

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Консультация практикующего юриста

Квалифицированная юридическая помощь как гарантия защиты государством прав человека

В мировой юридической практике существуют разнообразные формы оказания юридической помощи. Их различия зависят от гарантий, предоставляемых конституцией того или иного государства, и от уровня развития в стране системы оказания юридических услуг. В России тоже предусмотрены виды и случаи предоставления юридической помощи, перечень которых определяется Федеральным законом о бесплатной юридической помощи¹ и является открытым. Объединяющим признаком для всех форм юридической помощи являются принципы *pro bono* и *pro se*.

Чаще всего в международной юридической практике встречаются услуги, основанные на принципах *pro bono* (от лат. *pro bono publico* – «ради общественного блага»). «Крупнейшая независимая организация юристов *pro bono* создана в Великобритании (Solicitors Pro bono Group, позднее переименованная в LawWorks), членами которой на сегодня являются 134 организации»². Как правило, деятельность подобных организаций финансируется за счет членских взносов, пожертвований и грантов. Юристы, юридические организации и их объединения часто используют практику оказания юридических услуг *pro bono*, потому этот вид деятельности является индикатором социальной активности юристов, их востребованности у населения и, как следствие, показателем ответственности представителя юридического сообщества перед обществом.

Для нашего государства этот механизм является относительно новым, его действие не очень понятно, однако он уже имеет широкое распространение. В частности, в крупных юридических фирмах принимаются положения о работе по делам *pro bono*, которые описывают принципы деятельности *pro bono* внутри конкретной фирмы. Такими положениями регулируются обязанности сотрудников по выделению части своего времени работе *pro bono*. Юридические фирмы тщательно следят за обеспечением высокого качества услуг как для клиентов *pro bono*, так и для клиентов, оплачивающих услуги. В подобных положениях также фиксируются «критерии отбора дел, процедуры

¹ См.: О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6725.

² Виноградова П. А. Квалифицированная юридическая помощь как гарантия защиты государством прав человека // Адвокатская практика. 2014. № 3. С. 47–52.

распределения дел среди юристов фирмы, учет рабочего времени юристов, а также финансовые вопросы, связанные с оказанием бесплатной помощи»¹. В то же время в России, в отличие от международной юридической практики, пока не решен вопрос о стандартах такой практики (например, объем услуг юристов, предоставляемых pro bono, по отношению к общему количеству рассматриваемых дел), и отсутствует доступная для широкого круга потребителей информация о такой помощи.

Альтернативным вариантом оказания помощи юристами является предоставление юридической помощи по принципу pro se, когда речь идет не о непосредственном оказании помощи юристам, а только о подробном информировании клиентов о порядке самостоятельной защиты собственных прав без участия юристов. «В зарубежной юридической практике такой способ получения высококвалифицированной бесплатной юридической помощи получил активное развитие»². Данный подход еще не слишком востребован в нашей стране, однако положение может измениться в случае создания единого ресурса, где ответы на юридически сложные задачи можно получить посредством краудсорсинга. Подобную идею высказал министр юстиции РФ А. В. Коновалов на коллегии своего ведомства 22 февраля 2013 г.³

Следует заметить, что эффективная работа юридического краудсорсинга требует серьезного подхода, т. к. высококвалифицированные юристы, в частности адвокаты, не слишком активно используют современные компьютерные технологии. Соответственно, еще не сделаны даже первые шаги в направлении электронной юриспруденции⁴.

«Финансовое обеспечение государством конституционных гарантий оказания юридической помощи бесплатно должно предусматривать стандарты ее оказания и систему контроля качества»⁵. Согласно Постановлениям Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П и от 28 января 1997 г. № 2-П критерии квалифицированной юридической помощи и обусловленных ими особенностей и условий допуска тех или иных лиц в качестве защитников или представителей в конкретных видах судопроизводства устанавливает законодатель. Указанный принцип получил отражение в ст. 5 Закона о бесплатной юридической помощи. Статьей 11 данного Закона предусмотрено, что разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечение контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи относится к компетенции Минюста России. Министерство юстиции Российской Федерации в своем докладе о реализации государственной политики в области обеспечения граждан России бесплатной юридической

¹ Лapidус А., Сучкова М. Социальная ответственность юриста // Новая адвокатская газета. 2008. № 8. URL: <http://www.advgazeta.ru/gubrics/10/114> (дата обращения: 25.01.2016).

² Pro bono Survey 2012. URL: <http://www.americanlawyer.com/PubArticleTAL.jsp?id=1202560034999> (дата обращения: 25.01.2016).

³ См.: URL: <http://большоеправительство.рф/events/5131/#prettyPhoto> (дата обращения: 25.01.2016).

⁴ См.: Мельниченко Р. Электронный адвокат // ЭЖ-Юрист. 2011. № 11.

⁵ Виноградова П. А. Правовое регулирование полномочий нотариусов как участников государственной системы бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2013. № 6. С. 10–13.

помощью¹ в 2013 г. сообщило о необходимости разработки единых требований к качеству оказываемой гражданам помощи и определения формы контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству работы, которые будут отражены в Кодексе профессиональной этики участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи. В целях установления стандартов качества юридической помощи планировалось создать реестр негосударственных центров юридической помощи, установить порядок их сертификации и рейтингования. Реестр за последний год начали вести, но находящиеся в нем сведения не слишком достоверны, т. к. на самом деле негосударственных центров намного больше.

При подготовке указанных документов следует учитывать результаты анализа эффективности оказания юридической помощи адвокатами. Минюстом России в ноябре 2012 г. утверждена форма отчета адвоката об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, которой предусмотрено предоставление сведений по следующим количественным показателям: случаи оказания гражданам бесплатной юридической помощи; граждане, которым она предоставлена; случаи представления интересов граждан в государственных или муниципальных органах. Вместе с тем анализ указанных данных позволит оценить только объем работы адвокатов. При этом для оценки эффективности их работы требуется ввести дополнительные, качественные критерии. Для сравнения следует также проводить анализ эффективности работы государственного юридического бюро.

При оценке качества оказания бесплатной юридической помощи следует учитывать не только организацию предоставления услуги, но и уровень доступности этой услуги и информированности граждан о возможности ее получения. При этом критерий доступности бесплатной юридической помощи должен отражать как территориальную доступность, так и наличие барьеров получения бесплатной юридической помощи всем нуждающимся категориям граждан. Для наилучшей организации бесплатной юридической помощи необходимо взаимодействие со службами, предоставляющими социальную помощь. Целесообразность такого подхода обусловлена тем, что большинство граждан нередко даже не догадываются, что у них есть право на помощь юриста, не говоря уже о полном незнании законных способов решения юридических проблем.

По нашему мнению, эффективность оказания бесплатной юридической помощи можно оценить, только сопоставляя со стандартами качества. Лишь в этом случае оценка показателей (критериев оказания юридической помощи) будет иметь объективный характер. Стандарты качества юридических услуг в настоящее время в нашей стране пока не сформированы. Принятие стандартов должно гарантировать лицу, обратившемуся за оказанием юридической помощи, максимальную возможность достижения целей и высокое качество оказанных ему услуг. Важным аспектом предоставления юридических услуг является то, что качественная юридическая помощь должна соответствовать ожиданиям клиента². Однако отдельные категории граждан могут не обладать

¹ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о реализации государственной политики в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью // Российская газета. 2013. 13 февр.

² См.: *Maister D. Managing the Professional Service Firm*. London, 2003.

достаточными знаниями для этого, особенно с точки зрения ее содержания¹. «Если результат разбирательства окажется не соответствующим ожиданиям клиента, то оценка качества, скорее всего, будет негативной, независимо от проделанной работы»². Безусловно, одним из критериев качества юридической помощи выступает предоставление ее специалистами, имеющими юридическое образование и обладающими достаточной квалификацией для разрешения поставленных перед ними вопросов. Надлежащий уровень необходимых знаний должен обеспечиваться систематическим повышением квалификации.

Анализ соответствующего опыта зарубежных стран свидетельствует об отсутствии единообразия в системах оценки качества оказания бесплатной юридической помощи³. Учитывая, что опыт установления стандартов качества предоставления юридической помощи различен, можно отметить наиболее успешные стандарты. На наш взгляд, заслуживают внимания стандарты, действующие в Великобритании. В них предусмотрено: «предоставление доступной информации о предлагаемых услугах и запрет на дискриминацию в оказании услуг; переадресация к иным организациям, оказывающим юридическую помощь, если этого требуют интересы клиента; обеспечение равных возможностей для сотрудников юридической фирмы, своевременного обучения и развития (повышения квалификации) специалистов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, контроль качества оказываемой юридической помощи; четкое разграничение компетенции в юридической фирме и надлежащие процедуры финансового менеджмента; конфиденциальность и защита персональных данных клиента; организация системы приема жалоб и отзывов клиентов, постоянное совершенствование систем управления качеством»⁴.

«На основе анализа опыта реализации проектов оказания бесплатной юридической помощи в России можно выделить следующие критерии эффективности юридической помощи: соответствие предлагаемого решения законодательству, которое определяется экспертами согласно сведениям о количестве ошибок или отсутствии грубых ошибок; успешное решение проблем клиента (результативность) на основе данных о количестве положительно разрешенных дел; разумность действий; надлежащий характер взаимодействия между юристом и клиентом, например, на основе оценки клиента о степени понятности объяснений юриста; удобство организации юридической помощи для клиента»⁵.

Что касается случаев неоказания юридической помощи, то они тоже должны входить в перечень критериев оценки деятельности юристов. При этом еще раз подчеркнем, что оценка качества возможна только в случае принятия соответствующих стандартов. Юридическая помощь должна оказываться

¹ См.: *Виноградова Е. В., Виноградова П. А.* Региональное законодательство по реализации конституционных прав граждан на бесплатную юридическую помощь // Вестник юридического факультета РУДН. 2013. № 3. С. 52–61.

² URL: <http://www.americanlawyer.com/PubArticleTAL.jsp?id=1202560034999> (дата обращения: 25.01.2016).

³ См.: *Новикова А. Э., Шепелева О. С.* Оценка и обеспечение качества программ бесплатной юридической помощи // Закон. 2012. № 11. С. 73–78.

⁴ Legal Services Commission, Specialist Quality Mark Standard, 2009. URL: http://ftp.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/SQM_Standard_Sep09_with_cover.pdf (дата обращения: 25.01.2016).

⁵ Создание системы бесплатной юридической помощи в России: рекомендации к дальнейшему сотрудничеству : сборник материалов. М., 2013. С. 136.

по любым вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью. Предпринимателям помощь может быть оказана только в случае банкротства. Такой подход способствует реализации принципа равенства доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и позволяет не допустить случаев дискриминации граждан при ее оказании. Государство должно тщательно следить за соблюдением равенства граждан перед законом и судом. Малоимущие граждане и лица, которые не соответствуют критериям, установленным для получателей бесплатной юридической помощи, но имеют ограниченные финансовые возможности, должны находиться в одинаковом положении.

Одним из существенных препятствий в получении бесплатной юридической помощи в России можно назвать необходимость сбора большого количества документов, подтверждающих социальный статус лица. Региональным органам власти следует наладить взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления и разработать способы получать необходимую информацию в электронном виде. Такой опыт существует в некоторых регионах, например, в Санкт-Петербурге, где для городской программы бесплатной юридической помощи было создано специальное программное обеспечение, позволяющее адвокатам — участникам программы проверить, включен ли обратившийся к ним гражданин в городской электронный реестр получателей социальной помощи¹.

Подробное изучение вопроса информированности граждан о возможности и условиях получения юридических услуг в России позволяет сделать вывод об отсутствии доступных сведений «о рынке юридических услуг, о возможностях юридического решения проблемы, о ценообразовании на услуги юристов, а также понимания, как обратиться за юридической услугой и какие действия потребуются от человека при решении проблемы с участием юриста»². Государственные и муниципальные органы должны прорабатывать вопрос по обеспечению информированности граждан о порядке получения бесплатной юридической помощи. Реализовать данное мероприятие можно как общедоступными способами (размещение информации на сайтах органов власти в сети Интернет), так и разработкой специальных продуктов. В европейской практике оказания бесплатной юридической помощи существуют примеры организации в зоне ожидания юридических бюро компьютерных терминалов, при помощи которых можно ознакомиться с документами по актуальным юридическим вопросам³. Такая практика подтверждает необходимость информирования населения о способах получения бесплатной юридической помощи адресно. Разные группы населения получают информацию из разных каналов и восприимчивы к разным формам предоставления сведений.

Оценка эффективности невозможна без контроля за соблюдением стандартов качества оказания юридической помощи. В юридической литературе можно найти различные инструменты контроля (опросы клиентов, анализ

¹ См.: Рекомендации участников круглого стола «Исполнение Закона “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации”: региональный контекст» // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. 2012. № 4.

² Создание системы бесплатной юридической помощи в России: рекомендации к дальнейшему сотрудничеству : сборник материалов. М., 2013. С. 136

³ См.: Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт) : сборник докладов. М., 2011.

материалов независимыми организациями, консультациями мнимого клиента и т. п.). Объективность оценки качества предоставления бесплатной юридической помощи может быть достигнута только при условии использования единых критериев, информация по каждому из которых должна основываться на различных источниках. Выборочная проверка специалистами (коллегами) материалов конкретных дел является одним из источников информации для оценки качества работы юристов, участвующих в программе оказания бесплатной юридической помощи, в частности, в Англии и Уэльсе¹. Представляется объективным способ, описанный Мурхэдом, Шерром и Патерсоном, которые предлагают использовать «мнимых клиентов». Они посещают организации, отобранные для оценки качества юридической помощи, и делятся впечатлениями относительно полученной услуги².

Помимо стандартов качества юридической помощи следует учитывать, что чаще всего обращения граждан определенной группы касаются ограниченного перечня вопросов. На наш взгляд, следует обратиться к опыту Канады, где действуют специализированные клиники, предоставляющие помощь в определенной области права или в соответствии с правовыми потребностями конкретной группы клиентов.

Вопрос об использовании предлагаемых в настоящей статье мер по регулированию оказания юридической помощи является дискуссионным, однако факт необходимости такого регулирования сомнений вызывать не может.

Директор юридической клиники, доцент кафедры административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент О. В. Чумакова

¹ См.: Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта : сборник материалов. М., 2010. С. 136–138.

² См.: Moorhead R., Sherr A., Paterson A. Contesting Professionalism: Legal Aid and Non-lawyers in England and Wales // Law & Society Review. Vol. 37. 2003. № 4.