

## **А. В. Хвощинский**

*Управляющий партнер компании  
«LegalStudies.RU: консалтинг и коммуникации», LL.M.*

## **И. В. Калинина**

*Эксперт проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации», кандидат юридических наук, LL.M.*

# **Стандарты оказания юридических услуг и юридической помощи в контексте работы пунктов оказания субсидируемой юридической помощи**

## **Зачем нужна субсидируемая юридическая помощь**

Система субсидируемой юридической помощи малоимущим гражданам уже долгие годы остается одним из самых болезненных вопросов построения правового государства в России.

Сложившаяся на сегодня ситуация такова, что основным ресурсом оказания юридической помощи — это адвокаты и юристы, оказывающие юридическую помощь и юридические услуги в принципе на платной основе. Причем оплата их услуг осуществляется, как правило, доверителем, а в уголовном производстве может быть субсидирована из государственного бюджета посредством назначения адвоката.

Очевидно, что такая система не может обеспечить гражданам реализацию (защиту) своих интересов с помощью права. Те граждане (и иные лица), которые не в состоянии оплачивать юридическую помощь и/или юридические услуги, лишаются возможности данную помощь получить. И это — несмотря на то, что право на квалифицированную юридическую помощь гарантировано Конституцией РФ (ст. 48).

Кроме того, вопрос получения юридической помощи — один из ключевых в реализации доступа к правосудию, без которого правовое государство лишено всякого смысла. Действительно, в обществе, построенном на принципе верховенства права, правосудие доступно только тем, кто может воспользоваться правовой системой. Как известно, право не является правом, если оно не может быть реализовано. То же можно сказать и про средства защиты, отсутствующие до тех пор, пока ими нельзя вос-

пользоваться, а говоря иначе, до тех пор, пока они существуют только в теории.

Очевидно, что для малоимущих граждан, у которых нет средств для получения юридической помощи, доступ к праву/правосудию существенно затруднен, а иногда и вовсе невозможен.

Не стоит также забывать, что зачастую малоимущие граждане находятся в большой зависимости от государственных органов (например, органов социального обеспечения, служб занятости). Все это в совокупности может создавать для таких лиц дополнительные сложности в получении доступа к правосудию/праву. Разорвать этот замкнутый круг призвана система субсидируемой помощи малоимущим. Она как минимум позволяет приоткрыть путь к правосудию для тех, кому он кажется закрытым, и при необходимости пройти этот путь с малоимущим гражданином до конца.

Наконец, система субсидируемой юридической помощи малоимущим доказала и свою прагматическую эффективность. Ее наличие может сделать правосудие более эффективным, поскольку обращения к суду становятся юридически грамотными, что позволяет, например, сокращать сроки рассмотрения дел. Помимо этого, значительное число споров может разрешаться в досудебном порядке: клиент не всегда знает, как этой возможностью воспользоваться, а юрист может ему в этом помочь.

В конечном же итоге выигрывает общество в целом. Зарубежный опыт показывает, что, независимо от имущественного положения, граждане могут реализовывать свои юридические потребности, тем самым как уменьшая социальную напряженность, так и снижая нагрузку на административный аппарат и судебную систему.

Таким образом, организуя систему субсидируемой юридической помощи малоимущим гражданам, государство решает следующие задачи:

- 1) обеспечивает реализацию конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь;
- 2) обеспечивает доступ к правосудию;
- 3) обеспечивает эффективность правосудия;
- 4) разгружает судебную систему посредством организации досудебного разрешения дел и споров;
- 5) препятствует возникновению «запущенности» правовых проблем у клиентов.

## **Ключевые слова**

В понятии «субсидируемая юридическая помощь малоимущим гражданам» каждое слово несет серьезную смысловую нагрузку. Для целей, однако, настоящего доклада хотелось бы остановиться на двух ключевых словах: «субсидируемая» и «юридическая».

Мы сознательно не называем юридическую помощь малоимущим гражданам бесплатной, поскольку она в конечном итоге таковой не является. Услуги (помощь), осуществляемые адвокатом/юристом, должны быть оплачены (в противном случае непонятно, почему он должен их оказывать, если только это не его добровольный порыв). Соответственно, речь идет о компенсации за юридические услуги (помощь), оказанные малоимущим гражданам.

Постараемся ответить на вопрос, кто должен **субсидировать** эту помощь. Очевидно, что это прежде всего тот, кто порождает потребность в данной помощи<sup>1</sup>. Если необходимость использования гражданином права для решения своих задач является следствием государственного регулирования, то государство и должно ему помочь, если у гражданина нет на то своих средств. Если же гражданин для реализации своих потребностей должен использовать суд, возможность обращения в который опять-таки предоставляет ему государство, то и здесь государство должно прийти на помощь. Особенно, если гражданин отстаивает свой правомерный интерес (по идее суд мог бы возместить затем понесенные расходы на оказание юридической помощи за счет проигравшей стороны).

Однако, поскольку современное демократическое государство формирует свой бюджет преимущественно за счет налоговых поступлений, в конечном итоге бремя несения расходов на юридическую помощь ложится на общество. В свою очередь оно будет заинтересовано понимать, что и как финансируется.

Поэтому, для того чтобы посредством субсидирования оказываемой помощи достигались поставленные цели, предоставляемая юристами/адвокатами помощь должна отвечать единым стандартам качества, которые общество готово признать как стандарты оказания юридических услуг.

В противном случае не только не будут достигаться поставленные цели, но и субсидирование такой помощи будет приносить очевидный вред: финансироваться будут, в частности, некачественные услуги недобросовестных игроков этого рынка.

Таким образом, мы подошли к следующему ключевому слову — к понятию **юридическая** помощь. Что такое «юридическая»? Кто возьмется сказать, каким критериям должна такая помощь отвечать?

Любому очевидно, что одновременно с введением системы субсидируемой юридической помощи государство должно установить и основные стандарты ее оказания, а также контроль за соблюдением данных стандартов. В силу саморегулирования юридической профессии такие стан-

---

<sup>1</sup> Вопрос об объеме помощи является также сложным и неоднозначным. В частности, не все существующие на рынке юридические услуги могут и должны быть оказаны в форме субсидируемой юридической помощи. Однако этот вопрос находится за рамками данного доклада.

дарты могут устанавливаться, в частности, путем отсылки к внутренним нормам профессионального сообщества (например, к стандартам, установленным Федеральной палатой адвокатов).

## **Проблемы установления стандартов юридических услуг и юридической помощи**

Общим принципом по установлению стандартов юридической помощи должно служить следующее условие: **стандарты юридической помощи не должны быть ниже стандартов оказания юридических (платных) услуг**. В противном случае синонимом «бесплатности» помощи будет «некачественность». Об этом, в частности, говорится и в «Стандартах для поставщиков юридических услуг для малоимущих», разработанных *American Bar Association*: **«Нуждающиеся лица должны получать юридические услуги на таком же высоком уровне качества, на котором их получает клиент любого юриста»<sup>2</sup>**.

Проблема, однако, заключается в том, что в России не существует стандартов оказания юридических услуг, которые были бы признаны всем юридическим сообществом в лице адвокатов и других практикующих юристов. Другими словами, очень сложно сориентировать субсидируемую юридическую помощь на обеспечение не меньшего качества представительства, чем оно обеспечивается в ситуациях оказания платных юридических услуг.

Стихийно развивающийся рынок юридических услуг в России, а также относительно пассивная роль адвокатуры в установлении таких стандартов не позволили и до сих пор не позволяют сформулировать те критерии качества, по которым должны оказываться юридические услуги и юридическая помощь в России.

Основными препятствиями к этому остается **дуализм профессии** (разделение юристов и адвокатов), а также **отсутствие регулирования профессии**, которое заложило бы основы для установления внутрипрофессиональных стандартов.

Единственными документами, которые на настоящий момент могут давать официальный ориентир для стандартов, являются Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и Кодекс профессиональной этики адвоката.

Данные документы, однако:

во-первых, не охватывают всей системы стандартов оказания юридических услуг и помощи (например, не касаются вопросов организации приема, ведения дел);

---

<sup>2</sup> Standards for Providers of Civil Legal Services to the Poor. American Bar Association, 2002.

во-вторых, не распространяются на значительную часть юристов, осуществляющих свою практику вне адвокатуры.

В то же время отсутствие надлежащих стандартов не только не позволяет контролировать качество юридической помощи (в том числе субсидируемой), но и наносит вред платным юридическим услугам, поскольку позволяет существовать недобросовестным операторам рынка.

Поэтому в настоящий момент различные профессиональные объединения, общественные и некоммерческие организации задалась вопросом разработки собственных кодексов и сводов стандартов оказания юридических услуг и юридической помощи.

Среди таких инициатив можно отметить разработку стандартов оказания юридических услуг, осуществляемую Уральской правовой палатой<sup>3</sup>, а также утверждение проектов некоторых стандартов оказания правовой помощи Комиссией по юридическим стандартам Ассоциации юристов России.

Но все это — были и остаются — разрозненные стандарты, которые ни юридическое сообщество, ни вместе с ним государство не восприняли как единые и обязательные.

## Система стандартов

Часто кажется, что для определения помощи как «юридической» достаточно сформулировать вопросы и указать формы, по которым она оказывается, а также установить квалификацию оказывающего ее лица. Однако, как показывают мировой опыт и уже сложившийся российский опыт оказания юридической помощи и юридических услуг, этого недостаточно.

Юридическая помощь связана с большими рисками и основана на особой форме доверия. Уже поэтому **стандарты оказания юридической помощи должны быть системны и предусматривать не только вопросы оценки квалификации лица, оказывающего помощь**, но и множество других вопросов, которые сопровождают взаимоотношения юриста (адвоката) и его клиента, начиная с их первого контакта и заканчивая завершением поручения, а иногда и в дальнейших действиях.

Такие стандарты можно сгруппировать, например, следующим образом.

1. Отношения с лицами (клиентами), которые обращаются за помощью. К стандартам данной области относятся: определение предмета помощи; установление прав, обязанностей и ответственности; обеспечение конфиденциальности; принятие указаний и информирование клиентов; установление системы коммуникации с клиентом; правила оплаты клиентом расходов (например, сборов) и т. д.

---

<sup>3</sup> <http://www.legalfirms.ru>.

2. Процедурные вопросы: внутренний регламент (правила) работы, включая внутренний документооборот и распределение загрузки; внешний регламент работы, включая вопросы организации приема; система учета обращений и дел; система ведения клиентских дел и т. д.

3. Инструменты обеспечения качества: квалификация лица, оказывающего помощь; правила распределения дел согласно квалификации; правила контроля исполнения; обеспечение необходимыми ресурсами; критерии устойчивости достигнутого результата; контроль удовлетворенности и т. д.

4. Правила исполнения поручения: выяснение проблемы; изучение дела; принимаемые меры; информирование клиента по ходу исполнения; конфликт интересов; правила представительства интересов и т. д.

5. Правила внутреннего управления: органы управления и контроля; принцип невмешательства в отношения клиента и поверенного и т. д.

Разработка такого рода стандартов решает сразу много задач. Помимо того, что такие стандарты могут служить основой для оказания субсидируемой юридической помощи посредством создаваемых государством институтов (тех же бюро по оказанию бесплатной юридической помощи; далее — госюрбюро), они могут применяться и другими провайдерами субсидируемой юридической помощи. Например, государству не обязательно повсеместно открывать госюрбюро, так как для отдельных малонаселенных регионов России это было бы неэффективно. В таких случаях государство могло бы направлять средства, заложенные на финансирование юридической помощи, на фактический «наем» практикующих в таких регионах адвокатов, которые, помимо своей основной практики, выполняли бы функции по обеспечению потребности в доступе к праву малоимущих граждан. Или же государство может направлять часть финансирования некоммерческим организациям, действующим на соответствующей территории.

Ведь если мы обратимся к разрабатываемому проекту федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», то в основе его концепции лежит похожий принцип: предполагается, что основу оказания бесплатной юридической помощи составят государственные юридические бюро.

Представительство граждан государственные юридические бюро смогут осуществлять либо силами своих сотрудников, **либо путем привлечения адвоката**. Привлечение адвокатов к работе государственных юридических бюро будет осуществляться через адвокатские образования, предварительно давшие на это согласие. Оплата труда и компенсация расходов адвокату в этом случае могут осуществляться за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на содержание госюрбюро.

Кроме того, на указанные адвокатские образования законопроект возлагает обязанность обеспечивать оказание бесплатной юридической по-

мощи гражданам, имеющим право на ее получение в рамках государственной системы юридической помощи, в случае обращения к ним таких граждан непосредственно. Предполагается, что порядок оказания такой помощи и финансирования оплаты труда адвоката по ее оказанию будет закреплен посредством внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Наконец, предлагаемый законопроект признает и иные формы оказания бесплатной (субсидируемой) юридической помощи, которые уже сложились на практике.

Во-первых, это оказание юридической помощи негосударственными организациями: адвокатским и нотариальным сообществами, корпоративными сообществами юристов, научно-исследовательскими и учебными заведениями, специализированными правозащитными организациями, политическими партиями, общественными и религиозными организациями, коммерческими организациями, которые вправе поддерживать государственные и инициировать альтернативные формы бесплатной юридической помощи.

Они могут оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового просвещения, правового информирования и консультирования (фактически первичную правовую помощь).

Для включения их в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи они должны будут заключить соглашение с федеральным органом исполнительной власти в области юстиции либо территориальным органом федерального органа юстиции в пределах делегированных им федеральным органом полномочий.

При этом негосударственные организации, участвующие в государственной системе юридической помощи, осуществляют эту деятельность за счет собственных средств. Им может быть предоставлена государственная поддержка в определенных законодательством Российской Федерации формах, в том числе путем выделения грантов за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, а также негосударственных грантов.

Во-вторых, это юридические клиники, то есть обязательные к созданию подразделения в высших юридических учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию, список которых утверждает соответствующий федеральный орган исполнительной власти в сфере образования. На них возлагается обязанность создания постоянно действующих юридических клиник для правового просвещения, информирования и консультирования населения силами студентов старших курсов и магистратуры, аспирантов и преподавателей.

В частности, предполагается, что в процессе правового просвещения, информирования и консультирования населения юридические клиники

будут распространять общие знания о правовой системе государства, законодательстве и его применении; давать устные и письменные консультации, предварительную юридическую квалификацию казусов, разъяснение общего порядка обращения за защитой прав и охраняемых законом интересов; помогать в составлении официальных документов (фактически первичная правовая помощь). Главное, что не смогут делать юридические клиники, — они не будут вправе осуществлять юридическое (в том числе судебное) представительство. В случае выявления в процессе правового информирования и консультирования граждан случаев, требующих оказания им профессиональной бесплатной юридической помощи, юридические клиники будут предоставлять гражданам информацию о порядке обращения за ее получением и содействовать в ее получении.

Во всех этих случаях, однако, встает вопрос: если государство будет финансировать оказываемую малоимущим юридическую помощь или признавать и других провайдеров юридических услуг в качестве поставщиков бесплатной (субсидируемой) юридической помощи в смысле упомянутого проекта федерального закона, то как оно собирается гарантировать населению качество данных услуг и, наконец, это качество контролировать? Как раз этой цели служили бы упомянутые стандарты, которые, однако, до сих пор не были сформулированы, хотя текст проекта федерального закона и упоминает некие регламенты, которые должны быть установлены органами юстиции (см., например, ст. 12 законопроекта).

Нам представляется, что установление таких стандартов, включая регламенты, должно как минимум происходить одновременно с принятием проекта этого закона. Причем стоит обратить внимание не только на очевидную регламентацию работы по оказанию юридической помощи (то есть процедурные вопросы), но и на отдельные неочевидные стандарты, целью введения которых является гарантия реализации задач, стоящих перед системой субсидируемой юридической помощи, о чем мы говорили выше.

### **Пример: Стандарт обеспечения устойчивости результата оказания помощи**

Среди таких неочевидных стандартов — **обеспечение устойчивости результата оказания юридической помощи**. Он является отражением сразу всего комплекса задач, стоящих перед системой субсидируемой юридической помощи, начиная от эффективности правосудия и заканчивая снятием социальной напряженности.

Ключевое слово здесь — понятие «эффективность», а стандарт будет заключаться в следующем: **любой провайдер субсидируемой (бесплатной) юридической помощи должен стремиться к достижению устойчи-**

**вого результата, отвечающего выявленным потребностям и целям клиента.**

Эффективность провайдера юридической помощи в достижении целей клиента действительно измеряется явной устойчивостью результата оказанной помощи/представительства интересов. Причем данный устойчивый результат может достигаться разными путями — как посредством решения индивидуальной проблемы клиента, так и посредством совершения норм права и практики его применения. А можно его достигать и повышением правовой «самодостаточности»/грамотности клиента.

Если говорить о такой форме, как решение индивидуальной проблемы клиента, то эффективность ее разрешения будет зависеть от степени того ангажемента, с которым юрист разрешает проблему с помощью права. В частности, юрист должен выбирать в представительстве интересов клиента такие стратегии, которые являются наиболее эффективными для достижения целей клиента. Это выводит нас на другой пересекающийся стандарт: **квалификация лиц, оказывающих юридическую помощь.**

Конечно, малоимущие граждане обращаются за правовой помощью, как правило (по статистике), по базовым вопросам фактического выживания. Здесь провайдеры юридической помощи, формируя свой штат, могут ориентироваться на опыт в тех сферах, которые наиболее востребованы малоимущими<sup>4</sup>.

Однако некоторые вопросы могут требовать высокой квалификации юристов и своего разрешения в высших судебных инстанциях вплоть до Конституционного Суда. Такие категории дел тем более не должны быть «брошены» на полпути, поскольку это создает ту самую угрозу устойчивости помощи. А значит, вопрос обеспеченности ресурсами для решения таких задач (например, посредством заключенного заранее соглашения о передаче подобных дел более квалифицированным юристам/адвокатам), будучи самостоятельным стандартом обеспечения квалификации самого провайдера помощи, становится ключевым и для стандарта обеспечения устойчивости результата оказанной помощи.

Этот пример еще раз подчеркивает комплексность стандартов и их многоуровневый характер в оказании юридической помощи.

---

<sup>4</sup> Такие сферы можно прогнозировать. За основу возьмем, например, опыт работы экспериментальных госюрбюро. В частности, анализ обращений граждан в госюрбюро Московской области за первую половину 2007 года показал, что преимущественно они касаются жилищных (36,7 %), земельных (20,3 %), наследственных (11,7 %), семейных (6,8 %), трудовых (2,7 %), пенсионных (5,3 %) вопросов, проблем социального обеспечения (16,3 %).

## **Заключение**

Как уже было сказано, в разрозненном виде некоторые из перечисленных выше стандартов разрабатываются различными организациями, однако нет единого центра по их разработке.

В идеале описание данных стандартов и их согласование со всеми заинтересованными сторонами не являются задачей государства. Такая работа должна быть проделана юридическим сообществом. Но в силу рассмотренных выше причин юридическое сообщество оказывается не в состоянии это сделать самостоятельно. Особенно это верно в силу того, что, к сожалению, это сообщество не стало до сих пор единым.

Поэтому в контексте необходимости обеспечения качества оказания субсидируемой юридической помощи, систему которой государство намерено в ближайшее время построить, задачу организации работы по формулированию необходимых стандартов оказания такой помощи, видимо, придется брать на себя тому же государству — с привлечением, конечно же, экспертных знаний представителей ведущих объединений юридического сообщества, а также с учетом опыта работы как экспериментальных бюро по оказанию юридической помощи, так и иных центров и пунктов по оказанию субсидируемой юридической помощи, которые создавались и создаются благодаря различным инициативам и проектам. Таким проектом является и данный Проект «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации».

