МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМАМИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ, ГАРАНТИРУЕМОЙ ГОСУДАРСТВОМ

CZU: 347.965:342.2

Вадим СУХОВ

Докторальная школа юридических наук
Молдавский государственный университет

MANAGEMENT MODELS FOR STATE GUARANTEED LEGAL AID SYSTEMS

The article examines the main existing management models for systems of legal aid guaranteed by the state, identifies their main features and gives their classification.

Keywords: *free legal aid system, management model, international standards.*

Опыт многих стран показывает, что практическая реализация предусмотренных конституциями и специальными законами гарантий права на бесплатную юридическую помощь затруднена без создания соответствующей структуры по управлению процессом предоставления этой помощи.

Целью настоящего исследование является изучение основных существующих моделей управления системами юридической помощи, гарантируемой государством, установление их отличительных признаков и классификация.

В процессе исследования использовались сравнительно-правовой, формально-юридический, формально-логический методы научного исследования, а также метод обобщения.

Пункт 59 руководящего положения 11 Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принятых в 2012 году [1], предусматривает, что для обеспечения эффективного осуществления общенациональных программ юридической помощи государствам следует рассмотреть вопрос о создании органа или подразделения по оказанию юридической помощи, с тем чтобы предоставлять, организовывать, координировать и контролировать юридическую помощь. Такой орган должен:

а) быть свободным от излишнего политического или судебного вмешательства, быть независимым от органов власти при принятии решений, связанных с оказанием юридической помощи, и не должен следовать указаниям или подвергаться контролю или финансовому давлению со стороны какого-либо лица или органа при выполнении им своих функций, независимо от его административной структуры;

б) обладать необходимыми полномочиями для оказания юридической помощи, включая, в частности, назначение сотрудников; выдачу предписаний об оказании юридической помощи отдельным лицам; установление критериев и аккредитацию юрисконсультов, включая требования к профессиональной подготовке; надзор за работой юрисконсультов и создание независимых органов для рассмотрения жалоб на них; оценку потребностей в юридической помощи в общенациональных масштабах, а также обладать правом формировать свой собственный бюджет;

в) разрабатывать, в консультации с основными заинтересованными сторонами в системе отправления правосудия и организациями гражданского общества, долгосрочную стратегию, определяющую развитие и эффективное предоставление юридической помощи;

г) регулярно отчитываться перед компетентным органом.

В силу различий в традициях государственного управления и особенностей организации юридической профессии организация систем гарантируемой государством юридической помощи в разных странах различна. Однако, независимо от национальных особенностей, управлению и организационной структуре этих систем присущи общие черты, диктуемые характером предоставляемых услуг [2].

Юридическая помощь, гарантируемая государством, оказывается за счет средств государственного бюджета с целью выполнения обязанности государства по обеспечению свободного и равного доступа к правосудию. При этом, по своей сути она является оказанием профессиональных услуг потребителю. Поэтому управление системой гарантируемой государством юридической помощи строится как на принципах, характерных для государственного управления, так и на подходах, свойственных коммерческому сектору. Принципы и подходы, преобладающие в управлении системой, предопределяют структуры, которые принимают участие в ее организации, и то, как распределены полномочия и ответственность между ними.

Управление системой юридической помощи, гарантируемой государством, предполагает наличие трех уровней принятия решений. На первом, самом высоком уровне, формируется государственная политика в сфере гарантируемой государством юридической помощи и осуществляется общий контроль за ее реализацией. На втором уровне организуется, планируется и регулируется процесс предоставления юридической помощи, осуществляется деятельность по обеспечению ее доступности и контроль за работой поставщиков юридических услуг. Третий уровень – непосредственная деятельность, связанная с принятием решений о предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством, и ее оказанием. Уровни управления системой бесплатной юридической помощи могут быть дифференцированы или, наоборот, соединены. При любой степени разделения уровней управления важно организовать обратную связь – передачу информации с более низкого уровня на более высокий [3]. Полученная

информация учитывается при общем планировании и управлении системой бесплатной юридической помощи. Она помогает устранять имеющиеся недостатки и распространять положительные практики.

Учитывая, что юридическая помощь, гарантируемая государством, обычно полностью или частично финансируется из средств государственного бюджета, высшие органы власти – правительство, парламент, профильное министерство, отвечающее за функционирование системы правосудия –, как правило, обязательно участвуют в управлении системами бесплатной юридической помощи. Они на первом уровне управления системой принимают политические решения, касающиеся вопросов организации функционирования системы.

На втором и третьем уровнях осуществления управленческих функций и принятия решений о предоставлении бесплатной юридической помощи конкретному лицу могут действовать как государственные органы (специализированные или неспециализированные), так и негосударственные субъекты.

На практике государства, в которых созданы системы бесплатной юридической помощи, используют различные подходы к управлению этими системами. В некоторых странах отсутствует государственный орган по предоставлению бесплатной юридической помощи, и эта обязанность возложена на судебные органы; другие имеют органы юридической помощи, являющиеся зависимыми от правительства; третьи создали независимые или полузависимые органы юридической помощи; а некоторые государства, которые предоставляют бесплатную юридическую помощь через государственных защитников, передают полномочия по администрированию систем юридической помощи управлениям государственного защитника [4, с.20].

В таких странах, например, как Польша [5] и Чехия [6], непосредственное управление юридической помощью, предоставляемой за счет средств государства, возложено на судебные органы, которые назначают адвоката в случае, если лицо не может заключить договор о юридической помощи самостоятельно, а по окончании дела распоряжаются об оплате адвокату оказанных услуг из государственного бюджета. Следует отметить, что в специальной литературе существует мнение о том, что отправление правосудия, как и исполнение других государственных функций, плохо совмещается с управлением бесплатной юридической помощью, связанным с необходимостью взаимодействовать с юристами, оказывающими помощь, распределять средства и контролировать их расход, информировать население о праве на получение помощи, а также предоставлять субсидируемые юридические услуги на досудебной стадии [3, с.162].

Примером управления системой бесплатной юридической помощи на втором и третьем уровнях негосударственным органом служит Австрия, где этой системой управляет Коллегия адвокатов, которая назначает адвокатов для предоставления бесплатной юридической помощи в случаях, предусмотренных законодательством, по запросам судов и полиции, оплачивая оказанные услуги из средств, выделяемых государственным бюджетом. Бюджет субсидируемой госу-

дарством юридической помощи устанавливается парламентом по предложениям министерств юстиции и финансов. Коллегия адвокатов участвует в планировании бюджета [7, p.395].

Аналогичная система субсидируемой государством юридической помощи существует в Румынии. Здесь руководство системой на втором уровне принятия решений осуществляется специально созданным при Национальном союзе коллегий адвокатов органом – Департаментом координирования юридической помощи, руководимым вице-председателем союза. В компетенцию Департамента входит осуществление общего руководства деятельностью по оказанию бесплатной юридической помощи; разработка Положения о деятельности служб юридической помощи; внесение компетентным органам государственной власти предложений, касающихся финансирования системы бесплатной юридической помощи; ведение национального Регистра бесплатной юридической помощи; разработка и согласование методологии оплаты услуг по предоставлению бесплатной юридической помощи; осуществление контроля за предоставлением этой помощи; разработка и предложение для утверждения Министерству юстиции проектов нормативных актов в сфере оказания бесплатной юридической помощи и осуществление других полномочий. Руководство предоставлением бесплатной юридической помощи на третьем уровне осуществляется в Румынии службами юридической помощи, создаваемыми при каждой коллегии адвокатов. Службы юридической помощи принимают и рассматривают запросы и заявления о предоставлении юридической помощи и назначают адвокатов с целью ее оказания, оформляя необходимые документы. Службой руководит опытный адвокат, назначенный Советом коллегии. Служба находится в подчинении декана коллегии, а ее деятельность координируется одним или несколькими членами совета [8].

В некоторых странах создаются специализированные органы управления системами гарантируемой государством юридической помощи, полузависимые или независимые от правительства. Они несут ответственность за распределение средств, выделяемых на содержание системы, организуют работу поставщиков юридических услуг, обеспечивают доступность помощи для получателей. Преимуществом единого специализированного органа управления системой юридической помощи, гарантируемой государством, является, по мнению специалистов, его способность охватывать и сводить между собой все аспекты работы системы, оценивать ее эффективность, выявлять имеющиеся недостатки и принимать меры к их устранению, распространяя положительный опыт работы [3, с.163].

В Грузии, например, создана и действует Служба юридической помощи, являющаяся лицом публичного права, независимым в своей деятельности. Служба не подчиняется ни одному государственному органу, она подотчетна только парламенту в порядке, установленном законодательством. Служба состоит из аппарата и бюро юридической помощи и консультативных центров, действую-

щих на местах. Руководство Службой, надзор за деятельностью консультативных центров, бюро и поставщиков юридических услуг осуществляет директор службы. Он выбирается на должность Советом юридической помощи – коллегиальным органом из девяти членов, действующих на безвозмездной основе, – созданным с целью обеспечения управления Службой, эффективного исполнения ею функций, независимости и прозрачности [9].

Аналогичный специализированный государственный орган управления системой юридической помощи, гарантируемой государством, действует в Болгарии [10].

В Англии и Уэльсе системами юридической помощи, гарантируемой государством, управляют Комиссии по юридической помощи, также являющиеся независимыми. Они финансируются Министерством юстиции и подотчетны министру юстиции и лорд-канцлеру. Вмешательство в их деятельность по определенным делам запрещено [11].

Следует отметить, что во многих странах, где существуют специализированные государственные органы по управлению системами юридической помощи, гарантируемой государством, часть функций по управлению этими системами возлагается на профессиональные объединения адвокатов. В основном эти функции связаны с координацией работы адвокатов, привлекаемых к оказанию бесплатной юридической помощи, а также с контролем за ее качеством [3, с.166].

В некоторых странах функции по управлению системами юридической помощи, гарантируемой государством, возложены на офисы общественных защитников, которые могут быть независимыми, либо находиться под юрисдикцией министерств юстиции, либо судебной власти.

В Израиле, например, при Министерстве юстиции существует Отдел общественной защиты, функция которого заключается в оказании надлежащей юридической помощи всем подозреваемым, задержанным, обвиняемым и осужденным, имеющим право на получение юридической помощи во время уголовного процесса. Отдел общественной защиты, имеющий пять областных филиалов, возглавляет главный общественный защитник. Он осуществляет общее руководство отделом, определяет политику общественной защиты, обеспечивает соответствующую профессиональную подготовку адвокатов, действующих от имени и по поручению отдела, а также несет ответственность за оплату гонораров и расходов адвокатов [12].

Существующая сегодня в Республике Молдова система юридической помощи, гарантируемой государством, была создана вступившим в силу с 1 июля 2008 г. Законом об юридической помощи, гарантируемой государством, № 198 от 6.07.2007 г. [13]. Согласно этому закону, управление системой предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, осуществляется Министерством юстиции, Коллегией адвокатов и Национальным советом по юридической помощи, гарантируемой государством.

Министерство юстиции является органом управления, принимающим решения на первом уровне управления.

Коллегия адвокатов осуществляет возложенные на нее функции на втором уровне управления системой. Она участвует в разработке критериев отбора адвокатов для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, и в определении критериев оценки качества такой помощи; участвует в мониторинге деятельности адвокатов, предоставляющих эту помощь, и налагает на адвокатов дисциплинарные взыскания в случае нарушения правил предоставления юридической помощи.

Основные функции по управлению системой осуществляет Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством, который принимает большинство управленческих решений на втором уровне управления. На третьем уровне управления системой действуют территориальные бюро Национального совета.

Таким образом, существующие международные стандарты возлагают на государства ответственность за обеспечение всеобъемлющих систем юридической помощи, которые должны быть доступными, эффективными, устойчивыми и заслуживающими доверия.

Для обеспечения доступа к юридической помощи, гарантируемой государством, требуются институциональные структуры и механизмы управления системой предоставления этой помощи. В силу различий, связанных с наличием необходимых ресурсов, с разницей в традициях судопроизводства и в условиях функционирования систем правосудия, а также в количестве и местонахождении потенциальных поставщиков юридических услуг, желающих и способных оказывать юридическую помощь, гарантируемую государством, системы управления и администрирования процессов предоставления такой помощи в различных государствах отличаются друг от друга.

Управление системами юридической помощи, гарантируемой государством, может быть возложено на судебные либо другие профильные органы, либо поручено негосударственным органам. Для управления этими системами могут создаваться также специализированные государственные структуры, независимые либо зависимые в какой-то мере от правительства. Во многих странах, где существуют специализированные государственные органы по управлению системами юридической помощи, гарантируемой государством, часть функций по управлению этими системами, связанных в основном с обеспечением качества этой помощи, возлагается на профессиональные объединения адвокатов.

Библиографические источники:

1. Организация Объединенных Наций. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия. Доступно https://undocs.org/ru/A/RES/67/187. [Просмотрено: 14.07.2020]

2. United Nations Office on Drugs and Crime. Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries. Vienna: United Nations. 2017. Доступно https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf. [Просмотрено: 20.12.2020]
3. ШЕПЕЛЕВА, О.С. Организация программ субсидируемой юридической помощи: международный опыт. В: *Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ междунароного и российского опыта:* Сборник материалов. Москва: ООО «Вариант», 2010, с.156-184.
4. *Доступ к юридической помощи в уголовном процессе*. Вена: Организация Объединенных Наций, 2020.
5. WITKO, D., JAGURA, J., WIŚNIEWSKA, K. Empirical study. The actors of legal protection, their professional practices and the use of law in detention. Report on Poland. Helsinki Foundation for Human Rights. 2018. Доступно https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.prisonlitigation.org/wp-content/uploads/2019/07/WP3-National-report-PL.pdf&hl=en. [Просмотрено: 02.04.2021]
6. ŠANDALA, V. *Právo na bezplatnou právní pomoc jako součást práva na spravedlivé řízení dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
7. Global Study on Legal Aid Country Profiles. United Nations. 2016. Доступно https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/GSLA_-_Country_Profiles.pdf. [Просмотрено: 14.02.2021]
8. Ghid privind acordarea asistenței judiciare din oficiu în Romînia. ASISED. 2019. Доступно http://www.justitie493.ro/wp-content/uploads/2020/01/Ghid_asistenta_judiciara-min.pdf. [Просмотрено: 14.02.2021]
9. Закон Грузии об юридической помощи от 19.06.2007. Законодательный вестник Грузии. Доступно https://matsne.gov.ge/ru/document/view/21604?publication=24. [Просмотрено: 02.04.2021]
10. Закон за правната помощ. Бьялгарският праве портал. Доступно https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135511185. [Просмотрено: 02.04.2021]
11. National Report. England and Wales. Materials of the Conference 'Legal Aid: a New Beginning'. Antwerpen, 2007.
12. Отдел общественной защиты. Министерство юстиции Израиля. Доступно https://www.justice.gov.il/Ru/Units/PublicDefence/PublicDefenceInfo/Pages/PublicDefenceUnits.aspx. [Просмотрено: 14.07.2020]
13. Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat, nr.198-XVI din 26.07.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2007, nr.157-160.