыночным. Использование рыночных ставок возможно тогда, когда сообщество практикующих юристов выработало более или менее единые, **стандартизированные подходы к оценке своих услуг**, и когда информация о стоимости услуг юристов является общедоступной. Ставки могут определяться в результате конкурсов или тендеров, в которых побеждают те провайдеры юридической помощи, которые предложат больше услуг лучшего качества и за меньшую цену, хотя такой метод выбора провайдеров и определения ставок может применяться тогда, когда юристы практикуют не в индивидуальном качестве, а объединены в фирмы. В том случае, когда основная часть профессионалов практикует в индивидуальном качестве, когда рынок юридических услуг непрозрачен и их стоимость сильно варьируется, государство обычно произвольно назначает ставки оплаты за услуги, оказываемые в рамках программ субсидируемой помощи. Хотя даже в этом случае рекомендуется устанавливать такие размеры ставок, которые оправдывают временные и прочие затраты частнопрактикующих юристов на работу в рамках программ субсидируемой помощи.

Привлечение к программам субсидируемой помощи таких провайдеров, как **некоммерческие и общественные структуры**, обычно предполагает схему финансирования, строящуюся на конкурсной основе. Средства обычно выделяются не по факту оказания услуг, а заранее. При этом средства обычно предназначены на административную работу, связанную с привлечением волонтеров-юристов, с налаживанием контактов между юристами и клиентской группой, на содержание помещений, где оказываются услуги, и на накладные расходы.

Как уже отмечалось выше, для нормального функционирования программы юридической помощи важно обеспечить ресурсами процесс проверки права на получение помощи, а также различные координационные и административные функции. Очевидно, что учесть и предусмотреть расходы на управление программой проще, если все управленческие функции сконцентрированы в руках **специализированной структуры**, созданной для координации и контроля за

реализацией программы субсидируемой помощи. Однако если такого специализированного органа нет, или его полномочия ограничены, указанные функции могут быть распределены между различными органами власти и между провайдерами, участвующими в программе. В этом случае важно, чтобы затраты каждого вовлеченного субъекта по выполнению функций, связанных с управлением программой юридической помощи, были обеспечены ресурсами.

## 8. Налаживание взаимодействия между лицами, имеющими право на получение помощи, и провайдерами юридических услуг

Программа юридической помощи способна обеспечивать доступ к правосудию и эффективность правового регулирования только тогда, когда она действительно доступна для тех, кому она призвана оказывать юридические услуги. Основой доступности программы является знание ее потенциальных клиентов о том, что у них есть право на получение бесплатной или частично бесплатной помощи, и о том, как они могут это право реализовать. По этой причине многие программы субсидируемой юридической помощи включают в себя различные мероприятия по информированию населения. В процесс информирования могут быть вовлечены СМИ, социальные службы, общественные организации, государственные органы и юридическое сообщество.

Выше уже говорилось, что важным фактором, определяющим доступность программ юридической помощи, является простота и понятность процедур проверки права на получение помощи для потенциальных получателей. Кроме упрощения процедур, для облегчения доступа к программам юридической помощи обратившимся разъясняют содержание их права на помощь и пути для ее получения.

Нормальный контакт получателя помощи с юристом в первую очередь предполагает возможность с ним связаться. Это означает, что программа юридической помощи должна позаботиться о наличии сети приемных, физически доступных для жителей той или иной территории (это могут быть как приемные частнопрактикующих юристов и юридических фирм, так и приемные государственных юриди-

ческих сервисов и общественных некоммерческих структур). Желательно также, чтобы клиенту было достаточно удобно пользоваться этими приемными: чтобы с ними можно было связаться по телефону или электронной почте для того, чтобы назначить время консультации и узнать, какие документы было бы желательно принести с собой.

Поскольку юридические проблемы человека могут быть достаточно специфичны и требовать вмешательства юриста, специализирующегося в определенной сфере, важно, чтобы получатель помощи мог достаточно быстро связаться с нужным ему специалистом. Ряд программ юридической помощи, работающих с частнопрактикующими юристами, для каждого клиента подбирают юриста, который не только находится максимально близко к месту жительства клиента, но и имеет требуемую специализацию.

Вопрос доступности программы юридической помощи связан не только с тем, насколько просто человеку обратиться к ней. Готовность граждан обращаться за помощью к программе зависит от доверия к ней. Такое доверие обеспечивается стабильным качеством работы и информированием населения. Важным фактором, стимулирующим доверие получателей помощи, является предоставлением им возможности выбрать юриста. В рамках программ, опирающихся на систему государственных юридических бюро, создать возможности для выбора достаточно сложно. В смешанных системах помощи клиенту нередко предоставляется возможность выбирать между сотрудником государственного бюро или частнопрактикующим специалистом. В рамках некоторых программ юридической помощи, основанных на работе частнопрактикующих юристов, получатель субсидируемой помощи сам выбирает себе специалиста: юриста может назначить только суд и только в том случае, если получатель юридической помощи не в состоянии сам сделать выбор. Тем не менее, возможность выбора юриста в рамках программ юридической помощи обычно все же более ограничена, чем при обращении к юристу за собственный счет.

Задача обеспечить нормальное взаимодействие с получателями юридических услуг требует создания механизмов, позволяющих разрешать трения и конфликты между получателями юридических услуг и лицами, вовлеченными в управление системой субсидируемой юридической помощи или предоставляющими юридические услуги.

В первую очередь, это относится к конфликтам по поводу признания или отказа в признании права конкретного лица на получение субсидируемой юридической помощи, размера собираемых с получателя взносов и объема и видов предоставляемой ему помощи. Рассмотрение таких конфликтов нередко поручается судебным органам и (или) особым подразделениям в составе структуры, управляющим оказанием субсидируемой юридической помощи.

В целях обеспечения доступности программ юридической помощи необходимо учитывать, что ряд получателей субсидируемых юридических услуг в силу своего положения ограничены в возможности самостоятельно обратиться за помощью. Например, задержанным и заключенным сложнее связаться с программой юридической помощи, чем другим лицам. Пациенты психиатрических учреждений, дети и иные лица, находящиеся на государственном попечении, могут быть не только ограничены в возможности обратиться к программе юридической помощи, но не в полной мере осознавать, что у них есть потребность в юридических услугах. Этнические меньшинства могут быть ограничены в доступе к программе правовой помощи из-за языкового барьера. Организация и порядок работы программ юридической помощи должны учитывать особые потребности таких групп клиентов и создавать им условия для контакта с юристами.

## 9. Контроль за качеством услуг, оказываемых провайдерами

Программа субсидируемой помощи теряет свою действенность, если услуги, которые она предоставляет, низкого качества. Развитые программы юридической помощи обязательно включают в себя инструменты контроля за качеством услуг и механизмы по его повышению[1].

**Контроль** может включать в себя проверку документации провайдеров помощи, получение отзывов от получателей помощи, а также проверку провайдера при помощи имитации обращения клиента.

[1] Подробно опыт контроля и обеспечения качества юридической помощи рассматриваются в статье «Качественная юридическая помощь: методы оценки и обеспечения», см. с. 106 настоящего издания.

Методы контроля за качеством работы могут в равной степени применяться в рамках программы, опирающейся на любой тип провайдеров юридических услуг.

Механизмы **обеспечения качества** еще более разнообразны. Они могут включать в себя квалификационные требования к юристам, привлекаемых к работе в программе юридической помощи, требования к организации делопроизводства и администрирования, внедрение информационных технологий и так далее. В настоящее время наиболее разработаны технологии повышения качества субсидируемой помощи, оказываемой юридическими фирмами и государственными юридическими бюро. Технологии обеспечения качества применительно к системам, использующим услуги частнопрактикующих юристов, пока недостаточно развиты.

## 10. Управление программой юридической помощи и создание условий для ее развития

Для того, чтобы программа юридической помощи была эффективным инструментом обеспечения доступа к правосудию и эффективности государственного управления, она должна учитывать различные социально-экономические факторы и особенности правовой системы. Однако и правовая система, и социальное, и экономическое состояние общества постоянно изменяются. Это означает, что программа юридической помощи не может оставаться такой, какой она была создана, а должна трансформироваться и адаптироваться к новым реалиям: к изменению круга лиц, не способных самостоятельно обеспечить себе доступ к юридическим услугам, к изменению потребностей в профессиональных юридических услугах, к трансформациям органов власти и иным изменениям.

С этой целью в странах, где уделяется внимание вопросам доступа к правосудию и юридическим услугам, регулярно проводятся мониторинги и исследования с целью оценить эффективность программ субсидируемой юридической помощи, выявить существующие пробелы и недостатки. Результаты этих исследований используются для разработки направлений и методов развития как самих программ юридической помощи, так и связанных с ней инициатив по правово-

му информированию населения, страхованию юридических рисков и так далее. Совершенствование и обновление программ правовой помощи, таким образом, представляет собой более или менее постоянный процесс.

Задача мониторинга и развития программы юридической помощи, равно как и выполнение других координационно-управленческих задач, о которых сказано выше, требует существования структур, на которые возложена эта обязанность. Уже упоминалось, что эти задачи могут быть распределены между различными государственными органами, а также отчасти возложены на провайдеров юридической помощи. Тем не менее, практика налаживания программ юридической помощи показывает, что наличие специализированного органа способствует оптимизации работы этих программ: большей консолидации ресурсов, экономии средств и росту общественного доверия к программе.

# РАЗДЕЛ I.

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

*Шабельников Д.Б., Шепелева О.С.*

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ДОСТУПА К ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ[1]

## 1. Основные международные документы, касающиеся права на бесплатную (субсидируемую) юридическую помощь: краткая характеристика

Международно-правовые документы рассматривают право на получение бесплатной (субсидируемой) юридической помощи и корреспондирующую ему обязанность государств по ее предоставлению в контексте реализации права на справедливое судебное разбирательство.

Международно-правовые договоры специально оговаривают право на доступ к юридической помощи лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Например, ч. d) ст. 37 и ч. b) ст. 40 Конвенции о правах ребенка[2] оговаривают право задержанного или привлекаемого к уголовной ответственности несовершеннолетнего на доступ к правовой помощи. Некоторые международные договоры прямо указывают, что реализация права на защиту может предполагать предоставление юридических услуг на безвозмездной основе. В частности, ч. 3 d) ст. 14 Международного Пакта о гражданских

[1] Настоящий обзор подготовлен в рамках проекта "Совершенствование доступа к правосудию", начатого в декабре 2008 года и финансируемого Европейским Союзом через Делегацию Европейской Комиссии в России.
[2] Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.

и политических правах[3] указывает, что если привлекаемое к уголовной ответственности лицо не имеет защитника, то оно имеет право «иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника». Аналогичным образом ч. 3 с) ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод[4] указывает, что обвиняемый «при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, [вправе] пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия».

Закрепляя право на бесплатную юридическую помощь в качестве способа реализации права на защиту, международные договоры, как правило, не содержат прямого указания на доступ к бесплатной юридической помощи по не уголовным делам.

При этом ряд международных договоров, посвященных защите прав той или иной уязвимой группы (детей, лиц без гражданства и пр.) или устранению того или иного вида нарушений прав и свобод человека (пыток, дискриминации и т.д.), требуют обеспечивать доступ к правосудию для представителей уязвимых групп или пострадавших от того или иного вида нарушений. В частности, ст. 6 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации[5] требует обеспечить эффективные средства правовой защиты от дискриминации. Ст. 14 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания[6] налагает на участвующие государства обязанность обеспечить жертвам пыток доступ к процедурам компенсации. Ст. 9 Конвенции о правах ребенка требует обеспечить всем заинтересованным лицам возможность участия в процедурах, касающихся изъятия ребенка из семьи и лишения родительских прав. Применительно к перечислен-

[3] Принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1966 г.
[4] Принята 4 ноября 1950 г.
[5] Утверждена резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.
[6] Утверждена резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 г.

ным ситуациям требование обеспечить доступ к правосудию может подразумевать обязанность государства предоставлять юридическую помощь.

Следует также обратить внимание на то, что ст. 16 Конвенции о статусе беженцев[7] и ст. 16 Конвенции о статусе апатридов[8] указывают, что беженцам и апатридам должны предоставляться те же условия доступа к правосудию, что и гражданам страны, включая доступ к юридической помощи.

Международные органы, уполномоченные толковать положения международных договоров, касающихся доступа к правосудию, разработали более детальные стандарты, касающиеся бесплатной юридической помощи. В частности, Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) в постановлениях, рассматривающих реализацию права на справедливое судебное разбирательство, установил не только стандарты предоставления юридической помощи лицам, привлекаемым к уголовной ответственности, но и основные принципы оказания бесплатной юридической помощи по не уголовным делам.

Документы рекомендательного характера, принятые различными международными организациями, содержат более детальные указания относительно того, какие меры могут предприниматься государствами для обеспечения права на юридическую помощь.

В частности, в рамках ООН были созданы Основные принципы о роли юриста[9], в которых рассматривается участие юридического сообщества в правовом просвещении населения и оказании бесплатной (субсидируемой) юридической помощи нуждающимся, а также оказание юридической помощи лицам, привлекаемым к

[7] Принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.

[8] Принята 28 сентября 1954 г. Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 г.

[9] Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.

уголовной ответственности. Кроме того, некоторые вопросы оказания бесплатной юридической помощи рассматриваются в таких документах как:

- Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи[10];
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме[11];
- Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы[12];
- Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних[13].

Большое внимание вопросам оказания бесплатной (субсидируемой) юридической помощи уделяет Совет Европы. В рамках этой организации было принято несколько специализированных документов по указанному вопросу:

- Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения»[14];
- Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях»[15];
- Резолюция (76) 5 «О правовой помощи по гражданским, коммерческим и административным делам»[16].

---

[10] Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи 46/119 от 17 декабря 1991 г.
[11] Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи 43/173 от 9 декабря 1988 г.
[12] Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/113 от 14 декабря 1990 г.
[13] Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/33 от 10 декабря 1985 г.
[14] Принята Комитетом Министров 8 января 1993 г. на 484-ом заседании Представителей Министров.
[15] Принята Комитетом Министров 2 марта 1978 г. на заседании Представителей Министров.
[16] Принята Комитетом Министров 18 февраля 1976 г. на 254-ом заседании Представителей Министров.

Кроме того, некоторые аспекты, связанные с качеством юридической помощи, рассматриваются в Рекомендации № R 2000(21) «О свободе осуществления профессии адвоката»[17].

Европейский Союз также имеет свод стандартов, касающихся юридической помощи. Так, ст. 47 Хартии Европейского Союза об основных правах[18] указывает, что право на эффективное средство правовой защиты и доступ к правосудию включает в себя право прибегнуть к помощи юриста и назначить себе представителя. Ст. 47 оговаривает, что лица, не располагающие средствами, освобождаются от судебных расходов в той мере, в которой это освобождение необходимо для обеспечения эффективного доступа к правосудию. Обязательной для всех членов ЕС является Директива 2003/8/ЕС «Об улучшении доступа к правосудию в транс-граничных спорах посредством установления общих минимальных правил, касающихся предоставления юридической помощи»[19].

## 2. Право на доступ к юридической помощи: основные принципы

### 2.1. Равный доступ к юридической помощи

Различные международные документы закрепляют принцип равенства и недискриминации в доступе к услугам юристов, включая оплачиваемую государством юридическую помощь. Этот принцип вытекает из универсального характера права на доступ к правосудию и требования обеспечивать равенство перед законом и судом.

В частности, Основные принципы о роли юриста требуют от государств обеспечения:

> *«Эффективного и равного доступа к юристам для всех лиц, находящихся на их территории и попадающих под юрисдикцию, без какого-либо различия, такого, как дискриминация по признаку расы, цвета кожи, этнического происхождения,*

[17] Принята Комитетом Министров 25 октября 2000 г. на 727-ом заседании Представителей Министров.
[18] Принята 7 декабря 2000 г.
[19] Принята Советом ЕС 27 января 2003 г.

*пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного, экономического или иного положения».*

Ст. 16 Конвенции о статусе беженцев и ст. 16 Конвенции о статусе апатридов специально оговаривают, что беженцы и лица без гражданства должны:

*«Пользоваться в отношении права обращения в суд тем же положением, что и граждане, в частности, в вопросах юридической помощи и освобождения от обеспечения уплаты судебных расходов».*

Принцип равенства и недискриминации может потребовать от государства предоставлять юридическую помощь нелегальным мигрантам. Подтверждением этого подхода, в частности, является постановление ЕСПЧ по делу «Анакомба Юла против Бельгии»[20]. В данном деле ЕСПЧ признал дискриминацией в обеспечении доступа к правосудию отказ в предоставлении заявительнице бесплатной помощи по семейному делу на том основании, что у нее истек срок вида на жительство в Бельгии.

Эта позиция также нашла отражение в Рекомендации № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения». Указанные Рекомендации предлагают оказывать юридическую помощь:

*«Беднейшим слоям населения, которые являются лицами без гражданства или иностранцами, и в любом случае, когда они постоянно проживают на территории государства-члена, где должно состояться разбирательство».*

### 2.2. Право выбора юриста и его ограничение применительно к бесплатной (субсидируемой) юридической помощи

Оказание эффективной юридической помощи требует доверительных отношений между клиентом и юристом. Одним из условий возникновения такого доверия является свобода выбора юриста кли-

[20] Anakomba Yula v. Belgium, № 45413/07, 10 мая 2009 г.

ентом, свобода заключения соглашения между ними. Право на выбор юриста закрепляется в целом ряде международных документов, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Основные принципы о роли юриста.

Принцип свободы выбора юриста может быть подвергнут ограничениям. В частности, чтобы избежать чрезмерной организационной и финансовой нагрузки на государство, при предоставлении бесплатной правовой помощи возможность выбирать юриста может быть ограничена. При рассмотрении дел о юридической помощи ЕСПЧ неоднократно отмечал, что:

> *«Несмотря на значимость доверительных отношений между юристом и клиентом, право выбирать представителя не может считаться абсолютным. В том случае, когда речь идет о бесплатной юридической помощи, оно может быть предметом необходимых ограничений. Назначая адвоката, национальные суды, несомненно, должны принимать во внимание пожелания обвиняемого. Однако они могут отклонить эти пожелания, если имеются весомые основания полагать, что это необходимо в интересах правосудия»* [21].

Как следует из различных постановлений ЕСПЧ, к таким интересам могут относиться: занятость выбранного обвиняемым адвоката, необходимость соблюсти разумные сроки рассмотрения уголовного дела, недостаточная квалификация выбранного представителя[22].

Тем не менее, государствам рекомендуется так организовывать программы юридической помощи, чтобы предоставить индивиду определенные возможности самостоятельно выбирать юриста. Так, Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» предлагает:

---

[21] См., в частности, «Вожигов против России» (Vozhigov v. Russia, № 5953/02, 26 апреля 2007 г.) и «Круассан против Германии» (Croissant v. Germany, № 13611/88, 25 сентября 1992 г.).

[22] См. выше, а также «Майзит против России» (Mayzit v. Russia, № 63378/00, 20 января 2005 г.), «Мефтах и другие против Франции» (*Meftah and Others v. France*, № 32911/96, 35237/97 и 34595/97, 26 июля 2002г.).

*«Содействовать эффективному доступу беднейших слоев населения к судам, в особенности путем:*

*… признания права на помощь соответствующего адвоката, насколько возможно, по выбору обвиняемого».*

В свою очередь Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» указывает:

*«Лицо, которому предоставлена помощь, должно быть, по возможности, свободно в выборе квалифицированного защитника».*

### 2.3. Справедливость и эффективность процедур рассмотрения заявок на предоставление бесплатной (субсидируемой) юридической помощи

Основные принципы о роли юриста отмечают значение процедур предоставления юридической помощи для доступности правосудия:

*«Правительство обеспечивает эффективные процедуры и гибкие механизмы эффективного и равного доступа к юристам для всех лиц, находящихся на их территории и попадающих под юрисдикцию».*

Сложные и громоздкие процедуры снижают эффективность программ юридической помощи. По этой причине Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» говорит о необходимости:

*«Упрощения процедуры оказания юридической помощи беднейшим слоям населения и рассмотрения вопроса о немедленном предоставлении временной юридической помощи, когда такая возможность имеется»*

ЕСПЧ полагает, что критерии и порядок решения вопроса о предоставлении юридической помощи или отказе в ней должны исключать произвол. Анализ постановлений ЕСПЧ позволяет заключить, что справедливый механизм решения этого вопроса предполагает:

- ясность применяемых критериев оценки, отсутствие избыточных требований;

- вынесение мотивированного решения по заявке на юридическую помощь;
- возможность обжаловать отказ в предоставлении помощи.

Так, в деле «Аэртс против Бельгии»[23] заявителю отказали в предоставлении юридической помощи в апелляционной инстанции на том основании, что его апелляционная жалоба недостаточно обоснована. ЕСПЧ счел, что в данном случае Совет по юридической помощи подменил собой апелляционный суд. Напротив, в деле «Дель Соль против Франции»[24], где отказ в предоставлении помощи был мотивирован отсутствием у заявителя права на подачу кассационной жалобы, ЕСПЧ пришел к противоположному выводу. Основанием для такого решения послужило то обстоятельство, что французская система предоставления юридической помощи в целом оперировала прозрачными и понятными критериями, а у заявителя была возможность обжаловать отказ.

ЕСПЧ также признал нарушением не вынесение национальными инстанциями формального решения в ответ на ходатайство о предоставлении юридической помощи[25]. Решение, в котором не было указано причин отказа в бесплатной юридической помощи, ЕСПЧ также счел произвольным и нарушающим право на доступ к правосудию[26].

## 3. Право подозреваемых, обвиняемых и подсудимых на юридическую помощь

Как было отмечено выше, ч. 3 d) ст. 14 Международного Пакта о гражданских и политических правах и ч. 3 c) ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод требуют предоставлять подозреваемым, обвиняемым и подсудимым бесплатную юридическую помощь в том случае, если это требуется в интересах

[23] Aerts v. Belgium, № 61/1997/845/105, 30 июля 1998 г.
[24] Del Sol v. France, № 46800/99, 6 февраля 2002 г.
[25] См. «А.Б против Словакии» (A.B. v. Slovakia, № 41784/98, 4 марта 2003 г.).
[26] См. «Бобровский против Польши» (Bobrowski v. Poland, № 64916/01, 17 июня 2008 г.).

правосудия и если у этих лиц отсутствуют средства на оплату услуг защитника.

Основные принципы о роли юриста указывают, что:

*«Во всех случаях, когда того требуют интересы правосудия, каждый такой человек [задержанный, подозреваемый, обвиняемый, подсудимый], не имеющий юриста, имеет право на помощь юриста, опыт и компетентность которого соответствуют характеру правонарушения, назначенного в целях предоставления ему эффективной юридической помощи бесплатно, если у него нет достаточных средств для оплаты услуг юриста».*

Аналогичные требования содержат Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, и ряд других международных документов.

### 3.1. Основания предоставления помощи

Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, и Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, предлагают оказывать бесплатную юридическую помощь всем детям и подросткам, привлекаемым к уголовной ответственности: условием для предоставления помощи становится запрос со стороны несовершеннолетнего, а его (ее) имущественный статус не имеет значения.

Однако по общему правилу, установленному различными документами о правах человека, возникновение у подозреваемого, обвиняемого и подсудимого права на бесплатную юридическую помощь обусловлено двумя факторами: требованиями интересов правосудия и материальным положением лица. Международные договоры и рекомендательные документы не расшифровывают понятие «интересов правосудия» и не дают определенных указаний, касающихся проверки материального положения получателя помощи. Толкование смысла этих понятий дали ЕСПЧ и Комитет ООН по правам человека.

ЕСПЧ для оценки потребности в юридической помощи предлагает пользоваться тремя критериями:

- серьезность вменяемого преступления, а следовательно – строгость возможного наказания;
- сложность дела;
- способность индивида самостоятельно представлять свои интересы, включая состояние здоровья, возраст, образовательный уровень, знание языка и пр[27].

Так, интересы правосудия требуют участия адвоката, если за вменяемое преступление заявителю может грозить лишение свободы или значительный штраф[28]. Помощь юриста считается необходимой, если дело представляет сложность с точки зрения процедуры, вопросов правовой квалификации и установления фактов[29]. Юридическая помощь также должна оказываться, в частности, лицам с заболеваниями и физическими дефектами, мешающими им эффективно участвовать в судебном процессе[30]; малообразованным и происходящим из уязвимых слоев населения[31]; мигрантам, не владеющим в достаточной степени официальными языками страны[32]. К лицам, которым должна оказываться юридическая помощь, могут быть также отнесены несовершеннолетние, лица, страдающие психическими заболеваниями и т.п.

Международные документы называют в качестве одного из условий предоставления бесплатной юридической помощи неспособность подозреваемого, обвиняемого или подсудимого самостоятельно оплатить юридические услуги. Однако эти документы не устанавливают никаких правил относительно того, кто может считаться неспособным нести юридические издержки. ЕСПЧ утверждает, что установление

---

[27] См. «Кваранта против Швейцарии» (Quaranta v. Switzerland, № 12744/87, 24 мая 1991 г.).
[28] См. «Бенхам против Великобритании» (Benham v. United Kingdom, № 7/1995/513/597, 10 июня 1996 г.).
[29] См. «Падалов против Болгарии» (Padalov v. Bulgaria, № 54784/00, 10 августа 2006 г.).
[30] См. «Тимергалиев против России» (Timergaliyev v. Russia, № 40631/02, 14 октября 2008 г.).
[31] См. «Кваранта против Швейцарии» (Quaranta v. Switzerland, № 12744/87, 24 мая 1991 г.).
[32] См. «Биба против Греции» (Biba v. Greece, №. 33170/96, 26 сентября 2000 г).

имущественного порога, обуславливающего право на получение бесплатной помощи, относится к компетенции государств[33].

### 3.2. Стадии уголовного процесса, требующие участия назначенного адвоката

Международные договоры о правах человека не содержат специфических указаний на то, с какого момента лицу, привлекаемому к уголовной ответственности, должен назначаться адвокат. Также не указывается, какие стадии судебного разбирательства должны происходить с участием назначенного адвоката. Эти вопросы рассматриваются в документах рекомендательного характера, а также в толкованиях уполномоченных международных органов.

Так, из совокупного прочтения положений Основных принципов о роли юриста следует, что задержанный должен иметь доступ к назначенному адвокату не позднее чем через 48 часов после задержания. На необходимость назначать адвоката в наикратчайший срок с момента задержания указывает Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. Основные принципы о роли юриста говорят о том, что юридическая помощь должна предоставляться на всех стадиях уголовного процесса.

ЕСПЧ установил, что требования справедливого судебного разбирательства предполагают право на получение юридической помощи на досудебных стадиях рассмотрения уголовного дела, хотя это право не является абсолютным[34]. Чтобы оценить необходимость предоставления адвоката на стадии расследования, ЕСПЧ требует учитывать длительность досудебной стадии рассмотрения дела, а также влияние этой стадии на положение защиты и развитие процесса в целом. Например, когда рассмотрение уголовного дела происходит преимущественно в судебном порядке, а досудебная стадия очень короткая, участие или неучастие юриста может не оказывать сущест-

[33] См. «Сантамброджио против Италии» (Santambrogio v. Italy, № 61945/00, 21 сентября 2004 г.).
[34] См. «Мюррей против Великобритании» (Murray v. United Kingdom, № 41/1994/488/570, 8 февраля 1996 г.).

венного влияния на справедливость процесса[35]. Также допустимо отсутствие юриста на стадии расследования в то время, когда не совершается никаких следственных действий с участием подозреваемого или обвиняемого[36]. При этом ЕСПЧ рассматривает в качестве грубого нарушения отсутствие юридической помощи в тех случаях, когда во время предварительного следствия проводятся допросы или иные действия (получение объяснений, признаний и пр.) с участием подозреваемого или обвиняемого[37]. ЕСПЧ полагает, что адвокат должен быть предоставлен до того, как начнутся первые допросы подозреваемого или обвиняемого[38].

ЕСПЧ отмечал, что юридическая помощь должна предоставляться в рамках судебных процедур, имеющих значение для определения фактов, решения вопросов правовой квалификации и определения размера наказания. Такими процедурами могут быть слушания по вопросу о приемлемости доказательств[39], а также апелляционные и кассационные разбирательства[40].

## 4. Международные документы о праве на юридическую помощь по не уголовным делам

Как уже было отмечено выше, международные договоры о правах человека не содержат непосредственных указаний на то, что бесплатная юридическая помощь является неотъемлемым элементом права на доступ к правосудию. Вопрос о бесплатной юридической по-

---

[35] См. «Имбриошиа против Швейцарии» (Imbrioscia v. Switzerland, № 32/1992/377/451, 24 ноября 1993 г.).
[36] См. «Юрттас против Турции» (Yurttas v. Turkey, № 25143/94 and 27098/95, 27 мая 2004 г.).
[37] См. «Маги против Великобритании» (Magee v. United Kingdom, № 28135/95, 6 июня 2000 г.) и «Оджалан против Турции» (Ocalan v. Turkey, № 46221/99, 12 мая 2005 г.).
[38] См. «Аверилл против Великобритании» (Averill v. United Kingdom, № 36408/97, 6 июня 2000 г).
[39] См. «Грейнджер против Великобритании» (Granger v. United Kingdom, № 11932/96, 28 марта 1990 г.)
[40] См. «Шулепов против России» (Shulepov v. Russia, № 15435/03, 26 июня 2008 г.).

мощи рассматривается преимущественно в документах рекомендательного характера, а также в толкованиях международных органов.

### 4.1. Основания для предоставления помощи: общие принципы

Некоторые документы рекомендательного характера предлагают оказывать помощь малообеспеченным и уязвимым лицам в любых ситуациях, вне зависимости от вида правового вопроса, который им необходимо разрешить. Так, Основные принципы о роли юристов указывают:

*«Особое внимание следует уделять оказанию помощи бедным и другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении, с тем, чтобы они могли отстаивать свои права и, когда это необходимо, обращаться за помощью к юристам».*

Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» предлагает:

*«Содействовать эффективному доступу беднейших слоев населения к судам, в особенности путем:*

*…оказания юридической или любых других форм помощи всем судебным инстанциям (гражданским, уголовным, коммерческим, административным, общественным и т.д.) и всем состязательным или несостязательным процессам независимо от того, в каком качестве выступают заинтересованные лица».*

Этот документ указывает также на необходимость предоставления юридической помощи в рамках внесудебных механизмов разрешения правовых конфликтов.

В Резолюции (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» сказано:

*«Никто не может быть лишен в силу препятствий законодательного характера возможности использования или защиты своих прав в любых судах, правомочных выносить решения по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам. С этой целью любое лицо*

*должно иметь право на необходимую юридическую помощь в судебном разбирательстве».*

Кроме того, Резолюция указывает, что по перечисленным категориям дел бесплатная (субсидируемая) юридическая помощь в виде консультаций должна предоставляться вне рамок судебных процедур или подготовки к ним.

Резолюция (76) 5 «О правовой помощи по гражданским, коммерческим и административным делам» предлагает:

*«Предоставлять, исходя из единых условий в том, что касается граждан, юридическую помощь по гражданским, коммерческим и административным делам, независимо от характера суда, осуществляющего юрисдикцию».*

ЕСПЧ, рассматривая дела о доступе к правосудию, также признал, что в некоторых ситуациях бесплатная юридическая помощь становится ключевой гарантией справедливого судебного разбирательства. Для оценки необходимости в предоставлении юридической помощи по не уголовным делам ЕСПЧ предлагает руководствоваться критериями, сходными с теми, которые он предлагает для уголовных дел:

- значение результатов судебного разбирательства для индивида;
- сложность дела с точки зрения процедуры и решаемых вопросов;
- обязательность участия юриста в качестве представителя в соответствии с национальными законами;
- способность индивида самостоятельно представлять свои интересы в сравнении с другими сторонами процесса;
- наличие правовых оснований для судебных процедур;
- отсутствие у индивида возможность оплачивать юридические услуги.

В частности, в деле «Эйри против Ирландии»[41] ЕСПЧ оценивал необходимость участия назначенного и оплачиваемого государством представителя в судебном разбирательстве по вопросу о раздельном

[41] Airey v. Ireland, № 6289/73, 9 октября 1979 г.

жительстве супругов. ЕСПЧ признал, что отсутствие юридической помощи в данном деле существенно ограничило право на доступ к правосудию, так как участие юриста-представителя требовалось процессуальным законодательством, а также было необходимо в связи со сложностью процедуры и сильной эмоциональной реакцией сторон дела на подлежащий рассмотрению вопрос.

В деле «П, Ц. и С. против Великобритании»[42] рассматривался вопрос о юридической помощи при рассмотрении вопроса о лишении П. родительских прав и передаче ее дочери на усыновление. ЕСПЧ отметил, что в данном случае присутствие профессионального представителя было необходимо как в связи с серьезностью рассматриваемого вопроса, так и в связи с отсутствием у заявительницы – матери новорожденного ребенка – достаточного уровня эмоциональной отстраненности для объективного представления правовой позиции по делу.

В отличие от двух описанных ситуаций, в деле «Маквикар против Великобритании»[43] ЕСПЧ счел, что отсутствие юридической помощи не повлияло на справедливое судебное разбирательство. С точки зрения ЕСПЧ, дело о диффамации, по которому заявитель выступал ответчиком, не было сложным ни с правовой, ни с фактической точки зрения, не ставило серьезных задач перед заявителем, который к тому же был грамотным журналистом и имел опыт участия в судебных процессах.

Однако в деле «Стил и Моррис против Великобритании»[44], где также шла речь о праве на бесплатную юридическую помощь ответчикам по диффамационному иску, ЕСПЧ пришел к противоположному выводу. Истцом по данному делу выступало не частное лицо, а крупная корпорация «Макдональдс», в связи с этим способности ответчиков представить свои интересы лично оказались явно не равны возможностям оппонента, в то время как финансовые последствия этого дела для ответчиков могли оказаться весьма серьезными. Аналогичный подход ЕСПЧ применил в деле «Бертуцци против Франции»[45], указав, что принцип справедливости судебного разбиратель-

[42] P, C and S v. United Kingdom, № 56547/00, 16 июля 2002 г.
[43] McVicar v. United Kingdom, № 46311/99, 7 мая 2002г.
[44] Steel and Morris v. United Kingdom, № 68416/01, 15 февраля 2005 г.
[45] Bertuzzi v. France, № 36378/97, 13 февраля 2003 г.

ства требует, чтобы в споре между юристом и обычным гражданином последний получал бы профессиональную юридическую помощь.

Так же как и в случае с правом на юридическую помощь по уголовным делам, ЕСПЧ полагает, что установление имущественного порога для получения права на бесплатную юридическую помощь относится к компетенции национальных властей.

### 4.2. Право на бесплатную помощь при рассмотрении административных и дисциплинарных дел

Выше рассматривались выработанные ЕСПЧ принципы предоставления бесплатной юридической помощи по уголовным делам. Однако ЕСПЧ считает, что стандарты справедливого судебного разбирательства «при определении уголовного обвинения»[46] распространяются не только на те процедуры, которые национальное законодательство определяет как уголовные. Эти стандарты, включая право на получение бесплатной юридической помощи, должны применяться в рамках процедур, результатом которых может стать применение серьезных санкций (лишение свободы или крупный штраф)[47]. Таким образом, обязанность государства по предоставлению бесплатной юридической помощи может возникать в связи с дисциплинарным и административным производством.

Как следует из практики ЕСПЧ по правам человека, процедуры проверки законности лишения свободы, включая задержание и арест с целью депортации или экстрадиции, заключение алкоголиков и бродяг, должны соответствовать принципам справедливого судебного разбирательства[48]. Реализация этих принципов может потребовать участия в деле юриста, назначенного государственными органами.

---

[46] Ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

[47] См., в частности, «Кемпбелл и Фелл против Великобритании» (Campbell and Fell v. UK, № 7819/77 и7878/77) и «Энгель и другие против Нидерландов» (Engel and Others v. *the Netherlands*, № 100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 и 5370/72, 23 ноября 1976 г.).

[48] См., в частности «Де Вильде, Омс и Версип против Бельгии» (De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium, № 2832/66, 2835/66 и 2899/66, 18 ноября 1970 г.).

### 4.3. Право лиц, пострадавших от преступлений на юридическую помощь

Как было сказано выше, международные договоры о правах человека обязывают государства обеспечить право на доступ к правосудию и средствам юридической защиты лиц, пострадавших от пыток и тому подобных преступлений. ЕСПЧ в рамках своей практики установил, что реализация этого принципа может потребовать предоставления юридической помощи пострадавшим. Так, в деле «Джордан против Великобритании»[49] Суд признал нарушением отказ в предоставлении юридической помощи во время расследования родственникам лица, который погиб в результате действий полиции.

### 4.4. Право представителей уязвимых групп на бесплатную юридическую помощь

Международные документы специально оговаривают право лиц, страдающих психическими расстройствами, на бесплатную юридическую помощь при рассмотрении значимых для них вопросов. Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи требуют обеспечить указанным лицам право на бесплатную юридическую помощь при рассмотрении вопроса о лишении дееспособности и назначении опекуна:

> *«Любое решение о том, что по причине его психического заболевания лицо не является дееспособным, и любое решение о том, что вследствие такой недееспособности должен быть назначен личный представитель, принимается только после справедливого слушания независимым и беспристрастным судебным органом… Лицо, дееспособность которого является предметом разбирательства, имеет право быть представленным адвокатом. Если лицо, дееспособность которого является предметом разбирательства, не может самостоятельно обеспечить себя таким представительством, последнее должно предоставляться этому лицу бесплатно, если оно не располагает достаточными для этого средствами».*

[49] Jordan v. United Kingdom, № 24746/94, 4 мая 2001 г.

Этот же документ предполагает оказание юридической помощи лицу, обжалующему обоснованность недобровольной госпитализации и лечения в психиатрическом учреждении:

> *«Пациент имеет право выбирать и назначать адвоката для представления пациента как такового, включая представительство в ходе любой процедуры рассмотрения жалобы или апелляции. Если пациент не обеспечивает самостоятельно такие услуги, адвокат предоставляется пациенту бесплатно постольку, поскольку данный пациент не имеет достаточных средств для оплаты его услуг».*

Постановления ЕСПЧ также указывают, что требование справедливого разбирательства распространяется на процедуры обжалования законности недобровольной госпитализации. Следовательно, в рамках этих процедур может возникнуть необходимость обеспечить участие адвоката, представляющего интересы госпитализируемого [50].

Различные международно-правовые акты, посвященные несовершеннолетним, рассматривают бесплатную юридическую помощь как инструмент, обеспечивающий надлежащую защиту их прав. Так, Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, требуют обеспечить несовершеннолетним бесплатную юридическую помощь в период предварительного ареста. Кроме того, Правила указывают, что в период отбывания наказания:

> *«Каждый несовершеннолетний должен иметь право обращаться при подаче жалобы с просьбой об оказании помощи, когда это возможно, со стороны членов семьи, юрисконсультов, групп по оказанию гуманитарной помощи и других лиц. Неграмотным несовершеннолетним должна оказываться помощь в тех случаях, когда они нуждаются в услугах государственных или частных учреждений и организаций, предоставляющих юридическую консультацию или имеющих право на рассмотрение жалоб».*

[50] См., в частности, «Винтерверп против Нидерландов» (Winterwerp v. the Netherlands, № 6301/73, 24 октября 1979 г.).

То есть предполагается, что бесплатная юридическая помощь в некоторых случаях должна оказываться заключенным несовершеннолетним вне связи с рассмотрением их уголовного дела.

## 4. Международные документы о качестве и эффективности юридической помощи

Вопросы качества и эффективности бесплатной юридической помощи рассматриваются в международно-правовых актах преимущественно в контексте уголовного судопроизводства. Совокупный анализ документов позволяет заключить, что элементами качества и эффективности юридической помощи являются:

- профессионализм и опыт юриста, привлекаемого к оказанию помощи;
- создание условий для коммуникации между юристом и клиентом и подготовки к делу;
- контроль за надлежащим оказанием юридической помощи.

Основные принципы о роли юриста указывают, что:

*«Во всех случаях, когда того требуют интересы правосудия, каждый такой человек, не имеющий юриста, имеет право на помощь юриста, опыт и компетентность которого соответствуют характеру правонарушения».*

Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» предполагает, что:

*«Юридическая помощь всегда должна оказываться лицом, имеющим право практиковать в качестве адвоката в соответствии с юридическими нормами данного государства, как в случаях, когда система юридической помощи предусматривает участие защитника, так и в случаях, когда:*

*a) стороны должны быть представлены таким лицом в судебном органе данного государства в соответствии с законом этого государства;*

*b) орган, правомочный рассматривать просьбу о предоставлении юридической помощи, констатирует, что услуги*

*адвоката необходимы ввиду конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.*

*Лицо, которому предоставлена помощь, должно быть, по возможности, свободно в выборе квалифицированного защитника».*

Характер взаимодействия между юристом и клиентом в целом предполагает, что они самостоятельно определяют порядок взаимодействия и организуют работу по делу. Однако это правило не действует, если речь идет об оказании юридической помощи лицу, лишенному свободы. В такой ситуации условия коммуникации между адвокатом и клиентом в значительной степени зависят от действий государственных органов. По этой причине Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, указывает:

*«1. Задержанное или находящееся в заключении лицо имеет право связываться и консультироваться с адвокатом.*

*2. Задержанному или находящемуся в заключении лицу предоставляются необходимое время и условия для проведения консультации со своим адвокатом.*

*3. Право задержанного или находящегося в заключении лица на его посещение адвокатом, на консультации и на связь с ним, без промедления или цензуры и в условиях полной конфиденциальности, не может быть временно отменено или ограничено, кроме исключительных обстоятельств, которые определяются законом или установленными в соответствии с законом правилами, когда, по мнению судебного или иного органа, это необходимо для поддержания безопасности и порядка.*

*4. Свидания задержанного или находящегося в заключении лица с его адвокатом могут иметь место в условиях, позволяющих должностному лицу правоохранительных органов видеть их, но не слышать».*

Аналогичные положения содержатся в Основных принципах о роли юриста.

ЕСПЧ в ряде постановлений отмечал, что судебные органы должны предоставить назначенному защитнику достаточно времени для ознакомления с материалами дела, несмотря на то, что это влечет за собой отложение судебного разбирательства[51].

Рекомендация № R 2000(21) «О свободе осуществления профессии адвоката» указывает, что:

> *«Обязанности адвокатов перед своими клиентами не должны изменяться в том случае, если гонорар полностью или частично оплачивается через общественные источники финансирования».*

Однако получатель бесплатной юридической помощи стеснен в возможностях самостоятельно контролировать качество и эффективность работы юриста по сравнению с лицом, самостоятельно оплачивающим юридические услуги. Это обстоятельство требует от государственных органов предпринимать шаги по обеспечению надлежащей работы назначенных адвокатов. Объем этих обязанностей очерчивает в своих постановлениях ЕСПЧ.

ЕСПЧ считает, что государство не несет ответственности за ошибки, допускаемые адвокатом при защите интересов клиента[52]. Однако суды и иные государственные органы должны обеспечивать участие назначенного юриста в следственных и судебных действиях[53]. Они также обязаны реагировать на явное и очевидное бездействие назначенного защитника и предпринимать меры по его своевременной замене. Например, в деле «Дауд против Португалии»[54] назначенный юрист не принимал участие в рассмотрении уголовного дела и отказался от его ведения на ранних стадиях процесса, а государственные органы назначили заявителю нового адвоката слишком поздно, когда времени на подготовку к рассмотрению дела в апелляционной инстанции уже не было. Отсутствие своевременных шагов по замене адвоката было признано нарушением права на защиту. В деле «Че-

[51] См., в частности, «Годди против Италии» (Goddi v. Italy, № 8966/80, 9 апреля 1984).
[52] См., в частности, «Триподи против Италии» (Tripodi v. Italy, № 4/1993/399/477, 22 февраля 1994 г.)
[53] См. «Годди против Италии» (Goddi v. Italy, № 8966/80, 9 апреля 1984).
[54] Daud v. Portugal, № 22600/93, 21 апреля 1998 г.

калла против Португалии»[55] ЕСПЧ счел нарушением права на защиту тот факт, что назначенный юрист не выполнил процессуальных норм, касающихся подачи апелляции, вследствие чего подзащитный лишился возможности пересмотра своего дела.

## 5. Международные документы об обязанностях государства по организации системы юридической помощи

Международные договоры о правах человека оставляют государствам свободу усмотрения при решении вопросов, связанных с организацией системы юридической помощи. Некоторые указания на то, какие шаги могут быть предприняты для реализации права на бесплатную помощь, содержатся в документах рекомендательного характера. Эти документы, в частности, указывают на:

- обязанность обеспечивать надлежащее финансирование и ресурсное обеспечение программ бесплатной юридической помощи;
- необходимость налаживать взаимодействие с представителями юридической профессии в целях организации бесплатной юридической помощи;
- желательность сотрудничества с гражданскими организациями по вопросу обеспечения населения юридической помощью;
- информирование населения о возможностях получения бесплатной юридической помощи.

### 6.1. Финансовое и ресурсное обеспечение программ юридической помощи

Основные принципы о роли юриста указывают:

*«Правительства обеспечивают предоставление достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении».*

[55] Czekalla v. Portugal, № 38830/97, 10 октября 2002 г.

Ответственность государства за финансирование программ юридической помощи также констатируется в Рекомендации № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» и Резолюции (78) 8 «О юридической помощи и консультациях».

Обязанность по финансированию программ юридической помощи – это в первую очередь оплата труда юристов. Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» отмечает, что:

*«Назначенное защитником лицо должно получить надлежащее вознаграждение за работу, проделанную в интересах пользующегося юридической помощью лица».*

При этом, и указанная резолюция, и Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» считает целесообразным частичную оплату государством стоимости юридической помощи в тех случаях, когда получатель услуг имеет возможность частично оплатить ее сам:

*«Юридическая помощь должна предоставляться даже в тех случаях, когда заинтересованное лицо способно оплатить часть судебных издержек. В этом случае юридическая помощь может быть предоставлена при финансовом участии лица, которому она предоставляется, при условии, что это участие не превышает его возможностей».*

Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» отмечает, что при расчете финансовых параметров программ юридической помощи государство должно учитывать экономические изменения:

*«Финансовые условия юридической помощи должны пересматриваться, в частности, с учетом роста стоимости жизни».*

Ресурсное обеспечение программ юридической помощи не сводится к выделению бюджетных средств. Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» указывает, что:

*«Государству следует принять соответствующие меры, с тем чтобы органы юридической консультации располагали информацией о действующем законодательстве».*

Кроме того, обеспечение права на бесплатную юридическую помощь требует от государства усилий по организации юридической помощи. Так, в Рекомендации № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» отмечается, что государство должно содействовать доступу беднейших слоев населения к закону путем:

*«...Поощрения развития служб юридической консультации для беднейших слоев населения;*

*...Поощрения создания, когда это представляется необходимым, консультационных центров в районах проживания бедноты».*

### 6.2. Развитие сотрудничества с юридическим сообществом

Профессиональное сообщество юристов, включая органы самоуправления этим сообществом, рассматриваются в международных документах как ключевые партнеры государства в обеспечении права на бесплатную (субсидируемую) юридическую помощь.

В частности, Основные принципы о роли юриста указывают, что:

*«Профессиональные ассоциации юристов сотрудничают в организации и обеспечении услуг, средств и других ресурсов».*

А Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» предлагает государству поощрять «действия по повышению осведомленности юристов о проблемах беднейших слоев населения».

### 6.3. Развитие сотрудничества с гражданскими организациями

Появившаяся в практике европейских стран тенденция использовать ресурсы гражданских организаций для поддержания программ бесплатной юридической помощи нашла отражение в международных документах. Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» говорит о необходимости:

*«...Рассмотрения вопроса о создании возможностей для неправительственных организаций или добровольных органи-*

*заций, оказывающих поддержку беднейшим слоям населения, оказывать помощь в доступе к судам лицам, которые испытывают такую нужду и лишения, что не могут самостоятельно защитить себя; в ходе такого рассмотрения следует учитывать разбирательство в национальных судах, Европейской комиссии и Суде по правам человека, а также в других международных инстанциях судебного характера».*

### 6.4. Информирование о праве на получение юридической помощи

Информирование населения о возможностях получения бесплатной юридической помощи рассматривается как важный фактор повышения эффективности программ юридической помощи. Так, Резолюции (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» предлагает государствам:

*«..Принять необходимые меры с тем, чтобы довести порядок действия системы юридической помощи до сведения общественности и заинтересованных кругов, в частности тех государственных органов, к которым могут обращаться за помощью потенциальные соискатели».*

Основные принципы о роли юриста указывают, что:

*«Правительства и профессиональные ассоциации юристов содействуют осуществлению программ по информированию людей об их правах и обязанностях в соответствии с законом и о важной роли юристов в защите их основных свобод».*

Обязанность проводить общее информирование населения должна подкрепляться информированием конкретных индивидов, сталкивающихся с правовыми процедурами. В связи с этим Основные принципы о роли юриста указывают, что:

*«Правительства обеспечивают, чтобы компетентные власти немедленно информировали каждого человека о его праве пользоваться помощью юриста по своему выбору при аресте или задержании либо при обвинении его в совершении уголовного преступления».*

## Список использованных международно-правовых документов

**Универсальные международные договоры:**

1. Международный Пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1966 г.)

2. Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (утверждена резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.)

3. Конвенция о правах ребенка (утверждена резолюцией 44/425 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.), ст. 37 и 40.

4. Конвенция о статусе апатридов (принята 28 сентября 1954 г. Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 г.)

5. Конвенция о статусе беженцев (принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.)

6. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (утверждена резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 г.)

**Региональные международные договоры (Европа):**

7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

**Постановления Европейского суда по правам человека**

8. Постановление по делу «А.Б против Словакии» (A.B. v. Slovakia, № 41784/98) от 4 марта 2003 г.

9. Постановление по делу «Аверилл против Великобритании» (Averill v. United Kingdom, № 36408/97) от 6 июня 2000 г.

10. Постановление по делу «Анакомба Юла против Бельгии» (Anakomba Yula v. Belgium, № 45413/07) от 10 мая 2009 г

11. Постановление по делу «Аэртс против Бельгии» (Aerts v. Belgium, № 61/1997/845/105) от 30 июля 1998 г.

12. Постановление по делу «Бенхам против Великобритании» (Benham v. United Kingdom, № 7/1995/513/597) от 10 июня 1996 г.

13. Постановление по делу «Бертуцци против Франции» Bertuzzi v. France, № 36378/97, 13 февраля 2003 г.

14. Постановление по делу «Биба против Греции» (Biba v. Greece, №. 33170/96) от 26 сентября 2000 г.

15. Постановление по делу «Бобровский против Польши» (Bobrowski v. Poland, № 64916/01) от 17 июня 2008 г.

16. Постановление по делу «Винтерверп против Нидерландов» (Winterwerp v. the Netherlands, № 6301/73) от 24 октября 1979 г.

17. Постановление по делу «Вожигов против России» (Vozhigov v.Russia, № 5953/02) от 26 апреля 2007 г.

18. Постановление по делу «Дауд против Португалии» (Daud v. Portugal, № 22600/93) от 21 апреля 1998 г.

19. Постановление по делу «Годди против Италии» (Goddi v. Italy, № 8966/80) от 9 апреля 1984 г.

20. Постановление по делу «Грейнджер против Великобритании» (Granger v. United Kingdom, № 11932/96) от 28 марта 1990 г.

21. Постановление по делу «Де Вильде, Омс и Версип против Бельгии» (De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium, № 2832/66, 2835/66 и 2899/66) от 18 ноября 1970 г.

22. Постановление по делу «Дель Соль против Франции» (Del Sol v. France, № 46800/99) от 6 февраля 2002 г.

23. Постановление по делу «Джордан против Великобритании» (Jordan v. United Kingdom, № 24746/94) от 4 мая 2001 г.

24. Постановление по делу «Имбриошиа против Швейцарии» (Imbrioscia v. Switzerland, № 32/1992/377/451) от 24 ноября 1993 г.

25. Постановление по делу «Кваранта против Швейцарии» (Quaranta v. Switzerland, № 12744/87) от 24 мая 1991 г.

26. Постановление по делу «Кемпбелл и Фелл против Великобритании» (Campbell and Fell v. UK, № 7819/77 и 7878/77)

27. Постановление по делу «Круассан против Германии» (Croissant v. Germany, № 13611/88) от 25 сентября 1992 г.

28. Постановление по делу «Маги против Великобритании» (Magee v. United Kingdom, № 28135/95) от 6 июня 2000 г.

29. Постановление по делу «Майзит против России» (Mayzit v. Russia, № 63378/00) от 20 января 2005 г.

30. Постановление по делу «Маквикар против Великобритании» (McVicar v. United Kingdom, № 46311/99) от 7 мая 2002г.

31. Постановление по делу «Мефтах и другие против Франции» (Meftah and Others v. France, № 32911/96, 35237/97 и 34595/97) от 26 июля 2002г.

32. Постановление по делу «Мюррей против Великобритании» (Murray v. United Kingdom, № 41/1994/488/570) от 8 февраля 1996 г.

33. Постановление по делу «Оджалан против Турции» (Ocalan v. Turkey, № 46221/99) от 12 мая 2005 г.

34. Постановление по делу «Падалов против Болгарии» (Padalov v. Bulgaria, № 54784/00) от 10 августа 2006 г.

35. Постановление по делу «П, Ц. и С. против Великобритании» ( P, C and S v. United Kingdom, № 56547/00) от 16 июля 2002 г.

36. Постановление по делу «Сантамброджио против Италии» (Santambrogio v. Italy, № 61945/00) от 21 сентября 2004 г.

37. Постановление по делу «Стил и Моррис против Великобритании» (Steel and Morris v. United Kingdom, № 68416/01) от 15 февраля 2005 г.

38. Постановление по делу «Тимергалиев против России» (Timergaliyev v. Russia, № 40631/02) от 14 октября 2008 г.

39. Постановление по делу «Триподи против Италии» (Tripodi v. Italy, № 4/1993/399/477) от 22 февраля 1994 г.

40. Постановление по делу «Чекалла против Португалии» (Czekalla v. Portugal, № 38830/97) от 10 октября 2002 г.

41. Постановление по делу «Шулепов против России» (Shulepov v. Russia, № 15435/03,) от 26 июня 2008 г.

42. Постановление по делу «Эйри против Ирландии» (Airey v. Ireland, № 6289/73, от 9 октября 1979 г.)

43. Постановление по делу «Энгель и другие против Нидерландов» (Engel and Others v. the Netherlands, № 100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 и 5370/72) от 23 ноября 1976 г.

44. Постановление по делу «Юрттас против Турции» (Yurttas v. Turkey, № 25143/94 and 27098/95) от 27 мая 2004 г.

**Рекомендательные документы ООН**

45. Основные принципы о роли юриста (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 г.)

46. Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи 46/119 от 17 декабря 1991 г.)

47. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи 43/173 от 9 декабря 1988 г.)

48. Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/113 от 14 декабря 1990 г.)

49. Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/33 от 10 декабря 1985 г.)

**Рекомендательные документы Совета Европы**

50. Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» (принята Комитетом Министров 8 января 1993 г. на 484-ом заседании Представителей Министров)

51. Рекомендации № R 2000(21) «О свободе осуществления профессии адвоката» (принята Комитетом Министров 25 октября 2000 г. на 727-ом заседании Представителей Министров)

52. Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» (принята Комитетом Министров 2 марта 1978 г. на заседании Представителей Министров)

53. Резолюция (76) 5 «О правовой помощи по гражданским, коммерческим и административным делам» (принята Комитетом Министров 18 февраля 1976 г. на 254-ом заседании Представителей Министров)

*Шепелева О.С.*

# УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ[56]

Право на получение субсидируемой юридической помощи обычно предоставляется не всем и не во всех случаях. Как правило, государство устанавливает тот или иной перечень условий, при соблюдении которых человек, столкнувшийся с определенной проблемой, может претендовать на получение юридических услуг за счет государственных средств.

---

[56] При подготовке настоящей статьи были использованы неопубликованные материалы Института «Право общественных интересов», включая обзоры законодательства различных стран, подготовленные юридическими фирмами Dechert, White and Case, McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP (далее – обзоры законодательства), а также результаты полевых исследований, проведенных сотрудниками Института, материалы конференции «Legal Aid: a New Beginning», проходившей 6-8 июня 2007 года в Антверпене, а также следующие издания: European judicial systems, edition 2008: Efficiency and quality of justice by European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Replies by country // http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2008; *Bojarski L.* Pursuing the reform of the Legal Aid System in Poland // Legal Services: Pro Bono and State Guaranteed Aid. 2008; *McQuoid- Mason D.* The Delivery of Legal Aid Services in South Africa // http://www.justiceinitiative.org/db/ resource2/fs/?file_id=11774; *Rosti H., Niemi J., Lasola M.* Legal Aid and Legal Services in Finland. Helsinki, 2008. Институт «Право общественных интересов» выражает признательность указанным юридическим фирмам, «Центру международного правового сотрудничества (CILC), а также Франсу Ому, директору Совета юридической помощи Нидерландов, за помощь в сборе информации о программах юридической помощи разных стран.

От условий, при которых возникает право на юридическую помощь, зависят численность и типы клиентов программы юридической помощи. В принципе, ожидаемое количество и особенности получателей юридических услуг должны предопределять объем финансовых и иных ресурсов, необходимых для поддержания программы, порядок оказания помощи и многие другие параметры программы. Однако на практике, финансирование и организация программ юридической помощи иногда не соответствуют потребностям тех, кто по закону имеет право на получение субсидируемых юридических услуг. Разумеется, в таких случаях программы субсидируемой юридической помощи не смогут достичь поставленных целей.

В идеале перечень условий предоставления субсидируемых правовых услуг должен быть сформулирован таким образом, чтобы программы юридической помощи в целом были бы способны успешно достигать своей основной цели – обеспечивать доступ к правосудию и равенство перед законом и судом. Для этого перечень условий получения субсидируемой юридической помощи должен учитывать реалии конкретного общества. В частности, ключевое значение имеют характер и причины ограничений доступа к правосудию, существующих для различных социальных слоев и групп. Если условия предоставления юридической помощи устанавливаются без учета объективных обстоятельств общественной жизни, риск того, что в целом программа субсидируемой юридической помощи не будет успешной, возрастает.

При этом ресурсы государства, финансирующего программы юридической помощи полностью или частично, ограничены. Очевидно, что чем меньшими ресурсами располагает государство, тем у́же будет перечень случаев предоставления помощи и объем оказываемых за государственный счет услуг.

Решение вопроса об оптимальном использовании ресурсов для оказания юридической помощи (а следовательно – об определении условий предоставления субсидируемых юридических услуг отдельным группам населения в тех или иных случаях) в каждой конкретной стране основывается на принципах существующей социальной политики и зависит, таким образом, от общих представлений о том, какие именно группы нуждаются в поддержке, и какова роль юриди-

ческой помощи в комплексе других социальных услуг, предоставляемых государством. Немаловажное значение имеют и представления о допустимой степени вмешательства государства в решение социальных проблем и о необходимой степени участия граждан в поддержании собственного благополучия.

Итак, эффективность программ юридической помощи в значительной степени зависит от того, насколько основания для предоставления помощи соответствуют неудовлетворенным потребностям населения в юридических услугах. Однако эти потребности меняются в связи с изменением социально-экономической ситуации в государстве, а также развитием правовой системы. Поэтому по прошествии некоторого времени установленные законами основания для получения субсидируемой юридической помощи могут перестать отвечать реальным нуждам. Чтобы не допустить снижения социальной эффективности программ субсидируемой юридической помощи из-за устаревания оснований для ее предоставления, последние регулярно пересматриваются и уточняются. В частности, такая практика принята в Нидерландах и Великобритании, где периодически проводятся исследования, оценивающие положение различных групп, получающих и не получающих субсидируемую юридическую помощь.

Несмотря на то, что в каждой стране компетентные власти разрабатывают собственный (периодически меняющийся) набор условий предоставления субсидируемой юридической помощи, существует ряд общих подходов к решению этого вопроса. В частности, условия предоставления помощи, используемые в практике различных стран, можно разделить на две основные группы:

- условия, связанные с личностью человека, обращающегося за юридической помощью;
- условия, связанные с проблемой, для решения которой человек запрашивает юридическую помощь.

К первому типу условий относятся:

- экономическое положение лица, обратившегося за помощью (имущественный тест);

- принадлежность лица, обратившегося за помощью, к группе, нуждающейся в особой поддержке с точки зрения государства (тест на принадлежность к группе, нуждающейся в поддержке).

Ко второму типу условий относятся:

- возможность решить ситуацию, в связи с которой лицо обратилось за помощью, юридическим путем и целесообразность юридического вмешательства (тест на обоснованность юридического вмешательства);
- соответствие проблемной ситуации заявителя категориям дел, по которым государство считает необходимым оказывать юридическую помощь.

Программы субсидируемой юридической помощи, существующие в разных странах, могут использовать одну разновидность тестов или их комбинацию.

В рамках любой действующей программы юридической помощи каждое конкретное обращение за субсидируемыми услугами оценивается на предмет соответствия установленным условиям получения помощи. По результатам такой оценки принимаются решения об отказе в помощи или о ее предоставлении. В ряде стран от соблюдения тех или иных условий зависит не только собственно оказание помощи, но также вид и объем предоставляемых услуг. В программах юридической помощи, частично финансируемых за счет взносов получателей помощи, условиями получения субсидируемых услуг также определяется размер взноса, который должен уплатить конкретный клиент.

Во избежание сложностей, конфликтов и произвола при принятии решения по каждому обращению, программы субсидируемой юридической помощи должны вводить *критерии*, позволяющие установить, соответствует ли данный заявитель и его проблема условиям предоставления юридических услуг. Практика разных стран позволяет говорить о том, что каждый вид условий предоставления помощи (имущественный тест, тест на принадлежность к определенной группе и так далее) должен предусматривать свой набор критериев для проверки. Хотя критерии проверки, применяемые в каждом из вышеперечисленных тестов, варьируются от страны к

стране, можно говорить о наиболее распространенных подходах к их формулированию.

Важную роль играет также *процедура* проверки соответствия обращений за помощью установленным критериям. В частности, большое практическое значение имеет вопрос о том, кто собирает данные, позволяющие оценить конкретное обращение, как проводится проверка этих сведений. Основная задача такой процедуры - отсеивание ненадлежащих обращений. Тем не менее, важно, чтобы она своей излишней сложностью или длительностью не блокировала доступ к юридическим услугам для тех, кто имеет право на их получение. Кроме того, соображения экономии ресурсов программы юридической помощи требуют, чтобы процедуры проверки и принятия решений не требовали слишком больших усилий и затрат.

Опробованные в разных странах подходы к определению условий предоставления юридической помощи (и корреспондирующие им критерии и процедуры проверки обращений) имеют свои плюсы и минусы. Анализ положительных и отрицательных сторон этого опыта может оказаться чрезвычайно полезным для моделирования новых программ юридической помощи или для совершенствования уже имеющихся.

В настоящем обзоре представлен сравнительный анализ и обобщение опыта применения наиболее типичных условий предоставления юридической помощи:

- имущественного теста (means test);
- теста на принадлежность к группе, нуждающейся в поддержке;
- теста на обоснованность юридического вмешательства (merits test);
- теста на соответствие проблемы заявителя перечню дел, по которым предоставляется субсидируемая помощь.

Применительно к каждому типу тестов представлены связанные с ним критерии оценки обращения за юридической помощью, а также процедуры и методы оценки. В обзоре приведен перечень вопросов, которые могут быть решены при помощи того или иного теста, и

рассмотрены ограничения, связанные с использованием конкретных тестов. Кроме того, часть обзора посвящена практике комбинирования различных тестов в рамках одной программы субсидируемой помощи, а также анализу основных направлений развития подходов к определению условий для оказания юридической помощи.

## 1. Имущественный тест

В подавляющем большинстве стран право на получение субсидируемой юридической помощи зависит от имущественного статуса обращающегося. В этом смысле, юридическая помощь не отличается от других видов социальной поддержки, которую почти всегда предоставляют после проверки имущественного положения заявителя.

Имущественный тест применяется для того, чтобы исключить тех, кто имеет ресурсы для самостоятельного приобретения юридических услуг, и предоставить помощь тем, у кого этих ресурсов нет. Вопрос о том, в каком положении должен находиться человек, чтобы государство оказало ему поддержку, становится ключевым при создании или реформировании программ юридической помощи. Ответ на этот вопрос обычно обусловлен экономическими факторами.

### 1.1. Основные подходы к оценке имущественного статуса получателей субсидируемой юридической помощи

На практике сформировалось три основных подхода к оценке имущественного положения людей, обращающихся за субсидируемой юридической помощью. В рамках первого подхода предлагается поддерживать только наиболее бедных лиц, не имеющих никаких собственных ресурсов для приобретения юридических услуг. Это означает установление имущественного порога, разделяющего всех граждан на две категории: тех, кто имеет право на получение помощи, полностью оплаченной из средств бюджета, и тех, кто не имеет право на государственную поддержку ни в каком объеме. Такой подход принят, в частности, в Италии[57] и США[58], ЮАР[59], Ирландии[60] и некоторых других

[57] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[58] Там же.

странах. Существующие нюансы связаны лишь со способом расчета имущественного порога для получения юридической помощи.

Второй подход предполагает, что на юридическую помощь, оказываемую государством, могут претендовать не только самые бедные, но и те люди, чей уровень жизни приближается скорее к среднему. При этом государство оплачивает юридические услуги, требующиеся гражданину, лишь частично, а получатель помощи должен тем или иным образом компенсировать остальные издержки. Размеры вклада государства и вклада получателя помощи ставятся в зависимость от доходов гражданина. Чем выше доход, тем меньше объем государственной помощи и больше взнос самого гражданина в оплату юридических услуг. Такой подход принят во многих странах Европы, включая Германию[61], Швецию[62], Нидерланды[63], Великобританию[64], Бельгию[65] и Францию[66]. Реализация этого подхода предполагает оценку имущественного статуса потенциального получателя субсидируемых юридических услуг при помощи шкалы доходов (в некоторых странах также – объемов находящегося в собственности имущества), каждая ступенька которой соотносится с определенным объемом государственной помощи, или, что чаще – размером взноса получателя помощи. Например, шкала доходов, применяемая в рамках французской программы субсидируемой юридической помощи, выглядит следующим образом[67]:

---

[59] *McQuoid-Mason D.* The Delivery of Legal Aid Services in South Africa // http://www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=11774.
[60] National Report. Ireland // Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[61] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[62] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[63] National Report. Netherlands // Materials of the Conference 'LEGAL AID: A NEW BEGINNING', 6-8 June 2007, Antwerp.
[64] National Report. England and Wales // Ibid.
[65] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[66] Там же.
[67] Там же.

| Ежемесячный доход в евро | Объем юридической помощи, оплачиваемой государством, в процентах от общей стоимости требующихся юридических услуг (%) |
|---|---|
| Ниже 886 | 100 |
| От 886 до 926 | 85 |
| От 927 до 976 | 70 |
| От 977 до 1047 | 55 |
| От 1048 до 1127 | 40 |
| От 1128 до 1228 | 25 |
| От 1229 до 1328 | 15 |
| Свыше 1328 | 0 |

Как видно из приведенной таблицы, во Франции фиксируется предел доходов, при превышении которого право на субсидируемую юридическую помощь не предоставляется. Верхний предел доходов устанавливается также в Нидерландах, Швеции и некоторых других странах. Однако существуют исключения. Например, в Германии верхний предел доходов не устанавливается: теоретически, человек с высоким доходом может обратиться к программе субсидируемой юридической помощи, но при этом сумма, которую он заплатит за полученные услуги, скорее всего будет равна их полной стоимости[68].

Во Франции, Германии и некоторых других странах устанавливается уровень минимального дохода, при котором получатель юридической помощи освобождается от обязанности даже частично компенсировать соответствующие затраты государства. Однако в Нидерландах и Швеции даже наименее обеспеченные получатели юридической помощи должны внести минимальный взнос. Такое требование вызвано, в первую очередь, стремлением предотвратить обращение за помощью в связи с малозначительными делами и разгрузить судеб-

[68] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

ную систему. Впрочем, в обеих странах в исключительных случаях получатель помощи может быть освобожден от уплаты взноса.

Третий подход основывается на индивидуализированной оценке имущественного положения конкретного лица, претендующего на получение субсидируемой помощи. В каждом случае оцениваются как доходы и имущество, так и расходы индивида, а имущественное положение лица соотносится с предполагаемой стоимостью необходимых ему юридических услуг. Такой подход, в частности, принят в Австрии[69], Хорватии[70] и Польше[71]. Например, статья 172 Гражданского процессуального закона Хорватии устанавливает, что право на субсидируемую юридическую помощь должно быть предоставлено, если несение издержек, связанных с юридическими процедурами, лишит индивида или его семью средств к существованию. Наличие или отсутствие такого риска оценивается судьей в каждом конкретном случае. Иногда в качестве основания для предоставления юридической помощи используется еще более аморфная концепция «необходимости в интересах правосудия». Оценка наличия или отсутствия этой необходимости также требует анализа обстоятельств конкретного дела и ситуации заявителя и не предполагает использования формальных критериев.

Каждый из трех названных подходов имеет свои плюсы и минусы. Первый подход гарантирует ясность и непротиворечивость в принятии решений о предоставлении помощи или отказе в ней. Основной недостаток этого подхода – отсутствие гибкости. Люди, чей доход лишь немногим выше установленной планки, не имеют доступа к субсидируемой помощи, хотя при этом они явно не настолько обеспечены, чтобы оплатить юридические услуги самостоятельно. Для того чтобы смягчить этот недостаток, в некоторых странах, где бесплат-

[69] European judicial systems, edition 2008: Efficiency and quality of justice by European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Replies by country. Austria // http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2008/austria_en.pdf.
[70] Ibid. Croatia // http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2008/croatie_en.pdf.
[71] Ibid. Poland // http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2008/poland_en.pdf.

ность юридической помощи жестко увязана с имущественным порогом, предусматривается возможность в исключительных случаях предоставить субсидируемые услуги тем, кто имеет доход больше предусмотренного. Например, в США помощь может быть предоставлена лицу, чей доход выше установленной планки, если этот человек несет значительные медицинские расходы, претендует на получение социальных выплат и пр.[72]

Второй и третий подходы, напротив, предполагают адресное предоставление юридических услуг. Наибольшая адресность и справедливость в распределении юридической помощи может быть достигнута в рамках третьего подхода. Однако оценка, проводимая без обращения к формальным критериям, повышает риск принятия произвольных решений. В частности, в Польше отсутствие формальных критериев оценки несостоятельности приводит к тому, что субсидируемая юридическая помощь предоставляется лишь в незначительном количестве случаев[73].

Второй подход представляет собой комбинацию первого и третьего. С одной стороны, за счет варьирования объема юридической помощи, оплачиваемой государством, он в большей степени, чем первый подход, позволяет учитывать индивидуальную ситуацию. С другой стороны, он устанавливает набор формальных условий и ограничений, что уменьшает возможность произвола в назначении юридической помощи по сравнению с третьим, гибким, подходом.

### 1.2. Критерии оценки имущественного статуса

Для оценки имущественного статуса лица, претендующего на получение субсидируемой юридической помощи, могут использоваться различные показатели: доход, средства, имеющиеся в распоряжении лица, имущество.

Под доходом понимаются различные виды налогооблагаемых поступлений, а в странах, в которых существует развития система ад-

[72] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[73] *Bojarski L.* Pursuing the reform of the Legal Aid System in Poland // Legal Services: Pro Bono and State Guaranteed Aid. 2008.

ресных субсидий – также и субсидии. Понятие дохода может быть использовано как в рамках первого – жесткого, так и в рамках второго – градуированного – подходов к оценке имущественного статуса лица. Понятием дохода оперируют программы юридической помощи в Бельгии, Нидерландах, Италии, США и других странах.

Средства, имеющиеся в распоряжении лица, – это остаток от его доходов после обязательных платежей и необходимых трат. Третий – гибкий – подход к оценке имущественного статуса учитывает именно средства, имеющиеся в распоряжении индивида, и их достаточность для оплаты юридических услуг. Однако понятие средств, имеющихся в распоряжении лица, может быть использовано и в рамках других подходов. В частности, его применяют в Германии, Швеции, Англии и Уэльсе, а также в Шотландии, где программы юридической помощи используют градуированный подход к оценке имущественного статуса. Например, в Германии при подсчете имеющихся в распоряжении средств из ежемесячного дохода вычитают налоговые платежи и взносы обязательного социального страхования, взносы по обычным страховым полисам, траты на жилье (в разумных пределах), включая арендные или ипотечные платежи и стоимость содержания жилища. Также из доходов вычитаются суммы предполагаемых минимальных расходов (установлены нормативно) на каждого неработающего члена семьи. То, что осталось, и будет являться средствами, имеющимися в распоряжении индивида, оцениваемыми в рамках программы юридической помощи[74]. Различие в подсчете средств, имеющихся в распоряжении заявителей, производимом в программах с гибким и с градуированным подходом к оценке имущественного состояния, состоит в том, что в программах второго типа обычно устанавливаются перечень и нормативы расходов, подлежащих учету.

Представляется, что использование понятия «имеющиеся в распоряжении средства», а не категории «доход», позволяет с большей точностью определить, есть ли у конкретного лица ресурсы на самостоятельную оплату юридических услуг. В результате субсидируемая юридическая помощь становится более адресной. Минусом этого метода является его сложность, трудоемкость и значительная степень

[74] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

неопределенности для потенциального получателя помощи. Вместе с тем, программы юридической помощи, которые оценивают только доход заявителя, могут косвенно учитывать его расходы, связанные с содержанием детей и иных иждивенцев. Например, во Франции[75] и в Италии[76] к минимальному имущественному порогу, дающему право на получение юридической помощи, прибавляют определенную сумму на каждого имеющегося в семье иждивенца.

В ряде стран при оценке имущественного статуса лица, претендующего на получение субсидируемых юридических услуг, помимо доходов или средств, имеющихся в его распоряжении, также учитывается его имущество. Введение этого критерия основывается на том, что в случае, когда текущий доход человека не высок, но он имеет достаточно большие накопления, расходовать государственные средства на бесплатное предоставление ему юридической поддержки нецелесообразно. Имущество учитывается для решения вопроса о предоставлении юридической помощи в Германии, Англии и Уэльсе, Шотландии, Новой Зеландии и некоторых других странах. При этом в расчет принимаются банковские накопления, активы, которые могут быть легко конвертированы в деньги, и т.д. Как правило, программы юридической помощи не принимают в расчет недвижимость, которая используется индивидом для собственного проживания. Могут быть и другие уточнения. Например, в Новой Зеландии из оцениваемого имущества исключается используемый человеком и его семьей автомобиль[77].

Программы юридической помощи, как правило, оценивают ресурсы домохозяйств, к которым принадлежат лица, претендующие на получение субсидируемых услуг. Это означает, что если потенциальный получатель юридической помощи живет не один, в расчет принимается доход и имущество лиц, ведущих хозяйство совместно с

[75] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован)

[76] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

[77] National Report. New Zealand. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

ним, причем понятие совместного хозяйства может различаться в зависимости от особенностей гражданского и семейного права конкретной страны. Оценка имущественного статуса не только самого лица, претендующего на получение помощи, но и домохозяйства, семьи, к которой он принадлежит, позволяет с большей точностью выявлять тех, кто действительно лишен ресурсов для оплаты юридических услуг. Тем не менее, такой способ оценки дает сбой в ситуациях, когда один член домохозяйства вступает в правовой конфликт с другим и по этой причине не может пользоваться той частью семейного имущества, которая находится под контролем оппонента. Для указанных случаев ряд программ юридической помощи предусматривает оценку доходов, средств и имущества только того лица, которое обратилось за правовой поддержкой.

### 1.3. Процедуры проверки

В тех странах, где определенный имущественный статус является основным условием приобретения права на получение юридических услуг за государственный счет, процедуры проверки этого статуса становятся основным фактором, предопределяющим доступ граждан к программам юридической помощи. Существует ряд требований, предъявляемых к процедурам. Прежде всего, они должны давать точный результат – то есть обеспечивать предоставление помощи именно тем категориям граждан, за которыми государство признало право на субсидируемые юридические услуги. Далее, процедуры должны быть достаточно быстрыми, чтобы гарантировать своевременность предоставления помощи. Кроме того, важно, чтобы процедуры проверки были понятны для граждан, потому что сложность в прохождении процедур или неопределенность результатов проверки могут стать фактором, отталкивающим от программ юридической помощи их адресатов. Наконец, принцип целевого расходования бюджетных средств требует сокращения расходов на администрирование юридической помощи, а значит, процедуры проверки имущественного статуса должны быть экономичными.

Однако на практике невозможно создать процедуру проверки, которая в полной мере соответствует всем названным требованиям. Точность проверки имущественного статуса обеспечивается только в

рамках достаточно сложных процедур. Такие процедуры могут воспрепятствовать своевременному получению юридической помощи, если государство окажется не готовым нести административные издержки, связанные с ускорением проверки и упрощением ее прохождения гражданами. И напротив, упрощение проверки снижает затраты государства и делает юридическую помощь более доступной, но при этом повышает риски неточности и несправедливости ее распределения. Таким образом, при разработке процедур проверки приходится жертвовать либо точностью, либо доступностью и быстротой, либо дешевизной.

Каждый из трех описанных выше подходов к оценке имущественного статуса лиц, претендующих на субсидируемую помощь, предполагает свои издержки и риски, связанные с процедурами проверки. Как уже отмечалось, в рамках жесткого подхода к оценке имущественного статуса обычно вводится наименьшее число критериев оценки и, соответственно, устанавливаются более простые для государства и понятные для граждан процедуры проверки при меньшей точности этих процедур.

Использование градуированных шкал имущественного статуса позволяет повысить адресность в распределении помощи за счет увеличения числа критериев оценки. Кроме того, поскольку этот подход оперирует формальными критериями, он достаточно прозрачен. Однако увеличение количества критериев проверки и числа возможных решений по конкретному обращению за помощью, вытекающее из применения градуированной шкалы имущественного статуса, означает возрастание нагрузки на проверяющую инстанцию, что в свою очередь приводит к росту административных издержек программ юридической помощи. Кроме того, увеличиваются сроки проверки и принятия решений, а это препятствует своевременному доступу к юридическим услугам. К тому же, когда критериев для оценки слишком много, а спектр принимаемых решений достаточно широк, гражданину сложно понять, каков будет результат рассмотрения его обращения за помощью. Важно отметить, что чем большее число параметров используется для проверки имущественного статуса потенциального получателя помощи, тем более громоздки процедуры проверки. Например, голландская программа юридической помощи по

этой причине не проверяет расходы или имущество лица, обращающегося за помощью, оперируя лишь понятием получаемого дохода[78]. Предложения по совершенствованию программы юридической помощи в Финляндии также включают в себя рекомендацию отказаться от проверки имущества заявителя и ограничиться лишь оценкой его доходов[79].

Гибкий подход к оценке имущественного статуса лица, претендующего на субсидируемые юридические услуги, предъявляет особые требования к соответствующим процедурам. Во-первых, детальное изучение каждой конкретной ситуации, если к нему подходить ответственно, требует значительных усилий от проверяющих инстанций. Во-вторых, отсутствие четких критериев для принятия решений повышает риск произвола в распределении юридической помощи. Компенсировать этот риск до какой-то степени можно прозрачными и справедливыми процедурами рассмотрения заявок на получение помощи. Такая задача может быть решена формализацией процесса доказывания имущественного статуса. Например, в Австрии в этих целях введена форма декларирования информации о доходах, расходах и имуществе, которая облегчает заявителю процесс доказывания обоснованности притязаний на юридическую помощь[80]. Не менее важное значение имеет наложение на органы, принимающие решение о предоставлении помощи или об отказе в ней, обязанности мотивировать его, а также создание возможности для обжалования этих решений. В частности, одна из претензий к процедуре проверки права на получение помощи в Польше связана с тем, что суды, рассматривающие вопрос о предоставлении субсидируемых юридических услуг, не излагают причины своих решений, а сами решения не подлежат обжалованию[81]. В целом, гибкий подход к оценке имущественного

[78] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).
[79] National Report. Finland. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[80] European judicial systems, edition 2008: Efficiency and quality of justice by European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Replies by country. Austria // http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2008/austria_en.pdf.
[81] *Bojarski L.* Op.cit.

статуса остается одним из наиболее сложных в практическом применении.

При установлении процедуры проверки имущественного статуса лица, претендующего на субсидируемую помощь, большое значение имеет также то, на кого возлагается основная нагрузка по сбору информации и документов, подтверждающих доходы и расходы гражданина и факт нахождения в его собственности имущества. Это бремя может быть в той или иной пропорции распределено между потенциальным получателем юридических услуг, юристом, вовлеченным в программу субсидируемой помощи (в тех странах, где помощь оказывается адвокатами или иными частнопрактикующими юристами), и структурой, принимающей решения о предоставлении помощи или отказе в ней.

Вопрос о роли юриста, оказывающего помощь малоимущим, в проверке и подтверждении имущественного статуса клиента возникает в связи с реализацией только тех программ субсидируемой помощи, которые опираются на адвокатов или иных частнопрактикующих юристов, а не на государственные юридические службы. В программах, где задействованы частнопрактикующие юристы, задача юриста обычно сводится к консультированию клиента по вопросу о том, имеет ли он право на получение субсидируемых услуг, а там, где заявка на получение субсидируемой помощи требует заполнения специальных форм – к помощи в их заполнении. Такую функцию юристы выполняют, например, в Англии и Уэльсе, а также в Нидерландах. Помощь юристов в заполнении заявок на субсидируемые юридические услуги особенно важна для тех программ, которые применяют градуированный подход к оценке имущественного статуса и оперируют несколькими критериями для его проверки. Помощь юристов в сборе и фиксации информации об имущественном статусе не только облегчает потенциальным получателям помощи доступ к программам субсидируемых услуг, но и снижает административную нагрузку на структуры, управляющие этими программами.

Впрочем, в некоторых случаях частнопрактикующие юристы могут нести ответственность за проверку информации об имущественном статусе лица, обращающегося за помощью. Например, в Швеции подобное правило действует в отношении такой формы помощи как

развернутая юридическая консультация. Если юрист, осуществляющий такую консультацию, выясняет, что в соответствии с установленными критериями клиент имеет право на субсидируемую помощь, то взимает с него не оплату по рыночным расценкам, а сравнительно небольшой фиксированный взнос. За услугу, оказанную малоимущему клиенту, юристу полагается доплата из государственного бюджета. Чтобы получить эту доплату, юрист подает в соответствующие государственные органы декларацию, в которой указывает число малоимущих клиентов, которым он оказал помощь. Государственные органы не проводят никакой дополнительной проверки имущественного статуса упомянутых клиентов, доверяя качеству проверки, проведенной самим юристом. Тем не менее, на более сложные, а следовательно – дорогостоящие юридические услуги, такие как представление интересов в суде, это правило не распространяется [82].

Бремя доказывания права на получение помощи может быть возложено на ее потенциального получателя. Тогда именно он должен будет собрать и представить проверяющим документы, подтверждающие его имущественное положение. Кроме того, различным может быть перечень документов, с помощью которых заявитель доказывает свой имущественный статус. В некоторых странах, например, в Хорватии[83], лицо, претендующее на получение юридической помощи, должно приобщить к своему требованию справки от различных государственных органов – налоговой службы и пр. В других, включая Финляндию[84] и Бельгию[85], заявитель может представлять не только официальные справки от государственных органов, но и любые другие документы: банковские выписки, счета и пр.

---

[82] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

[83] European judicial systems, edition 2008: Efficiency and quality of justice by European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Replies by country. Croatia // http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/2008/croatie_en.pdf.

[84] *Rosti H., Niemi J., Lasola M.* Legal Aid and Legal Services in Finland. Helsinki, 2008.

[85] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

Следует отметить, что чем больше документов должен представить гражданин, претендующий на получение помощи, чем более строги и формализованы требования, касающиеся подтверждения имущественного статуса, тем сложнее гражданину получить доступ к субсидируемым юридическим услугам. Кроме того, чем большее число документов необходимо предъявить, тем сложнее и дороже работа структур, принимающих решение о предоставлении помощи: им требуется больше времени на изучение документов и больше места для хранения архивов. Чтобы облегчить доступ граждан к программе юридической помощи и упростить работу по принятию решений об оказании субсидируемых услуг, в некоторых странах от потенциального получателя требуется лишь декларировать, но не доказывать документально свой имущественный статус. При этом достоверность предоставленной информации проверяется избирательно, а в случае предоставления неверных сведений гражданин обязан возместить стоимость помощи и может понести наказание. Такая схема принята, в частности, в Швеции[86], Италии[87] и Франции[88].

В ряде стран всю ответственность за проверку имущественного статуса потенциального получателя помощи несут органы, рассматривающие запросы о предоставлении субсидируемых юридических услуг. Например, в Нидерландах Совет по правовой помощи сам проверяет состав семьи и имущественное положение лица, обратившегося за помощью. Такой вариант проверки, несомненно, делает программу субсидируемых юридических услуг максимально доступной для потенциальных получателей, однако может быть связан с существенным ростом бюджетных затрат на рассмотрение заявок о помощи. В Нидерландах упрощение и удешевление этого процесса достигается за счет использования электронных баз дан-

[86] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[87] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[88] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

ных налоговых служб и муниципалитетов[89]. В Финляндии также планируется отменить обязанность заявителя представлять документы о доходе и ввести проверку имущественного статуса через налоговые органы[90]. Следует отметить, что использование регистров налоговых служб возможно в том случае, когда в стране существует развитая и устойчивая система налогообложения, налогоплательщики достаточно дисциплинированы и не утаивают своих доходов, а данные об индивидуальных налогоплательщиках хранятся в электронном виде.

### 1.4. Тесты, дополняющие проверку имущественного статуса

Как было отмечено выше, задача имущественного теста – проверить, обладает ли человек ресурсами, достаточными для того, чтобы самостоятельно обеспечить себя юридическими услугами. Однако не только доходы и имущество могут стать средством для получения юридической помощи. Гражданин может иметь страховку, компенсирующую расходы на юридические процедуры, членство в профсоюзе может давать ему право на получение юридических услуг за счет этой организации и т.д.

В одних странах эти факторы учитываются при принятии решений о предоставлении субсидируемой юридической помощи, а в других – нет. Например, в Швеции обязательно проверяется наличие или отсутствие у заявителя страховки, покрывающей юридические издержки. Тем, у кого такая страховка есть, субсидируемая юридическая помощь не оказывается[91]. В Германии при рассмотрении вопроса о предоставлении субсидируемых юридических услуг во внимание принимается как наличие или отсутствие соответствующей страховки, так и членство в профсоюзе (только в связи с

[89] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).
[90] National Report. Finland. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[91] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

трудовыми делами) и участие в ассоциациях съемщиков жилья (в связи с юридическими спорами об аренде) [92].

Интересно, что в некоторых странах, например, в Нидерландах, где также существует страхование юридических издержек, тест на наличие страховки, тем не менее, не применяется. Причина заключается в том, что там, в отличие от Германии и Швеции, соответствующие программы страхования не являются частью государственной политики по обеспечению доступа населения к правосудию[93].

## 2. Тест на принадлежность к группе, нуждающейся в поддержке

В подавляющем большинстве стран субсидируемая юридическая помощь предоставляется физическим лицам. Лишь в некоторых странах отдельные виды юридических лиц могут претендовать на получение юридических услуг за счет государства. Например, во Франции[94] и Италии[95] получателями субсидируемой юридической помощи могут быть некоммерческие организации.

Обычно право претендовать на получение помощи предоставляется гражданам страны. В странах Европейского Союза это право распространяется также на лиц, имеющих гражданство других государств-участников ЕС: интеграция предполагает уравнивание в правах всех жителей объединенной Европы. Кроме того, многие страны считают необходимым гарантировать доступ к субсидируемой юридической помощи другим иностранцам, которые постоянно проживают на их территории или находятся там временно, то есть в данном случае можно говорить о реализации конституционного принципа равноправия всех индивидов независимо от их политико-правовых

[92] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[93] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).
[94] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[95] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

связей с тем или иным государством. Вместе с тем, за некоторыми исключениями, о которых будет сказано позже, иностранец может претендовать на субсидируемые юридические услуги, только если он въехал и находится на территории страны легально.

Кроме того, во многих странах право на получение субсидируемых юридических услуг связывается с принадлежностью лица к какой-либо группе. При этом тест на принадлежность к группе обычно заменяет собой проверку имущественного статуса и призван упростить доступ к юридической помощи, а также обеспечить надежную защиту самым уязвимым категориям лиц или тем, кто находится в наиболее сложной и угрожающей ситуации.

Во-первых, право на помощь часто предоставляется лицам, которые по определению являются малоимущими, а именно – получателям социальных пособий. Например, проверка имущественного статуса получателей социальных пособий не проводится в рамках французской[96] и бельгийской[97] программ субсидируемой юридической помощи, а также в программе, действующей на территории Англии и Уэльса[98]. Поскольку решения о предоставлении социальных пособий принимаются компетентными государственными органами после оценки имущественного положения человека, освобождение получателей социальных пособий от прохождения имущественного теста позволяет избежать дублирования усилий государства и индивида, претендующего на юридические услуги. Однако такой подход имеет определенные недостатки. Например, он не позволяет отделять от действительно малоимущих людей тех, кто имеет значительные сбережения, но получает пособие в связи с временной потерей работы и тому подобными событиями.

Шагом, аналогичным освобождению от имущественного теста получателей социальных пособий, является наделение правом на получение субсидируемой помощи лиц, которые ведут юридические

[96] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[97] Там же.
[98] National Report. England and Wales. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

процедуры по получению тех или иных пособий. Например, во Франции субсидируемые услуги оказываются индивидам, оспаривающим в судах решение административных органов по вопросу о назначении пенсий[99]. В США юридическая помощь может быть предоставлена лицам, чей доход выше уровня, дающего право на получение бесплатных правовых услуг, если эти люди пытаются получить социальные пособия[100].

Во-вторых, право на субсидируемую помощь вне зависимости от имущественного положения нередко обеспечивается гражданам, оказавшимся в правовой ситуации, исход которой может особенно сильно сказаться на их жизни, правах и свободах. В таких случаях гарантии справедливого разбирательства, включая юридическую помощь, становятся особенно важными. В частности, почти повсеместно юридическая помощь (хотя бы в минимальном объеме) бесплатно предоставляется задержанным по подозрению в совершении преступления или иного серьезного правонарушения. Кроме того, во многих странах, включая Францию, Нидерланды, США, Италию и Бельгию, бесплатная правовая помощь предоставляется тем иностранцам, которым грозит депортация. В некоторых государствах субсидируемая юридическая помощь также предоставляется иностранцам, в отношении которых рассматривается вопрос о предоставлении убежища, статуса беженца или продления срока проживания в стране.

Кроме двух вышеупомянутых категорий, законодательство конкретной страны может предусматривать особые группы, выделяемые по принципу правовой ситуации. Например, во Франции право на субсидируемую юридическую помощь имеют заключенные в связи с дисциплинарным производством, инициированным администрацией пенитенциарного учреждения, а также жертвы преступлений против личности – убийств, изнасилований и т. п.[101] В Бельгии

[99] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

[100] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

[101] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

юридическая помощь предоставляется заключенным[102], а в Австралии юридическая помощь в виде простейшей консультации обеспечивается заключенным, подросткам, содержащимся в специализированных учреждениях, а также пациентам психиатрических больниц[103].

Гарантии получения юридической помощи могут устанавливаться и в отношении других категорий лиц, относящихся к особо уязвимым. Например, в Бельгии субсидируемая юридическая помощь предоставляется несовершеннолетним вне зависимости от их имущественного статуса[104]. В Швеции несовершеннолетние освобождаются от выплат обязательных взносов за субсидируемые услуги[105].

Как уже отмечалось, процедуры проверки принадлежности лица к группе, имеющей право на получение субсидируемой помощи, существенно проще проверки имущественного статуса. Для подтверждения этого статуса достаточно либо решения компетентного государственного органа о назначении данному лицу социального пособия, либо документа, подтверждающего статус человека как участника определенных юридических процедур. Когда речь идет о задержанных или рискующих подвергнуться депортации, запрос на оказание помощи обычно поступает от полиции или иного компетентного органа. Такой запрос сам по себе может служить подтверждением правового статуса получателя субсидируемых услуг.

## 3. Тест на обоснованность юридического вмешательства

Право на получение юридических услуг может быть поставлено в зависимость от необходимости и целесообразности юридического

---

[102] Там же.
[103] National Report. Australia. Materials of the Conference ‘Legal Aid: a New Beginning’, 6-8 June 2007, Antwerp.
[104] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[105] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

вмешательства. Этот тест используется в Швеции[106] и Германии[107]. В США формально этот тест не существует, но на практике структуры, предоставляющие субсидируемую помощь, устанавливают собственные правила отсева очевидно необоснованных обращений. Вместе с тем, далеко не все программы субсидируемой помощи оперируют критерием целесообразности. Например, он не применяется во Франции[108].

Отказ от проверки целесообразности юридического вмешательства обусловлен представлением о том, что принцип равенства перед законом предполагает оказание юридической помощи малоимущим в любой ситуации. Напротив, проверка обоснованности юридического вмешательства опирается на идею, в соответствии с которой субсидируемая юридическая помощь должна давать социально значимый результат. Введение этого условия вызвано стремлением повысить социальную эффективность программ юридической помощи, исключив расходование их средств на дела, не имеющие большого значения. Кроме того, отказ в поддержке незначительных дел приводит к сокращению нагрузки на судебную систему и иные существующие в стране юридические механизмы.

### 3.1. Основные подходы к оценке обоснованности юридического вмешательства

При применении теста на обоснованность юридического вмешательства предметом анализа становится юридическая ситуация, в связи с которой гражданин обращается за субсидируемой помощью. Оценка этой ситуации может проводиться с нескольких точек зрения. Во-первых, может проверяться наличие или отсутствие проблемы, решаемой юридическими методами. Если претензии гражданина не основаны на праве, то предоставление ему субсидируемой юридической помощи не имеет смысла. Например, в Бельгии Бюро по право-

[106] Там же.
[107] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[108] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

вой помощи применяет критерий «обоснованности» при оценке заявки на получение помощи. Необоснованными считаются заявки, в которых индивид просит о помощи в совершении юридических действий, не имеющих законных оснований[109]. Аналогичным образом в Италии не предоставляется помощь в «очевидно необоснованных» юридических процедурах[110]. А в Новой Зеландии отклоняются обращения по делам, в которых отсутствуют основания для инициирования процедуры и участия в ней заявителя в качестве стороны[111].

Во-вторых, даже если претензии потенциального получателя юридических услуг имеют правовые основания, его дело может оцениваться с точки зрения целесообразности расходования государственных средств в данном случае. Для оценки конкретного дела с этой точки зрения могут использоваться различные критерии. Первый возможный критерий – перспектива успеха. Использование этого критерия требует сугубой осторожности: на ранних стадиях развития юридической процедуры бывает достаточно сложно просчитать возможности выигрыша, к тому же структуры, рассматривающие вопрос о предоставлении юридической помощи, не должны подменять собой суды и иные компетентные органы, анализируя доказательства и давая оценку по вопросам фактов и права. По этой причине оценка перспектив успеха обычно ограничивается выявлением и отсевом дел, с очевидностью обреченных на провал. Так организована проверка перспектив успеха в Италии, Германии, Швеции и ряде других стран.

В некоторых странах, например в Италии[112] и Бельгии[113], компетентные органы, принимающие решение по вопросу о целесообразности оказания субсидируемой помощи, ограничиваются оценкой пер-

---

[109] Там же.
[110] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[111] National Report. New Zealand. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[112] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[113] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

спектив успеха. В других странах, включая Новую Зеландию[114], Швецию[115] и Финляндию[116], учитывается значение юридических процедур, для участия в которых требуется субсидируемая помощь, для реализации прав и свобод гражданина, а также размер финансовой и иной выгоды, которую заявитель может приобрести в результате этих процедур. Этим факторам уделяется внимание потому, что юридическая помощь рассматривается не просто как формальный инструмент доступа к правосудию, а как способ улучшить жизненную ситуацию конкретных людей. Следует отметить, что в некоторых странах – например, в Нидерландах, – для оценки значимости дела устанавливается формальный лимит в виде минимальной суммы, получения которой требует заявитель в рамках юридической процедуры. Для ведения дел, в которых заявитель пытается получить компенсации, имущество и пр. на сумму меньшую чем 200 евро, помощь не предоставляется. Более того, сейчас идет речь о том, чтобы эта сумма была увеличена[117]. В других странах, например, в Новой Зеландии, жестких формальных критериев обоснованности нет: проверяющим инстанциям предлагается соотнести предполагаемые выгоды, которые могут быть получены в результате разбирательства, со стоимостью юридических услуг, и если расходы на оказание юридических услуг превышают получаемые от дела выгоды, в предоставлении помощи отказывается[118].

На практике могут применяться и другие подходы к оценке обоснованности расходования государственных средств на помощь конкретному человеку, оказавшемуся в определенной ситуации. Например, в Швеции при рассмотрении обращений за субсидируемыми услугами оценивается, может ли заявитель в данном деле сам, без участия юриста, защитить свои интересы. Критериями оценки являются

---

[114] National Report. New Zealand. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[115] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[116] *Rosti H., Niemi J., Lasola M.* Op.cit.
[117] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).
[118] National Report. New Zealand. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

сложность дела и личные качества заявителя (физическое и психическое здоровье и пр.) [119].

В-третьих, заявка на получение юридической помощи может проверяться на предмет наличия или отсутствия злоупотреблений правом на субсидируемые юридические услуги. Например, в Финляндии юридическая помощь не предоставляется в связи с юридическими действиями, которые могут расцениваться как злоупотребление правом[120]. В Италии в субсидируемых юридических услугах отказывается в связи с процедурами, затрагивающими интересы не самого заявителя, а третьих лиц: этот запрет призван исключить ситуации, когда обеспеченные люди будут использовать возможности программы субсидируемой помощи через подставных лиц[121].

### 3.2. Процедуры проверки обоснованности юридического вмешательства

Как было отмечено, проверка обоснованности юридического вмешательства требует анализа информации о деле, в связи с которым индивид хочет получить юридическую помощь. Это означает, что структуры, проверяющие наличие права на получение субсидируемых услуг, должны получить соответствующие данные. Там, где для оценки обоснованности юридического вмешательства используется минимальное количество критериев, как, например, в Италии, от заявителя требуется лишь вписать в заявку на получение помощи краткое описание своей проблемы. Там же, где вводится целый комплекс критериев, заявителя могут обязать представить правовые документы и дать более подробные объяснения.

Как и в случае с имущественным тестом, увеличение числа критериев проверки усложняет процесс обращения за помощью для потенциального клиента, а также работу органов, рассматривающих эти заявки, хотя проблемы, связанные с проверкой обоснованности юридического вмешательства, отличаются от тех, которые возника-

[119] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[120] *Rosti H., Niemi J., Lasola M.* Op.cit.
[121] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

ют при проверке имущественного статуса. Во-первых, обычному гражданину может быть гораздо труднее изложить юридическую сторону своей проблемы и предъявить соответствующие доказательства, чем представить сведения о своем доходе. Во-вторых, чтобы оценить обоснованность юридического вмешательства, требуется участие юристов-профессионалов. В противном случае возрастает риск ошибок при распределении субсидируемой юридической помощи.

Риски, возникающие при использовании сложных тестов на обоснованность юридического вмешательства, обычно минимизируют двумя способами. Первый способ применяется в тех программах, в которые вовлечены частнопрактикующие юристы. На юриста, к которому обратился потенциальный получатель субсидируемой помощи, возлагается задача проанализировать дело и занести информацию о нем в заявку на получение помощи в том виде, в каком она будет удобна и понятна структуре, рассматривающей обращения. Этот способ используется, например, в голландской программе субсидируемой помощи[122]. Второй способ заключается в том, что в структуру органа, принимающего решения об оказании помощи, вводятся юристы высокой квалификации, а в процедуре рассмотрения заявок предусматривается возможность для заявителя дать объяснения устно. Это допустимо, в частности, для тех программ субсидируемой помощи, в рамках которых юридические услуги оказываются государственными юридическими бюро и аналогичными структурами. В таких программах решение об оказании помощи обычно принимает сам провайдер юридических услуг, обладающий надлежащей квалификацией. Кроме того, качество и точность результатов применения теста на обоснованность юридического вмешательства повышается, если, как в Германии, заявки на получение субсидируемой помощи рассматриваются судами[123]. Впрочем, судебная процедура, при всех ее положительных качествах, требует больших затрат со стороны государства.

---

[122] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).

[123] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

### 3.3. Тесты, дополняющие проверку на обоснованность юридического вмешательства

С проверкой обоснованности юридического вмешательства тесно связаны некоторые другие тесты, призванные стимулировать определенное поведение граждан, претендующих на получение юридической помощи. В Германии при рассмотрении обращения проверяется, нет ли более простых и дешевых способов обеспечить права заявителя, чем он предлагает. Например, заявителю может быть отказано в судебном представительстве, если имеются более простые процедуры, в рамках которых проблема может быть решена. Также рассматривается вопрос о том, предпринял ли заявитель все необходимые действия по защите своих прав на более ранних стадиях процесса. Например, если заявитель просит юридической помощи для участия в апелляционном процессе, но не предпринял необходимых усилий по защите своих прав в суде первой инстанции, ему будет отказано[124]. Эти требования заставляют граждан искать наиболее простые способы защиты своих прав и решать юридические проблемы на ранних стадиях.

В Швеции перед предоставлением вторичной юридической помощи проверяется, обращался ли гражданин за обычной юридической консультацией. Если нет, гражданин не может получить более сложных видов юридической помощи, за исключением ситуаций, когда по его делу уже начата судебная процедура[125].

## 4. Тест на соответствие ситуации заявителя перечню проблем, в связи с которыми предоставляется субсидируемая помощь

В ряде стран, включая Францию и Италию, получить субсидируемую юридическую помощь можно по любым категориям дел. В других странах вводятся ограничения: устанавливаются категории дел, исключенных из программы субсидируемой по-

[124] Там же.

[125] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

мощи, либо формируется перечень дел, по которым помощь предоставляется.

Введение ограничений на оказание помощи в связи с категориями дел обусловлено желанием повысить эффективность расходования бюджетных средств. Создание списка исключений из программ субсидируемой помощи может быть связано с представлениями о справедливости, не допускающими поддержки лиц, совершивших определенные проступки или выбирающих определенный тип поведения. Так, в ЮАР помощь не оказывается по долговым спорам[126]. В список исключений могут также попасть дела, которые считаются недостаточно важными, чтобы для их решения государство предоставляло помощь. Например, в Швеции программа помощи не распространяется на составление брачных контрактов, договоров дарения и завещаний, на оформление налоговых возвратов и кадастровых записей[127].

В перечень дел, по которым помощь предоставляется, напротив, попадают те проблемы, решение которых может оказать существенное влияние на положение конкретного человека. Обычно программы юридической помощи обеспечивают поддержку по широкому спектру дел, который включает в себя трудовые конфликты, споры, связанные с получением социальных пособий, арендой имущества или защитой прав потребителей, семейные дела и многое другое.

Процедуры проверки проблемы, с которой обращается заявитель, на принадлежность к установленному списку существенно проще, чем проверка обоснованности юридического вмешательства.

## 5. Использование различных тестов в программах юридической помощи

Программы субсидируемых юридических услуг могут применять один или несколько тестов для проверки права на получение помощи. Наиболее распространенным является имущественный тест – в сущ-

[126] *McQuoid-Mason D.* Op. cit.
[127] Обзор законодательства, подготовленный фирмой White and Case. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).

ности, он является основным для доступа к программе субсидируемой помощи. Тест на принадлежность к группе, нуждающейся в поддержке, как правило, используется для того, чтобы не тратить усилия на проведение имущественного теста в отношении граждан, заведомо принадлежащих к малоимущим слоям населения. Тест на обоснованность юридического вмешательства, равно как и тест на соответствие ситуации заявителя перечню проблем, в связи с которыми предоставляется субсидируемая помощь, применяются реже. Более того, эти два теста никогда не применяются самостоятельно, без оценки имущественного статуса или принадлежности потенциального получателя помощи к группе, нуждающейся в поддержке.

Как уже отмечалось выше, создатели или реформаторы программы субсидируемой помощи сталкиваются с дилеммой: повысить адресность и справедливость в распределении юридической помощи за счет использования сложных комплексных тестов – или же сделать программу помощи более доступной и дешевой, применяя простые тесты. В настоящее время основной тенденцией развития программ субсидируемой помощи является упрощение тестов на право получения помощи. Это делается за счет сокращения числа критериев для проверки – например, происходит отказ от учета имущества и расходов при проверке имущественного статуса, или отказ от оценки вероятности выигрыша по делу, для ведения которого требуется помощь. Еще одним способом упростить проверку права на субсидируемую помощь является формализация критериев оценки: например, вместо того, чтобы всякий раз анализировать ситуацию лица, обратившегося за помощью, с точки зрения значимости, предлагается просто оценивать, превышает размер исковых требований установленный минимум или нет. Следует отметить, что имущественный тест гораздо лучше поддается формализации, чем тест на обоснованность юридического вмешательства. Кроме того, значительные возможности для упрощения и ускорения процедур проверки открываются в связи с возможностью использовать электронные реестры населения и иные информационные технологии.

Впрочем, при всех усилиях по упрощению и ускорению процедур проверки права на получение субсидируемой юридической помощи, эти процедуры все-таки создают определенный барьер для лиц, нуж-

дающихся в помощи. Риски, возникающие из-за несвоевременного предоставления помощи, могут быть настолько высоки, что в некоторых случаях считается более целесообразным предоставлять юридические услуги без проведения проверки наличия права на ее получение. Например, почти повсеместно без проверки первичная юридическая помощь предоставляется задержанным: ситуация задержания не оставляет времени на процедуры допуска к юридическим услугам. Кроме того, от проверок права на получение помощи обычно отказываются при оказании так называемой первичной юридической помощи в виде простейших консультаций. В данном случае отказ от проверки мотивирован тем, что доступ к юридической информации позволяет предотвратить эскалацию правовых проблем и снизить потребность в более сложных и дорогих видах услуг.

Кроме отказа в исключительных случаях от проверки права на получение юридической помощи, могут быть установлены разные критерии для получения юридических услуг разной степени сложности: чем проще помощь, тем меньшим критериям должно соответствовать обращение.

Завершая обзор подходов к установлению и проверке права на получение субсидируемых юридических услуг, хочется вновь подчеркнуть, что при выборе подхода необходимо учитывать особенности конкретной страны и изменения, происходящие с течением времени.

# КАЧЕСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ: МЕТОДЫ ОЦЕНКИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Доступ к юридической помощи сам по себе нельзя рассматривать как доступ к правосудию[128]. Для того, чтобы субсидируемая государством юридическая помощь приносила ожидаемый результат, клиенты должны получать действительно профессиональную помощь[129]. В связи с этим особая ответственность по обеспечению качества предоставляемых услуг возлагается на орган, руководящий программой оказания юридической помощи[130].

Обеспечение высокого качества субсидируемой юридической помощи является предпосылкой доступа к правосудию для малоимущих и уязвимых групп населения. Вместе с тем гарантии такого качества необходимы и государству, которое должно быть уверено в том, что выделяемые им средства на юридическую помощь не растрачиваются впустую.

Система обеспечения качества юридической помощи – это механизм, который включает в себя мониторинг и оценку качества оказываемых юридических услуг, а также различные процедуры управления данным качеством. Цель обеспечения качества заключается в повышении или, как минимум, в поддержании приемлемых стандартов юридической помощи. Тем не менее, осуществлять эту деятельность без проведения регулярной оценки качества оказываемых услуг – невозможно.

---

[128] *Helaine M. Barnett.* Justice for All: Are We Fulfilling the Pledge? // Sherman J. Bellwood Memorial Lecture, 2004. P. 1.
[129] Lord Carter' Review. Chapter 5. P. 95. Par. 11. Доступно по адресу: http://www.legalaidprocurementreview.gov.uk/docs/carter-review-p2.pdf.
[130] Там же. Par. 12.

В настоящей работе рассматриваются как существующие методы оценки качества юридических услуг, так и возможные модели по обеспечению необходимых стандартов качества при оказании субсидированной юридической помощи. Описание этих методов основано на сравнительном анализе опыта разных стран по обеспечению качества юридической помощи.

Однако необходимо отметить, что на возможность использования конкретных методов оценки и обеспечения качества оказывают влияние юридические традиции каждой национальной правовой системы а также условия, в которых действует программа бесплатной юридической помощи. Применение созданных в одной стране процедур оценки качества в другой стране без адаптации к ее специфике может столкнуться с определенными сложностями. Во-первых, могут возникнуть проблемы с реализацией данных процедур на практике. Во-вторых, не приспособленные к условиям конкретной страны методы оценки качества юридической помощи могут привести к совершенно иным результатам. Следовательно, необходимо учитывать всё: традиции и историю реализации программы субсидируемой юридической помощи в конкретной стране; на каких поставщиков юридических услуг в основном опирается система юридической помощи; существуют ли различные типы поставщиков; вправе ли клиент выбирать поставщика этих услуг. Другими словами, одним из главных критериев надлежащего проведения оценки качества является то, насколько она приспособлена к модели предоставления юридической помощи в конкретной стране. В противном случае оценка, контроль и обеспечение качества юридической помощи будут неэффективными, так как они либо не дадут нужного результата, либо окажутся неудобными в использовании и весьма дорогостоящими, либо может иметь место и то и другое в совокупности.

## 1. Оценка качества юридичекой помощи

До недавнего времени в сфере оказания юридической помощи понятие «качество» ассоциировалось с услугами, выполняемыми наилучшим образом, превосходно[131]. Однако опыт реализации программ субсидируемой юридической помощи в разных странах пока-

[131] *Avrom Sherr, Richard Moorhead, Alan Paterson*. Lawyers: The Quality Agenda. HMSO, London. 1994.

зал, что добиться от всех поставщиков юридической помощи оказания услуг наивысшего качества практически невозможно. Причем эта проблема возникает вне зависимости от того, кто оказывает услуги – частнопрактикующий юрист, юридическая фирма, государственное бюро юридической помощи или другая организация. Даже поставщики одного и того же типа оказывают услуги различного качества: кто «на отлично», а кто-то «на троечку». В связи с тем, что добиться абсолютно одинакового качества юридических услуг нельзя, орган, управляющий системой юридической помощи, должен в первую очередь следить за тем, чтобы качество этих услуг не было ниже определенного минимального уровня.

Следовательно, возникает необходимость сформировать критерии качества и определить процедуры их оценки. На этот процесс оказали большое влияние стандарты, разработанные в медицине, где традиция оценки качества профессиональной помощи существует уже длительное время.

### 1.1. Показатели качества

Единой системы оценки качества оказываемых юридических услуг в мире не существует. В разных юрисдикциях сформировались различные подходы к решению данной проблемы. Например, в США первое исследование вопросов качества юридической помощи провели в 1980 г. Оно называлось «Исследование системы предоставления юридической помощи» (*Delivery System Study*). Исследователи сравнивали эффективность различных моделей оказания юридической помощи по следующим основным параметрам: результат, удовлетворенность клиентов и стоимость. В тех случаях, когда это было возможно, при оценке учитывались четыре основных фактора: исходные ресурсы, процессы (виды деятельности), производимые услуги и результаты.

Свое видение современного подхода в отношении оценки качества представила Тамара Горайли. Она использовала указанные четыре группы критериев, включающие исходные показатели, структуру, процесс и результирующие показатели[132].

**Оценка исходных показателей (input measures)** привлекательна легкостью сбора данных. Однако поскольку такие показатели в

[132] См. *Tamara Goriely*. «Contracting» in Legal Aid: How Much Justice Can We Afford? // Proceedings of the ILAG Conference, Edinburgh, 1997.

лучшем случае позволяют оценивать качество лишь косвенно, они неизбежно предоставляют в отношении него минимум информации. К типичным исходным показателям относятся те, которые связаны с профессионализмом юриста, оказывающего помощь: уровень образования, опыт работы, членство в профессиональных группах, посещение семинаров по повышению квалификации и др.

**Структурные показатели (structural measures)** – показатели, имеющие отношение к осуществлению юридической деятельности. Они могут включать в себя параметры, связанные с объемом ресурсов, выделяемых для оказания юридических услуг, устройством документооборота, правилами и практикой набора и обучения персонала, процедурами рассмотрения жалоб и др. В то же время, несмотря на то, что учет и анализ структурных показателей способствует эффективному менеджменту, если речь идет о самих оказываемых услугах, то данные показатели не обеспечивают напрямую качество таких услуг, хотя и помогают его повысить.

**Процессуальные показатели (process measures)**, в отличие от структурных, непосредственно связаны с процессом работы лиц, оказывающих услуги. Эти показатели касаются порядка осуществления тех или иных действий, выполнение которых представляет собой оказание услуги. Например, к таким показателям может быть отнесен порядок ведения клиентских досье (что в него заносится, насколько оно полное и пр.).

**Результирующие показатели (output measures)**[133] для юридической профессии сформулировать достаточно сложно. Например, в области медицины применяются такие результирующие показатели как уровень предотвратимой смертности, частота заболеваемости, реинфицирования и повторной госпитализации, соотношение выживаемости и рецидивов. С этими показателями ежедневно работают руководители больниц. Эквиваленты данных показателей в

[133] Термин «результирующие показатели» требует некоторого разъяснения. При его использовании для оценки, как будет показано ниже, речь не идет о том, были ли достигнуты «хорошие» или «плохие» результаты. В данном случае имеются в виду различные объективные и измеримые показатели, возникающие *после* совершения оцениваемых действий (в отличие от «исходных показателей», которые также будучи объективными и измеримыми, существуют *до* совершения этих действий). Именно в этом смысле употребляется в данном контексте слово «результаты».

юридической профессии формируются медленно, а уже появившиеся вызывают неоднозначную реакцию со стороны профессионального сообщества.

Проблема формулирования результирующих показателей для юридических услуг отчасти связана с тем, что оценить исход конкретного дела с точки зрения качества работы юриста сложно, поскольку на это оказывают влияние многочисленные факторы. Оценка становится проще, если речь идет об анализе работы по совокупности дел, для проведения которого можно применять статистический подход. Если контролировать все остальные ключевые факторы, влияющие на результаты работы по серии дел, то при использовании достаточной выборки систематические отклонения результатов от нормального распределения должны быть связаны с различиями в качестве работы юристов[134].

Оценка результирующих показателей вынуждает создателей и менеджеров программ юридической помощи четко определять цели и задачи программы, а также способы их достижения. Используя данную систему оценки, необходимо сопоставлять полученные результаты с приоритетами программ и потребностями клиентов. Такой подход к планированию и оценке заставляет участников программ думать стратегически о своей деятельности[135].

Некоторыми специалистами указывается на то, что оценки результирующих показателей должны использоваться сознательно и корректно. Например, они рекомендуют избегать сравнения показателей результативности различных программ оказания юридической помощи, так как их несовпадение может быть следствием множества причин. Разный уровень достижений, возможно, объясняется не плохой работой юристов, а факторами, на которые сотрудники программы юридической помощи не способны оказать влияния, например, особенностями законов и подзаконных актов или спецификой судебной практики в конкретном регионе. Тем не менее, отличающиеся результаты могут указывать на то, что менеджерам программы необходимо иным образом распределять ресурсы, или что работа про-

[134] См. *Tamara Goriely*. «Contracting» in Legal Aid: How Much Justice Can We Afford? // Proceedings of the ILAG Conference, Edinburgh, 1997.
[135] Legal Services Corporation. Report on The Outcomes, Performance Measures and Quality Assessment Summit. P. 4.

граммы организована неэффективно. Однако для определения реальной причины расхождений в оценках результативности следует провести более детальный анализ ситуации. Низкий показатель может указывать на то, что целесообразно применить дополнительную методику оценки качества[136].

Мелвилл Миллер, например, считает необходимым использовать статистические данные о результатах работы в следующих целях:

- для сравнения различных моделей или методов оказания юридических услуг;
- для сравнения относительных показателей работы конкретных поставщиков юридических услуг. Эта цель, фактически, направлена на решение двух задач. Первая – сделать информацию о сравнительных показателях работы доступной для всех, в том числе для органов управления, сотрудников и других заинтересованных сторон, в надежде на то, что она станет стимулом для самосовершенствования. И вторая, более «агрессивная», – использовать сравнительные данные как основание для решений о финансировании;
- для того, чтобы сделать поставщиков юридической помощи «подотчетными» руководству программ субсидируемой юридической помощи. Аналогично использованию сравнительных данных для принятия решений о финансировании, эта цель предполагает использование данных о результатах работы для сравнения с установленным стандартом, т.е. по существу это способ проверки соответствия стандартам, допускающий применение мер коррекции качества;
- для предоставления поставщикам и заинтересованным сторонам информации о том, какими преимуществами обладают конкретные подходы или стратегии оказания юридической помощи[137].

---

[136] Там же.

[137] *Melville D. Miller Jr.* Outcome Reporting In Legal Services: Caution Signs On The Road Ahead // Презентация, подготовленная для: The Legal Services Corporation Conference On Outcomes And Program Performance, June 21, 2003 Cambridge, MA. Доступно по адресу: http://www.mbf.org/JAGWG5OutcomeReportinginLegalServices.pdf.

Однако, в то время как одни исследователи скептически относятся к проведению сравнительного анализа, другие убеждены в правильности его использования, потому что при этом увеличивается уровень ожиданий, а повышенное внимание к внутреннему управлению и показателям работы может быть полезно всему сообществу в сфере оказания юридической помощи[138].

### 1.2. Методы оценки качества

В практике программ оказания субсидируемой юридической помощи применяются такие методы оценки качества, как коллегиальная оценка, проверка досье, самооценка, использование «модельных» клиентов, финансовый аудит и анализ уровня удовлетворенности получателей юридической помощи.

#### *1.2.1. Коллегиальная оценка*

У юристов принято считать, что наилучшим методом оценки качества их работы является **процесс коллегиальной оценки,** которую проводят лица с большим опытом работы в соответствующей области права[139]. Типичная коллегиальная оценка предполагает, что специалисты (другие юристы) в течение нескольких дней посещают поставщика юридических услуг, изучают его документы, оценивают, как у него организована работа, беседуют с сотрудниками. По результатам этого изучения специалисты выставляют свою оценку, включая предоставление рекомендаций для конкретного поставщика юридической помощи.

В различных юрисдикциях коллегиальные оценки пришли в юридическую практику из разных сфер повседневной жизни. В США, например, современная модель коллегиальной оценки как метод

---

[138] Legal Services Corporation. Report on The Outcomes, Performance Measures and Quality Assessment Summit. June 21, 2003, Harvard Law School, Cambridge, MA. P. 4. Отчет доступен по адресу: http://www.mbf.org/JAGWG5ReportontheOutcomesPerformanceMeasures.pdf .

[139] *Lee Bridges, Ed Cape, Richard Moorhead, Avrom Sherr*. Methods for Researching and Evaluating the Public Defender Service, June 2002. P. 20. (Исследование, подготовленное независимыми экспертами по заказу Legal Services Commission). Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/pds/methodology_paper.pdf .

обеспечения качества юридической помощи заимствована из системы аккредитации юридических вузов, которая проводилась Американской ассоциацией юристов (ABA). Значительное влияние на становление практики коллегиальной оценки юридических услуг оказала методология оценки качества работы по результирующим показателям, разработанная в медицине.

В Великобритании процедуры коллегиальной оценки в основном разработаны группой экспертов во главе с Ричардом Мурхедом из Кардиффской школы права (*Cardiff Law School*) и Эвромом Шерр из Института специальных правовых исследований (*Institute of Advanced Legal Studies) (далее* – ИСПИ). В 2001 г. они представили свою работу «Качество и стоимость – итоговый отчет о пилотном проекте по заключению контрактов в сфере гражданского права, консультаций и помощи по вопросам, не связанным с семейным правом» (*Quality and Cost – Final Report on the Contracting of Civil, Non-Family Advice and Assistance Pilot)* (далее – «Качество и стоимость»)[140]. Английский опыт затем был воспринят в Нидерландах. В настоящее время там используется система обеспечения качества, в целом аналогичная английской, но отличающаяся от нее некоторыми деталями. Примечательно, что после публикации работы «Качество и стоимость» различные аспекты метода коллегиальной оценки подверглись доработке и уточнению и в Соединенном Королевстве, и в Нидерландах. Отдельное внимание было уделено таким вопросам, как отбор и обучение коллег-оценщиков, мониторинг коллегиальной оценки, отбор материалов дел, подлежащих проверке[141].

Несмотря на специфику применения коллегиальной оценки в разных странах, повсеместно коллегиальная оценка – это внешняя оценка, проводимая специалистами, независящими от проверяемых. Например, в системе субсидируемой юридической помощи Англии и Уэльса коллегиальная оценка осуществляется юристами, независи-

[140] *Moorhead, Sherr et al.* Quality and Cost – Final Report on the Contracting of Civil, Non-Family Advice and Assistance Pilot, 2001.

[141] Каждый из этих аспектов анализировался с учетом мнений коллег-оценщиков и поставщиков юридических услуг. См. Independent Peer Review, November 2005. P. 9. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Independent_Peer_Review_Process1105.pdf.

мыми как от Комиссии по юридической помощи (структура, управляющая программой субсидируемой помощи. – *Прим. автора*), так и от структур, непосредственно оказывающих юридические услуги малоимущим группам населения.

При проведении коллегиальной оценки может применяться совокупность способов сбора информации: наблюдение (за работой офиса, судебным заседанием и пр.), интервьюирование, проверка материалов дел. Комбинация разных способов обеспечивает наиболее объективное принятие решения о выставлении оценки и, кроме того, дает оценщику возможность предоставить поставщику юридических помощи тщательно проработанные и точные замечания, что является одной из главных целей коллегиальной оценки. Тем не менее, в Англии и Уэльсе схема коллегиальной оценки ограничивается проверками материалов дел по согласованным критериям. Этот метод менее обременителен, чем другие современные методы коллегиальной оценки, и менее затратен, в частности потому, что не требует расходов коллег-оценщиков на поездки.

Несмотря на то, что уже давно ведутся споры о том, служит ли такое ограничительное применение метода коллегиальной оценки целям обеспечения высокого качества оказания юридических услуг и помощи поставщикам в его повышении, в данном разделе приводится описание коллегиальной оценки в том виде, в котором она применяется в Англии, Уэльсе, а также в Шотландии. Следует отметить, что участниками программы субсидируемой юридической помощи являются не отдельные юристы, а юридические фирмы, заключающие контракты с органами, управляющими программой юридической помощи. В соответствии с такими контрактами именно фирмы, а не работающие в них юристы, отвечают за оказание определенного объема услуг малоимущим группам населения и получают оплату этих услуг из бюджетных средств. Соответственно, порядок и критерии коллегиальной оценки ориентированы на оценку работы всей фирмы, а не на оценку работы отдельного юриста.

Следует выделить несколько аспектов, наиболее важных для обеспечения эффективности коллегиальной оценки:

- коллеги-оценщики, их отбор и обучение;

- критерии и схема оценки;
- выбор досье для оценки;
- порядок предоставления результатов оценки и обратная связь с поставщиком помощи.

***Коллеги-оценщики***

Самые большие споры ведутся по поводу того, кто обладает достаточной компетенцией, чтобы выступать в качестве коллеги-оценщика. Предлагаются разнообразные критерии выбора оценщиков: признанные эксперты в своих областях права; лица, имеющие квалификацию адвоката; лица, работавшие или в настоящее время работающие в конкретной области права; лица, имеющие опыт управленческой работы. По общему мнению, коллеги-оценщики должны демонстрировать, что они обладают достаточными навыками и знаниями, чтобы выносить обоснованные суждения о качестве юридической помощи[142].

В Англии и Уэльсе процесс отбора и обучения коллег-оценщиков проводит Институт специальных правовых исследований (ИСПИ) независимо от Комиссии по юридической помощи. В Шотландии процессом коллегиальной оценки управляет Комитет по обеспечению качества (КОК), который работает независимо от шотландского Совета по юридической помощи. Таким образом, повсеместно признается, что институциональная независимость оценщиков создает дополнительные гарантии качественного проведения коллегиальной оценки.

Еще одной гарантией качественной оценки юридических услуг является квалификация коллег-оценщиков. Согласно минимальным требованиям, установленным в Англии и Уэльсе, претенденты на получение данного статуса должны иметь:

- пятилетний стаж работы в определенной отрасли (отраслях) права;
- трехлетний опыт контрольно-управляющей работы в определенной отрасли (отраслях) права;

[142] Note of Chatham House Rules Seminar on Peer Review in Legal and Advice Services, 2004. P. 1.

- трехлетний опыт работы в системе юридической помощи[143].

Также претенденты на статус коллег-оценщиков должны быть практикующими юристами, что гарантирует знание ими современного законодательства[144]. Кроме того, кандидату в оценщики необходимо иметь опыт работы в конкретной отрасли права, так как коллегиальные оценки проводятся по отраслям права. Мурхед объяснил подробно это требование тем, что именно специализация, а не общий профессиональный уровень, является наилучшей гарантией качества оценки[145].

Важно отметить, что будущий оценщик должен иметь опыт работы в системе юридической помощи либо как рядовой юрист, выполняющий работу по делам и получающий за это вознаграждение, либо как руководитель. Если юрист прекращает участвовать в системе субсидируемой юридической помощи, его допускают к оценочной деятельности только в течение года с этого момента.

Кандидат в оценщики должен пройти собеседование (интервью) и письменный тест: провести оценку материалов дела по конкретной отрасли права с использованием критериев коллегиальной оценки. После этого данный тест сам подвергается коллегиальной оценке, которую осуществляют действующие члены группы коллег-оценщиков по стандартной процедуре. Кандидаты принимаются в группу коллег-оценщиков только в том случае, если их работа оценивается на уровне «компетенция плюс» (2) или на более высоком[146].

После предварительного отбора кандидаты участвуют в специальном тренинге, где их обучают, как оценивать материалы дел и применять критерии коллегиальной оценки. В ходе тренинга они проводят проверки самостоятельно и в группах, а результаты этих

---

[143] Independent Peer Review Process, November 2005. P. 17. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Independent_Peer_Review_Process1105.pdf.

[144] В некоторых юрисдикциях такого требования не установлено.

[145] *Richard Moorhead.* Self Regulation and the Market for Legal Services. Cardiff Law School. P. 5 Статья доступна по адресу: http://www.ccels.cf.ac.uk/archives/publications/2004/moorheadpaper.pdf.

[146] Подробнее о критериях оценок см. далее.

проверок оценивают действующие коллеги-оценщики, а затем проходит совместное подробное обсуждение.

Практический экзамен по коллегиальной оценке завершает процесс обучения. По его результатам определяют, кто может быть включен в группу коллег-оценщиков, а кого следует исключить. Все кандидаты получают шесть стандартных досье от одного поставщика субсидируемых юридических услуг, которые уже прошли предварительную проверку и получили оценки. Кандидаты должны оценить досье с применением установленных критериев и составить заключительный отчет. Если оценка претендента не отличается от типовой или отличается незначительно, то претендент включается в состав группы коллег-оценщиков.

Эврем Шерр и другие в работе «Качество и стоимость» сравнивали результаты, полученные при применении коллегиальными оценщиками их критериев качества к ряду досье. Наибольшую озабоченность вызвал тот факт, что у оценщиков отсутствовало согласованное и единое понимание качества из-за недостатка времени, а также то, что у них не было возможности провести совместное обсуждение этого вопроса.

Коллег-оценщиков попросили применить к материалам дел собственные, не подвергавшиеся анализу, определения качества, и дать свою оценку каждому делу в терминах предложенной градации оценок. В результате исследователи обнаружили значительные расхождения по конкретным аспектам качества, в том числе явные противоречия. В лучшем случае коллеги-оценщики могли согласиться только с тем, что результаты оценки досье находятся ниже или выше минимального порогового уровня компетенции. Даже данное Шерром самое общее определение качества как «совершенства или превосходства»[147] не способствовало четкому пониманию критериев качества.

Следует признать, что возможны естественные расхождения в оценках: одни оценщики могут быть более склонны ставить неудовлетворительные оценки, другие – отличные. В течение трех лет в Шот-

[147] *Avrom Sherr, Richard Moorhead, Alan Paterson.* Lawyers: The Quality Agenda. HMSO, London. 1994.

ландии предпринимались меры по противодействию этой тенденции. Более близкое знакомство оценщиков с процедурами и с тем, какие оценки выставляли другие, привело к большей согласованности и последовательности при выставлении оценок в соответствии с установленными для групп нормами для определения неудовлетворительных и отличных результатов.

Описанный выше порядок отбора и подготовки кандидатов в оценщики был принят ИСПИ в Англии и Уэльсе для того, чтобы отдельные коллеги-оценщики проводили оценку более согласованно. Несмотря на то, что оценщики выносят независимые суждения на основе своего собственного опыта, на характер их мнений оказывает влияние курс обучения, который позволяет им воспринимать точки зрения всей группы оценщиков по вопросам качества юридической помощи.

Кроме того, в Англии и Уэльсе ИСПИ проверяет единообразие оценок коллег-оценщиков. Это осуществляется путем проведения анализа ежеквартальных отчетов, содержащих подробные сведения об оценках каждого оценщика. Если оценки кого-либо из них вызывают вопросы, другой опытный оценщик проводит перекрестную проверку при последующей коллегиальной оценке. Если в ходе такой проверки окажется, что новая оценка значительно отличается от выставленной первым оценщиком, то причины различий будут анализироваться и устраняться посредством дополнительного обучения оценщиков или пересмотром всех предыдущих оценок (за исключением оценок «отлично»).

***Критерии оценки***

Критерии оценки могут быть связаны с различными аспектами оказания субсидируемой юридической помощи: системой управления, распределением ресурсов, соответствием юристов требованиям профессионализма (кодексу этики и пр.), подходом к работе и пр.[148]. Желаемый список критериев оценки может быть весьма обширным. Однако неминуемо приходится искать компромисс между числом

[148] *Alan Paterson, Avrom Sherr*. Peer Review and Quality Assurance. P. 10. Доступно по адресу: http://www.ua.ac.be/download.aspx?c=.ILAG2007&n=39311&ct=40013&e=128825.

критериев и единообразием оценок, выставляемых оценщиками, а также количеством дел, которые они могут оценить. Компромисс приходится искать и в другом направлении – между единообразием и достоверностью: оценщику необходимо ознакомиться с определенным количеством дел, чтобы его оценка была достоверной.

При сокращении числа критериев, по которым проводится оценка, количество подлежащих оценке дел увеличивается до такой степени, что со всеми ними становится сложно ознакомиться. А если это сокращение становится весьма значительно, согласованность оценки также может снизиться, в свою очередь уменьшая и ее достоверность[149]. В итоге было найдено компромиссное число критериев – около 20.

В качестве предмета оценки оказались выбраны следующие аспекты оказания юридической помощи. Во-первых, точность, целесообразность и своевременность даваемого клиенту юридического совета. Во-вторых, забота о клиенте: выяснение его пожеланий и предоставление первичной информации о будущих действиях, включая встречи с клиентом. В-третьих, это необходимые и своевременные действия по сбору фактов, а также соблюдение требований профессиональной этики. Кроме того, оцениваются также планирование и реализация мероприятий по организации помощи, адекватное руководство персоналом и управление делами, порядок документирования всех стадий работы.

Обсуждение вопросов проверки качества юридической помощи первыми оценщиками и разработчиками системы оценки привело к принятию решения применять критерии оценки, соответствующие следующим условиям: (1) критерии должны быть применимы к материалам досье без значительных трудностей; (2) критерии при применении разными оценщиками должны обеспечивать приемлемый уровень единообразия оценок, и (3) критерии оценки не должны зависеть от особенностей местной правовой культуры[150]. С учетом этих условий был разработан комплекс критериев коллегиальной оценки, пример которого приводится ниже:

---

[149] Там же.

[150] *Alan Paterson, Avrom Sherr*. Peer Review and Quality Assurance. P. 10. Доступно по адресу: http://www.ua.ac.be/download.aspx?c=.ILAG2007&n=39311&ct=40013&e=128825.

**А. Контакты с клиентом:**

1. Насколько хорошо юрист понял проблему клиента?

2. Насколько эффективными были коммуникативные навыки юриста и его умение работать с клиентом?

3. Насколько эффективны навыки юриста по сбору фактов и информации?

4. Насколько эффективно клиент был проинформирован:

а) о перспективах дела (или их отсутствии), и

б) всех изменениях ситуации/новостях?

**Б. Консультация:**

1. Насколько корректной с юридической точки зрения была данная клиенту консультация?

2. Насколько данная консультация соответствовала запросу клиента?

3. Насколько всесторонней была консультация?

4. Была ли консультация дана своевременно, в нужный момент?

**В. Другая работа/ помощь:**

1. Если другая помощь по делу клиента не оказывалась, было ли это оправданно?

2. Если выполнялась работа по установлению фактов:

а) насколько она была адекватной, и

б) насколько эффективно была эта работа выполнена?

3. Если выполнялась какая-либо другая работа:

а) насколько она была адекватной, и

б) насколько эффективно была эта работа выполнена?

4. Насколько выполненная работа соответствовала обоснованным пожеланиям и потребностям клиента?

5. Если были понесены какие-либо расходы и издержки, было ли это оправданно?

6. Насколько обоснован размер понесенных расходов и издержек?

7. В случае необходимости советовал ли юрист обратиться к другому специалисту и предпринимал ли необходимые для этого действия?

8. Учитывая все материалы дела, насколько эффективно используются ресурсы в организации?

9. Проявлял ли юрист непосредственно или в процессе своей работы предвзятость по отношению к клиенту?

Наиболее эффективным способом ответа на вопросы раздела А является поиск в документах по делу и последующий анализ: записей о всех интервью с клиентом (непосредственно или в виде писем, отправленных клиенту и подтверждающих полученные от него указания); записей о всех данных рекомендациях (в виде заметок о встрече с клиентом); писем, отправленных клиенту и подтверждающих полученные указания, либо иных документов. Если в материалах дела указано, что у клиента существуют какие-либо коммуникативные проблемы (например, со знанием языка или грамотностью), целесообразно проверить, были ли удобны клиенту выбранные юристом методы коммуникации[151].

Вопросы раздела В касаются как первоначальной, так и последующих консультаций. Оценщик должен установить, удалось ли юристу выявить не только проблемы, лежащие на поверхности, но и иные особенности ситуации клиента, которые, возможно, требуют отдельной консультации или направления в какую-либо другую службу. Оценщик должен понять, применял ли юрист всесторонний подход и (если нет) учитывал ли он все проблемы клиента, как юридические, так и иные, когда давал консультацию.

[151] Independent Peer Review Process, November 2005. Appendix 1B. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Independent_Peer_Review_Process1105.pdf.

Последний раздел С предназначен для оценки работы по установлению фактов, которая проводится после первого интервью. Запросы и иные документы, направляемые в адрес противоположной стороны, должны быть точными, понятными и ясными. В некоторых случаях никакие письма и разъяснения не способны преодолеть непреклонность указанной стороны. В этом случае оценщик должен проверить, выбрал ли юрист тактику, которая будет эффективна для достижения того, что клиент обоснованно желает и в чем он нуждается. Изучая информацию, содержащуюся в материалах дела, оценщик должен также посмотреть, каковы были шансы на успех дела, обоснованно ли в деле использовались государственные средства, учитывая при этом важность решения по делу для самого клиента[152].

После оценок по вышеперечисленным критериям, оценщики выставляют общую оценку за конкретное дело. Несмотря на то, что такая оценка может сводиться к выбору из пары – зачет/незачет, – остается решить вопросы о том, как определить границу и проходной балл. Установление этой границы зависит от целей введения коллегиальной оценки. Если задача состоит в отсеве плохо работающих юристов, их исключению из программ юридической помощи для малоимущих групп населения, то достаточно установить границу минимального профессионализма. Однако если цели более широкие и включают в себя постепенное повышение профессиональных стандартов, процесс оценки должен предполагать стимулирование к дальнейшему профессиональному росту юриста, демонстрирующему удовлетворительный уровень качества. При этом с общим ростом качества юридической помощи планка минимального уровня профессионализма может повышаться[153].

Метод коллегиальной оценки позволяет также на основании изучения материалов отдельных досье сделать выводы о том, как организовано управление в структуре, обеспечивающей поставку юридических услуг для программы субсидируемой помощи.

---

[152] Там же.

[153] *Alan Paterson, Avrom Sherr*. Peer Review and Quality Assurance. P. 10. Доступно по адресу: http://www.ua.ac.be/download.aspx?c=.ILAG2007&n=39311&ct=40013&e=128825.

В нижеприведенной таблице указана система оценок, применяемая в Англии и Уэльсе. Общая оценка определяется по пятибалльной шкале, где 5 – самая низкая оценка, а 1 – самая высокая:

| | | |
|---|---|---|
| Удовлетворяет минимальным требованиям качества | (1) | Отлично |
| | (2) | Компетенция плюс |
| | (3) | Пороговая компетенция |
| Не удовлетворяет минимальным требованиям качества | (4) | Компетенция ниже порогового уровня |
| | (5) | Отсутствие результатов работы |

В Шотландии пятибалльная шкала выглядит так:

1 = отсутствие результатов работы;

2 = неадекватные профессиональные услуги;

3 = пороговая компетенция;

4 = компетенция плюс;

5 = отлично.

Система коллегиальной оценки на основе установленной шкалы определяет минимальный стандарт качества для всех, кто работает в системе юридической помощи, и налагает на поставщиков этой помощи обязанность регулировать качество работы и определенным образом вести делопроизводство. Тем не менее, очевидно, что чем выше полученная организацией оценка, тем больше предоставляется ей возможности участвовать в программах юридической помощи малоимущим группам населения.

Например, в системе юридической помощи по уголовным делам минимальной оценкой, формально необходимой для получения фирмой допуска к ведению уголовных дел, является «пороговая компетенция» (3). Однако как только будет введен конкурс поставщиков на основании лучших оценок, показатели качества для рабо-

ты в данной области будут повышаться до уровня «компетенция плюс» (2)[154].

Если работа поставщика оценивается как «компетенция ниже порогового уровня» (4) или «отсутствие результатов работы» (5), это указывает на то, что работа выполнена ниже стандарта, требуемого от поставщика, что может привести к расторжению с ним контракта.

Ниже даны разъяснения, какие показатели используются для определения общей оценки качества работы поставщика юридической помощи. Эти показатели применяются в Англии, Уэльсе, а также в Шотландии. Формулировка показателей имеет по большей части ориентировочный характер. Они приводятся для того, чтобы объяснить, как выставляются оценки, и в чем отличие одной оценки от другой. Оценщики могут использовать опыт ведения собственных дел и руководства другими юристами, чтобы оценить имеющееся содержание досье и что там могло бы быть[155].

*Отсутствие результатов работы (5)* – самая низкая оценка, которая может быть поставлена поставщику юридической помощи. Она означает, что он выполняет работу на уровне значительно ниже того, который клиент обоснованно вправе ожидать от квалифицированного юриста. Обычно при такой оценке считается целесообразным лишить поставщика права на оказание субсидируемой государством юридической помощи.

Оценка «отсутствие результатов работы» выставляется при наличии следующих показателей:

- юристом неточно записывается или сообщается информация;
- низкое качество коммуникации юриста и клиента;
- дела в целом ведутся без должного профессионального отношения и старания;

[154] См. Lord Carter Report. Доступно по адресу: http://www.legalaid-procurementreview.gov.uk/docs/carter-review-p2.pdf.
[155] Independent Peer Review Process, November 2005. P. 12. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Independent_Peer_Review_Process1105.pdf.

- часто работа выполняется несвоевременно, клиенту даются неадекватные рекомендации, иная работа по его делу выполняется некачественно;
- услуги причиняют вред клиенту, или клиент вообще не получает каких-либо услуг, или услуги создают условия для потенциально несправедливого исхода дела клиента.

*Оценка «компетенция ниже порогового уровня» (4)*, как и оценка «отсутствие результатов работы» (5), означает, что качество работы поставщика ниже того уровня, который клиент обоснованно имеет право ожидать от квалифицированного юриста. Однако такое нарушение не рассматривается как основание для обязательного расторжения контракта. Как правило, поставщик юридических услуг получает предупреждение и ему предоставляется шестимесячный срок для исправления ситуации. Предполагается, что за это время он осуществит самостоятельную (внутреннюю) проверку материалов всех дел, по которым оказывается субсидируемая помощь, и предпримет необходимые организационные меры.

После истечения указанного срока проводится вторичная контрольная коллегиальная проверка, которая не ограничивается изучением только материалов закрытых дел. В ее процессе исследуются любые изменения, произведенные за этот период и демонстрирующие намерение поставщика повысить качество юридической помощи. Однако, если по результатам второй коллегиальной проверки поставщик получает отметку «компетенция ниже порогового уровня» (4) или «отсутствие результатов работы» (5), обычно принимается решение о лишении его права на оказание финансируемой государством.

Оценка «компетенция ниже порогового уровня» выставляется при наличии следующих показателей качества:

- юристом неточно записывается или сообщается информация;
- коммуникации юриста и клиента иногда низкого качества;
- консультации и другие виды юридической помощи не отвечают установленным требованиям;
- некоторые дела ведутся без должного профессионального отношения и старания;

- иногда работа выполняется не вовремя, по делу клиента даются неадекватные рекомендации и оказывается некачественная помощь;
- совершаются ошибки, в результате которых качество работы оказывается ниже установленного стандарта.

*Оценка «пороговая компетенция» (3)* указывает, что хотя работа в целом выполняется профессионально, однако существуют некоторые области, на которые следует обратить внимание, так как в них качество оказываемой юридической помощи вызывает обеспокоенность. Это минимальная оценка, которую должен получить поставщик юридической помощи для участия в программах юридической помощи для малоимущих групп населения. Эта оценка также указывает на то, что поставщик не выполняет конкретных требований для получения специализированного знака качества или статуса привилегированного поставщика юридической помощи.

Оценка «пороговая компетенция» выставляется при наличии следующих показателей качества:

- запросы и ожидания клиента должным образом документированы;
- контакты с клиентом проходили надлежащим образом, но были ограничены;
- консультации и другая помощь отвечали установленным требованиям, хотя не всегда были подробными и могли не касаться проблем клиента, отличных от основной проблемы, с которой он обратился за помощью;
- возможно, имеются области, которые поставщик должен улучшить, чтобы получить оценку «компетенция плюс» (2) или «отлично» (1).

*Оценка «*компетенция *плюс» (2)* действительна в течение трех лет, и ее получение предоставляет организации возможность получить статус привилегированного поставщика юридической помощи.

Оценка «компетенция плюс» выставляется при наличии следующих показателей качества:

- запросы и ожидания клиента должным образом документированы;
- консультации и помощь осуществляются с учетом обстоятельств конкретного клиента;
- клиенты получают полные и надлежащие консультации;
- проблемы клиентов решаются всесторонне, надлежащим образом и эффективно;
- стратегия и тактика юридической работы направлена на получение наилучших результатов для клиентов;
- юрист по собственной инициативе делает больше, чем просто выполнение указаний клиента.

*Оценка «отлично» (1)* означает, что поставщик выполняет работу на высоком профессиональном уровне. Данная оценка обычно остается действительной в течение трех лет, при условии, что в этот период не происходит существенных изменений в штате организации-поставщика (особенно среди старших сотрудников, курирующих работу фирмы по отдельным отраслям права) и регулярные проверки работы поставщика не указывают на возможное снижение качества[156].

Оценка «отлично» выставляется при наличии следующих показателей качества:

- запросы и ожидания клиента документированы в полном объеме;
- контакты, консультации и другие виды работы проводятся с учетом обстоятельств конкретного клиента;
- все клиенты получают полные и надлежащие консультации и другие виды помощи;
- проблемы клиентов решаются всесторонне, надлежащим образом и эффективно;

[156] Independent Peer Review Process, November 2005. P. 41. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Independent_Peer_Review_Process1105.pdf.

- явно прослеживается наличие глубоких знаний и понимание контекста ситуации, с которой обратился клиент;
- превосходно реализуется стратегия и тактика ведения дел, демонстрируются навыки и опыт, обеспечивающие наилучшие результаты для клиентов;
- поставщик по собственной инициативе делает больше, чем просто выполнение указаний клиента;
- ни одна из сфер деятельности поставщика не нуждается в значительных улучшениях.

***Процесс оценки***

*Процесс коллегиальной оценки* состоит из нескольких последовательных этапов: выбор дел, передача их оценщикам, выставление оценок и подготовка отчета.

Дела для коллегиальной оценки выбираются произвольно. Поставщик юридических услуг, проходящий проверку, не может влиять на отбор дел или предоставить какое-либо другое дело вместо выбранного для оценки. Никакие дополнительные дела для оценки не принимаются. В Англии и Уэльсе выбор производится среди дел, производство по которым прекращено. Именно в таких делах содержится полный набор документов и записей, что имеет важное значение для правильной оценки. В противоположность этому подходу, шотландский Совет по юридической помощи считает, что коллегиальная оценка не должна ограничиваться только прекращенными делами. В Шотландии для оценки может быть выбрано любое дело, как закрытое, так и то, по которому продолжает оказываться юридическая помощь.

В разных юрисдикциях количество отбираемых для проверки дел варьируется. В Шотландии, например, оценщик выбирает пять дел в каждом офисе поставщика юридической помощи, независимо от размеров офиса. Если у организации или юридической фирмы несколько офисов, коллегиальная проверка проводится в каждом из них. Это отличается от английской практики, согласно которой для оценки у одного поставщика выбирается до 15 дел.

Повсеместно принято, что все проверки должны происходить за пределами офисов поставщика, в помещении органа, управляющего системой юридической помощи или отвечающего за контроль качества (Комиссия по юридической помощи или ИСПИ в Англии и Уэльсе, Совет по юридической помощи или Комитет по обеспечению качества в Шотландии). Кроме того, строго запрещается отправлять материалы дел оценщикам домой или по месту их основной работы.

Как правило, одни и те же материалы дел проверяются независимо двумя оценщиками. Каждый из них не знает об оценках другого до тех пор, пока не поставит собственные.

Коллегиальная оценка обычно проводится в течение одного заседания. Однако в Шотландии она может быть разделена на два, три и даже четыре разных этапа. Первая, «рутинная», проверка осуществляется как предварительная мера, чтобы проверить, удовлетворяет ли поставщик принятым критериям качества. Следует отметить, что хотя оценивают материалы дел и выставляют оценки в оценочных листах оценщики, окончательное решение о том, соответствует ли поставщик критериям качества или нет, принимает Комитет по обеспечению качества, получивший заполненные оценщиками оценочные листы.

Большинство фирм, чье качество работы признано удовлетворительным, получают отчет, в котором не только сообщается о результатах проверки, но и указывается, на что фирме следует обратить внимание в своей работе. Для незначительного меньшинства, не прошедшего первую проверку (обычно на первом этапе это 11%)[157], или для фирм, о работе которых необходимо получить дополнительные сведения (обычно 5% на первом этапе), организовывается вторая проверка. Это этап «углубленной» проверки, проводимой двумя оценщиками, не принимавшими участия в рутинной проверке.

Цель углубленной проверки заключается в том, чтобы определить, являются ли недостатки, обнаруженные в ходе рутинной проверки, случайными отклонениями или они типичны для данной фирмы. Чтобы это выяснить, оценщики могут не ограничиваться только пятью делами, а проверить материалы каждого дела, находящегося в производстве фирмы. Более того, в отличие от рутинных

[157] *Alan Paterson*. Peer Review in Scotland. P. 18.

проверок, углубленные проводятся по месту работы поставщика. При этом главное внимание уделяется не проверке соответствия юридических услуг поставщика общим стандартам качества, а тому, чтобы помочь ему улучшить качество работы.

Случаи, когда фирмы не проходят углубленную проверку, довольно редки. В таких ситуациях поставщику обычно предоставляется время для устранения недостатков сроком в один год, после чего осуществляется «окончательная» проверка. В течение периода устранения недостатков может быть проведена «специальная» проверка, которая является промежуточной проверкой и не заменяет «окончательную».

***Обратная связь с проверяемыми***

Коллегиальная проверка может применяться для таких конкретных целей, как:

- адресный контроль (в случае наличия сомнений в качестве работы поставщика коллегиальная проверка применяется для определения того, соответствует ли его работа стандартам, установленным в контракте);
- выборочный контроль (когда коллегиальная проверка является элементом рутинного мониторинга качества);
- квалификационный контроль (когда поставщики, претендующие на заключение контракта определенного типа или на участие в некоторых программах, проектах и пилотных инициативах (например, в инициативе по получению статуса привилегированного поставщика, на участие в тендерах на конкурсной основе) должны продемонстрировать определенный уровень юридической компетентности).

Коллегиальная проверка может применяться как часть проверки профессиональной компетентности на стадии подачи заявки на участие в программе оказания юридической помощи или во время работы по контракту либо проекту оказания юридической помощи мало-

имущим группам населения[158]. Цели коллегиальной проверки могут варьироваться.

На первый взгляд, количество и строгость проверок кажутся угрожающими. Более того, в конечном счете, они могут привести к тому, что фирма прекратит участвовать в финансируемых государством программах юридической помощи. Тем не менее, главная цель проверок заключается в повышении качества работы, выполняемой участниками указанных программ, а не в том, чтобы отсеять более слабые фирмы. Поэтому в процедуре проверок большое место отводится предоставлению поставщикам юридических услуг конструктивной обратной связи – анализа успешных аспектов работы и указаний на стороны, нуждающиеся в совершенствовании[159].

После проведения оценки оценщик составляет отчет об оценке качества, в котором подробно описываются основные выводы, сделанные по материалам проверенных дел. При этом особое внимание уделяется тенденциям и повторяющимся особенностям, выявленным по всей выборке документов конкретного поставщика. Кроме того, оценщик обобщает все результаты и всю полученную информацию и выставляет поставщику общую оценку, которая заносится в заключительный отчет.

Оценщик не выставляет автоматически окончательную оценку путем определения среднего показателя на основе оценок за отдельные дела, хотя в некоторых случаях окончательная оценка может быть аналогична средней оценке по проверенным делам. Суть процесса коллегиальной оценки состоит в том, что оценщики используют свои знания, опыт и образование так, чтобы в общей оценке поставщика отражались тенденции и особенности, которые они увидели в материалах отдельных дел.

Отчет о коллегиальной оценке состоит из следующих частей:

- положительные результаты;

---

[158] Independent Peer Review Process, November 2005. P. 23. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/civil_contracting/Independent_Peer Review_Process1105.pdf.
[159] Там же. P. 19.

- области работы, вызывающие наибольшую обеспокоенность;
- другие области работы, вызывающие обеспокоенность;
- дополнительные комментарии;
- предложения о том, в каких областях необходимо улучшить работу;
- общая оценка качества работы над делами, которые велись в фирме[160].

Эти области соответствуют главным аспектам, на помощь в развитии которых ориентирован отчет о коллегиальной оценке.

Прежде чем отправлять отчет поставщику, проводится проверка выставленных оценок и сделанных комментариев. Результат считается предварительным до тех пор, пока не будет завершен весь процесс коллегиальной проверки.

В Англии пост-проверочные полномочия возложены на ИСПИ. ИСПИ не вправе изменить выставленную коллегиальную оценку, но может проверить соответствие оценки комментариям оценщика, или проконтролировать, не проявлял ли тенденциозности конкретный оценщик при выставлении оценок. В последнем случае ИСПИ возбуждает расследование, в ходе которого проводятся беседы с данным оценщиком и сравниваются выставленные им оценки с его же оценками по другим проверкам и (или) с оценками других оценщиков. Если есть серьезные сомнения в правильности оценки, поставщик проверяется заново. Информация и комментарии по результатам проверки предоставляются поставщику юридических услуг только после того, как устранены все сомнения в точности и достоверности оценок.

Наилучшим способом повышения качества услуг считается предоставление поставщику полного отчета. Учитывая, что этот вид обратной связи является довольно дорогостоящим, в Англии применяется другой способ, требующий меньших затрат: Комиссия по юридической помощи сообщает сведения о средних показателях по стране и

[160] Peer Review – Improving Quality: Peer Review Feedback & Support for Practitioners // Legal Services Comission, P. 8. Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/2_FamilyPresentation_14_April08_em.pdf

отправляет поставщика на учебные курсы, чтобы исправить общие ошибки, которые оценщики выявили в досье.

В 2006 г. в целях содействия внедрению передового опыта посредством распространения результатов коллегиальной оценки, мотивации практикующих юристов к критической оценке оказываемых ими юридических услуг, а также для распространения полезных методик работы, в Англии оценщикам была организована серия семинаров «Повышение качества». За период 2006-2007 гг. Комиссия по юридической помощи провела 44 семинара совместно с Правовым обществом и Альянсом консультативных услуг. На них побывали представители более 100 юридических фирм, участвующих в программе юридической помощи малоимущим группам населения. На семинарах обсуждались темы преступности, семейного права, иммиграции, социальных пособий/долгов, жилищного и трудового права[161].

В это же время был опубликован справочник «Повышение качества», целью которого являлось указать на общие проблемы обеспечения качества юридических услуг, чаще всего фиксирующиеся коллегиальными проверками. В справочнике анализировалась значимость каждой проблемы качества, способы ее выявления и содержались предложения о том, какие меры можно предпринять по исправлению ситуации[162].

*1.2.2. Оценка досье*

*Оценка досье* – это оценка качества работы на основании проверки документов по делам. Ее применение необходимо для оценки вероятности того, что поставщик юридических услуг успешно пройдет коллегиальную проверку. Хороший результат при оценки досье приравнивается к «пороговой компетенции» и более высоким отметкам при коллегиальной оценке. Однако оценка досье не заменяет коллегиальную, а дополняет ее.

В Англии оценка досье наряду с коллегиальной проверкой является частью проверки юридической фирмы, проводимой для ре-

[161] Legal Services Commission // FOCUS, Issue #53, March 2007. P. 7.
[162] Там же.

шения вопроса о присвоении ей статуса привилегированного поставщика юридической помощи. Если оценка досье фирмы имеет неудовлетворительный результат, в ней немедленно проводится коллегиальная проверка, чтобы исключить вероятность того, что поставщику будет отказано в присвоении знака качества только на основе результатов оценки досье[163].

В Англии и Уэльсе оценку досье проводят специалисты (*case-workers*), работающие в Комиссии по юридической помощи, а не независимые сотрудники ИСПИ (коллеги-оценщики). В отличие от коллег-оценщиков, данные специалисты не имеют экспертных юридических знаний в соответствующих областях права. Однако они проходят обучение у тех, кто проводит коллегиальную оценку, и хорошо знакомы с практикой проведения коллегиальных проверок. Кроме того, критерии оценки досье специально разрабатывались таким образом, чтобы их можно было сопоставить с параметрами коллегиальной оценки. В процессе проведения коллегиальных проверок коллеги-оценщики накопили обширные знания о том, как имеющиеся досье соотносятся с качеством консультаций и юридической помощью, предоставляемой клиентам. Эти знания были использованы для разработки критериев оценки досье, которые охватывают следующие аспекты:

- фиксацию информации, полученной от клиента;
- данную клиенту консультация (помощь);
- меры, предпринятые для решения дела клиента;
- заботу о клиенте.

Оценка досье делится на две части:

1) оценка рационального использования средств (*File Assessment – Value for Money)* (далее –FAVFM)

2) оценка качества консультаций *(File Assessment – Quality of Advice)* (далее – FAQ).

FAVFM состоит из списка вопросов, позволяющих оценить степень соответствия поставщика требованиям единого контракта об

[163] См. подробнее: http://www.legalservices.gov.uk/civil/how/file_assessment.asp .

участии в системе субсидируемой юридической помощи. Оценка FAQ – это второй этап проверки досье, больше похожий на описанную выше коллегиальную проверку.

*1.2.3. Исследование степени удовлетворенности клиентов*

При изучении степени удовлетворенности клиентов приходиться сталкиваться с различными трудностями. В частности, необходимо сохранить конфиденциальность сведений и преодолеть нежелание клиентов участвовать в исследовании. Кроме того, нельзя не принимать во внимание, что мнение клиента о качестве юридических услуг может зависеть от того, как разрешилось его дело.

Считается, что необходимо соблюдать осторожность, обращаясь к клиентам с просьбой принять участие в исследовании, а также при интерпретации их мнений[164]. Так, обращаться к клиентам можно только в том случае, если работавшие с ними юристы ранее сообщали им, что это может произойти. Кроме того, клиенты должны иметь возможность отказаться от участия в исследовании[165].

Вместе с тем проблему нежелания клиентов участвовать в исследовании можно решить следующими способами:

- по возможности проводить собеседования с клиентом по телефону сразу же после завершения его дела;
- до телефонного опроса направлять клиентам письма, объясняющие суть будущего обследования и его цель;
- отправлять письменные анкеты вместо проведения устного собеседования, если нет возможности поговорить по телефону;
- проводить личные собеседования с клиентами либо в качестве метода, альтернативного другим, либо для более глубокого изучения мнения клиента.

---

[164] *Lee Bridges, Ed Cape, Richard Moorhead, Avrom Sherr*. Methods for Researching and Evaluating the Public Defender Service, June 2002. P. 20. (Исследование, подготовленное незвасимыми экспертами по заказу Legal Services Commission). Доступно по адресу: http://www.legalservices.gov.uk/docs/pds/methodology_paper.pdf.

[165] Там же, P. 21.

Просьба об участии в исследовании степени удовлетворенности клиента должна направляться всем клиентам, независимо от того, какая помощь (консультации или представительство в уголовном либо гражданском деле) им была предоставлена.

В связи с обеспокоенностью клиентов вопросом конфиденциальности необходимо составлять анкеты таким образом, чтобы нельзя было определить их личности. В анкетах не должно быть никакой идентифицирующей информации, за исключением даты, наименования поставщика услуг, имени конкретного юриста и других сведений, позволяющих определить место получения клиентом юридической помощи. Тем не менее, желательно предоставлять возможность указать свое имя и адрес тем клиентам, которые хотят это сделать.

Очевидно, что одна лишь удовлетворенность клиента результатом работы юриста не может быть исчерпывающим показателем качества юридической помощи. Вместе с тем следует признать, что даже если помощь оказана технически безупречно, но клиенты не считают ее выполненной качественно, то вряд ли это будет их привлекать и удерживать, и, следовательно, данная помощь не будет эффективной. Поэтому отчеты о коллегиальной оценке и данные исследования степени удовлетворенности клиентов могут кардинально отличаться.

Цель обследования степени удовлетворенности клиентов заключается в получении представления о факторах, которые могут быть важны для будущего развития системы юридической помощи: причины выбора клиентом конкретного юриста, проблемы доступа клиентов к услугам, их мнение о деятельности административного персонала и др.

### *1.2.4. Мнимый покупатель (модельный клиент)*

Результаты исследования степени удовлетворенности клиентов можно проверить, применяя так называемый метод мнимого покупателя (модельного клиента). *Модельный клиент* – это человек, играющий роль клиента, желающего получить юридическую услугу, и наблюдающего работу юристов с позиции клиента. Для модельного клиента специально разрабатывается модельное дело, чтобы проверить, может ли поставщик юридических услуг правильно оценить его проблему и предоставить необходимую консультацию и помощь.

Этот метод может применяться наряду с исследованием степени удовлетворенности клиентов для проверки доступности субсидируемых юридических услуг и выяснения значения оказываемой услуги для клиентов.

Программа субсидируемой юридической помощи в Англии и Уэльсе использует этот метод оценки юридических услуг следующим образом. Действуя как предполагаемые клиенты, желающие получить информацию и консультацию, группа обученных модельных клиентов посещает поставщиков юридических услуг, чтобы на собственном опыте оценить доступ к услугам и отношение к клиенту. Они также могут выяснить, насколько часто клиенту рекомендуют обратиться к другому поставщику и помогают вступить в контакт с необходимым специалистом. Модельные клиенты также проверяют, предоставляет ли конкретная юридическая фирма консультации малоимущим группам населения по тем областям права, которые не включены в контракт с этим поставщиком[166].

В Англии и Уэльсе каких-либо специальных требований (юридическое образование и т.п.) для лиц, выступающих в роли модельных клиентов, не предъявляется. После отбора для участия в программе данные люди должны пройти курс обучения, в ходе которого они знакомятся с целями исследования, особенностями предоставления юридической помощи, проблемами, с которыми обращаются за помощью клиенты. Затем модельные клиенты проходят курс практических занятий по разыгрыванию разных сценариев и составлению отчетов. Модельным клиентам присваивается «модельное» имя, изменяется дата рождения, другая идентифицирующая информация, а также реальный домашний адрес. Информация о модельном клиенте предполагает, что в соответствии со своими финансовыми возможностями он имеет право на любой объем юридической помощи, которую поставщик уполномочен оказывать.

Организацию проверок при помощи модельных клиентов поручают структурам, независимым от органа, управляющего системой юридической помощи. Подобно изучению степени удовлетворенно-

[166] См. подробнее: *Moorhead R., Sherr A.* An Anatomy of Access: Evaluating Entry, Initial Advice and Signposting Using Model Clients, 2002. P. 2.

сти клиентов, этот метод оценки также должен соответствовать принципу защиты конфиденциальности. Никакие сведения, полученные в ходе собеседования с модельным клиентом, не могут быть использованы органом, управляющим системой юридической помощи, для установления личности юриста или организации, которую посещал модельный клиент. Анонимность должна гарантироваться.

В работе «Качество и стоимость»[167] указано, что модельные клиенты могут оценивать только определенные аспекты качества предоставляемой им услуги. Более того, использование этого метода может привести к возникновению этических проблем, если юристы заранее не выразят своего согласия на то, что к ним в какой-либо период времени могут придти модельные клиенты[168].

*1.2.5. Внутренняя проверка*

*Внутренняя проверка качества* – это метод, предполагающий, что поставщики юридической помощи сами проверяют материалы всех дел, которые они завершили, и оценивают их по различным параметрам, включая качество подготовки по делу, консультации, контакты с клиентом, работу в суде и т.п. Например, эти данные могут проверять руководители организации, оказывающей юридическую помощь, когда подписывают акты о закрытии дел. Такая проверка может проводиться в рамках ежеквартальной проверки качества работы каждого юриста.

Кроме того, практикующий юрист может проводить самостоятельную проверку своей работы. В процессе личной проверки материалов дела он, в частности, может установить, правильно ли выполнены пожелания клиента и нужно ли предпринять дополнительные действия для реализации этих пожеланий, необходим ли контакт с клиентом, чтобы изменить план работы по делу или получить дополнительные пояснения.

---

[167] См., например: *Richard Moorhead et al.* Quality and Cost, 2001; *Richard Moorhead, Avrom Sherr, Alan Paterson.* Contesting Professionalism, *Law & Society Review*, Vol. 37, No. 4 (Dec., 2003), p. 765. см.: *Karen Barton, Clark Cunningham, Gregory Jones, Paul Maharg*. Valuing What Clients Think, 13 Clinical Law Review 1, 2006.

[168] *Moorhead et al.* Quality and Cost, 2001.

Внутренние процедуры оценки качества не должны создавать для практикующих юристов и их руководителей излишней нагрузки. Если работник тратит большую часть свого времени на отчетность, чем на оказание услуг, то это свидетельствует о том, что система отчетности чрезмерна и неэффективна.

В Англии и Уэльсе обычным методом внутренней проверки, практикуемой юридическими фирмами, участвующими в программе субсидируемой юридической помощи, является проверка досье. При этом проверяющий, как правило, ориентируется на критерии качества юридических услуг, принятых Комиссией по юридической помощи[169].

## 2. Обеспечение и контроль качества

**Под обеспечением качества** в широком смысле понимается деятельность, направленная на поддержание установленного уровня качества. Когда речь идет о юридической помощи, под обеспечением качества подразумевается систематическое выполнение определенных действий, призванных гарантировать, что качество юридической помощи удовлетворяет установленным минимальным требованиям.

В отличие от оценки качества, понятие «обеспечение качества» включает в себя активные действия, направленные на достижение соответствия минимальному стандарту качества и постоянному повышению качества оказываемых услуг. Вместе с тем система обеспечения качества не может функционировать без его оценки. Очевидно, что решения о принятии конкретных мер, направленных на повышение качества, должны основываться на оценке качества услуг, оказываемых конкретным поставщиком юридической помощи.

### 2.1. Субъекты управления качеством юридической помощи

Развитые процедуры и схемы обеспечения качества субсидируемых юридических услуг созданы там, где управлением программами юридической помощи занимается специализированный орган.

---

[169] Legal Aid Practitioners Group. The Specialist Quality Mark: Index and Templates, 2002. P. 14.

Например, таким управляющим органом является Комиссия по юридической помощи Англии и Уэльса. Это вневедомственный государственный орган, финансируемый Министерством юстиции от имени правительства. Однако, несмотря на это данное министерство может оказывать влияние на решения указанной Комиссии лишь в одном аспекте – согласно установленному правилу Комиссия по юридической помощи определяет основные направления своей работы совместно с Министерством юстиции.

Вместе с тем, даже учитывая, что Комиссия по юридической помощи не зависит от правительства, некоторые считают, что она является недостаточно гибким органом, чтобы контролировать качество юридической помощи. Группа юристов, работающих в сфере оказания юридической помощи (*Legal Aid Practitioners Group)* (далее – LAPG), в июне 2006 г. заявила, что 12 членов Комиссии по юридической помощи, на которых могут влиять «самые крупные компании»[170] в Соединенном Королевстве, не способны эффективно решать вопросы, связанные с контролем качества. В связи с этим LAPG предлагает создать новый орган по контролю за качеством, полностью независимый даже от Комиссии по юридической помощи.

Функции обеспечения качества иногда могут брать на себя добровольные объединения, созданные в самом юридическом сообществе. Примером такой организации является фонд *Viadicte* в Нидерландах, который начал работу в 2002 г. Он представляет собой объединение десяти юридических фирм, выступивших с инициативой и взявших на себя ответственность за разработку и соблюдение определенных стандартов качества в работе своих юристов и офисов[171]. Задача *Viadicte*, определенная в его уставных документах, заключается в содействии внедрению поддающихся контролю стандартов качества работы юристов, а также в сертификации качества юридической помощи в самом широком смысле этого слова[172].

---

[170] Memorandum by the Legal Aid Practitioners Group (Ev 02), presented for Joint Committee on the Draft Legal Services Bill, June 2006. Par. 14 // http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtlegal/232/606 1509.htm.

[171] Foundation Viadicte. Working on Quality: Rightfully Satisfied, July 2005.

[172] Там же. P. 5.

В системе управления качеством обычно задействованы управляющие структуры поставщиков юридической помощи. Там, где к оказанию помощи привлекаются юридические фирмы, ответственность за обеспечение уровня качества возлагается на менеджмент таких фирм. Например, в фирмах может вводиться постоянная штатная должность, имеющая полномочия контролировать и обеспечивать качество работы. Данные «менеджеры по обеспечению качества» должны помогать отдельным юристам поддерживать качество работы, осуществлять общую организационную поддержку процессу оказания юридических услуг, а также контролировать правильность выставления счетов[173]. Кроме того, к их обязанностям следует отнести осуществление контактов с органом, управляющим системой юридической помощи, или независимыми организациями, ответственными за обеспечение качества субсидируемой юридической помощи. Хотя введение в штат еще одной руководящей должности для некоторых фирм может оказаться тяжелым финансовым бременем, очевидно, что создание внутреннего контролирующего механизма принесет им пользу, так как они получают возможность обеспечить соблюдение стандартов качества юридической помощи, быстро реагировать на любой дисбаланс и постоянно совершенствовать свою деятельность. Вместе с тем выгоду от этого получает и вся система юридической помощи за счет улучшения отношений между всеми заинтересованными сторонами.

### 2.2. Методы обеспечения качества

В разных юрисдикциях профессиональные сообщества юристов сформировали ряд схожих механизмов, призванных поддерживать приемлемый уровень качества оказания юридических услуг. Это кодексы профессиональной этики и дисциплинарные процедуры, обеспечивающие привлечение к ответственности лиц, не соблюдающих их положения; специальные программы обучения молодых специалистов; обязанность практикующих юристов постоянно повышать квалификацию и др. Однако такие механизмы, равно как и

[173] *Susan Poulos et al.* Mixed Service Delivery: Lessons From British Columbia. Презентация доступна по адресу: http://faculty.law.ubc.ca/ilac/Papers/06%20Duncan%20MSD.html.

процедуры доступа специалиста к юридической практике (присвоение статуса адвоката, лицензирование и т.п.), не гарантируют оказания услуг надлежащего качества, особенно если речь идет о клиенте, который не сам оплачивает оказываемую ему помощь.

В связи с этим в рамках программ субсидируемой юридической помощи разрабатываются дополнительные механизмы обеспечения качества, основанные в большинстве случаев на схеме аккредитации. Процедуры аккредитации обеспечивают гарантии того, что поставщик услуг будет отвечать установленному уровню ожиданий или требований, которые определяет орган, управляющий системой юридической помощи.

Такой механизм был внедрен, например, голландским Министерством юстиции, направившим в октябре 1993 г. письма адвокатам с информацией о том, что во всей стране будут установлены новые требования к юристам, которые захотят присоединиться к программе субсидируемой помощи. В этом уведомлении говорилось также, что адвокаты, изъявившие желание зарегистрироваться в указанной программе, смогут получать в год не более 250 сертификатов на оказание юридической помощи. Таким образом, адвокат в рамках программ юридической помощи малоимущим группам населения не сможет вести более 250 дел в год и, следовательно, не будет получать оплату за дела, которые он возьмет после окончания установленного лимита. При этом Министерство юстиции указало, что адвокаты, которые в течение года получили менее 10 сертификатов по ведению дел в рамках программы юридической помощи, не имеют права на перерегистрацию[174]. Помимо этого вводились дополнительные требования к качеству работы адвоката, касавшиеся,

[174] В Нидерландах лицо, имеющее право на получение субсидируемой юридической помощи, получает от Совета по юридической помощи сертификат. С этим сертификатом он может обратиться к адвокату, участвующему в программе субсидируемой помощи, который на основании этого документа предоставит необходимую помощь. Одновременно сертификат является документом, на основании которого адвокат получает из бюджета программы юридической помощи гонорар за услуги, оказанные малообеспеченному лицу.

однако, только юристов, практиковавших лишь в некоторых конкретных отраслях права[175].

Следует отметить, что при установлении новых требований к качеству юридической работы законодатель должен задать себе два главных вопроса:

1) какое влияние эти требования окажут на объем предоставления юридических услуг?;

2) приведут ли эти требования к повышению качества предоставляемых услуг, а если нет, то как изменить требования и критерии оценки?[176]

Очевидно, что при принятии новой схемы обеспечения качества оказываемых юридических услуг главной ошибкой может стать введение критериев качества, не соответствующих как ожиданиям юристов, оказывающих услуги, так и существующей повседневной практике юридической работы. В данном случае любое намерение повысить качество услуг будет восприниматься как новый метод внешнего контроля или увеличение издержек поставщиков.

Таким образом, требования к качеству работы должны быть адекватными, т.е. соответствовать тому, что практикующие юристы считают качественной юридической работой, и тому, как они обеспечивают качество своих услуг в своей повседневной практике[177].

В исследовании Хантера и Дженовезе изучались мнения практикующих юристов, специализирующихся в определенных областях права, об аккредитации и других механизмах обеспечения качества. Отношение к ним юристов часто было пренебрежительным или даже презрительным[178]. Процедуры по управлению качеством обычно рассматривались как ненужная трата времени. На вопрос о том, что от

---

[175] *Albert Klijn*. The Dutch 1994 Legal Aid Act as a New Incentives Structure // http://faculty.law.ubc.ca/ilac/Papers/12%20Klijn.html.
[176] *Albert Klijn*. Указ. работа.
[177] *James Coleman*. Foundations of Social Theory, 1994. cited from: *Albert Klijn*. Указ. работа.
[178] *Rosemary Hunter, Ann Genovese*. Qualitative Aspects Of Quality: An Australian Experiment, available at: http://faculty.law.ubc.ca/ilac/Papers /10%20Hunter%20and%20Genovese.html.

них ожидают их фирмы, большинство респондентов – практикующих юристов – отвечали, что они зарабатывают деньги, приводят в фирму клиентов и способствуют улучшению положения фирмы. Большинство опрошенных не указали, что от них ожидают соблюдения процедур организации работы. Только менее 10% респондентов упомянули, что фирмы ожидают от них компетентного ведения дел клиентов. Более того, некоторые юристы, получившие аккредитацию, говорили о ней всего лишь как об инструменте маркетинга, а другие сказали, что не стали ее получать, так как не нуждались в привлечении клиентов таким способом[179].

Следует отметить, что помимо различий в понимании критериев качества и негативной реакции на схемы управления качеством, существует как минимум несколько областей, в которых требования к качеству воспринимаются юристами как адекватные. Основываясь на результатах нескольких исследований, Альберт Клийн пришел к выводу, что требования, связанные с увеличением специализации юристов и их непрерывным обучением, воспринимаются как вполне адекватные[180].

Клийн представил шесть возможных стандартов, которые со временем мог бы применять орган, управляющий системой юридической помощи. Эти стандарты можно представить следующим образом:

1) минимальный процент времени, которое адвокат фактически инвестирует в получение специальных знаний в конкретной отрасли права;

2) минимальное число дел в конкретной отрасли права, которые адвокату разрешено получать в рамках системы субсидируемой помощи;

3) максимальное число отраслей права, которым адвокат фактически уделяет основное внимание в своей юридической практике;

4) максимальное число отраслей права, в которых адвокату разрешено получать сертификаты на ведение дел;

5) инвестиции адвокатов в профессиональное обучение;

---

[179] Там же.
[180] *Albert Klijn*. Указ. работа.

6) последняя инвестиция адвоката в профессиональное обучение.

Таким образом, первые четыре параметра связаны со специализацией юристов, а последние – с самообразованием и повышением профессионального уровня.

Из результатов исследования Клийна очевидно следует, что наилучшие результаты в повышении качества юридических услуг могут быть получены за счет специализации юристов. Стимулирование специализации и ее использование в целях обеспечения качества субсидируемой юридической помощи требует изменения подхода к управлению. В частности, рекомендуется отказаться от внешнего бюрократического контроля в пользу самоуправления юристов. Например, вместо проверки и аккредитации каждого юриста, привлекаемого к программе субсидируемой помощи, аккредитовать юридические фирмы, которые будут сами нести ответственность за распределение дел между юристами, способными, по мнению фирмы, вести эти дела наилучшим образом[181]. При этом органы управления программами субсидируемой помощи могут контролировать результаты такого самоуправления.

Тем не менее, до сих пор повсеместно принято считать, что схема сертификации или аккредитации является основой для обеспечения качества оказываемых юридических услуг. Ниже приводятся примеры введения требований к качеству услуг посредством системы аккредитации или сертификации.

*2.2.1. Заключение контрактов*

В течение 2000 г. в Великобритании почти 11 000 фирм участвовали в программе юридической помощи малоимущим группам населения и получали за счет этого значительную часть своих доходов. Созданная в ходе реформы Комиссия по юридической помощи объявила, что, начиная с апреля 2001 г., юристы не будут оказывать услуги по гражданским делам в рамках программы юридической помощи, если их фирмы не заключат с ней предварительных контрактов.

Еще более ощутимой встряской для системы стало заявление Комиссии по юридической помощи о том, что будет заключено от 3 000

[181] *Albert Klijn*. Указ. работа.

до 5 000 контрактов[182]. Таким образом, почти 6 000 фирм оказались вынуждены искать альтернативные источники доходов. Данная ситуация вызвала в юридической среде серьезную обеспокоенность, так как предполагалось, что большинство фирм, которые не получат контракты, обанкротятся или будут поглощены фирмами, получившими контракты.

Для получения контракта фирмам следовало подчиниться значительно более строгим видам контроля и требованиям к организации работы, включая процедуры внутреннего управления, порядок ведения досье и пр. Также фирмам необходимо было удовлетворять ряду требований к качеству их работы, к которым, в частности, относилось представление материалов дел ревизорам из Комиссии по юридической помощи, использовавшим для оценки материалов дел подробные перечни контрольных вопросов (известные как *transaction criteria*)[183].

Хотя правительство Блэра объявило введение контрактной системы собственной идеей, но фактически оно опиралось на проект, начатый предыдущим правительством консерваторов[184]. С 1994 г. Совет по юридической помощи разрабатывал «схему привилегий», согласно которой фирмы получали немного более высокую ставку оплаты (плюс некоторые другие льготы), если они могли доказать, что соблюдают ряд стандартов по организации и ведению юридической практики. Главное отличие схемы привилегий от схемы контрактов заключалось в том, схема привилегий была добровольной – фирмы не обязаны были участвовать в ней, чтобы получать средства в рамках программ юридической помощи. Схема контрактов, напротив, стала обязательной.

Трудно сделать вывод о том, послужило ли увеличение контроля и мониторинга повышению качества, или привело только к возникновению большей рабочей нагрузки и деморализации юристов. Алан Патерсон отмечает, что большинство юридических фирм приветствовали меры, направленные на повышение эффективности их бизнеса, например, требование о наличии бизнес-плана и систем учета. Одна-

[182] *Susan Armstrong*. What has Happened to Legal Aid? 2001. P. 110.
[183] Legal Services Commission. Specialist Quality Mark Standard (and Guidance), April 2002.
[184] *Tamara Goriely*. The English Approach to Access to Justice, Paper presented to a World Bank Workshop, Washington, December 11 2002. P. 3.

ко разработанные критерии оказались спорными, многие жаловались, что с применением критериев подход к адвокатской деятельности стал более механистическим[185]. В связи с этим действующую в настоящее время схему контрактов собираются развивать и в дальнейшем совершенствовать.

*2.2.2. Знак качества*

Голландский опыт может являться еще одним примером создания эффективного механизма обеспечения качества оказываемой услуги. Стремясь предоставлять клиентам субсидированную юридическую помощь высокого качества, Совет по юридической помощи изучал деятельность юридических фирм для определения условий, на которых они были бы готовы соблюдать четкие и поддающиеся контролю стандарты качества. Это, наряду с обращением Министерства юстиции, привело к тому, что ряд юридических фирм в январе 2001 г. создали уже упоминавшийся выше фонд *Viadicte* как объединение юридических фирм, стремящихся к повышению качества оказываемой юридической помощи.

Члены фонда *Viadicte* – в основном фирмы, где работают от пяти до 20 адвокатов, участвующих в программах субсидируемой помощи. Члены фонда разработали обширный свод стандартов качества. Фирмам, соблюдающим требования качества, разрешено использовать специальный знак качества. Этот знак заверяет потенциальных клиентов в том, что в данной фирме соблюдается конкретный стандарт качества, который оценивается путем проведения проверок и исследований удовлетворенности клиентов[186]. Указанный знак определяет такие фирмы как способные предоставлять юридическую помощь более высокого качества, чем обычные адвокаты. Эта схема также предлагает самим адвокатам использовать в своей деятельности руководящие принципы, позволяющие им улучшить свою работу и отвечать ожиданиям клиента.

---

[185] *Alan Paterson, Avrom Sherr*. Quality Legal Services: The Dog that did not Bark, in eds. *F. Regan et al.* The Transformation of Legal Aid // Clarendon Press, Oxford, 1999.

[186] Foundation Viadicte, Stichting Viadicte 10 vragen over Met Recht Tevreden // www.metrechttevreden.nl.

В целом система знака качества предназначена для небольших и средних адвокатских контор, предоставляющих субсидированную юридическую помощь. Такие фирмы должны доказать соблюдение установленных фондом стандартов качества, пройдя соответствующие процедуры проверки. Эти стандарты касаются юридических знаний и навыков, профессиональной порядочности и управления делами (менеджмента). Соблюдение стандартов контролируется с помощью использования профессиональных кодексов, исследований удовлетвореннности клиентов выполненной работой, коллегиальных проверок и внешних аудитов качества. Последние проводятся независимыми внешними бухгалтерскими компаниями. Аудитам предшествует самоанализ с использованием электронных анкет. По результатам аудиторских проверок принимается решение о том, будет ли разрешено данной адвокатской конторе иметь знак качества.

Адвокатские конторы и юридические фирмы оцениваются по следующим критериям:

- общий уровень качества, включающий планирование, постановку задач и инструктаж персонала;
- знания;
- библиотека;
- обучение;
- посещение конференций и т.д.;
- структура консультирования (протоколы работы с клиентом и пр.);
- профессиональная порядочность;
- страхование профессиональной ответственности;
- контроль за доверительными счетами (счетами, на которых лежат деньги клиентов);
- количество баллов, начисленных за обучение;
- соблюдение адвокатской тайны и конфиденциальности;
- наличие или отсутствие конфликта интересов;
- выполнение задач и принятие поручений, являющихся сомнительными с моральной точки зрения, или отказ от них;

- офис-менеджмент;
- управление персоналом;
- управление финансами;
- аспекты, связанные с информационными технологиями (имеющееся в наличие оборудование и программное обеспечение, компьютерная безопасность, резервные копии, восстановление данных, физическая и иная безопасность).

Фонд *Viadicte* отвечает за координацию консультаций между участвующими фирмами в области офисных процедур, информационных и компьютерных технологий, экспертных стандартов, исследований и проверок удовлетворенности клиентов.

В 2001 г. подобная схема была введена в Англии и Уэльсе. Начиная с апреля 2002 г., все поставщики юридических и консультативных услуг, работающие по контрактам с Комиссией по юридической помощи, должны подавать заявки на получение специализированного знака качества. Для этого они должны соблюдать требования, связанные с обеспечением качества оказываемых услуг, а также проходить проверки.

Для получения специализированного знака качества согласно требованиям Комиссии по юридической помощи необходимо, чтобы поставщики удовлетворяли стандартам, относящимся к семи ключевым аспектам качества:

1) доступ к услугам;

2) непрерывность услуг;

3) управление организацией;

4) управление услугами;

5) удовлетворение потребностей клиентов;

6) управление кадрами;

7) стремление к качеству[187].

[187] Community Legal Service. Guidance on drafting Quality Mark policies, 18 January, 2002.

Эти стандарты используются как показатели качества оказываемых фирмой услуг.

Во всех странах знак качества сразу же становится важным определяющим фактором для клиентов, поставщиков и организаций, финансирующих оказание юридической помощи[188]. Его получение демонстрирует, что поставщик стремится оказывать качественные услуги и отвечает установленным стандартам качества. Знак качества является также для других поставщиков услуг доказательством того, что они, в случае необходимости, могут направлять клиентов в имеющую знак качества фирму.

Наличие знака качества у поставщика рассматривается как преимущество при рассмотрении заявки на финансирование в рамках программ юридической помощи. Однако было отмечено, что дополнительные инвестиции, необходимые для получения знака качества, не соответствуют возможной коммерческой отдаче, поэтому часть потенциальных поставщиков может отказаться от его получения[189]. Некоторые специалисты отмечают, что знак качества теряет свою привлекательность из-за чрезмерной бюрократии и того, что на сбор всех документов для получения этого знака уходит слишком много времени[190].

*2.2.3. Профили качества[191]*

**Отчет о профиле качества** является разработанным Комиссией по юридической помощи Англии и Уэльса механизмом проверки качества. Это обычная процедура сбора статистических данных, основанная на стандартах управления системы знак качества и не требующая каких-либо специальных юридических знаний или опыта у лиц, собирающих информацию для профиля качества.

---

188 Legal Services Commission // http://www.legalservices.gov.uk/public/quality_mark.asp.

189 Community Legal Service: The Introduction of Contracting, National Audit Office, 2002.

190 Advice Services Alliance/ Quality-Where to Now? 2002.

191 Legal Services Commission. Quality Profiles Report Guidance. Ljcnegyj gj flhtce: http://www.legalservices.gov.uk/docs/criminal_contracting/QualityProfilesReportGuidanceFinal.pdf.

Главная задача профиля качества, наряду со сбором статистических данных и определением общенациональных стандартных показателей, заключается в предоставлении поставщику общей картины его работы над делами в каждой отрасли права и в повышении качества услуг через регулярную обратную связь[192].

Собираемая для составления профиля информация о работе поставщика включает в себя показатели качества юридических услуг в сочетании с показателями соблюдения финансовых и контрактных требований. Информация предоставляется из электронной системы управления делами после завершения работы по каждому делу.

Обновляемый ежемесячно профиль качества позволяет поставщику определять основные направления своей работы, сравнивать результаты с аналогичным периодом прошлого года и т.п. Он также дает возможность органу, управляющему системой юридической помощи, сравнивать данные, предоставлять обратную связь, определять главные области, требующие улучшения[193].

Определение параметров для составления профилей качества оказалось непростой задачей. Для каждой области права показатели выбирались в ходе структурированного процесса, который включал в себя:

- первичный анализ данных, предоставляемых в течение установленного срока, включая типы дел и их результаты информацию о категориях граждан, обращающихся за помощью того или иного вида;
- ключевые результаты этого анализа позволили определить потенциальные показатели;
- результаты и потенциальные показатели согласовывались в процессе консультаций с экспертами, специализирующимися в различных отраслях права;
- затем схема оценки была соотнесена с показателями, получаемыми при коллегиальной оценке[194].

[192] Legal Services Commission // FOCUS, Issue 47. P. 3.
[193] Там же.
[194] Legal Services Commission // FOCUS, April 2006, Issue 50. P. 5.

Если показатели профиля качества выходят за определенные рамки, орган, управляющий системой юридической помощи, должен сообщить об этом поставщику и постараться вместе с ним выяснить, почему это произошло. Чем больше показателей выходит за рамки профиля, тем выше вероятность того, что в работе поставщика в какой-либо отрасли права существуют скрытые проблемы. В некоторых случаях могут иметь место объективные, не зависящие от поставщика причины для выхода за рамки профиля, например, работа с узкоспециализированными группами клиентов. В том случае, если для выхода поставщика за рамки профиля не находится никакого логического объяснения, Комиссия по юридической помощи рассматривает вопрос о дальнейшем изучении его работы, например, о проведении коллегиальной проверки или аудита[195].

*2.2.4. Привилегированный поставщик*

**Схема привилегированных поставщиков юридических услуг** была предложена в Великобритании лордом Картером в работе «Обзор системы предоставления юридической помощи», опубликованной 13 июля 2006 г.

В предлагаемой им программе реформ юридической помощи подчеркивалось, что государство должно оплачивать работу тех поставщиков, которые могут предоставить клиентам оптимальные услуги. С этой точки зрения, качество должно занимать центральное место, поэтому на конкурс, где будет учитываться соотношение качества и цены услуг, могут допускаться только поставщики, преодолевшие соответствующий минимальный порог качества[196]. Данная схема была нацелена на достижение ряда целей: предоставление услуг более высокого качества получателям юридической помощи; оказание юридических услуг, оптимальных по стоимости для налогоплательщиков; установление более простых и ясных отношений с поставщиками услуг[197].

---

[195] Legal Services Commission // FOCUS, Issue 47. P. 8.
[196] Legal Services Commission. The Preferred Supplier Scheme: Questions and answers for providers, 2007.
[197] Legal Services Commission //FOCUS, April 2006, Issue 50. P. 2.

Существуют несколько критериев, которым организация должна соответствовать для получения статуса привилегированного поставщика юридических услуг. Несоблюдение требований как минимум пороговой компетенции в области управления, финансов, технологии и качества не позволит получить этот статус и, соответственно, претендовать на заключение контракта с Комиссией по юридической помощи.

Данные критерии таковы:

- признание хорошего качества юридических консультаций в результате коллегиальной проверки и проверки досье;
- стабильность фирмы (в том числе и финансовая);
- соответствие критериям оптимального соотношения цены и качества;
- история выполнения поставщиком требований, связанных с участием в программах юридической помощи, таких как выполнение контракта, контроль затрат, соответствие специализированному знаку качества и т.п.

Первые две оценки поставщика должны проводиться для проверки его деятельности на соответствие целям, определенным в едином контракте, технологическую готовность использовать электронные коммуникации (сейчас многие процессы коммуникации между Комиссией по юридической помощи и поставщиками ведутся при помощи электронных средств связи). В результате прохождения этих проверок поставщику может быть присвоен «красный», «желтый» или «зеленый» статус.

Затем проводится оценка досье на предмет рационального использования средств, результатом которой будет получение отдельного статуса: «красного», «желтого» или «зеленого».

Если по итогам обеих проверок поставщик получит оценку «зеленый», он должен будет пройти коллегиальную проверку или проверку досье на качество оказания помощи для подтверждения статуса привилегированного поставщика. Всем поставщикам, получившим коллегиальную оценку на уровне 1 или 2 или зачет по оценке досье во всех отраслях права, будет присужден статус привилегированного поставщика юридических услуг.

В случае превышения стоимости работы поставщика в любой отрасли права суммы в размере 50 000 фунтов стерлингов, проводится коллегиальная проверка. Если ни в одной отрасли стоимость работы не превышает 50 000 фунтов стерлингов, осуществляется коллегиальная проверка дел в той отрасли, за которые поставщик получает больше всего средств. В обоих случаях поставщик должен получить оценку 1 или 2. При этом ему требуется получить «зачет» при проверке досье во всех остальных отраслях права, в которых он оказывает субсидируемую помощь. Если фирма получает оценку 3 или 4 по результатам коллегиальной проверки, ей предоставляются всесторонняя обратная связь и время для исправления ситуации, прежде чем будет проведена вторая коллегиальная проверка. Если поставщик получает оценку 5 (отсутствие результатов работы), то в отношении него немедленно проводится вторая коллегиальная проверка.

Поскольку получение привилегированного статуса требует от поставщиков юридических услуг пройти несколько проверок качества, отмечается рост уровня качества с «пороговой компетенции» до «компетенции плюс» и «отлично».

Получение привилегированного статуса предоставляет поставщикам юридических услуг следующие преимущества:

- прошедший проверки поставщик получает право участвовать в любом будущем конкурсе на участие в программе юридической помощи;
- упрощение работы;
- открытая и ответственная партнерская работа[198].

Самым большим преимуществом для поставщиков юридических услуг в связи с получением статуса привилегированного поставщика станет существенное упрощение их взаимодействия с Комиссией по юридической помощи. Это подразумевает перевод всей корреспонденции из бумажного формата в электронный вид, а также назначение Комиссией по юридической помощи специального менеджера по связи с конкретным привилегированным поставщиком. Указанные

[198] Regulatory Impact Assessment: Legal Aid Reform: the Way Ahead (Legal Aid: A Sustainable Future) Quality Relationships Delivering Quality Outcomes (The Preferred Supplier Scheme). P. 2 // http://www.legalservices.gov.uk/docs/consultations/CarterandPS_PartialImpactAssessment-FullVersion_20Dec06.pdf.

менеджеры будут вести дистанционный мониторинг, выявлять любые проблемы на ранней стадии и затем работать с поставщиками для конструктивного решения этих проблем.

Вторым важным преимуществом новых отношений для привилегированных поставщиков юридических услуг станет упрощение процессов принятия решений. В целях сокращения административного бремени как для юридических фирм и их сотрудников, так и для Комиссии по юридической помощи будут существенно упрощены процессы обработки счетов и подачи заявок в данную Комиссию. Более 1 750 поставщиков уже пользуются онлайн-системой и успешно направляют ежемесячные заявки на оплату оказанных услуг. Таким образом, электронное делопроизводство станет одной из основных характеристик схемы привилегированных поставщиков юридической помощи[199].

[199] Legal Services Commission // FOCUS, April 2006, Issue 50. P. 2.

*Шепелева О.С.*

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОГРАММ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Стабильная и эффективная работа программ юридической помощи – необходимое условие для того, чтобы гарантировать представителям малоимущих и уязвимых групп доступ к правосудию. В свою очередь, эффективная работа программы юридической помощи невозможна без существования отлаженной организационной структуры и системы управления.

Спектр задач, возникающих в рамках программ субсидируемой юридической помощи, очень широк. Тем не менее, можно выделить несколько ключевых управленческих проблем, без решения которых программа юридической помощи не будет существовать. Во-первых, необходимо обеспечить финансирование юридической помощи и эффективное расходование имеющихся средств. Во-вторых, нужно обеспечить производство юридических услуг требуемых видов и в нужном объеме. В-третьих, необходимо организовать взаимодействие программы субсидируемой помощи с получателями услуг.

Разумеется, в каждой стране организация программ субсидируемой юридической помощи различается в силу особенностей организации юридической профессии, традиций государственного управления и пр. Однако вне зависимости от национального контекста, управлению и организационной структуре программ помощи присущи некоторые общие черты, вытекающие из характера самой субсидируемой помощи.

Субсидируемая юридическая помощь по своей сути является оказанием профессиональных услуг потребителям. Это отличает юридическую помощь, например, от отправления правосудия или иной деятельности, связанной с принятием и реализацией властных решений. Тем не менее, юридическая помощь оказывается за счет государственных средств в целях выполнения обязанности государства по обеспечению равенства перед законом и судом. По этой причине система управления программами юридической помощи может строиться как на принципах, типичных для государственного управления, так и на подходах, характерных для коммерческого сектора. В рамках конкретной модели субсидируемой юридической помощи нередко преобладает один из указанных подходов, хотя в последние годы в ряде стран появляются модели управления, сбалансированно сочетающие оба принципа: так называемая модель квази-государственных структур. Преобладающий подход к управлению предопределяет, какие структуры принимают участие в организации юридической помощи и как распределены полномочия и ответственность между ними.

В данном обзоре рассматриваются основные подходы к управлению программами субсидируемой юридической помощи: к устройству системы управления и к распределению функций и ответственности между ее отдельными элементами. В обзоре также представлен сравнительный анализ основных организационных решений, связанных с финансированием юридической помощи, производством юридических слуг и обеспечением взаимодействия с получателями помощи. Методы решения управленческих задач, возникающих в связи с обеспечением качества субсидируемой юридической помощи, а также с проверкой права конкретных граждан на получение юридических услуг за счет государственных средств, не рассматриваются в данном обзоре, поскольку они подробно описаны в других публикациях Института «Право общественных интересов»[200].

[200] См. *Лапидус А.*, «Качественная юридическая помощь: методология оценки и контроля», Москва, PILI, 2008 (наст. изд., с. 106).; *Шепелева О.*, «Условия предоставления юридической помощи: международный опыт», Москва, PILI, 2009 (наст. изд., с. 74).

# 1. Система управления программами юридической помощи

## 1.1. Уровни управления программами юридической помощи и разделение функций

Системы управления программами юридической помощи предполагают три уровня принятия решений. На первом, самом высоком уровне, формируется *государственная политика* в области юридической помощи: принимаются решения, кто и в каких случаях может претендовать на субсидируемую помощь, какой объем государственных средств будет выделяться на оказание юридических услуг, какой механизм оказания помощи будет целесообразен. Кроме принятия решений, на этом уровне также осуществляется общий контроль за реализацией программ юридической помощи. В частности, на политическом уровне дается оценка общей эффективности программ юридической помощи с точки зрения достижения поставленных целей и эффективного расходования ресурсов.

Второй уровень – уровень *организации процесса* предоставления помощи. Этот уровень предполагает планирование, регулирование производства юридических услуг, деятельность по обеспечению их доступности для потенциальных получателей, контроль за работой конкретных структур и лиц, вовлеченных в оказание субсидируемых юридических услуг.

Третий уровень – непосредственная работа, связанная с *предоставлением* юридических услуг конкретным людям. На этом уровне принимаются решения о том, должен ли конкретный заявитель получить юридические услуги, какого вида и в каком объеме, и так далее.

Уровни управления юридической помощью могут быть дифференцированы или, наоборот, соединены. Например, возможны ситуации соединения в одном государственном органе и функции формирования политики доступа к субсидируемой помощи, и функции организации процесса оказания юридических услуг нуждающимся. Известно, что политические решения обычно вырабатываются и принимаются неспециализированными государственными органами, на которых также лежит нагрузка по управлению в сферах, не связанных с юридической помощью. По этой причине совмещение двух указан-

ных функций не позволяет эффективно организовать работу по предоставлению юридических услуг. Кроме того, подобное совмещение провоцирует коррупцию и препятствует объективной оценке результатов программы субсидируемой юридической помощи.

На практике также возможно соединение функций организации программы юридической помощи с задачей непосредственного оказания услуг. В этом случае также чаще всего страдает качество общего управления программами юридической помощи. Возрастает риск принятия управленческих решений, отвечающих не интересам потенциальных получателей юридических услуг, а также общества и государства, а интересам структур, оказывающих юридические услуги. Кроме того, подобное смешение управленческих задач с задачей оказать юридическую помощь конкретному человеку может нанести ущерб профессиональной независимости юристов.

В результате одной из основных тенденций в развитии программ субсидируемой юридической помощи в разных странах (например, эта тенденция наблюдается в Англии[201] и Нидерландах[202]) является организационное и процессуальное разделение трех указанных уровней управления и укрепление структур, отвечающих за организацию работы программ юридической помощи. Такое разделение позволяет:

- снизить риск принятия решений исходя не из потребностей потенциальных получателей помощи и общества в целом, а из интересов структур, оказывающих юридическую помощь;
- гарантировать независимость юристов, непосредственно оказывающих юридические услуги, и исключить ситуации, когда решение о помощи конкретному индивиду принимается исходя из политической конъюнктуры;
- повысить качество управления и эффективно использовать знания и навыки привлекаемых к программе специалистов.

[201] National Report. England and Wales// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[202] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).

При любой степени разделения уровней управления важно организовать т.н. «обратную связь» – передачу информации с более низкого уровня на более высокий. Для этого в некоторых программах субсидируемой юридической помощи, например, в голландской[203], создаются специальные процедуры сбора информации о проблемах, успешной практике, рекомендациях и пожеланиях от тех специалистов и структур, которые непосредственно ведут работу по оказанию помощи, по решению вопроса о предоставлении права на помощь конкретным лицам. Полученная информация учитывается при общем планировании и управлении программой юридической помощи для устранения недостатков и распространения позитивного опыта и практик. Таким образом обеспечивается процесс текущего постоянного совершенствования процесса оказания помощи. Аналогичным образом организуется связь между вторым и первым уровнями принятия решений: структуры, осуществляющие управление программой юридической помощи, могут аккумулировать информацию, которая может становиться основанием для принятия политических решений.

Кроме разделения уровней принятия политических решений, организации работы программы юридической помощи и непосредственного оказания субсидируемых юридических услуг, система управления программами помощи делится по территориальному признаку. В некоторых странах органы управления, создаваемые на национальном уровне, призваны обеспечивать обмен информацией и распространение позитивного опыта, в то время как региональные структуры имеют значительную самостоятельность и несут основную часть ответственности за принятие управленческих решений. Такая схема характерна для стран с федеративным устройством, где существуют значительные различия между законодательством отдельных штатов, земель или округов. Например, в Австралии каждый из 6 штатов и 2 территорий имеет свою собственную независимую комиссию по юридической помощи. Директоры комиссий объединены в национальную ассоциацию юридической помощи, роль которой сводится к обеспечению обмена опытом[204].

---

[203] Там же.

[204] National Report. Australia// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

Однако более распространенными являются системы управления вертикального типа, когда низовые территориальные подразделения подчинены вышестоящим структурам. Например, в различных частях Англии и Уэльса существует сеть филиалов Комиссии по юридическим услугам, управляемая центральным офисом Комиссии в Лондоне[205]. Аналогичная система существует в Новой Зеландии[206] и ряде других стран.

### 1.2. Субъекты управления юридической помощью и их роль

Поскольку субсидируемая юридическая помощь полностью или частично оплачивается из средств бюджета, государственные органы обязательно принимают участие в управлении программами помощи. Первый политический уровень принятия решений всегда осуществляется органами власти. Причем, как правило, это высшие органы власти страны (или региона – там, где создание программ относится к компетенции региональных властей): парламент, правительство, профильные министерства, отвечающие за обеспечение работы системы правосудия. Так или иначе, все структуры, принимающие политические решения, касающиеся организации юридической помощи, являются государственными органами, к компетенции которых кроме решения вопросов доступа населения к юридическим услугам относятся и многие другие проблемы.

На втором и третьем уровнях управления ситуация может быть различной: осуществление управленческих функций и принятие решений, связанных с помощью конкретному человеку, могут принимать как специализированные и неспециализированные государственные органы и службы, так и негосударственные субъекты. Так, нередко непосредственное управление субсидируемой юридической помощью поручается неспециализированным государственным органам, которые совмещают эту деятельность с исполнением тех или иных властных полномочий. Например, в Чехии, Словении, Польше, Эстонии и некоторых других странах управление юридической по-

[205] National Report. England and Wales// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[206] National Report. New Zealand// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

мощью поручено судебным органам. Однако отправление правосудия, как и реализация других государственных функций, плохо совмещается с управлением юридической помощью. Необходимость взаимодействовать с юристами, оказывающими помощь, распределять средства, выделенные на субсидируемые услуги, и контролировать их расход обременяет судебные органы. К тому же судебные органы плохо справляются с такими задачами как информирование населения о праве на получение помощи, предоставление субсидируемых юридических услуг на досудебных стадиях и пр.

В тех случаях, когда задачи управления юридической помощью возлагаются на неспециализированные государственные органы, решение отдельных управленческих задач обычно распределяется между несколькими государственными структурами. Следствием распыления управленческих функций между различными структурами является плохая координация и ослабление контроля за издержками программ субсидируемых юридических услуг. Например, в Германии финансирование программы осуществляется из бюджета земель и из федерального бюджета. Причем распорядителями федеральных средств являются сразу несколько министерств: Министерство юстиции, Министерство финансов и Министерство труда. Решение о предоставлении помощи конкретному гражданину и о ее размере принимается судьями. Немецкая система юридической помощи подвергается критике за неповоротливость, ограниченность и непрозрачность, включая невозможность определить объемы предоставляемой помощи и ее стоимость[207].

В Болгарии до 2006 года суды и следователи принимали решения о предоставлении субсидируемой помощи и устанавливали размер выплат юристам, оказывающим услуги уязвимым гражданам, а Высший судебный совет и Министерство юстиции отвечали за оплату оказанной помощи. При этом ни Высший судебный совет, ни Министерство юстиции не определяли политики управления программой. В результате программа юридической помощи была крайне ограни-

[207] Kilian Matthias, German legal aid by the scruff of its neck or just in a bad quarter of an hour? The development of German legal aid since the turn of the century // Presentation at ILAG Conference 2005, Killarney, 9 June 2005.

ченной и не соответствовала потребностям системы уголовного правосудия[208].

По этой причине в странах, заботящихся об эффективности программ субсидируемой юридической помощи, создаются специализированные органы, отвечающие за организацию этих программ. Такие органы несут ответственность за распределение средств, выделенных на субсидируемые услуги, организуют работу провайдеров юридической помощи, обеспечивают доступность помощи получателям, и многое другое. Основное преимущество единого специализированного органа управления – его способность охватить и увязать между собой все аспекты работы программы юридической помощи, способность в целом оценивать эффективность работы таких программ, выявлять недостатки и способствовать их устранению, а также распространять успешный опыт работы.

Единые специализированные органы по управлению субсидируемой юридической помощью были созданы в Нидерландах, Новой Зеландии, Англии и Уэльсе, Австралии и некоторых других странах. В Болгарии в рамках начатой в 2006 году реформы юридической помощи также пытались создать единую управляющую структуру, но не реализовали эту концепцию в полной мере. В ходе реформы был учрежден Национальный совет по юридической помощи, к компетенции которого были отнесены вопросы бюджетного планирования и расходов, отбор юристов для участия в программе, определение расценок за услуги и контроль за качеством оказываемой помощи. Следователи или судьи оставили за собой право решать, кому будет предоставлена юридическая помощь. Эта ограниченная новация в организации управления программой юридической помощи не смогла решить многих проблем. В частности, существующую систему юридической помощи в Болгарии критикуют за то, что она односторонняя и не охватывает всех нужд общества. Тем не менее, появление специализированного органа, получившего хотя и не все, но ряд полномочий по управлению программой помощи, имело позитивные результаты: удалось повысить качество

[208] National Report. Bulgaria// Materials of the Conference ‘Legal Aid: a New Beginning’, 6-8 June 2007, Antwerp.

оказываемых услуг, а также наладить систематическую оценку эффективности программы и работу по ее совершенствованию[209].

Тенденция к созданию централизованных органов по управлению программами субсидируемой помощи обычно дополняется усилиями по обеспечению профессионализма управляющей структуры и ее операциональной независимости от исполнительной власти. Это необходимо для того, чтобы программа субсидируемой помощи функционировала как сервис, ориентированный на оказание профессиональных услуг. Независимость и профессионализм также важны для поддержания доверия населения к программе юридической помощи, а также для исключения административного произвола или давления при решении вопроса о предоставлении юридических услуг конкретному лицу.

Независимость управления программ юридической помощи может обеспечиваться двумя путями. Первый способ – четкое разделение компетенций между управляющей структурой и иными государственными органами и придание этой структуре независимости в принятии решений относительно финансовых, кадровых и иных вопросов. Требования профессионализма в этом случае достигаются за счет критериев назначения персонала в управляющий орган. Второй способ – участие различных органов власти и общественных институций в формировании управляющей структуры. В этом случае должный уровень профессионализма достигается за счет включения в состав управляющей структуры представителей юридического сообщества.

Первый способ обеспечения независимости программы юридической помощи используется в Финляндии. При том, что финансирование и общее руководство программой осуществляется Министерством юстиции, региональные юридические бюро и их руководители пользуются значительной автономией. В частности, их полномочия по распоряжению бюджетом и найму персонала определяются соглашением с Министерством юстиции. Руководитель регионального бюро самостоятельно реализует управленческие задачи, включая раз-

[209] Там же.

витие регионального офиса, отбор юристов для работы в государственных юридических бюро[210].

В Новой Зеландии независимость управления программой юридической помощи обеспечивается схожим образом. Министерство юстиции назначает руководителей Агентства по юридической помощи. Агентство должно подчиняться директивам Министерства. Однако все директивы, адресованные Агентству, должны прежде доводиться до сведения Парламента и публиковаться в правительственной газете. Кроме того, Министерству прямо запрещено вмешиваться в решения Агентства относительно помощи по конкретному делу. Для повышения независимости и экспертного уровня Агентства при нем создан Общественный консультативный совет. В совет входят представители различных социальных групп (коренного населения, пожилых, молодежи и пр.), а также представители юридической профессии и общественных юридических центров[211].

В Нидерландах, Шотландии, а также в Англии и Уэльсе структуры, управляющие программами юридической помощи, имеют статус независимых (вневедомственных) органов управления. В Англии и Уэльсе этот орган (Комиссия по юридической помощи) финансируется Министерством юстиции и отчитывается перед лордом-канцлером и министром юстиции. В состав Комиссии входит 12 членов, назначаемых лордом-канцлером в ходе открытого процесса отбора на конкурсной основе[212].

Шотландский Совет по юридической помощи получает средства на основании соглашения с правительством и отчитывается перед главой исполнительной власти. При этом министрам прямо запрещено вмешиваться в решения Совета по конкретным делам. В состав Совета должны входить представители из различных сфер: бизнес-сферы, некоммерческого сектора, юридической профессии (включая представителей адвокатуры, научного юридического сообщества и

[210] National Report. Finland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[211] National Report. New Zealand// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[212] National Report. England and Wales// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

лиц, имеющих опыт судебной деятельности). Кандидатуры в члены Совета из числа представителей юридической профессии должны согласовываться с адвокатским сообществом и Правовым обществом[213]. Аналогичным образом формируется Совет по юридической помощи в ЮАР.

Следует отметить, что часть функций по управлению программами юридической помощи нередко поручается негосударственным субъектам – в первую очередь профессиональным объединениям адвокатов. Чаще всего адвокатура выполняет определенные функции по координации работы юристов, привлекаемых к оказанию субсидируемых услуг, по проверке права гражданина на получение помощи, а также по контролю за качеством оказываемой помощи. Например, в Болгарии локальные советы адвокатов производят выбор и назначение юриста для оказания субсидируемой помощи конкретному гражданину[214]. В Италии[215] и Бельгии[216] профессиональные ассоциации адвокатов рассматривают заявки на получение субсидируемой помощи и принимают решения, имеет ли конкретный гражданин право на получение субсидируемых услуг. В Финляндии органы адвокатского сообщества выполняют функции дисциплинарного контроля за работниками государственных юридических бюро[217].

## 2. Организация производства юридических услуг

Очевидно, что работа программы юридической помощи невозможна без привлечения к участию в ней провайдеров юридических услуг. Чтобы программа юридической помощи действительно помо-

[213] National Report. Scotland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[214] National Report. Bulgaria// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[215] Обзор законодательства, подготовленный фирмой Dechert. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[216] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will & Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» (не опубликован).
[217] National Report. Finland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

гала достичь реализации принципа равенства перед законом и судом, к участию в программе необходимо привлекать таких поставщиков, которые в состоянии обеспечить помощь надлежащего качества.

### 2.1. Модели производства юридических услуг

В рамках программ субсидируемой помощи применяются три основных модели производства юридических услуг: *judicare*, модель штатных юристов и смешанная модель.

В *модели judicare* оказанием юридических услуг занимаются адвокаты или иные частнопрактикующие юристы. Эта модель юридической помощи применяется, например, в Норвегии, Швеции, на большей части Канады и в некоторых штатах США.

Практикуются две основных формы участия частнопрактикующих юристов в оказании помощи: *judicare* в чистом виде ("*pure judicare*") и "дежурный адвокат"[218] ("*duty counsel*"). Традиционно дежурные адвокаты предоставляются клиентам, не имеющим адвоката в день их первого появления в суде, или лицам, задержанным по подозрению в совершении правонарушения. Труд адвоката обычно оплачивается в зависимости от количества часов, которые он провел на дежурстве.

Эта форма оказания помощи довольно удобна для обслуживания малоимущих в ходе судопроизводства и для реализации процессуальных гарантий задержанных. Однако она не позволяет организовать раннее вмешательство профессионального юриста и предотвратить усугубление правового конфликта. Кроме того, она не эффективна в обеспечении потребностей в юридической помощи, отличных от представительства в суде (консультации, составление юридических документов, посредничество и т.п.). Кроме того, на основе европейского опыта сложилось общее мнение о том, что схема дежурных адвокатов не в состоянии обеспечить эффективное решение всех вопросов, возникающих в ходе представления интересов клиента в суде (выявление и подготовка доказательств, помощь в установлении и привлечении свидетелей к участию в судебных

[218] Rhudy Robert. Description and Analysis of Legal Aid Models / Legal Aid Models for Latin America.

слушаниях и т.п.). Тем не менее, эту схему поддерживают суды, стремящиеся заручиться поддержкой для эффективного судопроизводства[219].

Программа *pure judicare* предусматривает, что адвокаты оказывают помощь клиентам, которые обратились к ним самостоятельно или были направлены структурами, управляющими программами юридической помощи. Труд адвокатов оплачивается по факту предоставления юридических услуг, а размер оплаты зависит от объема оказанной помощи.

Считается, что основное преимущество модели *judicare* – высокое качество услуг, поскольку адвокаты и другие частнопрактикующие юристы обычно обладают высокой квалификацией и широкой экспертизой. Однако наблюдается общая слабость этой модели при предоставлении услуг по делам, характерных для малоимущих слоев населения и других меньшинств: адвокаты обычно не имеют опыта работы по проблемам, характерным для этих категорий граждан. Кроме того, оказывающие юридические услуги юридические фирмы и адвокатские офисы, как правило, не размещаются в бедных районах или в сельской местности, что снижает эффективность всей системы предоставления юридической помощи. У модели *judicare* есть и другие недостатки. Во-первых, бюджет программы юридической помощи, построенной на этой модели, трудно планировать и контролировать. Во-вторых, сеть адвокатов и частных юристов не выдерживает быстрого роста нагрузки по оказанию субсидируемой помощи, поскольку эти специалисты также вовлечены в предоставление юридических услуг на коммерческой основе.

*Модель штатных юристов* отличается от модели *judicare* по типу поставщика юридической помощи. В модели штатных юристов государство или орган, управляющий системой юридической помощи, создает сеть офисов (службы государственных защитников, бюро, «окна»), специально предназначенных для оказания юридической помощи малоимущим. Службы создаются по территориальному признаку, в них работают штатные сотрудники, принимаемые на

[219] Там же.

полную ставку с определенной зарплатой, не зависящей от рабочей нагрузки[220].

Создание сети государственных юридических бюро может решить проблему доступа к юридической помощи для малоимущих слоев населения и сельских жителей. В отличие от частнопрактикующих адвокатов, в каждом отдельном случае принимающих решения о том, следует ли принять клиента или отказать в приеме, штатные юристы или государственные защитники доступны каждому, кто имеет право на получение юридической помощи. Вместе с тем, до сих пор ведутся споры о том, могут ли штатные юристы оказывать услуги хотя бы того же уровня качества, что и опытные частнопрактикующие адвокаты.

По результатам проводившейся в течение трех лет оценки пилотного офиса в Эдинбурге оказалось, что государственные защитники разрешают дела на более ранних этапах, нежели адвокаты. Их клиенты чаще признавали свою вину на предварительных слушаниях, и их дела не достигали стадии судебного разбирательства. Это потенциально может способствовать экономии средств системы юридической помощи (хотя пока такая экономия не получена). Но это также означает, что у штатных юристов более высокие показатели по числу обвинительных приговоров. Более того, в Шотландии признания на ранних этапах не приводили к более мягким приговорам[221].

Кроме того, полный переход на модель штатных юристов в масштабах хоть сколь-нибудь крупной страны сопряжен с большими издержками. Государство должно потратить средства на создание сети государственных юридических бюро или офисов по всей стране, что не всегда ему под силу. Именно по этой причине при создании государственных юридических бюро в Финляндии было решено сохранить систему привлечения адвокатов к оказанию помощи малоимущим[222].

---

[220] Первые примеры подобной системы появились в Южной Африке в 1937 году, когда в Йоханнесбурге было учреждено первое государственное юридическое бюро. См. G.W. Cook in Legal Aid in South Africa, University of Natal, Durban, 1974, P. 30.

[221] Goriely Tamara. Evaluating the Scottish Public Defence Solicitors' Office. Journal of Law and Society, Vol. 30, 2003. p. 84.

[222] *Rosti H., Niemi J., Lasola M.* Legal Aid and Legal Services in Finland. Helsinki, 2008.

Приверженность той или другой модели без использования преимуществ противоположной модели приводит к тому, что система юридической помощи сталкивается с большим числом проблем, которых она могла бы избежать. Будучи ограниченным только моделью *judicare* или только моделью штатных юристов, орган по управлению системой юридической помощи будет сталкиваться со всеми недостатками, не уделяя должного внимания преимуществам и компенсирующим возможностям другой модели.

По этой причине в Англии и Уэльсе, где ранее действовала чистая модель *judicare*, в 2000 году была проведена трансформация системы юридической помощи в смешанную модель путем объединения *judicare* и модели штатных юристов. То же относится и к Нидерландам, и к Шотландии, где помимо частнопрактикующих адвокатов юридические услуги малоимущим могут предоставлять специально созданные бюро, государственные службы, конторы и т.п. Комбинация моделей – это лучший выбор для обеспечения малоимущих граждан юридическими услугами.

Несмотря на то, что смешанная модель юридической помощи имеет существенные преимущества (отсутствие монополии на рынке юридических услуг, способность системы юридической помощи гибко реагировать на изменение обстоятельств, предоставление поставщику юридических услуг больших возможностей для специализации), у нее есть и свои недостатки. К ним относятся сложное администрирование, значительная административная нагрузка, возможные конфликты между адвокатским сообществом и службами юридической помощи. Тем не менее, очевидно, что использование смешанной модели юридической помощи приносит больше преимуществ, чем создает трудностей.

### 2.2. Привлечение юристов к участию в программе юридической помощи: отбор участников, способы определения расценок

Существует два основных и наиболее распространенных способа привлечь юристов к участию в программе субсидируемой помощи. Первый – найм соответствующих специалистов на работу за фиксированную заработную плату в штат офиса программы юридической

помощи (см. выше описание модели «штатного юриста»). Второй – выплата гонорара за услуги, оказанные частнопрактикующими юристами (см. выше описание модели *judicare*).

Процедуры отбора штатных юристов аналогичны иным видам найма специалистов. Сложности с набором таких людей могут возникнуть, если по финансовым или иным причинам позиция штатного юриста не престижна. Например, в Японии служба юридической помощи испытывает некоторые сложности при наборе специалистов: такая разновидность юридической работы нетрадиционна для Японии и по этой причине молодые юристы не считают работу в службе юридической помощи хорошим шагом в профессиональной карьере[223]. Однако в условиях адекватной оплаты и положительного отношения юридической профессии к карьере в некоммерческом секторе таких проблем не возникает. Так, в Англии и Уэльсе в штатные юристы рекрутируются специалисты из частного сектора[224]. В некоторых странах, например в Нидерландах, образовательные учреждения готовят профессионалов для работы в государственных юридических офисах[225].

Модель *judicare*, в отличие от модели штатного юриста, подразумевает формирование пула специалистов, каждый из которых может оказать услуги в рамках программы субсидируемой юридической помощи, но не обязательно сделает это. Орган, управляющий программой юридической помощи, может создавать различные списки провайдеров юридических услуг: списки юристов, участвующих в схеме «дежурных адвокатов», списки лиц, правомочных вести судебные дела в рамках программы юридической помощи и пр. Для отбора провайдеров в таких случаях используются критерии, связанные с их профессиональными качествами. Наиболее распространенными базовыми условиями для допуска в программу юридической помощи является наличие юридического образования, а также допуска к

[223] National Report. Japan// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[224] National Report. England and Wales// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[225] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).

практике (сдача квалификационного экзамена или иные формы допуска к юридической практике).

В некоторых странах, в частности, в Англии и Уэльсе, было признано более удобным отбирать для участия в программе юридической помощи не конкретных юристов, а юридические фирмы. В Нидерландах, хотя и не отказались от системы сертификации индивидуальных юристов для участия в программе субсидируемой помощи, но также уже давно стали привлекать к участию в программе юридические фирмы. Такой подход позволяет устанавливать дополнительные критерии для отбора провайдеров юридических услуг – такие, которые не могут быть предъявлены индивидуальным юристам.

В Англии и Уэльсе, а также в Нидерландах в качестве условий для включения фирм в реестр поставщиков юридических услуг для программы субсидируемой помощи рассматривается не только квалификация и специализация юристов, работающих в фирме, но и способность фирмы эффективно управлять работами по оказанию юридической помощи. Такими критериями, например, является наличие в фирме специалиста, отвечающего за координацию работы по оказанию субсидируемой помощи, применение надлежащих процедур документооборота, использование современных компьютерных технологий и пр. Очевидно, что введение таких дополнительных требований позволяет повысить отдачу от средств, вкладываемых государством в программы субсидируемой помощи, поскольку стимулирует провайдеров к более эффективной работе. Тем не менее, использование такого метода привлечения провайдеров к участию в программе субсидируемой юридической помощи возможно в тех странах, где члены юридического сообщества склонны не к индивидуальной практике, а к созданию юридических фирм.

В истории программ юридической помощи применялось два основных способа привлечь юристов к оказанию работы малоимущим. Первый способ – нормативное принуждение. Во многих европейских странах оказание бесплатных услуг малоимущим в течение долгого времени рассматривалось как часть профессиональных обязанностей адвокатов и других представителей юридической профессии. Причем нередко эта обязанность была закреплена нормативно и ей не корреспондировала обязанность государства оплатить труд

адвоката. В результате адвокаты и другие частнопрактикующие юристы не имели достаточной мотивации к активному оказанию юридической помощи малоимущим и уязвимым группам: помощь оказывалась в малом объеме и далеко не всегда была качественной.

В странах, где стремились к реальному обеспечению малоимущих юридическими услугами, был выбран второй – экономический – способ привлечения юристов. Основным рычагом экономического стимулирования является система оплаты труда. Именно в схемах оплаты труда наиболее ярко проявляются отличия между моделью штатных юристов и моделью *judicare*.

Наиболее простым является определение размера выплат для штатных юристов, так как он не зависит от объема и вида конкретных юридических услуг, предоставленных лицам, обратившимся к программе субсидируемой юридической помощи. Тем не менее, это не исключает варьирования ставок оплаты труда и использования иных стимулов, чтобы привлечь к работе в государственных юридических бюро или офисах достаточно квалифицированных специалистов.

В частности, в Англии и Уэльсе оплата труда юристов, работающих в офисах общественных защитников, исчисляется по часам, затраченным на оказание юридических услуг, и размер почасовой ставки исчисляется так, чтобы офисы общественных защитников могли достаточно успешно соревноваться с частными юридическими фирмами за человеческие ресурсы. В результате, среди сотрудников этих офисов большинство составляют юристы с опытом работы в частном секторе. Их профессиональный уровень и навыки, согласно проведенным исследованиям, не ниже, чем у юристов частных фирм[226].

В Финляндии для сотрудников государственных юридических бюро была введена система исчисления жалования, в соответствии с которой размер выплат определяется в зависимости от трех факторов: 1) вида деятельности, 2) стажа работы и опыта специалиста, 3) продуктивности работы специалиста (объем выполненных работ и пр.)[227].

[226] Tamara Goriely, Evaluating the Scottish Public Defence Solicitors' Office. Journal of Law and Society, Vol. 30, 2003. p. 84.
[227] National Report. Finland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

Совершенно иная ситуация складывается с определением размера оплаты услуг частнопрактикующих юристов, привлеченных к участию в программе юридической помощи. В рамках этой модели оплата следует уже после оказания услуг. Причем каждый конкретный клиент может обратиться к любому из частнопрактикующих провайдеров и ему могут потребоваться услуги разной степени сложности. Такая ситуация объективно создает сложности с точки зрения планирования и регулирования бюджета программы юридической помощи.

Развивающиеся программы юридической помощи, особенно если они, как в случае Англии и Уэльса, продолжают опираться преимущественно на частных провайдеров, создают сложные системы расчета стоимости юридических услуг. Внимание к этому аспекту работы программ субсидируемой юридической помощи закономерно. С одной стороны, ставки оплаты должны быть хотя бы минимально выгодными для юриста или фирмы (т.е. соотноситься с размерами оплаты, существующими на рынке коммерческих юридических услуг). В противном случае провайдер покинет программу. С другой стороны, бюджет юридической помощи не может разрастаться бесконечно, поэтому схемы оплаты должны обеспечивать наиболее рациональное расходование средств. Как правило, сильный рост расходов на субсидируемую юридическую помощь или же массовый отток провайдеров ставил перед структурами, управляющими программой юридической помощи, вопрос о совершенствовании схем оплаты.

Программы юридической помощи изначально заимствовали те подходы к оплате труда юристов, которые были приняты в частном секторе. В частности, широкое распространение получила система почасовой оплаты. В той или иной форме она использовалась и продолжает использоваться в Шотландии, Нидерландах и Финляндии. Тем не менее, простой фиксированный почасовый тариф оказывается не выгодным ни самим юристам, ни бюджету. В связи с этим практически повсеместно вводились сложные схемы тарифов, учитывающие как потраченное юристом время, так и характер работ, вид дела, и пр.

Например, финская программа юридической помощи предполагает целую систему ставок, касающихся работы юриста в судебном процессе (имеется в виду частнопрактикующий юрист, выбранный для представления интересов клиента в рамках программы субсиди-

рованной помощи). Стоимость потраченного юристом времени различается в зависимости от того, была ли эта работа связана с подготовкой дела к представлению в суде или непосредственно с участием в слушаниях, от типа дела и от вида суда. По особой ставке оплачивается время, потраченное на проезд к месту слушаний. Чтобы юристы были заинтересованы в работе с делами, не предполагающими длительного разбирательства, им гарантируется минимальная оплата[228].

В программах, в большей степени опирающихся на привлечение частнопрактикующих юристов, необходимость контролировать бюджетные расходы привела к введению различных механизмов, ограничивающих выплаты, связанные с ведением одного дела. Например, в Шотландии программа юридической помощи устанавливает почасовые ставки оплаты, при этом устанавливается максимальный размер оплаты за тот или иной вид услуг, оказанных юристом[229]. В Финляндии устанавливаются ограничения на количество часов работы юриста по одному делу, которые могут быть оплачены из бюджета. Оплата часов сверх лимита может допускаться только по решению суда. Аналогичная система существует в Нидерландах, только там решение об увеличении числа оплачиваемых часов работы по одному делу принимается Советом по юридической помощи. В Новой Зеландии Агентство юридической помощи устанавливает максимальный размер предоставляемой в каждом конкретном случае юридической помощи (исчисляемый в денежном выражении или в периоде времени). При этом на каждом этапе работы по делу конкретного клиента Агентство может своим решением уменьшить или увеличить объем оплачиваемых из бюджета услуг, которые юристы могут предоставить этому клиенту[230].

Этот подход имеет свои недостатки. Жесткие ограничения на объем помощи по конкретному делу могут создать проблемы для клиентов со сложными юридическими проблемами. Если вместо это-

[228] National Report. Finland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[229] National Report. Scotland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.
[230] National Report. Finland// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

го вводится разрешительный порядок, когда решение об оказании того или иного объема услуг принимается органом, управляющим программой юридической помощи или судом, процесс оказания помощи бюрократизируется. В результате не только клиент и юрист может испытывать сложности из-за создания искусственных барьеров между разными стадиями работы по делу, но и на структуры, управляющие программой юридической помощи, ложится существенное административное бремя.

Возможно, по этой причине специалисты с интересом отнеслись к новой схеме оплаты поставщиков юридических услуг, который был принят в Англии и Уэльсе. Там было решено отказаться от почасовых ставок. Вместо них ввели систему фиксированных тарифов за ведение дела в целом. Тариф определяется индивидуально для каждого поставщика с учетом средней стоимости услуг, оказанных этим поставщиком в течение прошлого года в данной сфере права. Размер ставки за конкретное дело включает в себя не только стоимость работы юристов, но и накладные расходы юридической фирмы. При этом для каждого поставщика устанавливается фиксированное количество дел, которые он может вести в рамках программы юридической помощи. Таким образом, поставщик получает стимул более эффективно работать по каждому конкретному делу, а размер выплат конкретному провайдеру становится более предсказуем.

### 2.3. Привлечение некоммерческих структур

Как уже было отмечено, многие страны стремятся интегрировать в программы юридической помощи различные некоммерческие структуры: юридические клиники высших учебных заведений, волонтерские объединения, различные неправительственные организации. Обращение к этим нетрадиционным провайдерам юридической помощи было вызвано целым рядом причин.

Во-первых, субсидируемая юридическая помощь все в большей и в большей степени стала рассматриваться как часть социальной поддержки, предотвращающей дальнейшую маргинализацию конкретных лиц и групп. Это, в свою очередь, поставило вопрос о необходимости совмещать юридическую помощь с другими видами консуль-

тирования и профессиональной поддержки, а также вопрос о доступе к группам, не участвующим в полной мере в обычной социальной жизни. Выяснилось, что некоммерческие структуры – особенно объединения, возникшие в рамках локальных сообществ, – имеют больший доступ к тем маргинализованным группам и слоям населения, которые по разным причинам выпадают из обычных схем юридической помощи. Во-вторых, некоммерческие структуры имеют более развитую специализацию по вопросам, которыми не всегда занимаются адвокаты и коммерческие юридические фирмы: социальные права, права меньшинств и пр. Кроме того, некоммерческие структуры не ставят себе целью извлечение прибыли, в результате чего их работа обходится дешевле.

В настоящее время программы юридической помощи чаще всего привлекают некоммерческие структуры для оказания простейших видов правовой помощи: консультирования, просвещения и информирования населения. В частности, такая практика существует в Австралии, Новой Зеландии. В некоторых странах некоммерческие структуры привлекаются для оказания помощи по специфическому кругу дел или для специфической группы. Например, в Северной Ирландии открыт пилотный проект по привлечению так называемых коммунальных юридических служб к оказанию помощи по делам о получении убежища и другим иммиграционным вопросам.

Основной формой привлечения некоммерческих структур является их частичное финансирование. При этом практически повсеместно предоставление средств требует соблюдения определенных условий. Например, в Австралии финансирование локальным юридическим центрам выделяется в том случае, если в данной местности существует неудовлетворенный спрос на юридическую помощь, а у населения отсутствуют ресурсы по оплате юридических услуг. Также учитывается наличие или отсутствие других провайдеров юридических услуг, а также эффективность и предполагаемая производительность юридического центра, претендующего на получение средств[231].

[231] National Report. Australia// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

## 3. Финансирование программ субсидируемой помощи

В ряде стран, включая Финляндию, Швецию, Нидерланды, Англию и Уэльс и Новую Зеландию, получатели юридических услуг должны вносить минимальный взнос или компенсировать затраты программы субсидируемой помощи из имущества, полученного в результате успешного разрешения их дела. Тем не менее, клиенты программ юридической помощи могут освобождаться от уплаты взносов и компенсаций. Кроме того, часть клиентов отказывается от выплат, а взыскание задолженностей создает слишком серьезное административное бремя для программы субсидируемых юридических услуг. Таким образом, основным источником ресурсов для программ субсидируемой юридической помощи являются средства, выделяемые из государственного бюджета.

Как правило, утверждение бюджета субсидируемой юридической помощи – функция парламента и министерства юстиции или иного органа и исполнительной власти, в чьи функции входит общий контроль за юридической помощью. Эти же структуры обычно проверяют финансовые отчеты программ субсидируемой помощи и дают оценку эффективности использования средств. Однако процесс планирования и расходования бюджета устроен по-разному в зависимости от того, как организовано управление субсидируемой помощью.

### 3.1. Планирование бюджета

Планирование бюджета требует прогнозирования издержек программ юридической помощи. Как уже отмечалось выше, бюджетное планирование существенно упрощается, если программа субсидируемой помощи работает по модели штатных юристов. В этом случае бюджет программы абсолютно предсказуем, а его расчет может исходить из установленных нормативов финансирования административных расходов государственных юридических бюро или офисов, штатного состава офисов и установленных размеров жалования.

В том случае, если программа юридической помощи привлекает адвокатов и других частнопрактикующих юристов, задача планирования бюджета усложняется. Единственным стабильным параметром для расчета в этом случае являются тарифы оплаты труда юристов,

которые, за редким исключением, устанавливаются на нормативном уровне. Количество единиц помощи, которое потребуется в будущем – параметр меняющийся и не до конца предсказуемый. Он зависит в первую очередь от количества граждан, которые обратятся за юридическими услугами, а также от сложности их дел.

Тем не менее, количество единиц помощи научились довольно точно прогнозировать. Основанием для прогноза становятся результаты анализа статистических данных о числе обращений за помощью по разным типам дел, накопленных за предшествующие годы. Флуктуации обращений отражают социальную динамику и порядок работы правовых институций. При расчете числа обращений за помощью также учитываются планируемые изменения в законодательстве и процедурах работы государственных органов. Такой подход к расчету, в частности, применяется в Нидерландах[232].

Вне зависимости от того, опирается ли система юридической помощи на частнопрактикующих юристов или сеть государственных юридических офисов, при планировании бюджета может применяться на только нормативный, но и проектный подход. Проектный подход предполагает разовое выделение средств на решение какой-то конкретной задачи. При этом ожидается, что такое разовое вложение будет иметь длящийся положительный эффект для программы субсидируемой помощи и получателей ее услуг. Например, в рамках проектного финансирования могут выделяться средства на совершенствование работы программ субсидируемой помощи (закупка нового оборудования, обучение сотрудников использованию новых информационных технологий и пр.). Проект может также предусматривать изменение спектра оказываемой помощи в связи с текущими потребностями общества и отдельных социальных групп (мероприятия по информированию престарелых о возможностях программы юридической помощи, издание информационных материалов об изменениях, внесенных в законодательство о социальных пособиях и пр.). Метод проектного финансирования применяется в Англии и Уэльсе, а также в Нидерландах[233].

---

[232] Материалы полевого исследования Института «Право общественных интересов» (не опубликованы).
[233] Там же.

Проектное финансирование позволяет повысить гибкость и точность распределения бюджетных средств. Еще один способ достичь этого результата – обеспечить участие в бюджетном процессе не только органов, принимающих решения о политике в сфере оказания субсидируемой помощи, но и структуры, отвечающие за низовой уровень управления юридической помощью. Например, в Нидерландах при планировании бюджета первичной юридической помощи руководители «окон» помощи обязаны выработать план работ на следующий год вместе со своими работниками. На основании этих планов руководители «окон» на общей встрече составляют программу работы для всей системы первичной помощи. Бюджет рассчитывается в соответствии с планом работ и включает в себя как расчет средств на поддержание текущей деятельности системы, так и на реализацию специальных проектов. Руководство системы «окон» обсуждает свои бюджетные предложения с Советом по юридической помощи. Вариант, утвержденный Советом по результатам этих дискуссий, включается в общий бюджет субсидируемой помощи и направляется на обсуждение и утверждение в Министерство юстиции.

### 3.2. Расходование бюджета

В тех странах, где управление юридической помощью осуществляют различные неспециализированные государственные органы, средства, выделяемые на юридические услуги малоимущим, нередко являются частью бюджетов соответствующих государственных структур: судов, подразделений министерства внутренних дел и пр. Причем в некоторых случаях в бюджетах указанных органов средства на юридическую помощь не выделяются в качестве отдельной защищенной статьи расходов. Такая ситуация неизбежно приводит к конфликту интересов при распределении средств и существенному недофинансированию юридической помощи. Эта проблема, в частности, существует в Польше и Чехии[234].

В тех странах, где управление программой субсидируемой помощи поручено специализированным структурам, этой проблемы не

[234] Проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы//Институт «Право общественных интересов», Будапешт, 2005.

существует. Средства могут быть потрачены только на нужды программы юридической помощи, за чем следит соответствующий управляющий орган.

## 4. Обеспечение контакта с получателями помощи

Программы юридической помощи, основанные на работе государственных бюро или аналогичных структур, как правило, решают задачу обеспечить физическую доступность помощи, размещая свои офисы в зависимости от плотности населения и географических факторов. В частности, такой подход применяется в Нидерландах и Финляндии.

Вместе с тем, равномерное распределение юридических бюро не помогает облегчить доступ к услугам задержанных и заключенных и некоторых других категории граждан. Эта проблема может быть решена посредством размещения юридических офисов непосредственно в местах нахождения таких лиц. Например, в Австралии представительства Комиссии по юридической помощи размещаются (помимо иных мест) в тюрьмах, местах заключения для несовершеннолетних, а также в психиатрических больницах. За счет этого доступ к программе бесплатной помощи получают лица, которые не могут добраться до обычных юридических контор и офисов[235].

Однако такое решение вопроса доступности помощи может оказаться неэффективным в рамках программ, где основной объем юридических услуг оказывается силами частнопрактикующих юристов. В этих случаях удачным выходом может оказаться схема «дежурных юристов». Например, в Англии и Уэльсе служба оказания юридической помощи по уголовным делам поддерживает так называемую схему «дежурных солиситоров» и схему «директивного запроса» для полицейских участков и магистратских судов. Применительно к полицейским участкам обе схемы работают 24 часа в сутки. Каждому задержанному и доставленному в полицию сообщается о его праве на юридическую помощь со стороны его собственного солиситора, или

[235] National Report. Australia// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

со стороны дежурного (на практике желание получить помощь дежурного высказывает около 40% задерживаемых). В том случае, если задержанный изъявил желание воспользоваться услугами дежурного солиситора, сотрудники полиции обращаются по горячей телефонной линии к Службе защиты по уголовным делам. В рамках схемы «директивного запроса» сотрудники Службы защиты по уголовным делам дают телефонную консультацию задержанному. Если лицо задержано по серьезному подозрению, которое может повлечь за собой заключение под стражу, либо если Служба защиты по уголовным делам считает, что телефонная консультация не будет достаточна в данной ситуации, Служба вызывает дежурного солиситора. Дежурный солиситор – частнопрактикующий юрист, привлеченный в программу субсидируемой помощи, соответствующий определенным квалификационным требованиям[236]. В Новой Зеландии также наряду с другими формами предоставления юридических услуг нуждающимся существуют службы дежурных защитников в судах низового звена и в полицейских участках.

Для облегчения доступа нуждающихся к юридическим услугам активно используются современные средства коммуникации, такие как телефон и интернет. Поскольку в процессе консультирования по телефону или онлайн затруднительно проверять, соответствует ли обратившийся условиям предоставления помощи, телефон и интернет обычно используются для предоставления наиболее простых (и следовательно – более дешевых) видов юридических услуг.

Так, в Австралии Комиссия по юридической помощи дает правовые консультации по телефону, что существенно облегчает доступ нуждающихся к наиболее простому виду юридических услуг. Аналогичным образом в Англии и Уэльсе Общественная юридическая служба, ответственная за организацию помощи по гражданским делам, поддерживает работу горячей телефонной линии для получения гражданами правовых консультаций, а также размещает информацию по наиболее распространенным правовым проблемам на своем сайте.

[236] National Report. England and Wales// Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning', 6-8 June 2007, Antwerp.

Вместе с тем, в ряде стран возможности интернета начинают использоваться более широко. Например – для направления заявки на получение более сложных юридических услуг. В частности, власти Финляндии планируют ввести электронную форму запроса о предоставлении помощи, которую лицо, желающее получить юридическую помощь, может направить по интернету. Предполагается, что электронная форма запроса не только упростит доступ граждан к программе юридической помощи, но и будет способствовать оптимизации делопроизводства и управления за счет создания единых электронных досье.

Наиболее развитые программы юридической помощи обычно не ограничивают информирование населения исключительно распространением информации о способах реализации права на получение юридической помощи. Как правило, программы информирования включают в себя распространение базовых юридических сведений и в целом облегчения доступа граждан к официальной или правовой информации. За счет такого информирования можно снизить обращаемость к юристам программы субсидируемой помощи и снизить число конфликтов правового характера.

Программы информирования, как правило, включают в себя создание и поддержание сайтов, содержащих информацию о программах юридической помощи и сведения по правовым вопросам. Также практикуется публикация и распространение буклетов и брошюр. С тем, чтобы обеспечить доведение информации до адресата, программы юридической помощи нередко прибегают к поддержке муниципальных структур, НПО или неформальных локальных сообществ.

Например, в Австралии информирование и юридическое просвещение рассматривается как одна из разновидностей юридической помощи, которая должна предоставляться в рамках поддерживаемых государством программ. В связи с этим Комиссия по юридической помощи поддерживает доступ граждан к библиотекам правовых документов, а также создает и предоставляет местным сообществам и организациям образовательные материалы правового характера: публикации, сайты, программы тренингов и семинаров.

В Новой Зеландии Агентство по оказанию юридических услуг, отвечающее за администрирование программ субсидируемой юридической помощи, также проводит работу по информированию населения по вопросам доступа к юридической помощи, а также иным актуальным правовым вопросам. С этой целью Агентство поддерживает интернет-портал, на котором размещен подробный электронный индекс различных государственных и негосударственных ресурсов по правовым вопросам. Кроме того, Агентство создает информационно-тренинговые материалы по вопросам юридической помощи, насилия в семье, правового статуса душевнобольных и пр. Эти материалы предоставляются НПО, которые используют их для своих образовательных программ.

Различные механизмы информирования также используются в Шотландии, Нидерландах и иных странах.

*Шмидт В.Р.*

# ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

## 1. К истории вопроса

Обеспечение права на юридическую помощь – важная составляющая социальной политики любого государства. Доступ ко многим другим правам, таким как право на образование, здравоохранение, семейную жизнь нередко обусловлен возможностью воспользоваться консультациями юриста, процедурами медиации, услугами по представлению интересов в суде. Гарантированность предоставления юридической помощи оказывает влияние на социальную политику, но вместе с тем зависит от общих характеристик последней. Фактически, развитие институтов юридической помощи в значительной степени связано с развитием социальной политики государств[237].

Как и в развитии социальной политики в целом, в истории субсидирования правовой помощи государством выделяется несколько периодов.

[237] Оценивать эффективность участия государства в развитии институтов юридической помощи следует в контекстах социальной политики и системы уголовного правосудия. Причем если внимание к уголовному правосудию важно для анализа правовой помощи, оказываемой в рамках уголовного процесса, то социальная политика в целом влияет на предоставление юридической помощи и по гражданским, и по уголовным делам.

- Период верховенства закона, когда правовая помощь рассматривалась в качестве основного инструмента достижения социальной справедливости в мире неравенства. Этот период относится к первой половине XX века.
- Период расцвета государств благосостояния[238], в которых обеспечение доступа к правовой помощи представляло собой элемент обширного социального пакета, куда входили также права на образование, здравоохранение и жилище. В этот период, пришедшийся на конец 40-х – середину 80-х годов XX века, государства стремились обеспечить всех доступом к юридическим услугам.
- Период либерализации социальной сферы, сопровождавшийся введением рыночных механизмов в управление различными социальными услугами, предоставляемыми государством. Этот процесс начался в 80-е годы XX века и привел к реформированию государственных программ юридической помощи. С того момента и до настоящего времени происходит осмысление и корректировка негативных и неоднозначных последствий либерализации социальной сферы.

Таким образом, взаимосвязь между социальной политикой и правовой помощью развивалась в направлении от доминирования правовой помощи как основного и единственного инструмента социальной политики до включения правовой помощи в обширный арсенал методов реализации социальной политики.

На начальном этапе, который в одних странах относится к первому десятилетию, а в других – к первой четверти или трети XX века, правовая помощь рассматривалась как средство достижения универ-

[238] Понятие «государство благосостояния» (*welfare state*) вошло в обиход социальной политики большинства развитых стран в пятидесятые годы XX века благодаря реформам, предпринятым в Великобритании. Термин «государство благосостояния» обозначает такой тип управления социальной политикой, при котором все граждане получают доступ к основным социальным правам: праву на труд, охрану здоровья, образование, жилье, досуг. Эра государств благосостояния часто рассматривается как период высокой ответственности государства за решение вопроса обеспечения прав граждан.

сальности применения закона, т.е. такой ситуации, когда закон одинаково действует в отношении граждан независимо от их социально-экономического статуса. В этот период социальная политика осуществлялась преимущественно в двух формах – предоставление безвозмездной материальной помощи и оказание бесплатной правовой помощи[239]. По сути, юридическая помощь была единственной технологией социальной поддержки, основанной на участии профессионала в разрешении проблем бедных. В таких странах как США и Великобритания считалось, что закон – это совершенный инструмент разрешения проблем людей, нуждающихся в социальной защите. В противовес благотворительным мерам, которые часто предпринимались без рационального объяснения того, сколько, кому и на какие нужды следует выделять средств, правовая помощь оказывалась при наличии совокупности некоторых условий, пусть эти условия сейчас кажутся наивными и ограниченными.

Многие современные исследователи приходят к выводу, что период существования программ правовой помощи до эры государств благосостояния характеризовался стремлением утвердить принцип применения закона вне зависимости от социального статуса. Предпринимаемые усилия были направлены также на то, чтобы доказать возможность применения права для решения социальных вопросов. В период с 1926 по 1942 годы в Великобритании действовали специальные правила в отношении малообеспеченных лиц (*Poor persons rules*), которые гарантировали им представление их интересов при рассмотрении уголовных дел. Однако количество обращений было столь велико, что система не справлялась с потоком нуждающихся в помощи. Идея универсальности закона как основы разрешения проблемы неравенства провалилась, поскольку программ правовой помощи оказалось явно не достаточно для того, чтобы решить проблему

[239] Даже в тот период многие общественные деятели видели недостатки такой формы социальной политики как предоставление безвозмездной материальной помощи, поскольку денежная поддержка в основном была адресована «правильным» бедным, т.е. работающим и ведущим социально одобряемый образ жизни, тогда как «неправильные» бедные не могли рассчитывать на благотворительность. Что касается правовой помощи, то здесь не было такой дискриминации, поскольку по закону любой человек имел право на представление интересов и юридическую консультацию.

неравного доступа к социальным благам. Эта неудача наряду с многими другими факторами стала отправной точкой для появления концепции государства благосостояния.

С наступлением расцвета государств благосостояния правовая помощь стала рассматриваться в качестве одного из многих механизмов достижения социальной справедливости. Доступ к юридической помощи перестал быть единственным видом профессиональных услуг, которые были призваны поддерживать бедных. Однако правовая помощь, как и другие способы мобилизации социального капитала (образование, поддержка семей, здравоохранение), считалась условием обеспечения основных потребностей граждан и должна была предоставляться гражданам на бесплатной основе. Если государства когда-нибудь и тратили значительные средства на обеспечение доступа к правосудию, то именно в 50 –70-е годы прошлого века.

При этом создаваемые системы субсидируемой юридической помощи отличались универсальностью, но имели целью воплощение уже не идеи закона как необходимой и достаточной основы для минимизации неравенства, а идеи благополучия людей. Универсальность правовой помощи состояла в том, что любой человек, ограниченный в средствах, мог получить консультацию юриста или поддержку квалифицированного представителя в судебном разбирательстве. В Австралии и Канаде используется специальный термин для этого периода развития субсидируемой помощи – подход взаимного интереса (*mutual interest approach*), означающий, что государство, общество и юристы наравне с гражданами были заинтересованы в обеспечении последних правовой помощью, поскольку она рассматривалась как ключевой фактор интеграции граждан в социальное пространство.

Позже подобное понимание сути правовой помощи уступило место инструментальному подходу. Правовая помощь стала рассматриваться как составляющая многих социальных программ, однако эффективность такой помощи, как и других типов поддержки граждан, стали связывать с активностью и компетентностью самих граждан. Соответственно, было необходимо решить вопрос не о том, кому следует предоставлять бесплатную помощь, а о том, в каком объеме ее

нужно предоставлять бесплатно, чтобы граждане были ответственными пользователями этой помощи.

Уже к середине 60-х годов во многих странах стал актуальным вопрос о критериях предоставления того или иного вида помощи на безвозмездной основе. До эры государств благосостояния основным критерием был размер заработной платы человека: если она была недостаточна, то человек получал право на помощь. Однако этот критерий оставался весьма необъективным, поскольку заработная плата не соотносилась с затратами человека или семьи. В период государств благосостояния фокус сместился на такие показатели как прожиточный минимум и качество жизни. Соответственно, все, кто не мог самостоятельно обеспечить себе некие стандарты жизни, получали право на ту или иную поддержку государства. Указанный подход был реализован и в программах юридической помощи. Именно на этот период приходится развитие системы служб, которые предоставляли различные типы правовой помощи. Однако государство оказалось не способным продолжать вести такую политику – в силу экономической необоснованности социальных программ и чрезмерного расходования средств, которое при этом не приносило ожидаемых эффектов.

Поиск объяснений неэффективности интенсивной социальной политики, в том числе, и оказания субсидируемой помощи, неизменно возвращал аналитиков к теме активности самих граждан. Выяснилось, что предоставление значительного объема социальных услуг на бесплатной основе превращает граждан в пассивных потребителей и не позволяет улучшать качество самих услуг. «Бесплатное – не значит приемлемое по качеству» – такое убеждение формировалось у многих из тех, кто пользовался бесплатной помощью. И это убеждение мешало им занимать активную позицию. Кроме того, к этим людям формировалось достаточно жесткое негативное отношение, и в результате критики государств благосостояния стали называть бесплатную помощь основой стигматизации людей.

Следует добавить, что в условиях глобализации государства были вынуждены с одной стороны сокращать расходы на социальную политику (иначе они не могли бы участвовать в мировой экономической «гонке»), а, с другой стороны, унифицировать те самые стандарты

жизни, на оценку которых полагается социальная политика при определении объема субсидируемой помощи. Одной из причин завершения периода государств благосостояния стало отсутствие достаточно обоснованных критериев предоставления социальной помощи. Ни стандарты жизни, ни доход человека не могли стать критерием, определяющим необходимость предоставления помощи. Именно по этой причине со второй половины 60-х годов и позже в практику стали вводится различные системы оценки нуждаемости в поддержке, что совпало с началом следующего этапа развития социальной политики и системы предоставления субсидируемой правовой помощи.

Глобальная либерализация социальной сферы (образования, здравоохранения, общественного транспорта и т.д.), начало которой приходится на середину 70-х годов XX века, включала следующие компоненты:

- *введение механизмов рынка и рыночного регулирования сферы*, либо посредством квазиприватизации, означающей, что службы соревнуются за средства, предоставляемые государством, либо приватизации, в ходе которой государственные службы становятся частными или услуги, прежде оказываемые государственными службами, начинают предоставлять по преимуществу частные организации;
- *введение менеджмента* и идеологии менеджериального управления, когда прежняя система бюрократического управления уступает место классическому или информационному менеджменту;
- *распространение идеологии консьюмеризма,* в соответствии с которой человека, обратившегося за помощью, считают клиентом и наделяют максимальной ответственностью за принимаемые решения и их реализацию.

Эти процессы актуализировали вопрос об экономической и социальной состоятельности оказания правовой помощи. Экономическая состоятельность любой государственной помощи требует баланса расходов на развитие той или иной сферы, качества предоставляемых услуг и доступа граждан именно к качественной помощи. Деструктивные варианты развития таких сфер как образование, здравоохра-

нение или правовая помощь означают не только отчуждение людей от соответствующих услуг, когда в силу дороговизны человек не может их приобрести, но и ситуацию массового производства услуг низкого качества и невозможности воспользоваться услугой более высокого качества. Соответственно, задача государства состоит в том, чтобы производить услуги:

- доступные гражданам;
- качественные, т.е. соответствующие потребностям граждан.

Одним из условий достижения баланса между доступностью и качеством услуги становится активная позиция людей, стремящихся к получению помощи. Кроме того, бесплатная помощь должна быть встроена в систему частично платной и полностью платной помощи – именно это обеспечивает сохранение стандартов качества и для тех услуг, которые предоставляются гражданам бесплатно.

Социальная состоятельность программ государственной помощи означает, что предоставление такой помощи оптимизирует социальную мобильность человека. Однако в большинстве случаев получение бесплатных услуг приобщало граждан к иждивенческой позиции и отчуждало от других, более активных и самостоятельных граждан.

По мысли сторонников либеральных реформ, идеи экономической и социальной состоятельности вошли в явный конфликт – предлагаемая помощь не развивала социальной мобильности граждан, а, наоборот, делала их еще более зависимыми. Кроме того, и сама помощь теряла в качестве, хотя продолжала быть весьма «дорогим удовольствием» для бюджета большинства развитых стран.

Для планирования политики в области правовой помощи оказалось недостаточно решить, сколько следует тратить денег и на какие цели их направлять. Было необходимо определиться с тем, как задать единые стандарты качества бесплатной и оплачиваемой юридической помощи и соотнести расходы на юридические услуги как таковые с расходами на организацию процесса оказания этих услуг нуждающимся. В условиях либерализации социальной сферы была установлена цена всех видов помощи – на смену сложившемуся во времена государств благосостояния принципу «Благополучие не стоит никаких затрат» пришел принцип «Все имеет свою цену». Соответствую-

щая позиция была сформулирована следующим образом: «Мысль о том, что правосудие бесценно, и его стоимость не может быть определена, является как минимум заблуждением, как максимум – удобной ложью. Мы можем и должны научиться ценить и оценивать правосудие. Главный вопрос состоит в том, какие приоритеты придадут правосудию действенность»[240].

Если в эпоху государств благосостояния мало кто задумывался о стоимости программ субсидируемой правовой помощи, то в период либерализации неэффективность таких программ доказывалась сначала посредством ссылок на их дороговизну, а впоследствии – путем указания на негативное влияние бесплатной правовой помощи на общественную жизнь. В результате, почти во всех странах были сокращены расходы на социальную сферу, и в первую очередь – на правовую помощь. Сокращение финансирования повлекло за собой преобразование структуры служб, которые реализовывали различные программы социальной помощи, включая службы, управлявшие системой субсидируемой правовой помощи.

Однако довольно быстро либеральные схемы социальной политики, действовавшие в том числе в сфере правовой помощи, показали свое несовершенство. Начало критическому осмыслению и коррекции либерального курса, происходящим и по сей день, было положено в середине 80-х годов. И хотя в целом либеральный подход к субсидируемой юридической помощи сохранился, государства стали внедрять различные гибкие схемы финансирования системы правовой помощи, сочетая бесплатную и платную помощь, а также совершенствуя организацию ее оказания. Поэтому принято считать, что процесс либерализации социальной политики пережил несколько стадий: внедрение рыночных механизмов; реформы организации социальной сферы под влиянием обнаруженных изъянов либерализации; развитие концепции смешанной модели благосостояния, означающей формирование сложной организационной структуры оказания помощи, соединяющей несколько стратегий.

---

[240] *Sanders A.* Social inclusion and social exclusion: the experience of victim impact statements' // Criminal Justice Reform: Looking to the Future / Ed. by S. Doran and K. Quinn. Queens University Belfast, 2003.

На современном этапе в основе либеральной социальной политики многих государств лежит идея наделения ответственностью самих граждан. Многие государства предоставляют гражданам поддержку не в виде бесплатного доступа к здравоохранению, образованию или иным услугам, а в виде денежных средств на целевое расходование – например, ваучера на получение образования или медицинского пособия. То есть граждане должны научиться сами распоряжаться этими средствами в соответствии со своими потребностями и представлениями о качестве услуг.

Этот подход в силу разных причин также активно подвергается критике. Целью либерализации было повышение стандартов качества оказываемой помощи и активизация граждан. Многие страны продолжали тратить значительные средства – но не на оплату помощи, а на реформирование организации работы оказывающих ее служб. И, тем не менее, недостатки рыночных методов регулирования привели к тому, что значительные группы населения утратили доступ к правовой помощи. Не меньшую проблему составило и качество правовой помощи, поскольку она стала более формальной. Отрицательные последствия либерализации были достаточно быстро осознаны, и идеологи реформ стали продумывать различные механизмы оптимизации проводимых преобразований.

Возникшая в контексте либерализации социальной сферы идея различения и даже противопоставления цены и ценности правосудия содействовала выработке многочисленных инновационных технологий улучшения доступа к правосудию. Изменился и подход к понятию цены правовой помощи. Ранее в нее включались денежные и временные расходы государства и юристов. Либерализация заставила задуматься о социальной цене правовой помощи[241]. Ценность правовой помощи была переосмыслена – появилось мнение, согласно которому правовая компетентность граждан может стать основой их социальной мобильности, снабдить их ресурсом для самостоятельной защиты своих прав. С учетом либеральной интерпретации ценности правовой

[241] Проблема социальной цены связана с наличием негативных последствий при любом варианте оказания помощи: поскольку ресурсы оказания помощи не безразмерны, оказание помощи одному означает ограничение возможности получения помощи другим.

помощи последняя стала рассматриваться как источник усиления независимости людей от негативных последствий «продвинутого» капитализма[242]. Собственно, юристы, оказывающие бесплатную помощь, будь то работники частных фирм или государственных учреждений, могут быть разделены по критерию выполнения той или иной миссии: либеральной (правовая помощь рассматривается как основа социальной мобильности граждан) или радикальной (правовая помощь считается одним из механизмов придания индивидам независимости от давления общества потребления).

Преобразование понимания сути правовой помощи, которое происходит в последние два десятилетия, связано с провалом концепции государства благосостояния и последующим кризисом либеральных реформ. Важнейший вопрос, требующий ответа, в настоящее время заключается в следующем: в чем состоит ответственность государства при развитии системы социальной поддержки своих граждан?

Поиск ответа на этот вопрос предполагает изучение опыта разных стран, в том числе, опыта сочетания разных технологий поддержки граждан. Система социальной поддержки на современном этапе включает различные методы и технологии, поскольку в помощи нуждаются не только бедные, но и люди, оказавшиеся в сложной ситуации по другим, не-экономическим причинам. Потребность в социальной помощи характеризуется тем, что *разным* людям необходима *разная* помощь. Этот довод и обосновывает современное состояние социальной политики за рубежом – а именно сочетание разных моделей на основе единой системы управления социальной помощью, что предполагает усложнение социальной политики в целом. Юридическая помощь не становится исключением, и во многих странах на нынешнем этапе система правовой помощи включает не только фи-

[242] Многие западные исследователи и представители интеллектуальных профессий весьма критически относятся к капиталистическому устройству общества и самым разным реформам, направленным на оптимизацию общественной жизни при капитализме. Категория «продвинутого» капитализма относится к устройству жизни развитых стран после реформ конца 80-х и начала 90-х г.г. XX века, которые были призваны изменить стратегию социальной политики.

нансирование граждан, но и многие другие технологии облегчения доступа к правосудию.

Доступ к правовой помощи – неотъемлемая часть политики социального обеспечения. Стоимость услуг юриста в соотношении со средним уровнем дохода граждан – один из ключевых показателей необходимости введения программ бесплатной помощи. Это соотношение позволяет получить ответ на вопрос о том, может ли гражданин со средним доходом воспользоваться услугами юриста. Большинство стран с развитой системой проверки нуждаемости в правовой помощи осуществляют постоянный мониторинг изменений как стоимости услуг юриста, так и доходов других граждан. В большинстве стран необходимость такого мониторинга зафиксирована в законе о правовой помощи.

Еще одним фактором становится востребованность помощи юриста. В отличии от многих развитых стран в России пока нет проблемы повсеместного спроса на представление интересов в суде. Однако важно помнить о том, что развитие механизмов оказания бесплатной правовой помощи не только актуализирует спрос на услуги юристов, но и приведет к увеличению числа дел, требующих судебного разбирательства. Во многих странах именно эта особенность бесплатной помощи стала доводом в пользу сокращения расходов на нее.

Государство ответственно за то, чтобы предоставить гражданину возможность получения помощи – но не за то, чтобы эта помощь была оказана бесплатно. Безвозмездность помощи оправдана только тогда, когда у человека нет другой возможности получить необходимую защиту. Поэтому программа оценки обращений с целью принятия решений о предоставлении или не предоставлении помощи должна быть разработана с учетом возможностей использования других видов помощи: платной помощи, помощи *pro bono*, участия в программе страхования затрат на юридическую помощь, самопомощи, вспомогательной помощи со стороны общественных приемных и т.д. Так, во многих странах принимаются во внимание попытки, которые человек сделал для самостоятельного разрешения дела.

Оценка нуждаемости в помощи юриста соотносится также с тем, для урегулирования каких проблем чаще всего требуется помощь, и какие еще виды помощи нужны гражданам. Необходимость в юриди-

ческой помощи по вопросам гражданского права чаще всего возникает в связи со сложностями в семейных отношениях, профессиональной деятельности и конфликтами в ситуации получения и выплат кредитов. Все эти проблемы предполагают оказание и других социальных услуг, поэтому помощь юриста должна соотноситься с существующей системой социальной помощи.

Исследования спроса на правовую помощь среди различных категорий граждан указывают на то, что решение многих социальных проблем предполагает участие юриста. Выделяются несколько групп отношений, проблемы в сфере которых не могут быть разрешены без участия юриста:

- семейные отношения (развод, отношения после развода, распределение обязанностей и прав родителей, домашнее насилие);
- отношения в системе образования (ущемление прав ребенка в учреждениях образования, получение доступа к образованию);
- получение причитающейся социальной помощи (ущемление права на информацию, отсутствие содействия гражданам, претендующим на получение помощи);
- жилищные отношения (аренда жилья, проблемы пользования жильем, находящимся в чужой собственности, передача прав собственности);
- права потребителей;
- трудовые отношения (дискриминация на рабочем месте и т.д).[243]

Различные исследования спроса на помощь юриста среди более и менее благополучных категорий граждан показали, что, например, одинокие родители с детьми гораздо чаще недополучают помощь юриста в таких ситуациях как ущемление прав детей в системе обра-

[243] *Buck A., Pleasence P., Balmer N., O'Grady A., Genn H.* Lone Parents and Civil Law: Their Experience of Problems and Their Advice-seeking Behaviour // Social policy & administration. Vol.38. 2004. No. 3. P.253-269.

зования или урегулирование отношений между ребенком и родителями после развода. Аналогично, оценка потребности в правовой помощи пожилых людей показывает высокий уровень спроса на информирование об имеющихся правах и защиту в случаях домашнего насилия. Данные проблемы не могут быть решены в отсутствие правовой помощи, однако только ее может оказаться недостаточно. Содержание и форма правовой помощи должны соотноситься с другими составляющими программы решения вопроса. Правовая помощь в большинстве случаев должна быть встроена в систему действия различных служб и институтов. Таким образом, современная версия организации правовой помощи приобретает все черты социальной сети, в рамках которой юристы оказывают помощь, сотрудничая с другими службами и специалистами.

Изменения тенденций развития и целей социальной политики прямо влияют на методику оказания правовой помощи. Поэтому разработка институционального дизайна правовой помощи строится с учетом векторов социальной политики. Однако как учесть необходимый и достаточный перечень факторов социальной политики и не поддаться рискам недостаточного или чрезмерного внимания к социальной политике при разработке программы субсидирования юридической помощи? Например, следует ли обращать внимание на программы адресной помощи или наличие системы ваучеров в других сферах социальной жизни? Стоит ли связывать объем финансирования правовой помощи с объемом средств, которые тратятся на различные пособия и социальные выплаты? Вопрос о том, что следует принимать в расчет при планировании программ правовой помощи, решается на основе соотнесения действующей (а возможно, и реформируемой) модели социальной политики с планируемой моделью правовой помощи.

Важно соотнести модели правовой помощи с моделями социальной политики (решение этой задачи дано в разделе втором, параграфах 2.1 и 2.2); и определиться с институциональными и финансовыми методиками, отличающими одну модель помощи от другой (параграфы 2.3 и 2.4). Современные государства тратят немалые суммы на поддержание системы правовой помощи – однако теперь средства расходуются не только на прямое субсидирование, но и на оптимиза-

цию различных организационных характеристик правовой помощи, например, на развитие систем самопомощи, страхования расходов на юриста, совершенствование системы оценки востребованности правовой помощи и т.д.

Отечественные исследователи и практики привыкли искать лучший вариант решения проблемы. Однако такой путь явно не подходит для планирования системы правовой помощи. Многообразие моделей правовой помощи убеждает в том, что нет идеальной системы участия государства: легко обнаружить критерии и показатели, которые рано или поздно приведут к мысли о необходимости преобразования системы и изменения условий ее действия. Поэтому те, кто определяет модель правовой помощи, должны не искать лучшее, а учитывать особенности социальной ситуации, важные для выбора модели.

## 2. Модели участия государства в оказании правовой помощи

### 2.1. Критерии типизации моделей

В начале 90-х гг., когда основные последствия либерализации социальной сферы были осознаны с критической точки зрения, А. Патерсон разработал типизацию моделей правовой помощи, основанную на четырех критериях:

- Объем помощи, санкционированный рынком (степень «бесплатности» помощи, не входящей в противоречие с принципами рыночного регулирования). На одном полюсе находится полное отсутствие бесплатной помощи, а на другом – доминирование специально организованных государственных программ помощи, покрывающих расходы граждан;
- Приоритет справедливости доступа к помощи или справедливости получения помощи. Доступ обеспечивается наличием конкуренции в предоставлении юридической помощи, сосуществованием разных форм прямого и косвенного финансирования программ правовой помощи и т.д. Т.е. доступность правовой помощи определяется тем, есть ли тот, кто может ее оказать, и имеет ли потребитель выбор, тогда как получение

помощи основывается на идее одинакового гарантируемого государством объема поддержки для всех. Этот критерий представляется Патерсону важнейшим, поскольку выбор того или иного критерия справедливости, по возможности или по факту получения помощи, и разделяет все модели на три группы: либертарианские, либеральные и социалистические;

- Значимость дохода клиента для получения юридической помощи. Данный критерий показывает, предоставляется помощь с учетом определения достаточности дохода для самостоятельной оплаты услуг юриста или для выделения бесплатной помощи размер дохода не имеет значения, а используются другие критерии;
- Степень инновационности технологий оказания правовой помощи. Этот критерий отражает, насколько институциональный дизайн и методы финансирования правовой помощи влияют на проведение государством инновационной политики, не ограничивающейся выделением средств на оказание помощи.[244]

На основании данных критериев Патерсон выделил три группы моделей, а в каждой группе по две модели участия государства в оказании правовой помощи гражданам, получив, таким образом, всего шесть моделей. Типизация Патерсона претендует на охват всех существовавших, имеющих место в настоящем и возможных в будущем моделей участия государства в предоставлении правовой помощи гражданам. Графически соотнесение критериев и моделей приведено в Таблице 1.

*2.1.1. Либертарианские модели*

Первая исторически возникшая группа моделей – либертарианские[245] модели – по преимуществу сформировалась в США в первой

[244] *Paterson A.A.* Legal Aid at the Crossroads // Civil justice Quarterly. 1991. No. 10. P. 124.

[245] «Либертарианский» означает предельное выражение таких либеральных ценностей как индивидуальная ответственность, самостоятельность, предприимчивость частных лиц и самодостаточность рыночной регуляции любой сферы жизни человека и общества. Изначально либертариан-

половине XX века. В данных моделях участие государства в оказании помощи состоит в контроле за содержанием законов, которые не должны препятствовать людям получать доступ к услугам юристов. При этом государство не участвует в финансировании правовой помощи – по мысли сторонников либертарианского подхода в обязанности государства и не входит ничего кроме поддержки состязательности судебного процесса и рынка предоставления юридических услуг.

Наиболее явно такая позиция представлена в чистой либертарианской модели: закон не должен ограничивать доступ человека к юристам, но человек должен сам организовать себе правовую защиту. Чистая либертарианская модель фокусируется на узко понимаемой справедливости – а именно, справедливости, которая гарантируется отсутствием государственных ограничений на доступ к правовой помощи. В отличие от нее, утилитарная либертарианская модель подчеркивает необходимость предоставления человеку бесплатной помощи в особых кризисных случаях, когда нет никаких иных ресурсов кроме поддержки извне, проявляющейся в готовности государства, корпорации или частных лиц оплатить расходы на юриста. При этом государственные инициативы адресуются определенным группам населения, например, несовершеннолетним или престарелым лицам, т.е. государство поддерживает самые уязвимые группы. Институциональным оформлением этой «новой» модели стала помощь, которая оказывается *pro bono* и на иных благотворительных условиях. Также в утилитарной либертарианской модели большинство работающих в качестве элемента социального пакета могли получить право на обращение за помощью к юридической службе работодателя. По мысли

---

ство зародилось во Франции, в период Просвещения как учение о свободе воли личности. Отличительная черта либертарианского подхода заключается в жесткой критике участия государства в разных сферах жизни человека. Либертарианцы делают выбор в пользу рынка и постоянно противопоставляют регулирование рынка и регулирование государства в пользу первого. Один из самых известных либертарианцев, Хайек, сформулировал принцип «минимального государства», в соответствии с которым невозможно вовсе избавиться от государственного регулирования, но следует минимизировать вмешательство государства в социальную жизнь и экономику.

сторонников этой модели, человек имеет право на различные виды помощи, в том числе, и правовую помощь, только при условии постоянной занятости, обеспечивающей ему средства. Увязывание права на помощь с занятостью отвечало основной идее либертарианской модели – помощь предоставляется тем, кто несмотря на все усилия, например, устройство на работу, положительный образ жизни, все же не в состоянии оплатить услуги юриста.

В рамках либертарианского подхода достижение равенства клиентов оценивается исключительно на основе такого критерия как представленность интересов любого человека в суде. При этом важнейшим условием для обеспечения равного представления интересов, по мнению сторонников либертарианской модели, является конкуренция поставщиков правовой помощи. Наличие конкуренции гарантирует возможность получения помощи любым человеком. Только рынок может обеспечить такую конкуренцию, поэтому либертарианская модель может быть реализована только в условиях рыночной экономики.

Помощь *pro bono*, отличительная черта утилитарной либертарианской модели, по преимуществу оказывается на основании волюнтаристского решения юриста – кому и как помогать. По этой причине далеко не все категории нуждающихся могут получить правовую помощь в рамках таких программ. Кроме того, система *pro bono* обостряет проблему социальной цены оказываемой помощи, поскольку нуждающихся всегда больше, чем возможностей оказать помощь. Если *pro bono* остается основной формой получения гражданами бесплатной помощи, то юристы, которые ее оказывают, становятся заложниками принципа социальной цены. Ведь они всегда будут помнить о том, кому не смогли помочь, и кого некуда было направить за получением помощи. Внимание к проблеме социальной цены всегда провоцирует снижение эффективности перераспределения ресурсов, поскольку те, кто владеет ресурсами, вынуждены уделять больше внимания границам своих возможностей, чем самим возможностям. Поэтому круг ситуаций, в которых юрист оказывает помощь по собственному решению на безвозмездной основе, часто очерчивается следующими соображениями: «кому помощь не может быть оказана ни при каких условиях», «в каких условиях можно отказать в оказании

помощи», «каков объем времени, более которого не стоит тратить на оказание помощи», «оказание помощи pro bono не должно препятствовать основной работе юриста» и т.д.[246].

В период кризиса идеи государств благосостояния либертарианские модели получили новый толчок для развития как основа критики программ помощи, субсидируемых государством. Тем не менее, недостаточность либертарианского подхода была обоснована применительно и к уголовному процессу, и к гражданским делам. В уголовном процессе равенство перед законом и состязательность процесса не могли быть обеспечены без устойчивой системы оказания помощи малоимущим. Кроме того, против либертарианской модели в уголовном процессе часто приводится и аргумент о неравномерности расходования средств государства на обеспечение обвинения и защиты – поскольку государство заведомо тратит больше средств на обвинение, а не защиту. И тогда доступа к юридическим услугам явно недостаточно для того, чтобы получить необходимую защиту. Ярким примером признания общественностью этого факта является эпизод всемирно известной постановки «Чикаго», в котором единственная не виновная заключенная казнена – потому что у нее не было средств и возможности обратиться за помощью к адвокату (в силу незнания английского, нелегального статуса и материальной несостоятельности). В гражданском праве гипотетическая возможность получить доступ к правосудию остается таковой в силу взаимосвязи, существующей между планируемыми расходами на помощь юриста и экономическим интересом в разбираемом деле**.** На современном этапе развития программ правовой помощи либертарианские модели утратили свое значение. Сейчас нет ни одной развитой страны, которая бы реализовала исключительно либертарианскую модель участия государства в оказании помощи. Однако многие страны сохраняют и поддерживают систему помощи *pro bono*. Роль государства в таком случае включает различные механизмы поощрения программ *pro bono*, реализуемых частными лицами и организациями.

[246] *Moorhead R*. Legal Aid in the Eye of a Storm: Rationing, Contracting, and a New Institutionalism //Journal of law and society. Vol.25. 1998. No. 3. P.365-387.

В современной России социальная политика включает некоторые элементы либертарианской модели. Однако либертарианский подход в сфере правовой помощи не представляется допустимым в контексте российской судебной системы: он блокируется иным, отличным, например, от американского, судебным устройством. Необходимым условием реализации либертарианской модели становится состязательность процесса, означающая, что корпус адвокатуры обладает действенными инструментами влияния на ход судебного разбирательства и досудебного расследования. Если состязательность сторон в судебной системе не обеспечивается, то попытка реализации либертарианской модели приведет к выхолащиванию идеи доступа к защите как достаточному условию обеспечения справедливости.

*2.1.2. Либеральные модели*

Группа либеральных моделей основывается на идее универсального минимума предоставляемой помощи. Вопрос о том, какие виды помощи и в каком объеме должны быть оказаны, решается в ходе оценки потребности людей в правовой помощи и возможности самостоятельно обеспечивать эти потребности. Универсальность минимума не означает, что он дается всем автоматически – он может быть предоставлен тому, кто оказывается в определенной ситуации. Минимум бесплатной помощи определяется с учетом ряда обстоятельств, которые относятся как к социально-экономическому статусу обращающегося, так и к проблеме, разрешение которой требует правовой помощи. Эти модели возникли позже либертарианских: универсальная либеральная модель в 30- 40-х годах, а процедурная либеральная модель – в 70- 80-х годах XX века.

В соответствии с либеральными моделями базовый уровень правовой помощи должен быть обеспечен для всех, независимо от того, каков доход человека. Главным основанием предоставления помощи становится тот факт, что человек столкнулся с определенной проблемой, например, находится под следствием, подвергается преследованию и т.д.[247]. Соответственно, основным вопросом, который должны

[247] Именно этот критерий был озвучен одним из инициаторов реформирования системы юридической помощи в Великобритании: правовая помощь должна быть доступна в тех случаях, когда ее оказывают за деньги,

были решать разработчики либеральных программ правовой помощи, был вопрос о том, как эффективно, экономично и одновременно справедливо распределять средства, выделенные на оказание юридической помощи, поскольку нередко экономическая эффективность распределения средств входит в противоречие со стремлением достичь справедливости. Причем если в либертарианской модели выделение средств государством всегда рассматривается как фактор угрожающий действию принципа равенства перед законом, то сторонники либеральной модели сосредоточены на том, как распределять средства, чтобы не уменьшить при этом шансы разных категорий граждан получить доступ к правосудию. Дело в том, что сосуществование субсидируемой государством (бесплатной для клиента) и коммерческой (оплаченной клиентом) правовой помощи, которое является отличительной чертой либеральной модели, часто приводит к тому, что не учитывается фактор постоянного повышения цен на услуги юриста. Получается, что государство не успевает производить перерасчет расходов на субсидируемую помощь. Более того, некоторые исследователи приходят к выводу, что либеральная модель содействует повышению цен на юридические услуги, оказываемые на рыночной основе. Либеральная модель создает конкуренцию между бесплатной и платной помощью, и такая конкуренция не способствует улучшению доступа людей к юридическим услугам.

Одним из следствий сосуществования платной и бесплатной помощи, а также неизбежной разницы ставок оплаты труда юриста (в зависимости от того, оплачивает его услуги государство или клиент) становится затрудненный доступ к помощи юриста тех, кто недостаточно богат, чтобы купить юридическую услугу, но и недостаточно беден, чтобы получить ее бесплатно. Вследствие этого многие не могут получить ни бесплатную, ни платную помощь. Например, недавняя реформа правовой помощи в Великобритании существенно ограничила доступ к правовой помощи людей со средним достатком, по-

даже если у клиента по объективным причинам нет возможности полностью оплатить эту помощь . См.: *Middleton P.* Review of civil justice and legal aid. Report to the Lord Chancellor. 1997. P. 35. Следует заметить, что в своем отчете лорд Миддлтон озвучил ранее отвергнутый критерий лорда Рашклифа, выработанный в рамках масштабной реформы социальной сферы Великобритании в середине 40-х г.г. XX в.

скольку самые бедные пользуются помощью на безвозмездной основе, а люди со средним достатком не могут ни оплатить подорожавшие услуги юриста, ни получить помощь за государственный счет. Соответственно, либеральная модель правовой помощи делает особенно актуальной задачу разработки инновационных подходов к определению критерия оказания бесплатной юридической помощи.

Не менее важной проблемой становится разница в качестве бесплатной и платной помощи. Одновременно наличие и бесплатных, и платных услуг в любой сфере приводит к усилению стратификации служб и организаций, предоставляющих эти услуги. Например, бесплатные публичные школы часто оказываются менее состоятельны с точки зрения качества образования, чем частные школы. Аналогичная стратификация присуща и учреждениям системы здравоохранения. Соответственно, и бесплатная юридическая помощь часто оказывается менее качественной, чем платная – как по объективным показателям, так и по оценкам граждан. Поиск решения этой проблемы также составляет одну из важнейших задач либеральных программ юридической помощи.

Основное различие универсальной и процедурной либеральных моделей состоит именно в том, как преодолеваются проблемы сосуществования платной и бесплатной юридической помощи. Универсальная модель вместе с определением минимума, одинакового для всех, часто выделяет категории граждан и/или ситуаций, в отношении которых возможно бесплатное предоставление помощи в том или ином объеме. Именно эта модель реализована во многих штатах США и частично в системе правовой помощи по гражданским делам в Англии и Уэльсе[248].

[248] В 2002 г. в Великобритании были введены муниципальные юридические службы (*Community Legal Services*), приоритеты деятельности которых были определены в соответствии с недавно обновленным Законом о детях и стремлением уменьшить риски социальной эксклюзии отдельных категорий граждан, в первую очередь пожилых, длительно болеющих, лиц с ограниченными возможностями и молодых людей. Данные службы занимались не только и не столько юридическим консультированием, сколько направлением клиентов в другие службы. Кроме того, они принимали решения о том, какие службы должны оплачивать помощь клиенту.

Процедурная модель вводит более сложную систему оснований предоставления правовой помощи. В результате незначительная часть граждан имеет право на полностью бесплатную помощь, а многие граждане получают ту или иную поддержку со стороны государства, но должны внести и свои средства для получения правовой помощи. Причем в каждом конкретном случае соотношение между собственными расходами граждан и объемом помощи от государства определяется в процессе весьма сложных процедур тестирования. Таким образом, именно в процедурной либеральной модели, которая получила распространение в большинстве современных развитых стран, решающее значение приобретает проверка наличия права претендовать на помощь со стороны государства. Соответственно, и система оценки обращений граждан отличается большим количеством критериев и более сложной процедурой проверок.

Процедурная модель отличается также и тем, что в ней идея бесплатной правовой помощи заменяется понятием обеспечения доступа индивида к необходимым юридическим услугам – поскольку полностью бесплатная помощь предоставляется в незначительном количестве случаев. Следует отметить, что расходы государства в рамках процедурной модели не уменьшаются (или уменьшаются незначительно) по сравнению с расходами в рамках, например, социалистических моделей. Однако государство тратит деньги не на прямое обеспечение граждан, а на развитие механизмов распределения средств и активизации граждан.

По преимуществу, процедурная либеральная модель применяется для оказания помощи по гражданским делам. Использование данной модели в уголовном процессе вызывает немало возражений. Либеральные модели предполагают значительные временные затраты на оценку состоятельности запроса на помощь – в ситуации уголовного разбирательства время может работать против клиента. Либеральные модели ориентированы на активное участие человека в получении помощи,тогда как в уголовном процессе это участие ограничено. Также критерий дохода человека, имеющий большое значение в этих моделях, в рамках уголовного дела не может становится основным при принятии решения о том, предоставлять помощь или нет. Наконец, в рамках гражданского судопроизводства либеральная модель

допускает и даже приветствует введение такого критерия предоставления помощи, как возможность решения спора в пользу клиента, но в уголовном процессе помощь адвоката явно должна оказываться безотносительно перспектив разрешения дела.

*2.1.3. Социалистические модели*

Юридическая помощь в социалистической модели актуализирует вопрос проведения четких различий между услугами и благами. Юридическая помощь рассматривается как благо, а не как услуга. Такой подход типичен для любой области в рамках социалистической социальной политики – будь то образование, здравоохранение или жилищная сфера. В условиях капитализма образование, медицина, жилье, помощь юриста одновременно являются и объектом права, и услугой. Право следует обеспечивать, а услугу – продавать или компенсировать ее оказание. В условиях социалистического устройства социально-экономической жизни общества это противоречие снимается, поскольку государство в значительной степени компенсирует расходы граждан и производителей данных типов благ. Государство обеспечивает не доступ граждан к услугам юриста, но предоставляет всем правовую помощь любого типа бесплатно. Конкуренция юридических служб, которая обеспечивает возможность получить доступ к помощи юриста в либеральных и либертарианских моделях, в социалистических моделях отсутствует. Также социалистические модели в отличие от либертарианских и либеральных нередко связывают право на помощь с поведением клиента – поэтому в рамках уголовного процесса они могут не обеспечивать доступ к помощи тем, кто не демонстрирует одобряемое обществом поведение. В то же время поскольку в рамках социалистических моделей бесплатная помощь остается единственно возможной, то человек, который ограничен в доступе к ней из-за некоторых своих действий, может не получить юридической поддержки вовсе, поскольку ему некуда будет обратиться.

Услуги предполагают взаимодействие между их потребителями и производителями, тогда как в случае благ подразумевается главным образом ответственность тех, кто их производит, т.е. делается акцент на качество работы специалиста, а не на участие клиента в получении и использовании благ. Умеренная социалистическая мо-

дель оказывается близка процедурной либеральной модели с точки зрения стремления способствовать участию клиента в производстве самой помощи. Но если процедурная либеральная модель направлена на формирование у клиента способности обеспечивать реализацию права на юридическую помощь (например, посредством внесения той части средств, которой клиенту не хватает для приобретения юридических услуг), то умеренная социалистическая – на формирование у клиента запроса на правовую помощь. Правовая помощь рассматривается как элемент социальной защиты граждан, поэтому люди должны быть способны искать такую помощь. Однако умеренная социалистическая модель в отличие от процедурной либеральной характеризуется большим участием государства в регулировании процесса оказания помощи, а также предоставлением права на получение помощи более широкому кругу лиц. Умеренная социалистическая модель в период государств благосостояния была присуща ФРГ и странам Скандинавии.

Радикальная социалистическая модель применялась в ряде социалистических стран Центральной и Восточной Европы. Радикальность модели состояла в том, что все граждане получали право на бесплатную помощь юриста в самых разных обстоятельствах, однако в большинстве случаев поведение гражданина становится критерием предоставления помощи.

Интересно отметить, что наивысшая степень пассивности клиента достигается в двух полярно расположенных моделях участия государства в оказании правовой помощи, чистой либертарианской и радикальной социалистической. Чистая либертарианская модель требует от гражданина вложения средств, а вся ответственность за качество правовой помощи возлагается на юриста. В радикальной социалистической модели вся ответственность за качество помощи также возлагается на специалиста, а государство компенсирует расходы на получение помощи. Можно говорить о том, что обе модели характеризуются высоким уровнем патернализма, но если в чистой либертарианской модели – это патернализм рынка, то в радикальной социалистической – патернализм государства.

Модели правовой помощи соотносятся с моделями социальной политики в целом. Типизация моделей, предложенная Патерсоном, в

первую очередь направлена на обоснование инновационных методов участия государства в развитии программ правовой помощи. Либертарианские и социалистические модели, по мысли автора типизации, оказываются менее состоятельны, чем либеральные. Патерсон справедливо замечает, что проблема определения участия современного государства в оказании правовой помощи не сводится к поиску ответов на вопросы «Сколько следует выделить средств?», «Кто имеет право на получение средств?». В большей степени государству следует задуматься над тем, как потратить средства и как обеспечить оптимальное соотношение бесплатной и платной правовой помощи. По сути, Патерсон смотрит на проблемы правовой помощи с точки зрения необходимости развития системы юридических служб и поддержания качества правовой помощи. И эта точка зрения приобретает решающее значение – особенно в условиях проведения либерального курса реформ социальной сферы. Процедурная либеральная модель кажется Патерсону единственно возможной, и опыт многих развитых стран свидетельствует о том, что действительно данный подход обладает значительным потенциалом для развития.

**Таблица 1. Модели оказания правовой помощи**

| Типы моделей участия государства в оказании правовой помощи | Критерии типизации моделей | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Вмешательство государства | | Справедливость | | Доход клиента | | Степень инновационности методов организации | |
| | Нет | Есть | В доступе к помощи | В получении помощи | Имеет значение | Не имеет значения | Традиционные | Инновационные |
| *Чистая либертарианская модель* – бесплатных программ нет, помощь предоставляется только на платной основе | + | | + | | + только обеспеченные лица имеют доступ к помощи | | Критерий не значим | |
| *Утилитарная либертарианская модель* – минимальная бесплатная помощь | + | | + | | + в рамках программ pro bono именно нуждающиеся получают помощь, в то время как обеспеченные лица получают доступ к помощи за собственные средства | | | |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Универсальная либеральная модель* – введение универсального минимума, который обеспечивается одинаково для всех | | + | + | | + бедные и/или особые категории лиц получают доступ к помощи | | + | |
| *Процедурная либеральная модель* – равное обеспечение **доступом к помощи** за счет введения процедур распределения помощи | | + | + | + | + | | | + |
| *Умеренная социалистическая модель* – обеспечение помощи на основе принципа равенства возможностей | | + | | + | | + | | + |
| *Радикальная социалистическая модель* – предоставление бесплатной помощи любому гражданину по любой проблеме | | + | | + | | + | + | |

## 2.2. Соотношение стратегии социальной политики и модели субсидируемой юридической помощи

Современная социальная политика большинства европейских стран уже не может быть отнесена к либертарианскому или социалистическому типу – поскольку многие страны реформировали свои социальные системы в сторону большей либерализации. Модель юридической помощи развивается в русле основных тенденций социальной политики. Т.е. если политика государства либеральна, то навряд ли программа субсидируемой помощи будет социалистической. Скорее, наоборот, наблюдается уход юридической помощи в «правую» сторону от общего вектора социальной политики (см. Таблицу 2). Во многом, это обусловлено тем, что государство вынуждено более четко определять долю своих расходов на разные сферы социальной политики, в результате чего элементы социалистических моделей сохраняются для таких сфер как образование и здравоохранение, но не в отношении правовой помощи и обеспечения жилищных нужд. В качестве иллюстрации можно привести процесс реформирования программы юридической помощи в Швеции, начавшийся в конце 90-х годов.

**Таблица 2. Соотношение модели юридической помощи и общей стратегии социальной политики**

| Страны | Социальная политика | | Юридическая помощь | |
|---|---|---|---|---|
| | До реформы | После реформы | До реформы | После реформы |
| Швеция | Радикально социалистическая | Умеренная социалистическая | Умеренно социалистическая | Либеральная процедурная |
| Великобритания (Англия и Уэльс) | Умеренная социалистическая | Либеральная процедурная | Либеральная процедурная | Либеральная универсальная |
| США | Либеральная универсальная | Либеральная процедурная | Либертарианская утилитарная | Либеральная универсальная |

В рамках прежней модели правовой помощи в Швеции практически каждый гражданин без ограничений мог воспользоваться бес-

платной правовой помощью. Предпринятая интенсивная либерализация системы правовой помощи только отчасти соотносилась с общими тенденциями преобразования социальной политики Швеции, хотя в системах здравоохранения и образования также происходили изменения, направленные на введение разнообразных рыночных механизмов регулирования социальной сферы. Однако сфера правовой помощи стала «чемпионом» по усилению рыночных механизмов.

Несмотря на общедоступность прежней шведской системы юридической помощи, по преимуществу ее использовали самые бедные. По этой причине было решено, что уменьшение бюджета государственной программы правовой помощи соответствует реальному спросу на бесплатную помощь. Кроме того, шведская Ассоциация юристов не усмотрела на момент преобразований особых рисков для доступа к правосудию, и никаких значительных и заметных критических обсуждений реформы или акций протеста не было.

Кроме того, сокращая объем бесплатной юридической помощи, правительство Швеции стремилось к ограничению возможности граждан «злоупотреблять» судебной властью – т.е. обращаться в суд по любому поводу (правительства других европейских стран действовали подобным же образом). Дело в том, что к середине 90-х годов количество судебных исков по семейным конфликтам в Швеции было настолько высоким, что судебная система не справлялась с нагрузкой. По этой причине при реформе системы юридической помощи в первую очередь была сведена к минимуму возможность граждан пользоваться бесплатными юридическими услугами при решении семейных проблем. Существенное сокращение предлагаемой помощи было обосновано и преобразованием семейного законодательства – в 1997 г. в него были внесены изменения, переносившее акцент с судебных механизмов разрешения семейных споров на процедуры переговоров и кооперацию семей и социальных служб. В отличие от ведения судебных дел, содействие в примирении и помощь в восстановлении семейных отношений в Швеции оказывается на безвозмездной основе. Также было определено, что простые случаи, которые все же не могут быть разрешены в режиме примирительных процедур и кооперации, также не исключаются из программы бесплатной юридической помощи.

Одновременно был установлен круг особых обстоятельств, при которых даже граждане, не относившиеся к группе людей с низким доходом, могли бы получать бесплатную юридическую помощь. При проведении реформы 1997 г. требовалось четко определить группы получателей помощи. Так, предполагалось, что помощь должна оказываться людям, чей доход не ниже 20% от среднего, если они сумеют убедить власти в том, что ими были предприняты все возможные усилия для разрешения дела в досудебном порядке.

В течение трех лет после преобразования были обнаружены многочисленные изъяны и пробелы регулирования, и правительство начало пересмотр системы юридической помощи. Во-первых, было установлено, что юридическая помощь детям должна быть бесплатной. Во-вторых, малоимущим гражданам было предоставлено право получать юридическую консультацию за половину ее обычной стоимости, а в случае экстраординарной бедности – бесплатно. И наконец, были пересмотрены правила оплаты расходов на ведение дела в суде: если на первом этапе реформы человек с доходом меньше 2 202 евро платил 5% от издержек, то теперь этот взнос сократился вдвое и составил 2,5% расходов.[249]

Многие европейские страны, такие как Нидерланды, Германия, Франция, Дания, произвели или производят в настоящий момент сходные преобразования программ правовой помощи в рамках либерализации социальной политики в целом.

Возможно, исключительным случаем разнонаправленности развития социальной политики и правовой помощи можно считать опыт США[250]. В этой стране либерализация политики в области здравоохранения и образования совпала с институционализацией государственной системы правовой помощи и увеличением бюджета государства и отдельных штатов на ее оказание.

---

[249] *Regan F.* The Swedish legal services policy remix: the shift from public legal aid to private legal expense insurance // Journal of law and society. Vol. 30. 2003. No. 1. P. 49-65.

[250] *Houseman A.W.* Civil Legal Aid in the United States: An Overview of the Program in 2003. Center for Law and social policy, 2003.

В период с конца XIX и до середины XX века правовая помощь неимущим в США оказывалась в режиме *pro bono*. Только в 1965 г. Бюро экономических возможностей (*Office of Economic Opportunity*), орган, который регулировал вопросы социальных выплат и пособий, учредил государственный фонд, субсидирующий правовую помощь бедным. Первоначально идея состояла в том, что государство предоставляет финансирование одной организации на территории штата, а эта организация оказывает полный комплекс юридических услуг. Таким образом была создана уникальная с точки зрения мирового опыта сеть служб, находившихся под контролем Счетной платы и взаимодействовавших между собой и с многими другими социальными службами, которые содействовали гражданам в получении комплекса разнообразной помощи.

В 1974 г. Конгресс принял Закон о правовой помощи, и с 1975 г. начала действовать система специализированных служб правовой помощи. По преимуществу, службы оказывали консультативные услуги, хотя некоторые штаты апробировали систему привлечения адвокатов для участия в предоставлении бесплатной помощи. Но поскольку на федеральном уровне такая возможность не была узаконена, инициатива не получала развития. Исключение составляли специальные услуги для пожилых людей, оказываемые службами отдела по работе с пожилыми Министерства здравоохранения и социальной помощи. Эти службы, в числе прочего, представляли интересы пожилых людей в судах, и для этого привлекали практикующих адвокатов.

В период рейгономики, т.е. активной либерализации социальной сферы, правовая помощь, наоборот, стремительно развивалась в направлении институционализации и получения все большего государственного финансирования. Однако в 1996 г. Конгресс принял решение о сокращении фонда правовой помощи на треть, одновременно с этим были введены ограничения на выделение средств тем, кто оказался вовлечен в судебные процессы по вопросам найма государственного жилья. Также были сокращены объемы помощи, предоставляемой негражданам США. Таким образом развитие правовой помощи приостановилось**.** Тем не менее, часть штатов сумели изыскать возможность сохранить систему оказания юридических услуг в преж-

нем объеме, за счет бюджета штатов и использования иных источников финансирования правовой помощи.

Сейчас в США развитие правовой помощи, в том числе ее институционализация, происходит в направлении снизу вверх: во многих штатах активисты совершенствования правовой помощи пытаются поддержать систему служб, которые предлагали бы клиентам комплекс услуг за счет государственных и негосударственных ресурсов.

Итак, по общему правилу дизайн и направленность программ субсидируемой правовой помощи определяется общей логикой социальной политики, которую проводит государство. Государство заинтересовано в снижении расходов и предотвращении разлада в судебной системе, возникающего в результате избытка обращений и разбирательств. Однако государство вынуждено выполнять свои обязательства в части предоставления юридических услуг, проявляя в той или иной степени заботу о гражданах.

Можно говорить о том, что само понятие «правовая помощь» трактуется в разных моделях по разному. Только в социалистических моделях между «правовой помощью» и «субсидируемой правовой помощью» можно поставить знак равенства. В либертарианских моделях правовая помощь основывается на состязательности судебного процесса и ответственном поведении граждан, знающих свои права, а в либеральных моделях правовая помощь – это комплекс мероприятий, призванных обеспечить гражданам возможность защищать свои интересы в суде и повысить их правовую компетентность. Поэтому политика развитых стран учитывает все факторы, влияющие как на субсидирование помощи государством, так и на принятие решений о том, кому и в каком объеме такую помощь предоставлять.

### 2.3. Институциональный дизайн юридической помощи как составляющая социальной политики

Способы оказания правовой помощи в той или иной степени зависят от типа проводимой государством социальной политики. Соответственно, организация правовой помощи согласуется с действием системы институтов социальной сферы, и в первую очередь – системы предоставления социальных услуг на льготных основаниях. Любая из вышеописанных моделей правовой помощи согласуется со

сходным профилем социальной политики в целом. Например, либертарианские модели правовой помощи могут быть реализованы только в стране с либеральным или либертарианским укладом социальной политики.

Отличительной чертой либертарианских подходов становится предоставление денежной помощи наиболее нуждающимся, при этом могут учитываться сведения о доходе лица, либо факт его принадлежности к той или иной группе, признаваемой нуждающейся в помощи. Социалистическая социальная политика характеризуется тем, что все виды социальных потребностей, в том числе, и потребность в юридической помощи, удовлетворяются бесплатно для любого индивида за государственный счет. Либеральные модели социальной политики отличаются большим разнообразием, поскольку государство выстраивает весьма изощренные схемы финансирования социальной сферы, предоставляя одни и те же социальные услуги на платной и на бесплатной основе. Современную либеральную политику часто называют смешанной политикой благосостояния (*mix welfare model*), тем самым подчеркивается возможность соединения элементов, взятых из других моделей социальной помощи. В рамках современного либерального подхода изменяется степень участия государства в развитии правовой помощи, поскольку считается целесообразным выделение государственных средств на оказание социальной помощи, включая правовую.

Однако финансовым вкладом участие государства не ограничивается. Дело в том, что либерализация социальной политики предполагает изменение не только деятельности каждого из трех секторов производства социальных услуг[251] (в том числе, и правовой помощи), но и порядка взаимодействия этих секторов. То есть, государство может ставить частные и публичные службы в ситуацию конкуренции за деньги на оказание юридической помощи. Государство имеет возможность активизировать деятельность своих служб, предоставляя

[251] Традиционно в социальной сфере принято выделять три сектора производства социальных услуг: государственные службы, общественные учреждения и коммерческие организации. При этом любой из трех секторов может производить услуги как за деньги потребителей этих услуг, так и за средства государства или благотворителей.

им новые полномочия и ставя новые задачи. Государство способно создавать условия для кооперации общественных и государственных служб для эффективного оказания правовой помощи населению. Государство может искать новые службы для оказания того или иного вида помощи, считая важным развивать конкуренцию. Все эти формы участия государства в развитии систем правовой помощи и принято обозначать как инновации. В Таблице 3 приведена оценка разных моделей правовой помощи с точки зрения применяемых инноваций в области ее организации.

Либерализация социальной сферы на первых этапах актуализировала многочисленные исследования не только издержек правовой помощи, но и ее негативных последствий для общественной жизни. Противникам либерализации казалось важным продемонстрировать в духе либертарианского подхода все отрицательные стороны участия государства в оказании правовой помощи и обосновать необходимость возврата к либертарианским моделям. Тем более, что в развитых странах для этого не было никаких препятствий, поскольку в них поддерживался принцип состязательности судебного разбирательства, являющийся ключевым условием реализации либертарианской модели. Либертарианская критика правовой помощи включала три линии аргументации. Прежде всего, распространение бесплатной помощи увязывалось с уменьшением страха перед наказанием. Если человек уверен в том, что какое бы правонарушение он не совершил, он имеет право на помощь адвоката, это, по мысли критиков, уменьшает страх перед антиобщественным поведением и последующим несением ответственности за содеянное[252]. По этим же причинам подчеркивалась несостоятельность программ социальной реабилитации осужденных. Зачем тратить силы на обеспечение социальных прав тех, кто не собирается сворачивать с дорожки асоциального поведения? Эта критика достигла своего расцвета в середине 80-х годов XX века.

[252] Сходные аргументы сторонники либертарианских моделей используют и против введения механизмов ювенальной юстиции, полагая, что специальная более мягкая юстиция для несовершеннолетних «развязывает руки» подросткам.

Вторая линия аргументации была связана с необходимостью сохранения рыночного регулирования деятельности юристов, тогда как субсидирование со стороны государства всегда влечет за собой деформацию отношений на рынке предоставления юридических услуг. Например, те юридические фирмы, которые получают гранты государства на оказание помощи, оказываются в более привилегированном положении, чем те, которые по тем или иным причинам не имеют такой поддержки. Соответственно, сфера правовой помощи также приобретает все черты квази-некоммерческого сектора, отличающегося высоким уровнем коррупции. Получение средств государства на оказание правовой помощи лишает общественные организации и частные юридические конторы необходимой независимости. Частные фирмы при получении государственных средств не делают различия между ними и деньгами, полученными от клиента. Хотя разница существует – в том числе, и в части порядка расходования средств. В любом случае, смешение источников финансирования несет с собой высокие риски и представляется противникам субсидирования правовой помощи государством весьма важным доводом против.

Наконец, раздавались доводы против программ бесплатной правовой помощи, заключавшиеся в том, что ее оказание способствует не инклюзии, а, наоборот, отчуждению и стигматизации получателей услуг. Одновременно упоминалась проблема ограничения доступа к помощи тех, кто не может заплатить за юридические услуги (стоимость которых автоматически возрастает при развитии системы бесплатной помощи), но при этом не вправе обратиться за бесплатной помощью, поскольку имеет доходы, превышающие минимальный показатель, при котором помощь предоставляется[253].

Экономическое обоснование, поддерживающее субсидируемые программы правовой помощи, также имеет довольно давнюю историю[254]. Оно делает отсылку к издержкам судебных ошибок. Было показано, что ошибка, в результате которой осужден невиновный, обхо-

[253] *Garoupa N., Stephen F.* Optimal law enforcement with legal aid // Economica. Vol.71. 2004. No. 283. P. 493-500.

[254] Впервые соответствующие экономические выкладки появились в исследованиях 30-40-х гг. прошлого века в США. Однако развернутая аргументация была представлена только в начале этого тысячелетия.

дится государству и обществу много дороже, чем обеспечение защиты тем, кто не может оплатить услуги адвоката. Однако этот довод работал в первую очередь в сфере уголовного права, применительно к гражданским делам идея бесплатной помощи все еще остается предметом дискуссий.

*2.3.1. Посредничество между юристами и клиентами*

Либерализация актуализировала вопрос специализации правовой помощи. Юридическое консультирование и представление интересов в суде уже давно отличается высоким уровнем спецификации – есть юристы, специализирующиеся на проблемах семейного права, есть те, кто оказывает помощь в трудовых конфликтах и т.д. Такая дифференциация рынка юридических услуг может рассматриваться как плюс или минус, но в рамках программ субсидируемой помощи важно обеспечить взаимодействие служб и специалистов, занимающихся различными проблемами, поскольку субсидируемая помощь может предоставляться в самых разнообразных случаях.

Однако обычный человек мало знаком с особенностями юридической профессии – поэтому если даже предоставить человеку средства, ему будет не так легко ими распорядиться. Соответственно, многие либеральные инициативы в сфере предоставления профессиональной помощи могли быть реализованы при условии указания точного адреса, по которому человек мог получить нужные услуги. Для решения этой проблемы во многих странах была выстроена система перенаправления запросов, когда службы помощи локальных сообществ стали выполнять функцию первичного анализа обращений за помощью и переадресации нуждающихся в специализированные структуры и организации, работающие с делами определенного типа. Именно так функционируют системы правовой помощи Англии и Уэльса, Австралии и США. Первичные службы принимают и обрабатывают запрос, квалифицируют его и направляют человека в соответствующую структуру.

В качестве примера можно привести программы правовой поддержки бездомных людей, которые реализуются в Англии с 2002 г. В этих программах активно используются приемы дистанционного правового консультирования, которое предваряет последующий кон-

такт с подходящей юридической службой и, собственно, помогает найти ее. Аналогично действуют и программы помощи другим категориям граждан. При этом Англия не идет путем создания специальных юридических служб для бездомных или инвалидов – в решение проблем особых категорий граждан вовлекаются обычные юридические конторы, занимающиеся теми ситуациями, с которыми чаще всего встречаются эти граждане.

Получается, что бесплатная правовая помощь оказывается на двух уровнях: первичном и вторичном. Первичный уровень включает службы, которые помогают квалифицировать тип проблемы, имеющейся у клиента, и предоставляют информацию о том, кто может решить эту проблему. Вторичную помощь в виде профессиональных юридических услуг предоставляют собственно юридические фирмы, куда переадресовали клиента. Часто функции первичной помощи возлагаются на социальные службы. В США адвокатские конторы, осуществляющие программы правовой помощи, приглашают в штат не-юристов – социальных работников – или привлекают волонтеров, которые занимаются получением информации от клиента и первичной квалификацией его дела. После этого юристы принимают решение о том, какое юридическое вмешательство требуется в данном случае.

### *2.3.2. Дистанционные технологии в правовой помощи*

Либерализация проходит под знаком внедрения технологий e-government – управления посредством Интернета, соответственно, все программы субсидируемой помощи обладают разветвленными системами информационных ресурсов.

С 1994 г. активно развивается и поддерживается государствами система оказания юридической помощи в режиме *on-line*. Для этого разрабатываются сайты и программы удаленных юридических консультаций, проводимых для граждан по разным тематикам. Увеличивается количество образовательных программ для потребителей правовой помощи. Сейчас существует возможность не только получать традиционные советы и консультации в режиме электронной переписки, но и наблюдать за постановочными делами с целью более близкого знакомства с процедурами суда, а также участвовать в регу-

лярно проводимых Интернет-конференциях, во время которых граждане могут задавать самые разные вопросы сотрудникам судов и получать нужную им правовую информацию из первых рук.

Например, в Австралии комиссии по правовой помощи (*Legal Aid Commissions*), и особенно комиссия Квинсленда активно разрабатывали электронные средства коммуникации для оказания правовой помощи. Все комиссии создали свои Интернет-страницы, имевшие целью обеспечение доступа населения к правовой информации, при этом организовано информирование по таким темам как домашнее насилие, права потребителей, инциденты с велосипедистами и нарушения правил дорожного движения автомобилистами и возможные в этих случаях санкции. При судах магистратов были организованы пункты, которые предоставляли информацию о существующих юридических службах, помогали людям заполнять бланки заявлений и оказывали «скорую» юридическую помощь по вопросам семейного права. Кроме того, эти же пункты отслеживали ситуации, когда людям, которым предъявлялось обвинение, требовался адвокат, и сообщали, как получить доступ к адвокату.

Оценка истории развития информационных юридических служб и консультирования в режиме *on-line* показала, что появление таких служб интенсифицировало процесс обращения граждан к юристам, а также существенно улучшило навыки специалистов в дистанционном консультировании. Однако сами клиенты не развили свою способность к сбору правовой информации и умению пользоваться ею в своих интересах до необходимого уровня. При этом исследования эффективности дистанционного консультирования показали, что при некоторых обстоятельствах клиенты считают такую услугу более безопасной и действенной по сравнению с традиционным очным консультированием. Например, дистанционное консультирование видится им предпочтительным в ситуации домашнего насилия; дискриминации на рабочем месте по признаку пола или этнической принадлежности. В то же время было отмечено, что достоинства дистанционного консультирования признаются, когда люди не довольны результатами личной встречи со специалистом. Изучение претензий австралийцев к очному взаимодействию с юристами показало, что в случае комплексных проблем граждане не ограничиваются потребно-

стью в информации и в совете со стороны юриста, но часто требуют эмоциональной поддержки и социально-психологической помощи. Соответственно, получается, что дистанционная форма помощи оказалась адресована проблемам, которые не требуют особенных усилий со стороны специалистов.

Частные юридические фирмы на волне развития дистанционных форм предоставления услуг также освоили соответствующие приемы, причем как в рекламных целях, так и с целью создания нового источника дохода (например, они стали разрабатывать и продавать пособия для лиц, нуждающихся в юридической информации). Одна из наиболее крупных частных организаций – *Law for you* – активно взаимодействовала с центрами образования локальных сообществ и разработала несколько программ повышения уровня правовых знаний граждан.

*2.3.3. Самопомощь как новая форма правовой помощи*

Либерализация направлена на усиление активности того, кто обращается за правовой помощью, и актуализирует значение самопомощи. Под *самопомощью* подразумевается такой тип юридической помощи, который частично или полностью вовлекает получателя помощи в процесс ее производства, и который основным ответственным за качество и эффективность оказываемой помощи делает именно потребителя услуги. На этом принципе основаны различные технологии обучения навыкам поиска информации о правах и путях их обеспечения, представления своих интересов в судах, написания официальных писем, заявлений и жалоб.

Обычно самопомощь встроена в ту или иную традиционную форму оказания правовых услуг, связанных с консультированием, оптимизацией переговорного процесса и представлением интересов в суде. Юрист может составить все необходимые документы (например, написать заявление в суд), а клиент уже сам регулирует движение этих документов. Такое сочетание традиционной консультации и самопомощи – одно из самых распространенных.

Еще одним способом организации самопомощи является получение от юриста указаний, где искать информацию, какими ресурсами пользоваться, и последующая самостоятельная реализация полу-

ченных советов, в том числе в рамках судебной процедуры (так называемая помощь *pro se*). Клиенту не возбраняется по ходу защиты своих прав и интересов вновь обращаться к юристу как за контролем правильности сделанных шагов, так и за дополнительной информацией. Подготовка клиента к самостоятельному представлению своих интересов в суде включает информирование о процедурах судебного разбирательства и консультации по выработке тактики и стратегии поведения в суде. Такие программы активно развиваются в ряде штатов США – исследования показывают, что все чаще те, кто пострадал от семейного насилия, или надеется решить другие семейные проблемы, сами представляют свои интересы в суде. Исследования доказали и тот факт, что самостоятельное представление интересов в суде содействует формированию у человека более реалистичной и комплексной оценки своей ситуации, а также успешному разрешению проблем.

Некоторые государства активно и систематически развивают практику самопомощи. К их числу относится и Австралия. В этой стране существенным препятствием для развития такой практики стало изначальное отделение служб самопомощи от традиционных форм предоставления правовой помощи. Граждане, которые не могли получить бесплатную юридическую помощь и были вынуждены прилагать значительные усилия для решения своей проблемы, не могли не сравнивать свое положение с ситуацией тех, кто бесплатную помощь получал.

Соответственно, порядок организации самопомощи должен был быть соотносим с регулярной правовой помощью. Например, самопомощь может рассматриваться как этап, предшествующий получению прямой помощи от юриста, и тогда юридические фирмы в том или ином варианте оказывают услуги по поддержке самопомощи. Программы самопомощи могут рекомендовать клиентам обращение за прямой помощью в случае распознавания сложного случая, а также содержать развернутые рекомендации относительно того, как искать эту помощь.

Миссия программ самопомощи состоит не столько в наделении пользователей сверхъестественными способностями в области отстаивания своих прав, сколько в улучшении доступа граждан к дру-

гим службам за счет формирования у них знаний, позволяющих им выявлять ситуации нарушения прав и путей их восстановления, а также находить прямую юридическую помощь. Чрезмерный акцент на самопомощи в ущерб традиционным услугам чаще всего приводит к тому, что человек чувствует себя скорее брошенным на произвол судьбы, чем наделенным достаточными ресурсами в борьбе за свои права.

Программы самопомощи существуют почти во всех развитых странах в том или ином объеме, поскольку они позволяют оптимизировать взаимодействие потребителей правовой помощи с юристами.

*2.3.4. Менеджмент правовой помощи*

В современном мире предоставление правовой помощи характеризуется гораздо более сложной организацией, чем в период государств благосостояния. Предоставление бесплатной помощи переплетается с программами самопомощи. Кроме того, поскольку государство находит способы поддерживать разные организации, оказывающие юридические услуги, нуждающийся имеет право выбрать подходящую ему службу. Также государство и муниципальные образования развивают систему центров, которые помогают людям осознать проблемы, требующие участия юриста, и получить информацию о возможных путях поиска юридической помощи. Обычно такие центры выполняют функцию посредника между человеком и самыми разными службами. Самопомощь, разделение правовой помощи на первичную и вторичную, а также конкуренция служб, оказывающих правовую помощь, образуют систему, которая требует специального управления. Поэтому в большинстве развитых стран действует специальное ведомство, которое и занимается администрированием правовой помощи. В одних местах эта система централизована, например, в Англии и Уэльсе, в других – децентрализована, как например, в Германии. Степень централизации управления правовой помощью обусловлена общим подходом к распределению социальной помощи: в одних странах помощь предоставляется на единых для всех регионов основаниях, в других – варьируется в зависимости от ситуации в том или ином регионе

**Таблица 3. Институциональный дизайн моделей оказания юридической помощи**

| Критерии | Либертарианская | | Либеральная | | Социалистическая | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Абсолютная | Утилитарная | Универсальная | Процедурная | Умеренная | Радикальная |
| Программы привлечения юридических отделов ведомств и министерств к оказанию бесплатной помощи | | | | + | + | |
| Равное участие государственных, общественных и частных юридических структур в получении средств государства на оказание помощи | | | + | + | | |
| Распространение программ самопомощи среди граждан | | + | + | + | | |
| Децентрализация управления системой бесплатной правовой помощи | | | + | + | | |

## 2.4. Финансовые механизмы участия государства в обеспечении правовой помощи

Государство, которое балансирует между разными типами либеральных моделей, вынуждено вырабатывать и распространять сложные экономические схемы финансирования программ юридической помощи. При этом траты государства включают не только оплату юридических услуг, но и расходы на систему проверки обращений за помощью, на проведение различных мероприятий по активизации граждан к получению правовой помощи и участию в ее производстве. Как и сколько выделить средств на разные аспекты обеспечения правовой помощи? Ответ на этот вопрос заставляет искать критерии оценки эффективности правовой помощи с точки зрения соотношения вложенных средств и полученных результатов.

Несомненно, большинство государств в том или ином объеме сохраняют прямое финансирование помощи, т.е. выделяют средства на оплату труда юристов и юридических организаций, оказывающих помощь гражданам. Вместе с тем государства стремятся сократить свои расходы по этой статье за счет развития недирективных механизмов участия в субсидировании правовой помощи. К таким механизмам в первую очередь относятся:

- страхование расходов на юридическую помощь, на случай если у человека возникнет необходимость в помощи юриста;
- льготное налогообложение юридических контор, оказывающих бесплатную помощь, способствующее привлечению как можно большего числа частных фирм к участию в программах оказания помощи гражданам на льготных основаниях;
- квотирование случаев для оказания бесплатной помощи, означающее, что адвокатам в качестве общественной нагрузки предписывается ведение некоторого ограниченного количества дел на бесплатной основе, причем в отдельных случаях судья может принимать решение о том, кому должна быть оказана такая помощь (подобная практика существует, например, в США);

- гибкая система распределения расходов между гражданином и государством в случае, когда гражданин не может оплатить юридические услуги целиком, но и не настолько беден, чтобы получить эти услуги полностью за счет государства или благотворительных организаций.

Выделение средств на обеспечение граждан помощью юриста оказывается тесно связано с данными механизмами. Государство решает, сколько средств на правовую помощь оно будет расходовать, и какие именно механизмы финансирования помощи использовать. В таблице 4 представлено соотношение различных механизмов участия государства в финансировании правовой помощи и моделей ее оказания.

### *2.4.1. Страхование расходов на юридическую помощь: альтернатива или дополнение субсидируемой правовой помощи?*

Одним из широко распространяющихся механизмов финансирования юридической помощи становится страхование затрат на юридические услуги[255]. Такое страхование раньше всего распространилось в США (с 60-х годов), а сейчас оно появилось и в большинстве стран Европы.

По общему правилу, страхование возможно только до возникновения потребности в юридических услугах. Фактически, это означает, что страховой полис должен быть оплачен предварительно, однако некоторые случаи и некоторые типы расходов могут быть застрахованы уже в процессе ведения дела в суде (обычно это не относится к оплате труда адвоката, расходы на которого могут быть покрыты только на основании предварительно купленного полиса). В разных странах могут быть приняты различные подходы к страхованию. Например, в Великобритании существует целый ряд возможностей покупки полисов уже после того, как становится понятной неизбежность судебного разбирательства, а в Германии таких возможностей почти нет. Однако в целом рынок страхования расходов на услуги юриста наилучшим образом развит в Германии. Так, в этой стране весьма широк круг

[255] Впервые возможность такого страхования появилась в 1905 г. во Франции, однако до середины XX в. оно использовалось с основном автовладельцами и субъектами коммерческого права.

случаев, относительно которых человек может застраховать свои траты на юридическую помощь. Кроме того, страховой полис обычно не ограничивает человека в получении средств, необходимых для оплаты представления интересов в суде, то есть застрахованное лицо получает всю сумму, потраченную в ходе судебного разбирательства.

Государство может участвовать в страховании расходов на юриста, устанавливая обязательное государственное страхование и/или стимулируя частное страхование. В одних странах, например – в Швеции – такое страхование входит в государственную программу общего социального страхования. То есть, государство делает все для того, чтобы граждане были застрахованы, например, отчисляет часть налогов, которые платят граждане, на страхование возможных затрат на юриста. В других странах (их большинство) страхование расходов на юридическую помощь представляет собой частное дело гражданина, хотя государством реализуются программы популяризации данного вида страхования. Такая практика, например, существует в Германии, Франции, Швейцарии, Бельгии, Чехии, Словакии, Польше и т.д. В начале 80-х годов XX века была создана международная ассоциация страховых компаний, которая вырабатывает правила их работы и осуществляет функцию внутреннего мониторинга деятельности компаний в тех странах, где страхование юридических рисков производится только на добровольных началах.

Обязательность или добровольность страхования расходов на юридические услуги – предмет дискуссии как среди юристов, так и среди политиков. Позиции спорящих отличаются в зависимости от того, как они отвечают на вопрос о том, является ли помощь юриста столь же важной, как медицинская помощь или обязательная часть пенсии. Эта дискуссия сама по себе предполагает связь между страхованием социальных рисков и субсидируемой социальной помощью, включая риски и помощь юридического характера. Кроме того, интенсивное развитие страхования расходов на юридическую помощь актуализировало вопрос о том, становится ли страхование альтернативой, которая в будущем могла бы заменить расходы государства на оказание помощи, или же страхование будет одной из многих составляющих системы оказания правовой помощи, и поэтому подлежит встраиванию в эту систему.

На настоящее время введение системы страхования и ее развитие весьма тесно связано с развитием системы бесплатной помощи[256]. Во-первых, развитие индустрии страховых полисов потребовало подсчета разнообразных расходов, связанных с представлением интересов в рамках юридических процедур. Стало понятным, что расходы не ограничиваются оплатой услуг адвоката. Следовательно, страховой полис должен покрывать не только выплаты юристу, но и различные расходы, связанные с экспертизами, и т.д.

Во-вторых, типы страховых случаев должны соотноситься с кругом проблем, по которым гражданин может получить бесплатную правовую помощь. В одних странах, например, в Германии, человек может сразу застраховаться на всевозможные случаи получения юридической помощи. В других – страховка покрывает только разбирательства, связанные с определенным кругом проблем, но гражданин может приобретать за дополнительную плату страховку на другие случаи или даже еще один полис. В Великобритании, например, существует два типа страхования расходов на юриста: личное и для автомобилистов. При этом полис покрывает расходы на юриста в установленном случае: в случае конфликта с работодателем, отстаивания потребительских прав, или гражданского иска. Если человек считает нужным страховать себя на случай не одной проблемы, то он приобретает не один полис, а несколько. Правовая помощь в этих странах оказывается соответствующим образом: в Германии человек получает весь комплекс услуг, тогда как в Великобритании на льготных условиях предоставляется лишь определенная часть помощи.

В-третьих, как и система субсидируемой юридической помощи, страхование расходов может основываться на определении требуемого объема юридической помощи или на подсчете возможных затрат. Например, в Германии при страховании учитывается возможный перечень видов юридических услуг, тогда как в Великобритании – сумма затрат, которые человек хотел бы компенсировать в случае участия в юридических процедурах. Аналогичным образом, определение размера субсидируемой государством юридической помощи может осно-

[256] *Kilian M.* Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience // Journal of law and society. Vol. 30. 2003. No.1. P. 31-48.

ваться либо на расчете денежных средств, требуемых для адекватного представления интересов индивида, либо на выявлении объема юридических услуг, необходимых для успешного разрешения проблемы.

В 80-90-е годы XX века страхование расходов на юриста стало весьма популярной мерой обеспечения доступа к правосудию. Механизм страхования рассматривался как средство достижения баланса между требованием ограничения расходов государства и реализацией права на юридическую помощь. Однако опыт применения программ страхования показал, что граждане, чей доход недостаточно мал для получения бесплатной помощи, но недостаточно велик для оплаты услуг юриста по коммерческим расценкам, не приобретают нужного объема юридических услуг даже при наличии страховых полисов. Такая ситуация складывается в тех странах, в которых гражданину предлагают не тратить много средств на страхование, в следствие чего страховка покрывает расходы на весьма небольшой объем юридических услуг. Например, в декабре 1997 г. шведское правительство в качестве замены все сокращающемуся государственному финансированию юридической помощи ввело систему страхования расходов на юридическую помощь (*Legal expense insurance*). Страхование юридических расходов было частью общей страховки домохозяйства или индивида. 97% шведов в возрасте от 20 до 64 лет имеют страховой полис, однако наличие полиса не всегда означает обеспечение полноценного доступа к необходимым юридическим услугам. Так, молодые люди в возрасте младше 24 лет нуждаются в помощи, превосходящей по объему ту, которую получают по полисам.Такая же ситуация сложилась в Дании в конце 90-х годов.

Сопоставление опыта стран англосаксонской правовой системы и стран, относящихся к континентальной системе права, показало, что у последних механизм страхования работает намного лучше. Возможно, это связано с тем, что в системах континентального права расходы на юридические процедуры и консультации более предсказуемы.

Большинство современных исследователей и практиков приходит к выводу, что система страхования расходов на юриста была бы более эффективной, если бы полис покрывал большее количество потребностей в юридической помощи. Также для определения разме-

ров страховых выплат предлагается опираться не на прогнозируемый размер расходов на юридические услуги, а на объем юридической помощи (число часов, потраченных юристом), являющийся более гибким и удобным показателем. Однако пока в большинстве стран система страхования учитывает лимит расходов на юридические услуги, что оказывается не всегда удобно в случае ведения трудных дел.

Еще одним фактором успешного развития системы страхования затрат на юридические услуги становится соотнесение стоимости страховки с размерами дохода страхуемого. Исследователи полагают, что успешное развитие страхования в Германии обусловлено именно тем, что стоимость полиса поставлена в зависимость от дохода страхуемого. Таким образом Германия применила к системе страхования те же подходы, что и к предоставлению бесплатной правовой помощи. С одной стороны, нуждающийся получает необходимый объем помощи. С другой стороны, страхование одного и того же объема услуг может стоить по-разному – в зависимости от размера дохода застрахованного лица. Существует гибкая шкала, которая позволяет определить стоимость полиса в зависимости от дохода. Эта шкала выражает соотношение между вкладами государства и самого человека в оплату получаемой юридической помощи. В то же время большинство европейских стран выступает против смешения государственных вложений в предоставление юридической помощи и выплат по полисам страхования. Например, во Франции тот, кто имеет право на средства государства, частично покрывающие юридические расходы, должен доплатить оставшуюся стоимость юридических услуг самостоятельно, а не использовать полис страхования.

Очевидно также, что страхование является эффективным средством обеспечения доступа к правовой помощи, если существуют механизмы, которые стимулируют граждан приобретать страховые полисы. Поэтому роль государства в распространении страхования затрат на правовую помощь трудно переоценить – ведь и круг страховых случаев, и условия страхования, и мотивация участвовать в страховании во многом зависят от политики государства.

Современная политика государства предполагает использование разных схем предоставления гражданам финансовых возможностей для получения правовой помощи. Однако эти схемы должны быть

скоординированы между собой. Поэтому все чаще страхование оказывается связано с прямым государственным субсидированием правовой помощи[257].

*2.4.2. Смешанное финансирование правовой помощи*

Гибкая система распределения расходов между обращающимся за помощью и государством – еще один механизм, который позволяет сохранить участие государства в расходах на юридическую помощь даже в условиях либерализации. Многие страны, прежде имевшие социалистическую систему социальных служб и юридической помощи (например, Германия и Швеция) перешли к субсидированию юридической помощи на основе соотнесения доли участия государства с доходами обращающегося за помощью. Схемы распределения финансового бремени вырабатываются в соответствии с постоянной реиндексацией среднего уровня дохода по стране или ее региону. Принцип частичного покрытия расходов граждан на правовую помощь со стороны государства действует во Франции, Австрии и Бельгии.

Оценка такого «смешанного» подхода к финансированию правовой помощи убеждает в том, что этот механизм является действенным при условии развития различных форм правовой самопомощи. Кроме того, механизм гибкого определения объема финансовой поддержки, оказываемой государством, сопряжен с рядом рисков. Во-первых, усложняется процедура оценки нуждаемости в помощи – поскольку важно собрать сведения о всех видах дохода. Во-вторых, трудно контролировать число нуждающихся и прогнозировать объемы оказания бесплатной помощи, поскольку количество потенциальных претендентов на получение помощи, пусть даже и не полностью бесплатной, возрастает. В-третьих, управление такой системой помощи предполагает децентрализацию и передачу значительных полномочий на уровень регионов – поскольку показатели доходов и расчет доли помощи существенно зависит от экономических стандартов ре-

[257] Доступ к правосудию. Проблемы юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Будапешт, 2003. Часть 7. Примеры рабочих документов в области юридической помощи // http://www.pili.org/ru/content/view/20/36/

гиона, а не страны в целом. И, тем не менее, в современном мире гибкое финансирование субсидируемой помощи приобретает все большее значение.

Примером смешанного финансирования можно считать также предоставление льготных ссуд на получение помощи юристов в ряде штатов США. По сути, вне зависимости от возможного исхода дела, если индивид признан недостаточно обеспеченным, штат предоставляет ему беспроцентную ссуду на оплату правовой помощи. И хотя только в трех штатах – Флориде, Небраске и Род-Айленде – программа ссуд спонсируется властями штата, специалисты рассматривают программу льготного кредитования как перспективный способ обеспечить доступ к правовой помощи.

Итак, финансовое участие государства в развитии правовой помощи становится все более разнообразным и все менее директивным. Государство берет на себя контроль за потоками частных средств и все меньше напрямую финансирует оказание правовой помощи.

**Таблица 4. Финансовые механизмы участия государства в обеспечении юридической помощи**

| Критерии | Либертарианская | | Либеральная | | Социалистическая | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Абсолютная | Утилитарная | Универсальная | Процедурная | Умеренная | Радикальная |
| Наличие системы страхования затрат на юридическую помощь (частное страхование) | + | + | + | + | | |
| Наличие системы страхования затрат на юридическую помощь (государственное страхование) | | | | + | + | |
| Программы льготного налогообложения служб, оказывающих помощь | | | | + | | |
| Гибкая система предоставления помощи (частично бесплатная помощь) | | | + | + | + | |

# РАЗДЕЛ II.

# СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ В РОССИИ

*Шепелева О.С.*

# СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ В РОССИИ: ОПЫТ РАЗВИТИЯ

До середины 2000-х годов эффективных схем субсидируемой юридической помощи по не уголовным делам в России фактически не было. Программы правовой помощи стали создаваться усилиями федеральных и региональных органов власти, а также юридического сообщества только в последнее время.

В России до сих пор не выработана единая государственная политика в сфере субсидируемой юридической помощи: существует несколько программ, каждая из которых по-своему определяет основания для получения юридической помощи и объем предоставляемых услуг. Их финансирование и управление ими также не скоординированы. В частности, принята экспериментальная программа по созданию государственных юридических бюро, оплачиваемая за счет средств федерального бюджета. Сейчас этот эксперимент проводится в десяти субъектах РФ, и возможно, будет распространен на всю страну[258].

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон «Об адвокатуре»), предполагает существование на уровне субъектов

[258] О возможности такого расширения сообщил Д. Медведев в выступлении на VII Всероссийском съезде судей 2 декабря 2008 г. // http://www.kremlin.ru/appears/2008/12/02/1631_type63374type63376_210020.shtml

РФ программ юридической помощи, в рамках которых услуги малоимущим предоставляют не специально созданные юридические бюро, а адвокаты. Однако из-за того, что данный Закон недостаточно четко определяет обязанности региональных властей по организации и поддержанию таких программ, они существуют далеко не везде. Во-первых, до сих пор не во всех субъектах Федерации приняты нормативные акты о бесплатной юридической помощи, а во-вторых, даже там, где указанные документы приняты, в большинстве случаев они практически не действуют, поскольку либо не предусмотрен механизм их реализации, либо в бюджетах субъектов нет средств на их исполнение[259].

Тем не менее, в некоторых субъектах усилиями их органов власти и адвокатского сообщества созданы реально работающие программы юридической помощи по не уголовным делам. Эти программы финансируются из региональных бюджетов и реализуются адвокатами. На настоящий момент наиболее динамично развивается система оказания юридической помощи в Самарской области и в Санкт-Петербурге.

В связи с озвученными планами по созданию системы оказания юридической помощи по не уголовным делам в масштабах всей страны[260] опыт создания и развития всех вышеуказанных программ должен стать предметом изучения и анализа. В процессе становления этих программ был выработан ряд эффективных подходов к определению круга получателей помощи, координированию усилий юристов, оказывающих услуги нуждающимся, использованию современных информационных технологий и пр. Представляется, что эти наработки могут оказаться полезны при создании всероссийской системы юридической помощи. Планы по дальнейшему развитию системы юридической помощи должны строится с учетом пробелов и недос-

[259] Решение Коллегии Министерства юстиции Российской Федерации от 23 мая 2007 года «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», утверждено Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 129.
[260] Там же.

татков существующих программ, поскольку следует избегать повторения ошибок и принятия неэффективных управленческих решений.

В данном обзоре проанализирован опыт различных программ юридической помощи, существующих в России. В частности, представлен контекст развития этих программ, рассмотрен круг получателей юридических услуг, на которых ориентированы программы, исследованы вопросы, связанные с объемом и видами оказываемой помощи, организацией и финансированием соответствующих программ.

## 1. Спрос на юридические услуги и информацию в России: какую нишу должна занять субсидируемая юридическая помощь

Для того чтобы оценить эффективность существующих программ юридической помощи и определить направления и возможные способы их развития, требуется соотнести работу и результаты программ с потребностями населения в юридической помощи и ее доступностью.

К сожалению, до настоящего времени ни государственные, ни общественные структуры не проводили детальной оценки потребностей разных групп населения в помощи юриста. Без результатов такого исследования можно лишь строить предположения об этих потребностях, учитывая факторы, которые обуславливают спрос на юридические знания и услуги. В частности, нельзя не учесть, что в течение последних пятнадцати лет правовая система России бурно развивалась: увеличивалось число сфер, подпадающих под правовое регулирование, расширялись возможности для судебной защиты различных прав и интересов. Таким образом, возросло число ситуаций, в которых человек может столкнуться с действием правовых механизмов. Эти факторы способствуют увеличению запроса на правовые знания и услуги.

При том, что в последние годы прилагались усилия, направленные на повышение прозрачности и упорядочивание работы государственных органов, процедуры принятия решений последними до сих пор не в полной мере понятны простым гражданам. К тому же порядок работы государственных структур и нормативное регулирование

статуса личности довольно часто меняются. В силу этого граждане, желающие реализовать свои права, могут иметь потребность в правовой информации и помощи юриста. Однако это не означает, что потребности такого рода хорошо осознаются всеми слоями населения. Вопрос об актуализированности потребностей в правовой информации в сознании жителей России серьезно не изучался. Тем не менее, адвокаты и юристы общественных организаций свидетельствуют, что люди нередко обращаются к ним за помощью на тех стадиях развития правового конфликта, когда возможности для защиты прав уже упущены. Это говорит о том, что далеко не все граждане информированы о внесудебных механизмах защиты прав, о порядке судопроизводства, процессуальных сроках и иных вопросах.

Вопрос о доступности юридической информации и помощи также мало изучен. Известно, что в последние годы активно создавались сайты государственных органов и другие веб-ресурсы, на которых размещались сведения о работе различных государственных структур и правовых институций, а также нормативные акты и иная правовая информация. Также были организованы библиотечные центры правовой информации, а в средствах массовой информации появились программы и публикации, посвященные правовым вопросам. Тем не менее, степень доступности этих источников для разных групп населения, их удобства и практической полезности не ясна.

Не менее сложно оценить возможность разных групп граждан оплатить услуги юриста. Сложившийся порядок работы рынка юридических услуг не предполагает стандартизации работы юриста, а следовательно – возможности достаточно точно предсказывать стоимость юридических услуг по делу того или иного типа. Сейчас региональные адвокатские палаты принимают прейскуранты, в которых устанавливаются примерные ставки оплаты за определенные услуги. Однако такие прейскуранты дают лишь очень приблизительное представление о стоимости услуг, поскольку адвокаты вправе определять размер оплаты своей работы на основе индивидуального соглашения с клиентами. На практике это означает, что адвокаты могут запрашивать (и запрашивают) с клиентов гонорары меньше тех, что предусмотрены прейскурантами. Но гонорары могут быть и существенно выше рекомендуемых. По некоторым оценкам, на настоящий момент

стоимость одного часа работы адвоката в столице эквивалентна 200 долларам США[261]. В регионах расценки существенно ниже. По данным Министерства юстиции РФ «самый недорогой вид помощи – устная консультация – оценивается, как правило, в несколько сотен рублей, представительство же в суде первой инстанции – в среднем не менее десяти тысяч рублей»[262].

Говоря о доступе малообеспеченных слоев населения к правосудию, нельзя не отметить, что в России отсутствуют экономические механизмы, стимулирующие оказание адвокатами и коммерческими фирмами бесплатных юридических услуг этим категориям граждан. В частности, Постановлением от 23 января 2007 г. № 1-П Конституционный суд РФ[263] фактически запретил включать в текст договоров об оказании юридических услуг условия о так называемом гонораре успеха – вознаграждении, выплачиваемом в случае принятия положительного для клиента решения суда. Это ограничивает возможности граждан прибегать к помощи юристов в тех ситуациях, когда они не способны оплатить помощь иначе как в случае положительного решения по их делу.

Уровень доходов и структуре расходов населения, от которых зависит возможность оплачивать услуги юристов, тоже можно определить лишь приблизительно, в частности, потому, что до сих пор часть этих доходов и расходов не учитывается и не регистрируется налоговыми и другими органами. Тем не менее, по официальным данным на 2007 год, 13% населения имели доход ниже 3879 рублей в месяц, а

---

[261] См.: *Плешанова О.* Адвокатам окажут юридическую услугу//Газета «Коммерсантъ» от 25 сентября 2008 года. № 173(3990).

[262] Решение Коллегии Министерства юстиции Российской Федерации от 23 мая 2007 года «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», утверждено Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 129.

[263] Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью "Агентство корпоративной безопасности" и гражданина В.В. Макеева».

еще 28% – доход в размере 4000-8000 рублей в месяц[264]. Сопоставляя эти цифры с имеющимися данными о стоимости юридических услуг, все-таки можно предполагать, что доля населения, которая не располагает возможностями оплатить услуги юриста, может оказаться значительной. При этом современные схемы государственного и частного страхования и система кредитования не предусматривают специальных программ, призванных дать гражданам ресурсы на оплату юридической помощи. Возможно, некоторые работодатели включают правовое консультирование в социальный пакет, предоставляемый работникам, однако сведений о широком распространении данной практики не имеется.

Таким образом, бесплатная юридическая помощь со стороны государства или со стороны благотворительных и некоммерческих структур может оказаться единственным способом гарантировать доступ к правосудию довольно большому числу наших соотечественников.

В современной России существует целый ряд структур, которые предоставляют юридическую помощь безвозмездно. Сотрудники различных государственных и муниципальных органов консультируют граждан, а в некоторых случаях для оказания таких консультаций создаются специальные отделы или приемные[265]. Как правило, консультации даются по вопросам, находящимся в сфере ведения конкретного органа. Юридические приемные для населения имеют также крупные политические партии. Правовую помощь можно получить в разного рода общественных организациях. Кроме того, ряд юридических ВУЗов имеют юридические клиники, где граждане могут получить помощь от студентов и преподавателей.

Судить, какими ресурсами располагают эти структуры и в какой степени они способны удовлетворить потребности населения в юридических услугах, достаточно сложно. Во-первых, точно неизвестно,

[264] См. официальный сайт Федеральной службы государственной статистики http://www.gks.ru/

[265] Например, в государственном учреждении Санкт-Петербурга «Городской центр по начислению и выплате пенсий и пособий» специальная группа сотрудников отвечает за предоставление социально-правовой информации и консультационной помощи жителям города.

сколько существует таких государственных, партийных и общественных приемных и как они распределены по территории страны, хотя имеющаяся информация позволяет полагать, что такие структуры функционируют не повсеместно и в основном сконцентрированы в региональных центрах и других крупных городах. Во-вторых, не ясно, какому количеству граждан они способны оказать помощь, в каком объеме и по какому типу дел. На основе разрозненных сведений можно констатировать, что обычно подобные структуры дают ответы на вопросы граждан по правовой тематике и иногда помогают составить нужные документы. Причем, если говорить о государственных органах, то чаще всего консультирование является дополнительной нагрузкой к их основной деятельности. Ресурсов на подробный анализ проблемы обратившегося к ним гражданина, а также на представительство его интересов в суде или других государственных органах, эти структуры обычно не имеют и, следовательно, достаточно редко предоставляют такие услуги.

Исходя из сказанного, можно предполагать, что существующие возможности для получения юридической помощи бесплатно достаточно ограничены и, по всей видимости, не могут удовлетворить в полной мере потребности населения. В этих условиях значимость программ субсидируемой юридической помощи как гарантии доступа к правосудию и повышению эффективности правового регулирования возрастает. Тем не менее, уделяя внимание дальнейшему совершенствованию таких программ, нельзя забывать о возможностях снижения потребностей в юридической помощи посредством упрощения правовых и административных процедур, а также о расширении круга источников юридической информации и поддержки.

## 2. Право на получение субсидируемой юридической помощи

### 2.1. Лица, имеющие право на доступ к помощи: имущественный тест и тест на принадлежность к защищаемой группе

Учитывая то обстоятельство, что для довольно большого числа жителей нашей страны программы субсидируемой юридической по-

мощи могут быть единственной возможностью получить доступ к правовой поддержке, вопрос о том, на кого ориентированы эти программы, становится особенно актуальным.

Рамочные положения, касающиеся права граждан на получение юридических услуг бесплатно, содержатся в статье 26 Закона «Об адвокатуре». Эта статья предусматривает применение сразу двух оснований – имущественного статуса и принадлежности к определенной группе – для предоставления юридической помощи.

Статья 26 устанавливает, что бесплатную помощь могут получить несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений, вне зависимости от имущественного положения или иных условий. Взрослым помощь может быть предоставлена, только если у них есть гражданство России. Граждане иных государств и лица без гражданства, даже если они легально проживают на территории страны, не могут претендовать на бесплатную юридическую помощь. Сомнение вызывает допустимость исключения неграждан из числа получателей помощи. С одной стороны, принцип равенства прав и обязанностей граждан и не граждан может в отдельных случаях ограничиваться на основании закона. С другой стороны, сейчас не граждане России, легально находящиеся на ее территории, имеют доступ к бесплатному образованию и медицинской помощи, и неясно, почему этот режим не распространяется на правовую поддержку. Кроме того, принцип равенства перед законом и судом, для реализации которого и предоставляется право на бесплатную помощь, ограничению не подлежит.

Другим условием для получения юридических услуг является имущественный статус индивида. Претендовать на бесплатную юридическую помощь может только малоимущий гражданин: его доход или доход, приходящийся на каждого члена его семьи, должен быть ниже прожиточного минимума. Статья 26 Закона разделяет всех малоимущих на несколько групп – обычные малоимущие, малоимущие ветераны ВОВ, малоимущие пенсионеры, малоимущие граждане, пострадавшие от политических репрессий, – члены каждой из которых могут получить помощь лишь по определенному кругу дел. Тем не менее, доход в размере прожиточного минимума или ниже его становится основным условием получения юридической помощи.

Прожиточный минимум – показатель, отражающий стоимость минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности человека (юридические услуги не входят в указанный набор)[266]. Этот показатель определяет черту, за которой наступает абсолютная бедность, т.е. невозможность удовлетворять элементарные потребности. Лица, живущие на уровне абсолютной бедности, со всей очевидностью, существенно ограничены в возможности самостоятельно оплатить юридические услуги. По этой причине малоимущие и были выделены в группу получателей бесплатной юридической и иной социальной помощи, предоставляемой государством.

Заметим, что использование такого показателя как прожиточный минимум для оценки возможностей человека самостоятельно обеспечить доступ к юридическим услугам, вызывает некоторые сомнения. Ведь наличие у человека возможности удовлетворить базовые потребности в питании и одежде вовсе не означает, что у него есть ресурсы на оплату услуг юриста. С этой точки зрения, жесткая привязка права на получение бесплатной юридической помощи к доходу ниже прожиточного минимума может на практике ограничивать доступ к правосудию довольно значительному числу жителей страны.

По этой причине некоторые из программ юридической помощи, существующих в нашей стране, частично или полностью отказались от ссылки на уровень доходов ниже прожиточного минимума как главное основание для получения права на помощь. Например, в Санкт-Петербурге помощь предоставляется гражданам, имеющим доход равный или ниже двукратного размера прожиточного минимума. При этом, вне зависимости от размера доходов помощь предоставляется выпускниками детских домов и домов-интернатов в возрас-

[266] См. Федеральный Закон от 24 октября 1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», Федеральный закон Российской Федерации от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», а также Постановление Правительства РФ от 17 февраля 1999 № 192 «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации».

те до 23 лет, инвалидам и ветеранам ВОВ[267]. В Самарской области получателем юридической помощи могут стать граждане с доходом ниже прожиточного минимума, а также вне зависимости от доходов – неработающие пенсионеры, ветераны войны и труда, инвалиды первой и второй группы[268].

Федеральная экспериментальная программа создания государственных юридических бюро также предполагает возможность оказания помощи определенным категориям граждан без рассмотрения вопроса об их доходе. Постановление Правительства РФ «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»[269] предлагало оказывать помощь малоимущим, а также ветеранам и инвалидам первой и второй групп независимо от уровня их доходов. В 2007 году право получать юридическую помощь вне зависимости от имущественного положения было предоставлено также пенсионерам по старости[270].

Можно отметить, что расширение круга получателей помощи происходило преимущественно за счет отмены условия о доходе ниже прожиточного минимума в отношении групп, которые традиционно считаются нуждающимися в социальной поддержке: ветераны, инвалиды и пр. Для всех прочих граждан критерий прожиточного минимума сохранялся. Исключением является программа юридической

[267] Закон Санкт-Петербурга от 24 января 2008 г. № 710-2 «О предоставлении бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге».

[268] Порядок оказания бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан, проживающих на территории Самарской области, утвержден Постановлением Правительства Самарской области от 29 апреля 2008 г. №115.

[269] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».

[270] Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2006 г. № 676 «О продлении на 2007 год срока проведения эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».

помощи в Санкт-Петербурге, где планку доходов получателей помощи подняли до двух прожиточных минимумов.

Расширение круга получателей помощи нередко мотивировалась тем, что жесткие ограничения, установленные в статье 26 Закона «Об адвокатуре», не позволяют должным образом помогать нуждающимся группам населения. Тем не менее, власти некоторых субъектов полагают, что они вправе отменить установленное в этой статье требование прожиточного минимума. Например, в Нижегородской области перечень уязвимых групп, которые могут быть получателями бесплатной юридической помощи, был недавно расширен по сравнению с тем, что дан в Законе «Об адвокатуре»: в него были добавлены члены семей, имеющих трех и более детей, лица, награжденные знаком «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР», одинокие матери с детьми до 14 лет (детьми-инвалидами – до 18 лет), лица, воспитывающие детей без матери, опекуны и попечители несовершеннолетних[271]. Однако положение о том, что все эти лица могут получать помощь только в том случае, если их доход ниже прожиточного минимума или равен ему, было сохранено. При этом нижегородские законодатели считают, что это ограничение не целесообразно, в связи с чем они выступили с инициативой внести в федеральный закон поправки «о снятии ограничительного статуса по доходам» как минимум для представителей уязвимых групп[272].

Таким образом, существующие программы субсидируемой юридической помощи подтверждают, что установленные статьей 26 Закона «Об адвокатуре» критерии, определяющие круг получателей помощи, не адекватны российским социально-экономическим реалиям.

### 2.2. Виды дел, по которым оказывается юридическая помощь

Рамочные требования, сформулированные в статье 26 Закона «Об адвокатуре», ставят категории дел, по которым может быть ока-

[271] Закон «О внесении изменений в Закон Нижегородской области "Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области бесплатно"» от 28 февраля 2008 года.
[272] *Макарова А.* Пригласите весь список // Российская газета-Приволжье. 18 ноября 2008 г. № 236 (4793).

зана помощь, в зависимость от принадлежности получателей услуг к той или иной группе. Наиболее широк спектр ситуаций, в которых помощь может быть оказана малоимущему пенсионеру. Эта категория граждан может претендовать на помощь по любому виду дел, кроме дел, связанных с предпринимательской деятельностью. Малоимущие репрессированные граждане могут получить юридическую помощь только по вопросам реабилитации. Прочие малоимущие могут получить помощь, если им требуется составить заявление о назначении пенсий и пособий, или если они выступают истцами по делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью.

Таким образом, если речь не идет о малоимущих пенсионерах, круг дел, по которым может быть оказана помощь, весьма узок и не предполагает юридической поддержки в отстаивании права на жилище, трудовых прав и иных значимых прав и интересов. Кроме того, при формулировании статьи 26 Закона «Об адвокатуре» не была принята во внимание специфика юридических процедур. Например, дела о взыскании алиментов нередко подразумевают наличие бракоразводного процесса, в котором может идти речь о порядке общения родителей с ребенком, о разделе имущества, о праве на жилище и пр. В таких ситуациях оказывать юридическую помощь только по вопросу об алиментах, как это предлагается законом, оказывается затруднительно и просто не всегда возможно. Положение о том, что по делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью, помощь оказывается только истцам, предполагает, что гражданин сам, без поддержки юриста должен составить и подать исковое заявление, и только если оно было принято, получает право претендовать на юридическую помощь.

Излишнее ограничение спектра ситуаций, в которых помощь может быть оказана, стало одной из причин того, что в субъектах РФ, которые организовали финансирование программ юридической помощи малоимущим, даже небольшие выделенные средства

не были освоены[273]. В результате и эксперимент по созданию государственных юридических бюро, и наиболее активные региональные программы юридической помощи по не уголовным делам отошли от положений, сформулированных в статье 26 Закона «Об адвокатуре».

Так, государственные юридические бюро оказывают помощь по всем видам дел, не связанных с предпринимательской деятельностью. Аналогичный подход был принят в программе юридической помощи Самарской области, после признания в 2006 г. того факта, что увязывание типов дел, по которым оказывается помощь, с принадлежностью получателя к определенной группе слишком сильно сокращает круг лиц, получающих право рассчитывать на юридическую поддержку. В Санкт-Петербурге перечень дел, по которым оказывается помощь, был сужен в конце 2007 года в связи с тем, что нормативные акты, ранее регулировавшие оказание юридической помощи, были заменены на новый закон[274], частично воспроизводивший формулировки статьи 26 Закона «Об адвокатуре». В результате, инвалидам, ветеранам ВОВ и выпускникам детских домов (т.е., тем группам, которые были включены в круг получателей помощи в дополнение к указанным в Закона «Об адвокатуре») могут быть оказаны юридические услуги по всем видам дел, не связанным с предпринимательской деятельностью, а вот к лицам с низким доходом применяется схема, разработанная в федеральном законодательстве: репрессированным помогают по делам о реабилитации, а всем остальным – при необходимости составления заявлений о назначении пенсий и пособий, при подаче иска о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью. Представители адвокатского сообщества Санкт-Петербурга сочли такое ограничение нецелесообразным. Итоги реализации петербургской программы юридической помощи за 2008 г. подтвердили корректность оценок адвокатского сообщества: круг получателей помощи, несмотря на двукратное уве-

[273] Отчет Совета Федеральной палаты адвокатов РФ за период с апреля 2005 г. по апрель 2006 г.

[274] Закон Санкт-Петербурга от 24 января 2008 г. № 710-2 «О предоставлении бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге».

личение имущественного порога, существенно сократился, в результате чего бюджетные средства, выделенные на юридическую поддержку малообеспеченных слоев населения, не были полностью истрачены.

Таким образом, на практике сильное ограничение категорий дел, по которым может быть оказана юридическая помощь, а также увязывание случаев, в которых помощь предоставляется, с принадлежностью гражданина к определенной группе, не учитывает правовые потребности малоимущих и исключает подавляющее их большинство из программ субсидируемых юридических услуг.

### 2.3. Обоснованность юридического вмешательства как основание для предоставления помощи

Важно отметить, что устанавливая ограничения на типы дел, по которым оказывается юридическая помощь, нормативные акты, регулирующие деятельность соответствующих программ, не используют критерии обоснованности правовой позиции лица, обращающегося за помощью (т.е. наличия у него защищаемого законом права или интереса), или значительности его дела. Получается, что любой гражданин, попадающий в категорию лиц, имеющих право претендовать на помощь, может настаивать на предоставлении ему развернутой консультации, помощи в подготовке иска и пр., даже если за его вопросом не стоит ничего, кроме сутяжничества. Юристы, оказывающие субсидируемую помощь, не имеют правовых оснований для отказа таким гражданам, что на практике может приводить к конфликтам с лицом, обращающимся за помощью, или к бессмысленной трате ресурсов программ юридической помощи. Озабоченность этой проблемой высказывали адвокаты, участвующие в программах субсидируемой помощи в Санкт-Петербурге и в Самарской области.

### 2.4. Процедуры проверки и удостоверения права на получение юридической помощи

Процедуры проверки права на получение бесплатных юридических услуг являются проблемным аспектом для всех существующих в России программ субсидируемой помощи.

Такие процедуры обычно не предполагают использование электронных документов и коммуникаций, а строятся на бумажном документообороте, который делает процесс получения и проверки всех нужных сведений достаточно длительным, и кроме того, предполагает хранение и обслуживание обширных архивов. Это порождает проблемы для тех, кто претендует на получение субсидируемой помощи, тех, кто принимает решения об оказании помощи или отказе в ней, для лиц, непосредственно оказывающих юридические услуги, а также некоторых других структур.

С наибольшими трудностями сталкивается потенциальный получатель помощи, обязанный представить значительное число документов, получение которых может потребовать обращения в различные органы. Например, в Красноярском крае для получения помощи гражданин должен представить письменное заявление об оказании юридической помощи бесплатно, документ, удостоверяющий личность, документы о составе семьи, а также о своих собственных доходах и доходах всех членов его семьи за последние 6 месяцев[275]. В Санкт-Петербурге гражданин, желающий получить помощь, должен получить направление от органов социальной защиты. Для получения направления от гражданина, не относящегося к «списку льготников»[276], требуется удостоверение личности, документы, содержащие сведения о месте жительства, составе семьи, степенях родства или свойства членов семьи, их совместном проживании и ведении совместного хозяйства и справки, подтверждающие доходы всех членов семьи за три последних месяца[277].

Для получения помощи в государственных юридических бюро гражданин должен представить заявление об оказании юридической помощи, документ, удостоверяющий личность, а также справку о среднедушевом доходе семьи, порядок выдачи которых регулируется

[275] Закон Красноярского края от 26 ноября 2004 № 12-2582 «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Красноярского края».
[276] Имеются в виду ветераны ВОВ и другие группы, имеющие право на помощь вне зависимости от уровня дохода.
[277] Закон Санкт-Петербурга от 24 января 2008 г. № 710-2 «О предоставлении бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге».

нормативными актами субъектов Федерации[278]. Например, в Самарской области[279] для получения такой справки гражданин или его уполномоченный представитель должен лично подать заявление в орган социальной защиты населения по месту жительства, предъявить паспорт и сообщить сведения о составе семьи и доходах всех ее членов. Справка выдается в срок до 10 дней. Этот срок может быть увеличен на неопределенное число дней, если орган социальной защиты сочтет необходимым провести дополнительную проверку информации о составе семьи и доходах гражданина[280].

Таким образом, наибольшую трудность для граждан, претендующих на субсидируемые юридические услуги, представляет удостоверение их имущественного статуса. Процедура подтверждения имущественного статуса может стать реальным барьером на пути к юридической помощи, из-за трудоемкости и недостаточной оперативности. Это обстоятельство, в частности, было признано депутатами Законодательного собрания Нижегородской области: «Юридическую помощь, которой, по расчетам депутатов ЗСНО, должны были воспользоваться не менее 60 тысяч жителей региона, смогли получить менее 30 тысяч нижегородцев. Оказалось, что получить справку о том, что человек имеет право на бесплатную юридическую помощь, очень сложно. Расчет, позволяющий выяснить уровень дохода, занимает много времени»[281].

Нижегородские законодатели предлагают облегчить доступ к юридической помощи для части потенциальных получателей, установив право пенсионеров, инвалидов и иных льготников получать бес-

[278] Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 г. N 534.
[279] Следует отметить, что в Самарской области существуют как государственные юридические бюро, так и программа юридической помощи, реализуемая усилиями адвокатского сообщества за счет средств бюджета субъекта.
[280] Постановление Правительства Самарской области от 29 декабря 2005 №176 «Об утверждении порядка предоставления гражданам справки о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина)».
[281] *Макарова А.* Указ. соч.

платные правовые услуги вне зависимости от уровня доходов[282]. Как отмечалось выше, по этому пути уже пошли программы субсидируемой помощи в Самарской области и Санкт-Петербурге, а также эксперимент по созданию государственных юридических бюро. В рамках этих программ инвалиды, ветераны и другие льготники подтверждают свое право на получение помощи, предъявляя документы, удостоверяющие их принадлежность к социально уязвимым категориям.

Процедуры проверки и удостоверения права на получение помощи могут создавать серьезные проблемы не только для граждан, но и для лиц и структур, предоставляющих юридические услуги. Например, в Красноярском крае закреплена норма, в соответствии с которой лицо, претендующее на бесплатные юридические услуги, обязано предоставить первичные документы о составе семьи и доходах адвокату. Адвокат должен рассмотреть эти документы и установить, имеет ли данное лицо право на получение бесплатной помощи. Если адвокат пришел к выводу, что гражданин имеет право на помощь, он должен сохранить все предоставленные им бумаги: их надо будет предоставить государственным органам для получения вознаграждения за оказанные услуги[283].

Необходимость получать, проверять и хранить большой объем документов, рискуя в противном случае лишиться заработка, явно обременительна для адвокатов. Кроме того, адвокаты без энтузиазма относятся к возложению на них обязанности принимать решение о наличии или отсутствии у конкретного лица права на получение бесплатной помощи, опасаясь конфликтов с гражданами и придирок со стороны структур, отвечающих за оплату юридических услуг. Наконец, такая схема проверки права на получение помощи увеличивает документооборот в государственных органах, оплачивающих юридические услуги: они вынуждены принимать от адвокатов, проверять и годами хранить все необходимые документы по каждому лицу, которому были оказаны услуги.

[282] Там же.

[283] Закон Красноярского края от 26 ноября 2004 № 12-2582 «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Красноярского края».

По этой причине создание программ субсидируемой помощи в Самарской области и Санкт-Петербурге сопровождалось активным поиском способов сократить нагрузку на адвокатов и государственные органы, возникающую в связи с проверкой и удостоверением права на получение бесплатных юридических услуг. В частности, в Самарской области была разработана форма справки, подтверждающей право гражданина на получение юридической помощи. Справка выдается органами социальной защиты после проведения проверки имущественного положения заявителя. Эта справка является для адвоката основанием предоставить бесплатные услуги, и на ее оборотную сторону адвокат заносит сведения о себе и об объемах и стоимости услуг, оказанных конкретному гражданину. Подкрепленная подписью получателя помощи, эта справка направляется в государственные органы и становится основанием для выплаты вознаграждения адвокату[284].

В Санкт-Петербурге ответственность за проверку и подтверждение права граждан на получение бесплатной юридической помощи также была возложена на органы социального обеспечения, которые выдают гражданам направления на получение социальных услуг. Для адвокатов эти направления являются основанием для оказания помощи. Дополнительно к этому механизму был организован электронный обмен данными между адвокатскими образованиями и органами социальной защиты, который позволяет оперативно проверять, действительно ли обратившийся к адвокату гражданин имеет право на получение бесплатных услуг. Этот способ применяется преимущественно для проверки права на помощь льготников, на которых не распространяется обязанность подтверждать имущественный статус.

Вышеописанные организационные решения, разработанные в Самарской области и Санкт-Петербурге, несомненно, снижают административную нагрузку на органы власти и адвокатуру, хотя не сильно помогают малоимущим гражданам. Последним по-прежнему при-

[284] «Справка о величине среднедушевого дохода семьи гражданина (дохода одиноко проживающего гражданина) для получения юридической помощи бесплатно», приложение 1 к Рекомендациям по порядку оказания юридической помощи малоимущим гражданам Самарской области, утвержденному и.о. министра гуманитарного и социального развития Самарской области.

ходится тратить значительные усилия для получения справок и направлений.

Представляется, что для граждан, пытающихся получить помощь в государственных юридических бюро, доказывание имущественного статуса также становится серьезным препятствием на пути к юридическим услугам, хотя, в отличие от адвокатуры, оплата труда сотрудников бюро не обусловлена наличием документального подтверждения права клиента на получение помощи. По некоторым данным, государственные юридические бюро, особенно в начале своей деятельности, отклоняли около половины всех поступающих к ним обращений за помощью на том основании, что гражданин не представил документов, подтверждающих его право на получение юридических услуг[285].

## 3. Виды и объемы юридической помощи

### 3.1. Виды юридических услуг

Статья 26 Закона «Об адвокатуре» не содержит перечня услуг, которые могут быть оказаны бесплатно. Документы, регулирующие конкретные программы юридической помощи, обычно содержат перечень видов юридических услуг, которые могут быть оказаны в рамках той или иной программы.

Например, государственные юридические бюро дают консультации в устной и письменной форме, составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера, а также представляют интересы граждан в различных государственных органах, в первую очередь – в судах, а также в муниципальных структурах и общественных организациях[286].

---

[285] См.: *Кузнецов О.* «Государственные юридические бюро: блеск и нищета эксперимента» // Газета «Бизнес адвокат», № 17, 2006. http://bestlawyers.ru/php/news/archnew.phtml?id=370&idnew=24570&start=0.

[286] Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 г. N 534.

В рамках региональных программ юридической помощи, опирающихся на адвокатуру, перечень оказываемых услуг выполняет дополнительную функцию. С его помощью устанавливаются единицы оплаты услуг, производимых адвокатами в рамках программы субсидируемой помощи. Причем разграничение между видами помощи обычно проводится так, чтобы учесть при оплате различный объем трудозатрат адвокатов. Например, в Воронежской области предлагают различать и, соответственно, по-разному оплачивать устную консультацию, письменную консультацию или составление документов, составление документа правового характера, требующего изучения дополнительных документов[287]. Наиболее детализированный перечень бесплатных услуг разработан в Санкт-Петербурге. Он включает в себя 11 позиций[288].

Все разновидности услуг, предлагаемые региональными программами, по большому счету сводятся к трем основным типам: консультация, составление документов правового характера и представительство интересов гражданина в суде и других органах власти. Впрочем, детальная тарификация становится для адвокатов стимулом для оказания не только самых простых, но и более сложных и трудоемких услуг, что может положительно влиять на доступ малоимущих к необходимым видам помощи.

### 3.2. Юридические процедуры и процессуальные стадии, охватываемые программами субсидируемой юридической помощи

Статья 26 Закона «Об адвокатуре» практически не указывает виды правовых процедур и процессуальные стадии, на которых гражданину может быть бесплатно оказана юридическая помощь. Исключение составляет положение о том, что малоимущим, подавшим иск о взыскании алиментов или возмещении вреда, причиненного

[287] Закон Воронежской области от 22 декабря 2005 № 85-ОЗ «Об оказании юридической помощи на территории Воронежской области бесплатно».
[288] Нормативы финансирования услуг бесплатной юридической помощи на 2008 г., предоставляемой отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге организациями, прошедшими конкурсный отбор, приложение № 2 к Распоряжению Комитета по труду и социальной защите населения от 3 апреля 2008 г. № 13-р.

увечьем или смертью кормильца, помощь оказывается, пока их иск рассматривается судом первой инстанции, а гражданам, претендующим на получение социальных пособий и пенсий, поддержка предоставляется только на стадии составления соответствующих заявлений.

Региональные акты о юридической помощи иногда вообще не содержат никаких сведений о правовых процедурах и процессуальных стадиях, на которых оказываются субсидируемые услуги. Например, такова ситуация в Нижегородской области[289]. В других субъектах, например – в Красноярском крае, – оказание таких видов услуг как консультация и составление правовых документов не увязываются с определенным видом правовых процедур и процессуальных стадий, а представительство интересов граждан допускается только в судах первой инстанции[290].

Однако отказ предоставлять юридическую помощь на стадии рассмотрения дела в апелляционной и кассационной инстанциях, а также в рамках исполнительных процедур, не в полной мере соответствует принципам справедливого судебного разбирательства. Кроме того, оставление гражданина без поддержки на этих стадиях процесса может аннулировать положительный эффект, которого удалось достичь, защищая его интересы в суде первой инстанции.

По этой причине, более целесообразным представляется подход, принятый в самарской и петербургской программах субсидируемой помощи, а также в рамках эксперимента по созданию государственных юридических бюро. Нормативные акты Самарской области закрепляют возможность представления интересов малоимущих в судах и административных органах вне зависимости от видов и стадий процесса. В Санкт-Петербурге помощь оказывается в рамках гражданского, административного и уголовного производства, а

[289] Закон Нижегородской области от 10 октября 2003 г. N 94-З «Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области бесплатно».
[290] Закон Красноярского края от 26 ноября 2004 № 12-2582 «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Красноярского края».

также в исполнительном производстве[291]. При этом оговаривается предоставление правовой поддержки не только при рассмотрении дел в судах первой инстанции, но и на стадии апелляционного, кассационного и надзорного обжалования[292]. Государственные юридические бюро не оказывают помощь в рамках административного и уголовного судопроизводства, но обеспечивают представительство интересов гражданина в гражданском процессе независимо от его стадий, а также в исполнительном производстве по гражданским делам[293].

### 3.3. Объем помощи

Ни одна из существующих в нашей стране программ юридической помощи не предполагает каких-либо ограничений количества юридических услуг, которое один гражданин может получить в связи с одним делом или за один отчетный период. Объем юридических услуг подсчитывается только применительно к лицу или структуре, оказывающий помощь, но не применительно к получателю.

Таким образом, гражданин, имеющий право на помощь, может потребовать оказания любого объема услуг, и такое требование должно быть выполнено. Из-за отказа от использования такого критерия для оказания помощи, как обоснованность юридического вмешательства, отсутствие ограничений на объем помощи повышает риск несправедливого и неравномерного распределения ресурсов программы субсидируемой помощи.

---

[291] Закон Санкт-Петербурга от 24 января 2008 г. N 710-2 «О предоставлении бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге».

[292] Нормативы финансирования услуг бесплатной юридической помощи на 2008 г., предоставляемой отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге организациями, прошедшими конкурсный отбор, приложение № 2 к Распоряжению Комитета по труду и социальной защите населения от 3 апреля 2008 г. № 13-р.

[293] Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 г. N 534.

# 4. Организация программ юридической помощи

## 4.1. Провайдеры юридических услуг

В настоящий момент в качестве субъектов оказания субсидируемой помощи могут выступать адвокаты и государственные юридические бюро. Как отмечалось выше, Закон «Об адвокатуре» предполагает, что адвокаты оказывают юридические услуги нуждающимся по всей стране, но на практике программы юридической помощи, построенные на привлечении адвокатов, существуют далеко не во всех регионах. Государственные юридические бюро, которые до настоящего времени так и действуют в формате эксперимента, созданы только в десяти субъектах Федерации: в Республике Карелия, Чеченской Республике, Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Московской, Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областях. Сейчас развивающиеся программы юридической помощи, оказываемой адвокатами, имеются в тех регионах, где юридические бюро отсутствуют. Исключение составляет Самарская область, где наряду с юридическим бюро бесплатные услуги активно предоставляет адвокатура.

Невозможно однозначно ответить на вопрос о том, что лучше – создавать для оказания субсидируемой помощи государственные учреждения в виде бюро или привлекать к этой работе адвокатов. Трудности с оценкой, помимо прочего, связаны с отсутствием в публичном доступе единообразных статистических данных об оказании помощи малоимущим со стороны государственных юридических бюро и адвокатуры. Тем не менее, на основании разрозненных данных можно предполагать, что интенсивность работы юридических бюро по оказанию помощи малоимущим выше, чем у адвокатуры, поскольку подобная деятельность является единственной задачей таких бюро, чего нельзя сказать об адвокатских образованиях. В 2006 году 123 сотрудника государственных юридических бюро дали 8644 устных и 1876 письменных консультаций, составили 4364 документа правового характера и приняли участие в рассмотрении в судах 1067 гражданских дел[294]. То есть на одного сотрудника бюро в год в среднем приходи-

[294] Решение Коллегии Министерства юстиции Российской Федерации от 23 мая 2007 года «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим граж-

лось 70 устных и 15 письменных консультаций, составление 35 документов, и участие в судебном рассмотрении 8 дел. По данным Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации в 2007 году 25 546 адвокатов дали 877 762 юридических консультаций, составили 173 031 документ правового характера и 42 235 раз приняли участие в гражданском судопроизводстве[295]. Таким образом, на одного адвоката пришлось 34 консультации, составление 6 документов и участие в рассмотрении 1 дела в суде. Даже если учесть, что статистика Федеральной палаты адвокатов не полна и не вполне сопоставима с данными о бюро[296], можно сделать вывод о большей интенсивности работы юридических бюро с малоимущими (хотя не следует забывать и о том, что к адвокатам обращается значительно меньше граждан, чем могли бы, ввиду ограниченности категорий дел, по которым они вправе оказывать помощь).

Кроме того, система юридических бюро более предсказуема с точки зрения бюджетного планирования и проще в управлении. Координация работы адвокатов по предоставлению помощи малоимущим представляет собой гораздо более сложный процесс, так как адвокаты являются самостоятельно действующими профессионалами.

Однако с точки зрения финансовых затрат организация юридических бюро может быть не так выгодна. Для их работы необходимо создавать и содержать сеть приемных, куда могли бы обратиться граждане. Привлечение адвокатов к оказанию субсидируемой помощи позволяет использовать приемные, уже созданные адвокатскими образованиями. Кроме того, адвокату выплачивается вознаграждение

данам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», утверждено Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 июня 2007 г. N 129.

[295] См. официальный сайт Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации http://www.fparf.ru/lawyers/number_and_fact.htm.

[296] Адвокаты, не практикующие в тех субъектах Федерации, где существуют программы юридической помощи малоимущим, указывают, что они далеко не всегда фиксируют факт оказания помощи бесплатно, что отражается на точности государственной статистики по этому вопросу. Кроме того, Федеральная палата адвокатов приводит статистику по всем регионам страны, включая те, в которых работа адвокатов по оказанию помощи малоимущим никак не оплачивается.

только за фактически оказанные услуги, в то время как юристы, работающие в бюро, получают заработную плату, размер которой не ставится в прямую зависимость от предоставленной ими помощи населению. По данным Министерства юстиции, в 2006 г. юридические бюро оказали бесплатную помощь 22 тысячам граждан[297]. При этом на содержание юридических бюро в 2006 г. было выделено 54 миллиона рублей[298]. Таким образом, оказание помощи одному гражданину обошлось в 2454 рублей. В 2007 г. адвокаты Самарской области оказали помощь 243 гражданам, за что им было выплачено 425140 рублей[299], то есть в среднем – 1749 рублей на гражданина. Таким образом, можно говорить о том, что затраты на оказание помощи посредством юридических бюро в полтора раза выше, чем затраты на оказание помощи силами адвокатуры.

Юридические бюро как форма оказания помощи вызывает и ряд других нареканий. В профессиональных изданиях отмечается, в частности, что сотрудники бюро не могут оказывать квалифицированную юридическую помощь, поскольку в отличие от адвокатов не сдают квалификационных экзаменов и на них не распространяется механизм дисциплинарной ответственности. Кроме того, граждане могут испытывать недоверие к государственным юридическим бюро[300].

Вопрос о доверии населения к государственным юридическим бюро остается открытым, так как мнение потенциальных получателей бесплатных юридических услуг по этому поводу не изучалось. Равным образом не оценивалось и не сравнивалось качество юридических услуг, оказываемых адвокатами и сотрудниками юридических

---

[297] Решение Коллегии Министерства юстиции Российской Федерации от 23 мая 2007 года «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», приложение к Приказу Министерства юстиции Российской Федерации от 22 июня 2007 г. N 129.

[298] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».

[299] Отчет Палаты адвокатов Самарской области, не опубликован.

[300] См.: *Кузнецов О.* Указ. соч.

бюро. Утверждать же, что сотрудники юридического бюро работают недостаточно хорошо, только на том основании, что они не сдают квалификационных экзаменов и их нельзя привлечь к дисциплинарной ответственности, несправедливо. Сдача дополнительных экзаменов и угроза ответственности за поведение, не соответствующее требованиям профессиональной этики, являются далеко не единственными и даже не основными условиями качества юридических услуг[301]. Впрочем, это не означает, что государственные юридические бюро не должны разрабатывать и внедрять эффективные механизмы обеспечения качества оказываемых ими юридических услуг.

Оценивая преимущества и недостатки оказания юридической помощи посредством государственных бюро и адвокатуры, нельзя не признавать, что выбор только одной из этих форм правовой поддержки уязвимых групп населения в российских условиях вряд ли возможен. Создание во всех субъектах РФ доступной сети государственных юридических бюро проблематично из-за размеров территорий и недостатков транспортной инфраструктуры. Кроме того, подобный шаг сопряжен с очень большими бюджетными расходами. Представляется, что обеспечить доступность структур, оказывающих юридическую помощь, при экономии бюджетных средств можно только посредством использования сети консультаций и приемных, созданных адвокатурой. Этот вывод подтверждается опытом Самарской области, где существует как сеть юридических бюро, так и программа оказания юридической помощи, реализуемая региональными властями и адвокатским сообществом. Адвокатура и юридические бюро в этом регионе не вступают в конфликт из-за клиентов: запрос на правовую помощь так высок, что ситуации перепроизводства бесплатных юридических услуг не возникает.

Необходимость оказания помощи и государственными бюро, и адвокатурой признало Министерство юстиции[302]. Следует отметить,

[301]См.: *Лапидус А.* Качественная юридическая помощь: методология оценки и контроля. PILI, 2008 (наст. изд., с. 106).

[302] Решение Коллегии Министерства юстиции Российской Федерации от 23 мая 2007 года «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной

что действующие нормативные документы позволяют государственным юридическим бюро привлекать адвокатов к постоянному сотрудничеству или к оказанию помощи конкретному клиенту[303]. Однако на практике наладить взаимодействие адвокатуры и юридических бюро пока не удалось. Возможная причина сложившейся ситуации – отсутствие у юридических бюро средств на привлечение адвокатов. Нормативные акты, устанавливающие правила работы бюро, указывают, что такая оплата должна производиться в соответствии с Законом «Об адвокатуре»[304], который не содержит четкого регулирования этой проблемы.

### 4.2. Финансирование программ юридической помощи

В соответствии с российским законодательством оказание юридической помощи малоимущим возможно только за счет государственных средств: привлечение благотворительных вкладов и получение взносов от получателей помощи не предусмотрено. В рамках эксперимента по созданию государственных юридических бюро ресурсное обеспечение производится за счет федерального бюджета и имущества. Государственным бюро выделяются помещения для работы, а также средства на оплату труда сотрудников и иные расходы в соответствии с утвержденными нормативами[305]. В связи с тем, что издержки, связанные с работой бюро, не зависят от объемов оказываемой ими помощи, финансовое планирование и контроль за использованием выделенных средств не представляет особой сложности.

В отличие от государственных юридических бюро, финансирование программ юридической помощи, подразумевающих привлечение

политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», утверждено Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 129.

[303] Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 г. N 534.

[304] Там же.

[305] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».

адвокатов, пока не удалось наладить должным образом. Правовое регулирование финансовой стороны таких программ страдает рядом существенных недостатков. Закон «Об адвокатуре» возлагает на адвокатов обязанность оказывать бесплатную помощь в случаях, перечисленных в статье 26 Закона. Вопросы оплаты труда адвоката рассматриваются в статье 25 этого же Закона, где сказано, что порядок компенсации расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь, определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Указанное положение Закона «Об адвокатуре» нельзя счесть удовлетворительным по целому ряду причин. Например, остается неясным, бюджеты какого уровня отвечают за обеспечение бесплатной юридической помощи по не уголовным делам. В результате средства из федерального бюджета на оказание юридической помощи адвокатами не выделяются. Для региональных и муниципальных органов власти ресурсное обеспечение бесплатной юридической помощи также не является обязанностью. Лишь некоторые из них считают необходимым предпринимать какие-то усилия в этом направлении. Как следует из законов субъектов РФ о бюджете, в 2008 году средства на юридическую помощь были выделены менее чем в десяти субъектах[306]. Впрочем, такая ситуация зачастую обусловлена не отсутствием у субъектов желания выделять деньги на юридическую помощь, а нехваткой средств в соответствующих бюджетах.

Отсутствие четкого определения финансовой ответственности – не единственная проблема регулирования юридической помощи. Другая сложность вызвана тем, что Закон «Об адвокатуре» говорит не о финансировании программ бесплатной юридической помощи, а о компенсации расходов адвокатов. В некоторых субъектах, как например, в Ханты-Мансийском автономном округе, из этого положения делают вывод о том, что адвокатам надо компенсировать только расходы, которые они понесли в связи с оказанием юридической помощи, например, стоимость проезда в место оказания помощи, в то вре-

[306] *Золотарева А.Б.* Государственное финансирование оказания бесплатной юридической помощи населению// Юридическая помощь малоимущим в России: перспективы развития национальной модели Материалы конференции. – М., 2009.

мя как труд адвоката оплате не подлежит. В других субъектах, напротив, понимают эту норму как основание для оплаты труда адвокатов, но не расходов, которые он может понести в связи с оказанием такой услуги.

Кроме того, сводя финансирование юридической помощи к компенсации расходов, Закон «Об адвокатуре» не предусматривает покрытия административных расходов, связанных с управлением программами юридической помощи. Как результат, субъекты РФ, где выделяются средства на юридическую помощь малоимущим, не предусматривают покрытие расходов, связанных с координацией работы адвокатов, проверкой права клиентов на получение бесплатной помощи и так далее. Тем не менее, любая программа юридической помощи, для того чтобы быть эффективной, нуждается в ресурсах на администрирование. В Санкт-Петербурге и Самарской области, где за счет усилий их органов власти и адвокатуры программы юридической помощи достаточно активно развиваются, был найден следующий выход: решением региональных палат с доходов, которые получают адвокаты за оказание помощи малоимущим, собираются взносы, из которых и формируется административный бюджет программ юридической помощи. Подобное решение оказалось возможным в первую очередь потому, что в указанных субъектах ставки оплаты услуг, оказываемых малоимущим, сравнимы с расценками, принятыми в работе с обычными клиентами, и по этой причине достаточно привлекательны для адвокатов. Однако если бы ставки были невысоки, система взносов вряд ли оказалась бы эффективной.

Ставки оплаты труда адвоката в программах субсидируемой помощи увязаны с перечнем единиц юридической помощи. Как отмечалось выше, при формировании такого перечня учитываются два основных фактора: объем трудозатрат адвоката на оказание того или иного вида услуг и возможность подтвердить факт оказания услуги этого вида. Как правило, в качестве доказательства проведения консультации выступают различные регистрационные формы, в которых получатель услуг ставит свою подпись. Факт составления документов подтверждается копиями этих документов, а участие в судебных и прочих процедурах – повестками и решениями судов или иных органов.

Впрочем, наиболее болезненным моментом является не столько установление списка видов помощи, сколько определение стоимости каждого вида услуг. Законы некоторых субъектов РФ непосредственно определяют эти расценки, причем иногда напрямую указывают стоимость услуги. Например, в Красноярском крае ставки оплаты устанавливаются законом в виде конкретных цифр. Поскольку закон был принят в 2004 г., установленные в нем тарифы уже устарели: консультация или справка по правовому вопросу в устной форме стоит 90 рублей; письменная консультация или справка – 150 рублей, а представительство в суде – 300[307]. В Кемеровской области, где соответствующий закон принимался в 2007 г., расценки существенно выше: представительство в суде – 1100 рублей за каждый день участия, составление документов – 825 рублей, а простая устная консультация – 275 рублей[308]. Очевидно, что закрепление ставок оплаты в виде конкретной суммы предполагает регулярную индексацию. В противном случае, из-за инфляции, размеры ставок быстро теряют актуальность. По этой причине более оправданным представляется установление ставок в законе в виде процента от минимального размера оплаты труда[309]. Еще более эффективный способ – решать вопрос о ставках на уровне подзаконных актов, которые проще периодически пересматривать, чем законы. Такой подход, в частности, принят в Нижегородской, Самарской областях и Санкт-Петербурге. Следует отметить, что в Самарской области и Санкт-Петербурге при установлении расценок на услуги адвокатов государственные органы учли мнение адвокатского сообщества. В результате установленные в этих регионах расценки хотя и ниже среднерыночных, но все равно достаточно высоки, чтобы мотивировать адвокатов к активному участию в программах субсидируемой помощи.

---

[307] Закон Красноярского края от 26 ноября 2004 № 12-2582 «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Красноярского края».

[308] Закон Кемеровской области от 17 июля 2007 № 109 «Об оказании юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации».

[309] Закон Воронежской области от 22 декабря 2005 № 85-ОЗ «Об оказании юридической помощи на территории Воронежской области бесплатно».

Ставки оплаты труда адвокатов – это не только инструмент регулирования отношений с лицами, предоставляющими юридические услуги. Они являются также одним из важных параметров, позволяющих спланировать бюджет программы субсидируемой помощи. Впрочем, во всех без исключения региональных программах систематический подход к планированию бюджета отсутствует. Так, в истории программ юридической помощи Самарской области и Санкт-Петербурга возникали ситуации, когда выделенные из бюджета средства не тратились до конца, и случаи, когда деньги на юридическую помощь кончались раньше запланированного срока.

Нестабильность финансирования связана, во-первых, с игнорированием длительности бюджетных процедур. Например, в Санкт-Петербурге с момента принятия закона об оказании бесплатных юридических услуг и закона о бюджете до заключения контракта с адвокатской палатой, без которого практическая работа по оказанию помощи и расходование средств не могли начаться, прошло около 5 месяцев. Таким образом, на расходование средств, выделенных на 12 месяцев, осталось только 7.

Во-вторых, бюджеты субъектов Федерации невелики, а юридическая помощь малоимущим редко воспринимается как жизненно необходимая для субъекта программа. В результате деньги на нее могут выделяться «по остаточному принципу»: на помощь направляется не столько средств, сколько необходимо, а столько, сколько нашлось в бюджете. Однако даже тогда, когда дефицит средств не является определяющим фактором, бюджет программы юридической помощи нередко оказывается неадекватным. Дело в том, что при планировании бюджета юридической помощи важно хотя бы приблизительно рассчитывать вероятное число обращений за субсидируемыми юридическими услугами. Предсказать число клиентов со стопроцентной уверенностью невозможно. Однако информация о количестве малоимущих, об имеющихся у них потребностях в юридической помощи, о факторах, ограничивающих получение юридических услуг или делающих их более доступными, может помочь оценить число обращений к программе субсидируемой помощи. Отказ от изучения правовых потребностей населения и отсутствие независимых исследований по этому вопросу ограничивает возможность компетентных государственных

органов спланировать бюджет программы субсидируемой помощи с надлежащей степенью точности.

### 4.3. Контакты с населением

В отсутствие мониторинга достаточно сложно оценить, насколько существующие программы субсидируемой помощи по не уголовным делам известны гражданам, насколько граждане доверяют им и удовлетворены их работой. Тем не менее, на настоящий момент можно высказать несколько соображений, касающихся информированности населения о программах субсидируемой юридической помощи и результатах их реализации.

В тех субъектах РФ, где действуют программы субсидируемой помощи, население не всегда должным образом информировано о возможностях получения бесплатных юридических услуг. Вследствие этого, часть потенциальных получателей помощи не обращается за ней. Одновременно некоторые программы помощи получают значительное число обращений от людей, которые не имеют право претендовать на бесплатные правовые услуги. Например, около половины граждан, обращавшихся в юридические бюро в 2006 г., получали отказ в помощи, при том что общее число обращавшихся было сравнительно невелико[310]. Это свидетельствует о том, что население не знает, кто имеет право получить помощь от государственных юридических бюро, и как подтвердить свое право на помощь.

Аналогичная проблема возникает и в связи с региональными программами юридической помощи, опирающимися на адвокатуру. По словам представителей самарского адвокатского сообщества, в первый год существования региональной программы юридической помощи поток клиентов был существенно меньше ожидаемого. Дело в том, что бюджет программы субсидируемой помощи не предусматривал никаких средств, чтобы организовать информирование населения. Региональные и муниципальные органы не ставили своей задачей донести до граждан сведения о появлении нового вида социальных услуг, а адвокатское сообщество, скованное запретом на рекламу своих услуг, не могло распространять информацию о программе субсидируемой по-

[310] *Кузнецов О.* Указ. соч.

мощи. В течение следующих лет известность программы субсидируемой помощи несколько увеличилась. Во-первых, органам социальной защиты на районном уровне было поручено информировать о возможности получить юридическую помощь всех граждан, приходящих в эти органы, вне зависимости от того, с какими вопросами они обращаются. Во-вторых, известность программы возросла за счет «сарафанного радио»: люди, получившие бесплатные юридические услуги, рассказывали о такой возможности своим знакомым.

Представляется, что социальный эффект программ субсидируемой помощи существенно возрастет, если больше внимания будет уделяться информированию граждан об услугах, предоставляемых в рамках этих программ, а также о том, какие шаги необходимо предпринять для их получения.

Не менее важным вопросом является физическая доступность субсидируемой юридической помощи населению. Адвокатское сообщество, вовлеченное в программы субсидируемой юридической помощи, работает через собственную сеть адвокатских образований. Положительный аспект использования сети обычных адвокатских приемных – исключение сегрегации и дискриминации малоимущих. Они получают помощь там же, где клиенты, имеющие возможность заплатить за юридические услуги (несмотря на то что поток малоимущих клиентов, среди которых встречаются плохо социализированные субъекты, осложняет обычный порядок работы адвокатских образований).

Сеть адвокатских приемных достаточно разветвлена, хотя обычно мало развита в сельских районах и небольших городах. Участвуя в программах субсидируемой помощи, адвокатское сообщество обычно не создает новых приемных, в первую очередь потому, что бюджеты программ не предусматривают средств даже на поддержание уже существующих приемных, а тем более – на создание новых. Сама адвокатура не в состоянии создавать и содержать приемные и консультации в отдаленных и малонаселенных районах, так как там невозможно окупить расходы за счет привлечения платных клиентов.

Государственные юридические бюро, как правило, создают несколько филиалов, расположенных в разных населенных пунктах. В частности, в Самарской области все филиалы располагаются в насе-

ленных пунктах за пределами регионального центра. Наиболее плотная сеть филиалов создана государственным юридическим бюро в Республике Карелия. Тем не менее, в обширных регионах создание сети филиалов юридических бюро, обеспечивающих повсеместную доступность юридической помощи, вряд ли возможно, так как потребует слишком больших финансовых и человеческих ресурсов. С этой точки зрения, оптимальным вариантом решения представляется использование сети приемных, созданных и поддерживаемых адвокатурой, и дополнение ее филиалами государственных юридических бюро, создаваемых в тех местах, где адвокатские приемные отсутствуют.

Еще один способ обеспечить доступность программ юридической помощи для получателей – организация регулярных выездов юристов в удаленные населенные пункты. Например, в рамках самарской программы несколько адвокатов периодически выезжают в сельскую местность для проведения правовых консультаций и выявления клиентов, нуждающихся в более сложных формах помощи. В Карелии сотрудники государственного юридического бюро регулярно командируются для оказания помощи в те места, где не были созданы филиалы бюро.

Таким образом, расширение сети пунктов оказания помощи и выезды юристов – два основных метода, использующихся российскими программами юридической помощи для обеспечения доступности правовых услуг населению. На настоящий момент программы практически не используют современные коммуникационные технологии (включая телефонную связь) для оказания юридических услуг, несмотря на то, что это наиболее дешевый способ обеспечить доступность помощи. Отчасти это связано с отсутствием разделения юридической помощи на первичную (в виде консультаций и информирования) и вторичную (составление документов, представительство) и с предъявлением требования доказывать право на получение бесплатных услуг даже в том случае, если гражданину нужна простейшая консультация. Использованию современных технологий препятствует также недостаточная развитость коммуникационной инфраструктуры в сельской местности.

Гарантирование доступности юридической помощи не ограничивается преодолением барьера в виде расстояний между местом распо-

ложения структур, оказывающих юридические услуги, и местом проживания получателей помощи. Программы юридической помощи, действующие в России, подразумевают оказание правовой поддержки пенсионерам, инвалидам и несовершеннолетним, находящимся в закрытых учреждениях. Обеспечение доступности программ юридической помощи для этих категорий граждан требуют особых усилий. Следует отметить, что в ходе реализации программы юридической помощи в Санкт-Петербурге был выработан ряд механизмов, которые облегчают доступ престарелых и инвалидов к юридическим услугам. В частности, эта программа предусматривает оказание такой услуги, как юридическая помощь на дому[311]. Кроме того, адвокаты проводят прием и консультирование граждан в госпиталях для ветеранов войны и тому подобных учреждениях.

Представляется, что при развитии программ юридической помощи должны создаваться дополнительные механизмы, гарантирующие доступность юридической помощи для лиц, ограниченных в передвижении. Особое внимание при этом должно уделяться несовершеннолетним, содержащимся в закрытых учреждениях. На настоящий момент никаких механизмов, обеспечивающих этой группе возможность обратиться к юридической помощи, не существует. При этом подростки в указанных учреждениях ограничены в контактах с окружающим миром, а администрация учреждений, где они содержатся, выполняет слишком большое число хозяйственных, административных и иных функций, чтобы идентифицировать правовые потребности несовершеннолетних и доносить их до сведения юристов, работающих в программах юридической помощи.

### 4.4. Система управления программами юридической помощи

В рамках эксперимента по созданию государственных юридических бюро была создана достаточно стройная система управления юри-

[311] Нормативы финансирования услуг бесплатной юридической помощи на 2008 г., предоставляемой отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге организациями, прошедшими конкурсный отбор, приложение № 2 к Распоряжению Комитета по труду и социальной защите населения от 3 апреля 2008 г. № 13-р.

дической помощью. Каждое бюро возглавляется руководителем, организующим и контролирующим работу сотрудников бюро. В свою очередь, все бюро подчиняются Департаменту правового регулирования и контроля в сфере правовой помощи Министерства юстиции РФ (до осени 2008 г. – Федеральной регистрационной службе Министерства юстиции РФ), который координирует деятельность государственных юридических бюро, определяет порядок и условия оплаты труда их работников, обеспечивает решение вопросов, связанных с материально-техническим оснащением бюро и пр. Территориальные органы юстиции осуществляют ряд контролирующих функций: рассматривают и разрешают жалобы на действия работников бюро, заслушивают отчеты их начальников, анализируют деятельность государственных юридических бюро и представляют доклады в Министерство юстиции[312].

Такая система управления создает условия для единообразного развития программы и применения единых стандартов оказания юридической помощи во всех субъектах РФ, где существуют юридические бюро. Еще один плюс централизации – наличие органа, отвечающего за программу юридической помощи в целом, что является необходимым условием для проведения регулярной оценки эффективности программы. Однако в существующем виде эта система управления имеет и свои недостатки. Во-первых, централизованное управление и установление нормативов финансирования ограничивает возможность государственных юридических бюро в должной мере учитывать при организации своей работы особенности субъекта Федерации и потребности проживающего в нем населения. Во-вторых, руководство юридическими бюро осуществляет центральный аппарат и территориальные подразделения министерства, которое одновременно выполняет большое число других функций, в результате чего потребностям развития юридических бюро может уделяться недостаточное внимание. В-третьих, существующая система управления при оценке работы юридических бюро опирается на ведомственные критерии. Поэтому не проводится общей оценки экономической

[312] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».

и социальной эффективности работы юридических бюро, а качество их работы не анализируется с точки зрения удовлетворения актуальных и потенциальных потребностей получателей правовых услуг.

Закон «Об адвокатуре», заложивший основу для региональных программ правовой помощи, вообще не предусматривает существования какой-либо системы управления этими программами. Закон предполагает лишь, что региональные органы власти регулируют порядок оплаты труда адвокатов. На практике системы управления региональными программами юридической помощи предполагают распыление ответственности и управленческих функций между различными органами власти субъектов РФ: одни отвечают за определение порядка оказания помощи, другие контролируют расходование средств, третьи проверяют и подтверждают право граждан на получение бесплатных правовых услуг. Поскольку государственные органы не справились бы с задачей организации работы большого числа адвокатов с индивидуальными получателями бесплатных юридических услуг, заметную роль в управлении программами субсидируемой юридической помощи стали играть региональные палаты адвокатов. В палате Самарской области и палате Санкт-Петербурга появились координаторы, организующие работу адвокатов и выступающие посредниками между ними и органами власти. Кроме того, палаты, опираясь на свои дисциплинарные механизмы, устанавливают стандарты оказания услуг малоимущим и контролируют качество работы.

Схемы управления региональными программами юридической помощи обеспечивают значительную гибкость в организации оказания юридических услуг, сравнительно легко адаптируясь к текущим изменениям. Однако участие множества субъектов управления и отсутствие единой структуры, отвечающей за работу всей программы, затрудняет процесс принятия решений и требует больших усилий по координации.

## 5. Заключение

Опыт работы программ субсидируемой юридической помощи имеет большое значение для дальнейшего развития системы оказания правовых услуг в России. Представляется, что успехи и недостат-

ки региональных программ юридической помощи, выявленные в ходе их реализации, должны быть учтены при разработке и принятии стратегии развития юридической помощи в нашей стране.

Тем не менее, нельзя забывать, что социальная эффективность будущей общенациональной системы юридической помощи во многом зависит от того, будут ли оценены и должным образом учтены потребности различных слоев населения в правовой информации и юридических услугах. Более того, обеспечение эффективной работы программы юридической помощи не может ограничиться разовыми действиями по ее созданию. Реформируемая правовая система и меняющиеся социальные и экономические реалии требуют регулярных усилий по совершенствованию программы субсидируемых юридических услуг.

*Шабельников Д.Б., Шепелева О.С.*

# НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ: КРАТКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ[56]

В настоящее время не подвергается сомнению необходимость создания действенной системы юридической помощи по не уголовным делам в масштабах всей страны. Создание такой системы необходимо как с точки зрения реализации конституционного принципа равенства перед законом и судом, так и с точки зрения повышения эффективности государственного управления и правовой культуры общества. Эффективная система оказания правовой помощи, среди прочего, может предотвратить так называемую социальную эксклюзию, то есть утрату малообеспеченными и

[56] Настоящий документ подготовлен сотрудниками российского филиала Института «Право общественных интересов» и основан на мнениях и рекомендациях различных российских и международных экспертов по созданию эффективной и адаптированной к российским реалиям системы юридической помощи. В частности, он в сжатой форме отражает мнения представителей адвокатуры, федеральных и региональных органов власти, научного сообщества и некоммерческих организаций, высказанные ими в ходе круглого стола «Субсидируемая юридическая помощь в России: проблемные сферы и направления развития», организованного 7 октября 2008 г. Институтом «Право общественных интересов» и Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации, а также в ходе заседания рабочей группы по разработке законодательства о субсидируемой юридической помощи, состоявшегося 8 октября 2008 г.

социально уязвимыми гражданами всякой связи с обществом и государством.

При создании национальной системы юридической помощи важно учитывать и использовать как лучшие мировые практики, так и уже имеющийся в России опыт создания программ субсидируемой юридической помощи, а именно – результаты эксперимента по созданию государственных юридических бюро и опыт работы региональных программ субсидируемой юридической помощи. Исходя из этого, можно рекомендовать следующие подходы к организации правовой помощи.

## 1. Право на получение юридической помощи

Представляется целесообразным расширить основания для получения юридической помощи по сравнению с тем, что установлено Федеральным Законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон «Об адвокатуре»).

Во-первых, следует расширить **круг дел**, по которым оказывается юридическая помощь, включив туда все дела, кроме связанных с предпринимательской деятельностью. Также необходимо установить, что все лица, которые имеют право на получение помощи, могут претендовать на оказание субсидируемых услуг по всем типам дел, вне зависимости от принадлежности к конкретной уязвимой категории (пенсионеры, инвалиды, многодетные и пр.). Практическая обоснованность такого решения подтверждается как опытом работы государственных юридических бюро, так и опытом программ юридической помощи, финансируемых из региональных бюджетов.

Во-вторых, желательно рассмотреть вопрос о включении в круг получателей юридической помощи не только граждан Российской Федерации, но и **иностранных граждан и лиц без гражданства,** законно проживающих на территории страны. Такое решение оправдано с точки зрения действующего законодательства, основанного на принципе равенства прав и обязанностей, а также сложившейся практики предоставления доступа к образовательным и медицинским услугам вне зависимости от наличия российского гражданства. В любом случае, для выполнения международных обязательств, взятых на

себя Российской Федерацией, необходимо обеспечить юридической помощью иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых рассматривается вопрос о высылке из страны.

В-третьих, желательно также рассмотреть вопрос о **поднятии имущественного порога** для получения доступа к субсидируемой помощи. Например, установить, что право на получение помощи имеют лица с душевым доходом ниже двух или трех прожиточных минимумов.

В-четвертых, необходимо предусмотреть, что в случаях, когда лицо обращается за юридической помощью для разрешения конфликта с членом своей семьи, в целях проверки права на получение помощи будет учитываться не душевой доход на каждого члена семьи, а только **личный доход обращающегося.**

Также представляется целесообразным закрепление в федеральном законодательстве **принципа минимальных федеральных гарантий** по предоставлению субсидируемой юридической помощи, при том что субъекты федерации будут явным образом наделены возможностью расширять круг получателей субсидируемой юридической помощи путем повышения имущественного порога и/или увеличения (расширения) категорий граждан, имеющих право на получение субсидируемой юридической помощи. Опыт региональных программ оказания субсидируемой юридической помощи показывает, что отсутствие такого явно сформулированного принципа в федеральном законе «Об адвокатуре» на практике часто толковалось как запрет на повышение уровня гарантий субъектами Российской Федерации.

Расширяя круг получателей юридических услуг и спектр дел, по которым оказывается помощь, необходимо ввести некоторые новые ограничения. В частности, в список оснований для получения помощи необходимо ввести **критерий обоснованности юридического вмешательства.** Также имеет смысл рассмотреть вопрос об ограничении объемов юридической помощи, которую лицо может получить в течение определенного временного периода.

Требуется выработать новые подходы к процедурам проверки права на получение юридической помощи с тем, чтобы облегчить

доступ граждан к юридической помощи, а также снизить нагрузку на органы социальной защиты. С этой целью могут быть приняты следующие меры.

Во-первых, желательно **отменить проверку имущественного статуса и иных условий**, если речь идет о доступе к **первичной юридической помощи** (см. ниже), сохранив ее только для более сложной и дорогостоящей вторичной правовой помощи. Такой подход не только облегчает населению доступ к базовой правовой информации, но также способствует экономии бюджетных средств. Он позволит существенно сократить временные и трудозатраты не только субъектов, функция которых состоит в проверке имущественного положения обратившегося гражданина, но и, например, органов социального обеспечения. Кроме того, возможность получить простейшую правовую информацию и консультации без существенных временных затрат стимулирует раннее обращение к специалистам, в результате чего граждане могут предпринимать шаги по исполнению своих обязанностей и защите прав своевременно, до возникновения серьезного юридического конфликта или судебного разбирательства. Кроме того, что это является действенным средством борьбы с правовым нигилизмом, доступность первичной юридической помощи существенно сокращает потребность в дорогостоящей вторичной, а также снижает нагрузку на судебные органы, что в сумме дает значительную экономию бюджетных средств.

Во-вторых, представляется (в том числе по опыту работы государственных юридических бюро), что ряд **особо уязвимых социальных групп** должен обладать правом на получение вторичной правовой помощи **без необходимости документально подтверждать свое имущественное положение**. К таким группам можно было бы отнести:

- ветеранов Великой отечественной войны;
- инвалидов 1 и 2 групп;
- лиц, получающих пенсию по старости;
- выпускников детских домов;
- членов многодетных семей;

- лиц, освободившихся из мест лишения свободы (на период до 6 или 12 месяцев с момента освобождения).

Для предоставления вторичной юридической помощи представителям указанных социальных групп должно быть достаточно предъявления документа, удостоверяющего личность, и документа, удостоверяющего принадлежность к такой группе.

В-третьих, необходимо проработать вопрос о возможности использования *электронных баз данных* органов социальной защиты, налоговых органов и пенсионного фонда в целях ускорения и упрощения процедуры проверки имущественного статуса лиц, претендующих на получение юридической помощи.

## 2. Разделение первичной и вторичной юридической помощи

На нормативном и организационном уровнях необходимо разграничить **первичную и вторичную** юридическую помощь.

**Первичная государственная правовая помощь** может включать в себя:

- Анализ обращения за помощью;
- Разъяснение порядка обращения в социальные службы или государственные органы (правовое информирование или ориентирование, консультация справочного характера);
- Краткое консультирование, если проблема носит типовой характер и не требует составления нестандартных правовых документов;
- Помощь в составлении типовых юридических и иных документов (в первую очередь выдача соответствующих форм);
- Выявление необходимости и оснований для получения вторичной помощи;
- В том случае, если есть необходимость и основания для получения вторичной помощи – разъяснение порядка обращения за ней и направление к специалистам, предоставляющим вторичную помощь;

- В том случае, если нет оснований для получения вторичной помощи – разъяснение причин отказа во вторичной помощи.

**Вторичная государственная правовая помощь** может включать в себя:

- Развернутую юридическую консультацию (письменную или устную);
- Юридический анализ представленных документов;
- Составление исков, обращений, ходатайств и других юридических документов;
- Представление интересов в судебных и иных государственных органах.

Очевидно, что первичную юридическую помощь могут оказывать менее квалифицированные юристы (в некоторых странах ее оказывают даже лица без высшего юридического образования, прошедшие соответствующую подготовку). Размер оплаты труда таких специалистов, а следовательно, стоимость каждого обращения для бюджета может быть существенно ниже тарифов на юридическую помощь, оказанную в более сложных случаях. Для оказания вторичной помощи, напротив, чаще нужны не просто юристы более высокой квалификации, а специалисты в тех областях права, с которыми связано дело конкретного получателя помощи.

Важно отметить, что значительная часть первичной юридической помощи может оказываться по телефону (при условии наличия эффективных технических решений, таких как организация колл-центров и бесплатных телефонных номеров), что приобретает особое значение ввиду ограниченности федерального бюджета, масштаба задач, которые поставило перед собой государство в области организации общенациональной системы субсидируемой юридической помощи, географических и инфраструктурных особенностей страны.

Разграничение первичной и вторичной помощи позволило бы добиться одновременно нескольких целей:

- снижение трудозатрат и иных издержек всех вовлеченных субъектов;

- экономия бюджетных средств;
- обеспечение субсидируемой юридической помощью всех, кто в ней нуждается, именно в том объеме, который требуется в конкретном случае;
- обеспечение надлежащего уровня качества предоставляемой помощи.

Опыт Нидерландов, где такой подход успешно применяется несколько десятков лет, показывает, что на стадии предоставления первичной помощи разрешаются проблемы до 90% обращающихся, что позволяет разгрузить и более квалифицированных юристов, и судебную систему.

## 3. Провайдеры юридической помощи

При расширении оснований для получения субсидируемых юридических услуг круг потенциальных получателей помощи расширится, что означает, что какому-либо одному субъекту (только государственным юридическим бюро или только адвокатуре) будет крайне сложно справиться с этим объемом работы без существенного расширения штата сотрудников, если он будет оказывать и первичную, и вторичную юридическую помощь.

Зарубежный опыт показывает, что оптимальным способом решения этих проблем и достижения этих целей является наделение одних субъектов функцией оказания первичной помощи, а других – функцией оказания вторичной помощи. В связи с тем, что адвокатура предъявляет к своим членам особые требования и обладает специальными инструментами для обеспечения квалифицированности оказываемой ими юридической помощи, традиционно вторым субъектом становится адвокатура, в то время как работа по оказанию первичной помощи чаще всего поручается специализированным государственным службам, аналогом которых в России могут стать юридические бюро. Также важно закрепить принцип, исключающий возможность оказания вторичной помощи теми же субъектами, которые предоставляют первичную юридическую помощь.

При такой схеме функционирования системы государственной правовой помощи гражданин, обратившийся в государственное юридической бюро или иную структуру, уполномоченную оказывать первичную помощь, получает необходимые услуги сразу, если его проблема требует для своего решения небольшого времени (требуемое время или объем первичной помощи могут быть определены в законе или подзаконном акте) и квалификации. Если гражданину требуется более сложная помощь, соответствующая организация информирует его об основаниях для получения вторичной юридической помощи и направляет к допущенному к участию в системе адвокату, адвокатскому образованию или в орган адвокатского самоуправления (если на последний возложена функция координации оказания помощи адвокатами). В случае, если в силу отдаленности единственным субъектом оказания государственной правовой помощи в том или ином муниципальном образовании или регионе является юридическая консультация, работающий в ней адвокат может оказать этому гражданину и вторичную правовую помощь. Это единственное исключение из правила о том, что субъекты, на которых возложено оказание первичной правовой помощи, не вправе оказывать помощь вторичную.

В связи с масштабностью задачи создания по всей стране системы юридической помощи и ограниченными финансовыми возможностями необходимо сохранить и использовать все имеющиеся ресурсы для оказания субсидируемой юридической помощи, в особенности первичной. По этой причине целесообразно рассмотреть вопрос о наделении некоммерческих организаций и юридических клиник высших учебных заведений правом участвовать в оказании первичной юридической помощи.

## 4. Управление юридической помощью

В процессе создания национальной системы субсидируемой юридической помощи необходимо выстроить систему управления ею как на федеральном, так и на региональном уровнях.

При этом важно учитывать, что организационное устройство системы правовой помощи включает в себя не только тех, кто оказывает

помощь, т.е. непосредственно производит юридические услуги, но и субъектов, управляющих системой юридической помощи в целом. В компетенцию управляющих структур обычно входят: проверка права конкретных лиц на получение юридической помощи и принятие решений о ее оказании, организация работы структур и лиц, непосредственно оказывающих юридические услуги, контроль за качеством юридических услуг, контроль за общей эффективностью системы юридической помощи, планирование бюджета юридической помощи, разработка и предложение компетентным органам государственной власти предложений по совершенствованию системы юридической помощи. В отсутствие специализированных структур по управлению юридической помощью, при распылении ответственности за управление между различными неспециализированными государственными органами возрастает риск снижения экономической и социальной эффективности системы юридической помощи.

Таким образом, необходимо создание на федеральном уровне органа, в чью компетенцию входили бы общие вопросы управления субсидируемой помощью и контроль за ее качеством и эффективностью. Кроме того, необходимо, чтобы в каждом регионе имелись структуры, отвечающие, во-первых, за налаживание системы оказания правовой помощи в каждом конкретном регионе силами различных субъектов и, во-вторых, за повседневную координацию этой работы, обеспечивая доступность юридической помощи для всего населения своего субъекта федерации. В качестве возможного варианта можно было бы предложить, чтобы эти функции были возложены на государственные бюро правовой помощи.

Учитывая необходимость привлечения адвокатов к оказанию вторичной юридической помощи, следует интегрировать региональные адвокатские палаты в систему управления субсидируемой помощью. В частности, на палаты было бы уместно возложить: координацию работы адвокатов в рамках программы субсидируемой помощи; сбор отчетности и предоставление ее в орган, осуществляющий функции контроля, и пр.

## 5. Качество субсидируемой юридической помощи

При участии адвокатуры и иных представителей юридического сообщества необходимо разработать стандарты качества оказания юридических услуг и механизмы контроля за их соблюдением. Также важно, особенно применительно к структурам, оказывающим первичную помощь, предусмотреть комплекс требований и мер, направленных на обеспечение надлежащего качества юридических услуг. В частности, для юридических клиник и некоммерческих организаций возможно предусмотреть систему аккредитации для получения права участвовать в программе субсидируемой юридической помощи. Система аккредитации может включать в себя соблюдение определенных требований, например, прохождение студентами и руководителями юридических клиник, а также юристами общественных организаций и тому подобных структур минимальной подготовки в государственных юридических бюро.

## 6. Финансирование субсидируемой юридической помощи

Необходимо четко определить и зафиксировать обязанности федеральных и региональных бюджетов по финансированию программ юридической помощи. Следует учитывать, что бюджеты дотационных регионов могут не иметь средств для выполнения таких обязательств, следовательно, необходимо предусмотреть соответствующие субвенции из федерального бюджета.

Также желательно проработать вопрос о возможности взимания фиксированных взносов с получателей помощи. Такие взносы могут уплачиваться в рамках механизма, аналогичного уплате судебных и иных пошлин. Другой вариант – такие фиксированные взносы могут выплачиваться непосредственно адвокатам, оказывающим вторичную помощь, а оплата труда адвоката в рамках оказания юридической помощи будет возмещена за минусом суммы, уплаченной получателем юридической помощи.

При определении объемов финансирования необходимо учитывать, что участие высококвалифицированных адвокатов в системе юридической помощи предполагает, что ставки оплаты их труда

должны быть в достаточной степени привлекательны. Одним из способов определения таких ставок, успешно применяемым в некоторых странах, является определение средних временных затрат на каждый возможный тип дела, которые умножаются на утвержденный почасовой тариф. В российском контексте могут использоваться и иные методы. Адвокатам также должны компенсироваться необходимые и документированные расходы, связанные с оказанной помощью.

Не менее важно, чтобы при расчете объемов финансирования системы юридической помощи закладывались бы средства для поддержания сети провайдеров первичной помощи, к которым в первую очередь относятся государственные юридические бюро. Также важно учитывать, что активное участие юридических клиник и некоммерческих организаций в оказании субсидируемой юридической помощи предполагает минимальный уровень их финансовой поддержки со стороны государства. Этим структурам, в частности, необходимо предоставлять помещения для ведения работы по оказанию первичной юридической помощи, минимальную компенсацию накладных и административных расходов (канцелярские товары, оборудование и расходные материалы, оплата телефонов, включая «горячие линии» и пр.), заработную плату координаторам (лицам, обеспечивающим привлечение и бесперебойную работу студентов, волонтеров и пр.).

Также важно, чтобы бюджет субсидируемой юридической помощи содержал бы в себе средства на покрытие организационных расходов, включая расходы по контролю и обеспечению качества юридических услуг, а также мониторингу общей эффективности системы помощи.

*Научно-практическое издание*

# ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И СУБСИДИРУЕМАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ:

## АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА

*Сборник материалов*

Составители:
*Шабельников Д.Б.*
*Шепелева О.С.*

Редакторы:
*Троицкая А.А.*
*Ловягина Е.А.*

Макет:
*Шиманский А.Г.*

Сдано в набор 18.12.2009. Подписано в печать 17.01.2010.
Формат 60x84 1/16. Печ. лист. 18.
Тираж 2000 экз. Заказ №

ООО «Вариант»
г. Москва, ул. Б. Серпуховская, 44-19.
*a1605@mail.ru*

Отпечатано в полном соответствии с предоставленными диапозитивами
в ФГУП «Производственно-издательский комбинат «ВИНИТИ»
140010, г. Люберцы Московской области, Октябрьский проспект, 403.