

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ГРАНТ JSDF «ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ПРАВОСУДИЯ ДЛЯ МАЛОИМУЩИХ ГРУПП
НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ГРАНТ № TF090655)

Инспекционная миссия Всемирного банка
15-24 марта 2010 г.

ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА

1. Инспекционная миссия Всемирного банка¹ по гранту Японского фонда социального развития (JSDF), предоставленному на цели повышения доступности правосудия для малоимущих групп населения (Грант № TF090655), находилась в Российской Федерации в период с 15 по 24 марта 2010 года с целью анализа хода реализации гранта и прогресса в достижении цели гранта в области развития. Миссия совершила поездки в Санкт-Петербург, Ленинградскую область и Пермский край. Неполный список лиц, с которыми встретились члены миссии, приводится в приложении 1. Миссия выражает искреннюю благодарность всем должностным лицам за сотрудничество и поддержку. В настоящей памятной записке обобщаются выводы миссии, ее рекомендации, а также определяются следующие действия.

А. РЕЗЮМЕ

2. *Настоящий небольшой грант представляет собой эксперимент по проведению совместной работы с неправительственными организациями и органами местного самоуправления в целях повышения доступности правосудия.* Грант JSDF «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации» в размере 1 896 800 долларов США был одобрен Правительством Японии 11 июля 2007 года. Соглашение о гранте было подписано 4 августа 2008 года, а вступило в силу 22 января 2009 года. Дата закрытия гранта – 31 июля 2011 года. Цель гранта в области развития – повышение доступности системы правосудия и усиление внимания к потребностям наиболее бедных и социально уязвимых групп населения в двух регионах-участниках (Ленинградской области и Пермском крае). Реализация этой цели будет осуществляться посредством поддержки предоставления юридических услуг малоимущим сельским жителям в двух указанных регионах, информирования населения о предлагаемых услугах, улучшения отношения судов к малоимущим гражданам – участникам гражданского процесса, а также развития местного потенциала в области реабилитации несовершеннолетних правонарушителей.

3. *По мнению миссии, реализация гранта на настоящий момент осуществляется весьма удовлетворительным образом благодаря усилиям имеющего надлежащую мотивацию получателя гранта и высокопрофессиональных получателей субгрантов на региональном уровне.* Грантополучатель – АННО «Институт права и публичной политики» – демонстрирует отличные результаты деятельности, а мероприятия в рамках гранта в двух регионах-участниках осуществляются с высокой эффективностью, главным образом благодаря профессионализму привлеченных общественных организаций, а также активному участию и

¹ В состав миссии вошли Амит Мухерджи, ведущий специалист по вопросам управления в государственном секторе и руководитель проекта; Людмила Познанская, старший специалист по проектным операциям; Галина Кузнецова, старший специалист по вопросам финансового управления; Александр Балаков, специалист по закупкам; Ольга Шварц, консультант по вопросам судебной реформы; Нике Нодило Лакос, специалист в рамках программы прикомандирования к Всемирному банку госслужащих из стран с развивающейся или переходной экономикой, а также Марина Гончарова (организация работы миссии).

энтузиазму местных органов власти и судейского сообщества. В рамках гранта уже освоено 581 000 долларов США.

В. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

4. *Построению государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации в течение длительного времени уделяется большое внимание на высшем уровне власти. Проект соответствующего закона близок к представлению в Государственную думу.* В течение последних 15 лет правовая система Российской Федерации претерпела фундаментальные изменения, направленные на укрепление принципа верховенства закона. Одним из главных элементов этого принципа, который особенно важен для обеспечения возможности пользоваться предоставленными правами малоимущим и социально незащищенным гражданам, является доступность правосудия. Органы правосудия несут основную ответственность за обеспечение формирования и функционирования этого элемента. Для граждан правосудие является доступным тогда, когда они имеют возможность предотвращать злоупотребление их правами и получать средства судебной защиты в случае такого злоупотребления. Доступ к квалифицированной юридической помощи крайне важен для обеспечения доступности правосудия. К сожалению, для многих граждан средства правовой защиты зачастую оказываются недоступными либо из-за недостатка финансовых средств или отсутствия права на бесплатные услуги адвоката, либо из-за того и другого вместе. Кроме того, отсутствует как надлежащее регулирование оказания юридической помощи и предоставления бесплатных юридических услуг, так и достаточная поддержка этой деятельности. Действующее законодательство в значительной степени ограничивает финансовые критерии доступа к бесплатной юридической помощи, а также круг дел, по которым такая помощь может быть оказана. Кроме того, недостаточное количество адвокатов означает, что эффективная защита прав оказывается недоступной для малоимущих граждан. А серьезная проблема нехватки адвокатов сохраняется. Такие факторы как крайне низкий уровень финансирования бесплатной адвокатской помощи, а также ограниченность спектра юридических услуг, оказываемых адвокатами (членами адвокатских палат) через региональные адвокатские палаты приводят к тому, что участие юристов в адвокатской деятельности остается недостаточным. Лица, ответственные за принятие решений, осознают, что существование таких серьезных пробелов требует пересмотра объема расходов на систему правосудия и разработки механизмов, направленных на удовлетворение потребностей социально и экономически незащищенных граждан в юридических услугах. Также необходимо новое законодательство, предусматривающее систематическое регулирование оказания юридических услуг. В последние годы в сфере правовой реформы произошли многочисленные изменения. При этом есть подтверждения тому, что вопросам повышения доступности правосудия для малоимущих и реформирования системы бесплатной юридической помощи особое внимание уделяется Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым. В своем обращении к делегатам VII Всероссийского съезда судей 2 декабря 2008 года Д.А. Медведев повторил, что российская судебная система должна быть абсолютно независимой и настолько эффективной, чтобы свести к минимуму обращения в международные суды. По итогам работы Съезда судей Президент Российской Федерации, как представляется, инициировал внесение ряда важных изменений в законодательство, направленных на повышение эффективности и прозрачности российской судебной системы. К ним относится и внедрение государственной системы бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам на основе закона, который предполагается принять в течение 2010 года.

5. *Формирование государственной системы бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», направленным на совершенствование предоставления бесплатной юридической помощи по вопросам, не связанным с уголовным судопроизводством.* В целях выработки оптимального механизма реализации конституционного права на получение бесплатной юридической помощи, а также государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам в 10 субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Чеченская Республика, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Московская, Самарская, Свердловская, Томская и Ульяновская области) были созданы государственные юридические бюро. Оценка эффективности деятельности созданных на экспериментальной основе государственных юридических бюро, а также целесообразности расширения их деятельности по всей территории Российской Федерации представляется затруднительной, так как никакой аналитической информации по этой теме нет. Минюст России не публикует официальные результаты данного эксперимента. В концепции проекта Федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», разработанного Минюстом России, приводится информация о том, что «за прошедший период в государственные юридические бюро обратилось свыше 85 тыс. человек, из которых более 84 тыс. получили бесплатную юридическую помощь. Работники государственных юридических бюро представляли интересы граждан в 2 тыс. гражданских дел и присутствовали более чем на 3 тыс. судебных заседаний, на которых рассматривались эти дела. Решения в пользу малоимущих граждан составили 84% от общего числа решений, вынесенных по этим делам. В государственные юридические бюро в основном обращаются пенсионеры, безработные, люди с ограниченными возможностями здоровья и государственные служащие». Такая информация вряд ли может стать основой для принятия обдуманного решения о создании государственных юридических бюро по всей территории Российской Федерации. Существует много вопросов относительно самого существования адвокатов, оплачиваемых государством, особенно с точки зрения их независимости. Правовые нормы европейских стран предусматривают необходимость обеспечения независимости адвокатов от государства в делах, в которых они представляют интересы клиентов против государства.

6. *В то время как доступность судебных услуг остается неравномерной, во многих территориях граждане стремятся удовлетворять свои потребности в юридической помощи за рамками официальной системы правосудия, прибегая к услугам по разрешению споров и обращаясь в аппараты уполномоченных по правам человека, негосударственные организации и вузы, предоставляющие бесплатные услуги.* Например, в Санкт-Петербурге на базе юридического факультета Санкт-Петербургского университета создана юридическая клиника. Подобные клиники образованы и многими другими юридическими вузами. Бесплатная юридическая помощь также оказывается целым рядом общественных организаций, однако каждая из них предоставляет бесплатные консультации в области своей специализации (насилие в семье, трудовые споры, семейные конфликты). В регионах, где, в том числе, населению предлагается бесплатная юридическая помощь, действуют общественные приемные многих депутатов Государственной думы, членов политических партий, Президента и Председателя Правительства Российской Федерации, Ассоциации юристов России. Виды предлагаемых и востребованных услуг зачастую определяются межрегиональными различиями и различиями между городской и сельской местностью. При том что диапазон юридических услуг очевидно широк и разнообразен (как, например, в Санкт-Петербурге), такие услуги встречаются редко. Как правило, услуги предоставляются в небольшом объеме, а эпизодическая работа и работа, выполняемая бесплатно, нередко характеризуется низким

качеством. Провести оценку таких параллельных услуг затруднительно ввиду отсутствия информации об их наличии.

7. *Проект закона о бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам близок к завершению и представлению в Государственную думу.* Поручением Президента Российской Федерации от 12 января 2009 г. по итогам VII Всероссийского съезда судей Минюсту России было предписано подготовить изменения в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие «создание государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам на всей территории Российской Федерации начиная с 2010 года». Но этот проект закона еще находится в процессе подготовки. Последний вариант, подготовленный в марте 2010 года, предусматривает более широкую концепцию правовой помощи в России и предполагает наличие нескольких категорий поставщиков юридических услуг. Согласно Конституции Российской Федерации надлежащее функционирование адвокатуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому проект закона оставляет за регионами решение о надлежащем механизме предоставления юридической помощи. Проект предусматривает целевые субвенции из федерального бюджета для финансирования деятельности государственных юридических бюро или исполнения контрактов, заключенных с региональными ассоциациями адвокатов (адвокатскими палатами). Закон не исключает оказание бесплатной юридической помощи другими организациями, например, юридическими клиниками, общественными приемными, социально ориентированными некоммерческими организациями (НКО). При этом проект закона о поддержке социально ориентированных НКО предусматривает специальную поддержку таких организаций, предлагающих бесплатную юридическую помощь малоимущим категориям граждан.

С. СОСТОЯНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАНТА ПО КОМПОНЕНТАМ

8. *Первый компонент «Повышение доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных групп населения». Миссия оценивает выполнение этого компонента как весьма удовлетворительное. Подробное описание хода реализации приводится в приложении 2.* Компонент предусматривает поддержку предоставления юридических услуг малоимущим сельским жителям в 10 (десяти) районах в каждом регионе-участнике; информирование населения о предлагаемых услугах; взаимодействие с органами системы правосудия; проведение на местном уровне семинаров и тренингов для работников местных правоохранительных органов и социальных служб; пропаганду предоставления бесплатной юридической помощи на федеральном уровне; распространение информации, относящейся к бесплатной юридической помощи, среди заинтересованных сторон.

9. *Второй компонент «Улучшение отношения судов к малоимущим гражданам – участникам гражданского процесса». Миссия оценивает выполнение этого компонента как удовлетворительное. Разработана интересная методика, и миссия с нетерпением ждет результатов ее применения. Ход реализации компонента обобщается в приложении 2.* Данный компонент предусматривает проведение тренингов в целях разработки методологии и развития потенциала местного гражданского общества в области мониторинга и установления «обратной связи» для выявления случаев предвзятости и нарушения процессуальных норм по отношению к малообеспеченным и социально незащищенным участникам гражданского процесса в регионах-участниках; проведение выборочного мониторинга судебных заседаний мировых судей; подготовку методических рекомендаций с описанием процедур и реальной практики обеспечения справедливого отношения судов к малоимущим участникам гражданского процесса; проведение семинаров для судей, прокуроров и других работников системы правосудия; разработку и распространение в судах,

организациях гражданского общества и средствах массовой информации комплекта методических рекомендаций по обеспечению справедливого отношения к малоимущим участникам гражданского процесса; проведение опросов малоимущих граждан на выходе из суда и проведение фокус-групп для мониторинга воздействия вышеуказанных мероприятий проекта на степень удовлетворенности малоимущих граждан деятельностью суда.

10. *Третий компонент «Развитие местного потенциала в области реабилитации несовершеннолетних правонарушителей». Миссия оценивает выполнение этого компонента как весьма удовлетворительное. Ход реализации компонента обобщается в приложении 2.* Данный компонент предусматривает поддержку разработки и применения методов социально-психологической экспертизы и реабилитации несовершеннолетних правонарушителей; проведение тренингов для работников социальных служб, судов и правоохранительных органов, а также неправительственных организаций (НПО), работающих с несовершеннолетними правонарушителями; проведение семинаров с целью изучения и распространения опыта, накопленного работниками судебных органов и социальных служб, международными экспертами, НПО, занимающимися реабилитацией несовершеннолетних правонарушителей.

11. *Четвертый компонент «Оценка и управление реализацией гранта».* Данный компонент предусматривает финансирование мероприятий, относящихся к управлению проектом и контролю над его реализацией, просветительской деятельности, мониторингу и оценке проекта. Ход его реализации освещается далее в разделе F.

Е. ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТОВ, ДОСТИГНУТЫХ В РАМКАХ ГРАНТА

12. Значения показателей результатов, достигнутых в рамках гранта JSDF, предоставлены по состоянию на 31 декабря 2009 года. Согласно этим данным, достижение показателей гранта идет по плану, а в некоторых случаях с превышением целевых значений. Предоставлена следующая информация о результатах, полученных на 31 декабря 2009 года:

- Часть I:
 - В каждом регионе-участнике создано и функционирует по одной сети юридической помощи; каждая сеть состоит из 10 консультационных центров бесплатной юридической помощи, открытых в сельской местности.
 - Консультационные центры в совокупности предоставляют 500 консультаций в месяц (плановый показатель – 300 консультаций ежемесячно).
 - Осуществляется подготовка информационных материалов о законных правах граждан и возможностях получения юридической помощи.
 - Два информационных семинара проведены в регионах-участниках и одна конференция в Москве. В семинарах приняли участие представители консультационных центров, созданных в рамках проекта в двух регионах-участниках, мировых судов, адвокатуры, юридических клиник, социальных служб органов местного самоуправления, НПО, оказывающих бесплатную юридическую помощь, местных и центральных СМИ. В конференции участвовали представители Государственной думы, администрации Президента РФ, Правительства РФ, аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, судов, Ассоциации юристов России, Федеральной палаты адвокатов, Федеральной нотариальной палаты, правозащитных центров и вузов.

- Часть II:
 - Разработаны критерии и методика проведения мониторинга судебных заседаний на предмет справедливого отношения к малозначимым и социально уязвимым гражданам в мировом суде.
 - 20 волонтеров-наблюдателей прошли тренинг по ведению мониторинга в соответствии с указанной методикой.
- Часть III:
 - Разработаны и применяются методические пособия по реабилитации и профессиональной поддержке несовершеннолетних правонарушителей.
 - 140 специалистов уже прошли тренинг по применению вышеуказанных методик (запланированный показатель – 60 специалистов в течение срока проекта).
- Часть IV:
 - Институт права и публичной политики ежеквартально представляет отчеты о ходе реализации гранта в соответствии с правилами Банка.

Ф. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ И ХОД РЕАЛИЗАЦИИ ГРАНТА

Реализация гранта

13. *Миссия высоко оценивает старательные усилия по стратегическому руководству и оперативному управлению реализацией гранта со стороны Совета по управлению реализацией проекта (Координационного совета).* Совет был официально создан приказом Института права и публичной политики (ИПиПП) от 7 ноября 2008 года. В его состав входят представители судебной власти, администраций регионов-участников проекта, Министерства регионального развития Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, а также ИПиПП. Заседания Совета проводятся регулярно, но не реже двух раз в год. Совет обеспечивает стратегическое руководство процессом реализации проекта и общую координацию мероприятий, осуществляемых участниками проекта совместно с ИПиПП в ходе проекта.

14. *Миссия с похвалой отмечает высокий профессиональный уровень реализации гранта, демонстрируемый Директором Института права и публичной политики и ее командой.* ИПиПП принадлежит важная роль в обеспечении непрерывной реализации проектных мероприятий, а проектная группа института поддерживает регулярные контакты с бенефициарами и Банком. Миссия ценит профессионализм, экспертный уровень и приверженность проекту специалистов ИПиПП и доводит до сведения Координационного совета свою высокую оценку их деятельности. Закупочная деятельность, финансовое управление и освоение средств гранта осуществляются удовлетворительным образом. В частности, миссия отмечает высокое качество технических заданий и проектной документации в целом. Специалисты по закупкам ИПиПП неизменно консультируются с соответствующими специалистами Всемирного банка и другими членами проектной группы Банка, в результате чего закупки осуществляются беспрепятственно, включая рассмотрение закупочных документов Банком. Специалисты по финансовому управлению также работают профессионально; информация о финансовых операциях и расходовании средств легкодоступна и своевременно представляется в Банк.

Широкая публикация информации о мероприятиях в рамках гранта JSDF и состоянии их выполнения

15. Миссия также изучила вопрос о том, в какой степени Институт права и публичной политики и выбранные для проекта НПО используют свои интернет-сайты в целях публикации актуализированной информации о мероприятиях гранта JSDF для широкой общественности и заинтересованных сторон проекта. На сайте ИПиПП имеется специальный раздел, посвященный данному гранту. В нем приводится описание общей цели гранта и конкретных задач каждой части проекта. Щелкнув по заголовку каждого раздела, можно ознакомиться с описанием основных мероприятий и содержанием разработанных письменных материалов. Информация о семинарах и конференциях, связанных с грантом или финансируемых из его средств, представлена в виде календаря мероприятий с описанием и фотографиями. На интернет-сайте опубликован состав Совета по управлению реализацией проекта и состав проектной группы ИПиПП, работающей по гранту. На сайте также содержится информация об основных партнерах проекта на региональном и федеральном уровне, а также о региональных общественных организациях – получателях субгрантов. В подразделе, посвященном первому компоненту проекта, приводится перечень созданных в рамках проекта консультационных центров с указанием адресов, графиков работы и ФИО координаторов центров. Соответствующая информация также опубликована на интернет-сайтах двух региональных НПО – Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» и общественной организации «Пермский региональный правозащитный центр». Специальный подраздел посвящен информации о закупочной деятельности; там публикуются общие извещения о закупках наряду с информацией о текущих закупочных возможностях.

Г. СЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

16. Миссия настоятельно рекомендует Совету по управлению реализацией проекта и ИПиПП:

- a) поддерживать установленные высокие стандарты реализации проекта и документировать яркие и представляющие широкий общественный интерес примеры деятельности центров бесплатной юридической помощи. По возможности на интернет-сайтах ИПиПП и региональных НПО желательно размещать аудио- и видеозаписи интервью с бенефициарами гранта; а также
- b) приступить к работе по стратегическому изучению возможных вариантов финансирования и реализации мероприятий для их поддержания и сохранения после даты закрытия гранта.

17. Сроки следующей миссии будут определены по согласованию с Институтом права и публичной политики.

***Проектная группа по гранту JSDF
Москва/Вашингтон***

Список приложений

1. Неполный перечень лиц, с которыми проведены встречи
2. Текущее состояние реализации проекта по компонентам

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

НЕПОЛНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ЛИЦ, С КОТОРЫМИ ПРОВЕДЕНЫ ВСТРЕЧИ

1.	Т.Г. Морщакова	Судья Конституционного Суда РФ (в отставке), профессор ГУ – ВШЭ, председатель Совета по управлению реализацией проекта
2.	Е. Б. Абросимова	Референт Правового департамента Правительства РФ, член Совета по управлению реализацией проекта
3.	О.Б. Сидорович	Директор Института права и публичной политики (ИПиПП), Москва
4.	Жиро Йида	Посольство Японии, Москва
5.	В.Н. Вельянинов	Председатель Пермского краевого суда, член Совета по управлению реализацией проекта
6.	Л.А. Соболева	Помощник председателя Пермского краевого суда
7.	А.Н. Денисова	Президент Адвокатской палаты Ленинградской области
8.	В.Л. Левыкина	Президент Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург»
9.	С.В. Исаев	Директор общественной организации «Пермский региональный правозащитный центр»
10.	С.В. Трутнев	Юриисконсульт общественной организации «Пермский региональный правозащитный центр»
11.	И.Г. Шестаков	Координатор консультационного центра бесплатной юридической помощи г. Кунгур
12.	Т.М. Расторгуева	Помощник координатора консультационного центра бесплатной юридической помощи г. Кунгур
13.	Е.В. Шахова	Координатор проекта, Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль»
14.	Р.В. Зуев	Координатор консультационного центра бесплатной юридической помощи г. Гатчины
15.	Е.Е. Лазарева	Исполнительный директор Института права и публичной политики, Москва
16.	Н.В. Чепрасова	Финансовый директор проекта, ИПиПП, Москва
17.	И.М. Юн	Специалист по закупкам, ИПиПП, Москва
18.	М.В. Агальцова	Координатор проекта, ИПиПП, Москва
19.	В.Д. Мазаев	Ведущий эксперт проекта по вопросам бесплатной юридической помощи, ИПиПП, Москва
20.	Л.О. Иванов	Ведущий эксперт проекта по мониторингу судебных заседаний, ИПиПП, Москва
21.	А.Л. Шиловская	Ведущий эксперт проекта по вопросам ювенальной юстиции, ИПиПП, Москва