

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
15 March 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать третья сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика
по вопросу о независимости судей
и адвокатов Габриэлы Кнауль***Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов рассматривает значение и анализирует возможности оказания правовой помощи лицам, которые вступают в контакт с законом, но не могут позволить себе расходы на правовую помощь, консультации и представительство. Основная цель доклада состоит в том, чтобы побуждать государства разрабатывать и применять эффективные и устойчивые системы правовой помощи, с тем чтобы люди могли осуществлять и пользоваться целым рядом прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты. Специальный докладчик считает, что правовая помощь должна предоставляться в делах как уголовного, так и неуголовного характера и охватывать все этапы судебных или внесудебных процедур, тем самым способствуя устранению препятствий, затрудняющих доступ к правосудию, путем оказания помощи тем лицам, которые в противном случае не располагают средствами, позволяющими заручиться услугами адвоката, обеспечить юридическое представительство и получить доступ к судебной системе.

За краткой справкой о деятельности Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов в 2012 году в настоящем докладе следует тематический раздел, который состоит из трех частей. В первой части рассматриваются существующие международные стандарты в области прав человека, касающиеся правовой помощи; во второй – акцентируется внимание на нормативном содержании права на правовую помощь и рассматривается судебная практика договорных органов по правам человека и региональных судов, занимающихся этим вопросом; а в третьей – содержится анализ законодательных, судебных, административных, бюджетных, образовательных и других мер, которые государства должны принять для претворения в жизнь права на юриди-

ческую помощь в рамках внутригосударственной правовой системы. В заключительном разделе содержатся выводы и ряд рекомендаций, направленных на оказание помощи государствам и другим заинтересованным сторонам в принятии и реализации надлежащих и эффективных мер по расширению доступа к правовой помощи в рамках их систем отправления правосудия.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	4
II. Деятельность в 2012 году	6–19	5
A. Поездки по странам и связи с государствами-членами	6–8	5
B. Другая деятельность	9–19	5
III. Правовая помощь	20–85	6
A. Введение	20–25	6
B. Нормативные рамки	26–42	8
C. Обязательства государств	43–85	12
IV. Выводы	86–90	24
V. Рекомендации	91–105	25
A. Законодательство о юридической помощи	92–94	25
B. Создание национальной системы юридической помощи	95–102	26
C. Финансирование систем юридической помощи	103–104	27
D. Юридическая помощь для женщин, детей и групп с особыми потребностями	105	27

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 17/2 Совета по правам человека.
2. За краткой справкой о деятельности Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов в 2012 году в настоящем докладе следует тематический раздел, в котором основное внимание уделяется вопросу о правовой помощи. Этот раздел состоит из трех частей: в первой части рассматриваются существующие международные стандарты в области прав человека, касающиеся правовой помощи; во второй – акцентируется внимание на нормативном содержании права на правовую помощь и рассматривается судебная практика договорных органов по правам человека и региональных судов, занимающихся этим вопросом; а в третьей – содержится анализ законодательных, судебных, административных, бюджетных, образовательных и других мер, которые государства должны принять для претворения в жизнь права на юридическую помощь в рамках внутригосударственной правовой системы.
3. Специальный докладчик отмечает, что независимая судебная система должна гарантировать результативное и эффективное отправление правосудия для всех без какой-либо дискриминации, например по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, в целях защиты и обеспечения соблюдения прав человека на равной основе. Правовая помощь является важным компонентом справедливой и эффективной системы правосудия, которая основана на верховенстве закона, и как таковая она представляет собой важную гарантию, что способствует обеспечению справедливости и общественного доверия к системе отправления правосудия.
4. Несмотря на вышеизложенное, применение систем правовой помощи остается проблемой для многих государств либо по той причине, что определение правовой помощи и установленные критерии для ее получения налагают чрезмерные ограничения на перечень доступных услуг, либо потому, что государства не располагают достаточным опытом и финансовыми ресурсами для реализации эффективных систем.
5. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает эти проблемы и предлагает ряд решений, побуждающих государства создавать эффективные и устойчивые системы правовой помощи, направленные на обеспечение осуществления и реализации ряда прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты. Анализ, выводы и рекомендации Специального докладчика, основанные на международных стандартах прав человека, могут, наряду с национальным законодательством, служить надлежащим руководством в том, что касается решения проблем, связанных с правовой помощью, и обеспечения доступа всех к такой помощи.

II. Деятельность в 2012 году

A. Поездки по странам и связи с государствами-членами

6. 19–29 мая 2012 года Специальный докладчик совершила официальную поездку в Пакистан (A/HRC/23/43/Add.2), 19–26 ноября 2012 года – в Сальвадор (A/HRC/23/43/Add.1) и 17–24 февраля 2013 года – на Мальдивские острова (A/HRC/23/43/Add.4) по приглашению соответствующих правительств.

7. Специальный докладчик направила просьбы об организации официальных поездок правительствам Бангладеш, Замбии, Зимбабве, Кении, Мьянмы, Непала, России, Свазиленда, Украины, Фиджи и Филиппин. Специальный докладчик благодарит правительство Российской Федерации за продленное для нее приглашение и призывает тех, кто еще не откликнулся на ее просьбу, рассмотреть в самое ближайшее время вопрос о продлении приглашения на посещение.

8. С 16 марта 2012 года по 1 марта 2013 года в рамках своего мандата Специальный докладчик направила в общей сложности 96 сообщений о предполагаемых нарушениях прав человека 49 государствам-членам. Из направленных сообщений 77 представляли собой призывы к незамедлительным действиям, а остальные 19 – письма с изложением утверждений. Подробная информация о сообщениях и ответах правительств включена в доклады специальных процедур (A/HRC/22/67).

B. Другая деятельность

9. 4–6 мая 2012 года Специальный докладчик приняла участие в совещании Калифорнийской академии апелляционных адвокатов на тему "Судебная независимость от государства: национальная и международная перспектива", которое состоялось в городе Кармел, Калифорния, Соединенные Штаты Америки.

10. 4–6 июня 2012 года Специальный докладчик участвовала в качестве докладчика в конференции, посвященной роли Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов и универсальным стандартам, которая состоялась в Католическом университете Андрес Бельо в Каракасе, а также принимала участие в сорок восьмой ежегодной конференции Межамериканской ассоциации адвокатов, проходившей на острове Маргарита в Боливарианской Республике Венесуэла.

11. 11–15 июня 2012 года Специальный докладчик приняла участие в ежегодном совещании мандатариев специальных процедур.

12. 25 июня 2012 года Специальный докладчик представила свой ежегодный тематический доклад Совету по правам человека (A/HRC/20/19), а также свои доклады о результатах ее официальных поездок в Румынию, Болгарию и Турцию (A/HRC/20/19/Add.1-3). Она также представила предварительный доклад о результатах ее глобального тематического исследования по вопросу об образовании в области прав человека и подготовке специалистов в области права (A/HRC/20/20). Она также участвовала в качестве члена дискуссионной группы во вспомогательном совещании, посвященном проблеме забивания женщин камнями.

13. 26 и 27 сентября 2012 года она приняла участие в состоявшемся в Варшаве Совещании Организации по безопасности и сотрудничеству по рассмотре-

нию выполнения обязательств в области человеческого измерения в рамках Европейского бюро по демократическим институтам по защите прав человека.

14. 30 сентября – 1 октября 2012 года она приняла участие в торжественном открытии Года юриспруденции Англии и Уэльса.

15. 24 октября 2012 года Специальный докладчик представила свой ежегодный доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят седьмой сессии (A/67/305).

16. 28 октября – 1 ноября 2012 года Специальный докладчик приняла участие в проведении в Бангкоке семнадцатой ежегодной Конференции и Общего собрания Международной ассоциации прокуроров и организовала дискуссию по вопросу об уголовном преследовании в связи с организованной преступностью.

17. 7 ноября 2012 года Специальный докладчик принял участие в церемонии награждения, организованной в городе Бразилиа, Бразилия, Институтом по правам человека Международной ассоциации юристов и Институтом "Инноваре".

18. 28 и 29 ноября 2012 года Специальный докладчик организовала в городе Панама при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека субрегиональные консультации по вопросу о независимости и беспристрастности судебных органов в Центральной Америке. Краткие сведения о результатах проделанной работы и сформулированных в этой связи выводах содержатся в добавлении к настоящему докладу (A/HRC/23/43/Add.3).

19. 10 декабря 2012 года Специальный докладчик приняла участие вместе с членами Ассоциации магистратов и судей Содружества и Международной ассоциации прокуроров и адвокатов за права юристов в совещании, организованном в Амстердаме юридической фирмой Кеннеди Ван-дер-Лан в честь Международного дня прав человека.

III. Правовая помощь

A. Введение

20. Правовая помощь является важным компонентом справедливой и эффективной системы правосудия, основанной на верховенстве закона. Кроме того, она является правом сама по себе и необходимым условием для осуществления и реализации ряда прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты. Доступ к юридической консультации и помощи также является важной гарантией, которая помогает обеспечить справедливость и общественное доверие к системе отправления правосудия.

21. Ряд международных и региональных договоров по правам человека признают доступ к бесплатной правовой помощи в качестве важного компонента права на справедливое судебное разбирательство. В числе прочих процессуальных гарантий, предоставляемых лицам, обвиняемым в совершении уголовного преступления, статья 14 (3) d) Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает право "защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия

того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточных средств для оплаты этого защитника".

22. Подпункт d) пункта 3 статьи 18 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей включает в себя формулировку, практически идентичную той, которая содержится в Международном пакте о гражданских и политических правах. Конвенция о правах ребенка признает, что лишенные свободы дети и дети, подозреваемые, обвиняемые или признанные виновными в нарушении уголовного законодательства, имеют право на доступ к "правовой и другой соответствующей помощи" (статья 37 d) и статья 40 (2) b) ii) и iii)), но не содержит прямого упоминания о бесплатной правовой помощи. Тем не менее в своем замечании общего порядка № 10 Комитет по правам ребенка подчеркнул, что эта помощь должна быть бесплатной¹.

23. Что касается региональных договоров, то право на бесплатную правовую помощь признается как в европейских, так и в межамериканских правовых системах. Статья 6 (3) с) Европейской конвенции по правам человека предусматривает право обвиняемого на бесплатную правовую помощь при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника и если того требуют интересы правосудия в рамках перечня "минимальных прав" обвиняемых в совершении уголовного преступления. Статья 8 (2) е) Американской конвенции о правах человека квалифицирует право на помощь представленного государством адвоката как "неотъемлемое право", однако в отличие от текстов Организации Объединенных Наций и Европейского союза в этом документе не содержится никаких ссылок на интересы правосудия или финансовое положение ответчика.

24. Право на бесплатную правовую помощь провозглашается в целом ряде правовых документов Организации Объединенных Наций, включая Минимальные стандартные правила обращения с заключенными², Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению³, Основные принципы, касающиеся роли юристов⁴, Правила, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы ("Гаванские правила")⁵ и Минимальные стандартные правила отправления правосудия в отношении несовершеннолетних ("Пекинские правила")⁶.

25. В декабре 2012 года Генеральная Ассамблея приняла Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия⁷, которые призваны "дать государствам рекомендации относительно основополагающих принципов формирования системы юридической помощи в области уголовного правосудия и чтобы определить конкретные элементы, необходимые для создания эффективной и устойчивой внутренней системы юридической помощи". Хотя эти принципы и руководящие положения сосредоточены лишь на оказании правовой помощи в системе уголовного правосудия, Специальный докладчик считает, что на сегодняшний день они представляют собой самый всеобъемлющий

¹ CRC/C/GC/10, пункт 49.

² Резолюции Экономического и Социального Совета 663 С (XXIV) и 2076 (LXII), пункт 93.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи 43/173, приложение, принцип 17, пункт 2.

⁴ Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года, принцип 6.

⁵ Резолюция 45/113 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 18 а).

⁶ Резолюция 40/33 Генеральной ассамблеи, правило 15.1.

⁷ Резолюция 67/187 Генеральной Ассамблеи, приложение.

правовой документ для целей развития и укрепления системы правовой помощи на национальном уровне.

В. Нормативные рамки

26. Существующие договоры по правам человека не содержат какого-либо определения правовой помощи. Единственным согласованным на международном уровне определением является определение, содержащееся в Принципах и руководящих положениях Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, согласно которому термин "юридическая помощь" означает, среди прочего, "консультирование по юридическим вопросам, помощь и представительство для лиц, задержанных, арестованных или находящихся в заключении, подозреваемых, обвиняемых или осужденных в связи с совершением уголовных преступлений, а также для потерпевших и свидетелей в процессе уголовного правосудия, которые предоставляются бесплатно лицам, не имеющим достаточных средств. Кроме того, "юридическая помощь" должна включать и юридическое просвещение, обеспечение доступа к юридической информации и другим услугам, предоставляемым лицам с использованием альтернативных механизмов разрешения споров и процессов реституционного правосудия"⁸.

27. Специальный докладчик считает, что целью правовой помощи является содействие устранению препятствий и барьеров, затрудняющих или ограничивающих доступ к правосудию, путем оказания помощи лицам, которые в противном случае будут лишены возможности воспользоваться услугами адвоката и получить доступ к судебной системе. Соответственно, определение правовой помощи должно быть максимально широким. Оно должно включать в себя не только право на бесплатную правовую помощь в уголовном судопроизводстве, как это предусмотрено в статье 14 (3) d) Международного пакта о гражданских и политических правах, а также обеспечение эффективной правовой помощи в ходе любой судебной или внесудебной процедуры, направленной на определение прав и обязанностей.

28. Специальный докладчик считает, что право на правовую помощь может пониматься с одной стороны как право, а с другой – как одна из основных процессуальных гарантий для целей эффективного осуществления других прав человека, включая право на эффективное средство правовой защиты, право на свободу и личную неприкосновенность, право на равенство перед судами и трибуналами, право на адвоката и право на справедливое судебное разбирательство. Благодаря своей значимости и с учетом своих потенциальных масштабов право на юридическую помощь должно быть признано и гарантировано как в уголовных, так и неуголовных делах, а также должно поощряться.

29. В своем замечании общего порядка № 32 (2007) Комитет по правам человека признал, что "наличие или отсутствие правовой помощи зачастую определяет, может ли лицо иметь доступ к надлежащим процедурам или участвовать в них полнозначным образом", и призвал государства оказывать бесплатную юридическую помощь не только в уголовном процессе, но и в других случаях, когда у лиц нет достаточных средств, чтобы оплатить защитника. Комитет считает, что в некоторых случаях государства могут быть даже обязаны сделать это, например, "если приговоренное к смерти лицо стремится воспользоваться имеющейся возможностью предусмотренного Конституцией пересмотра дела

⁸ Там же, пункт 8.

по основаниям выявленных процессуальных нарушений при рассмотрении уголовного дела, но не имеет достаточных средств для покрытия стоимости юридической помощи, необходимой для использования такого средства правовой защиты" (пункт 10).

30. В своем замечании общего порядка № 28 (2000) Комитет по правам человека просил государства-участники предоставлять информацию о том, пользуются ли женщины наравне с мужчинами доступом к правосудию и правом на справедливое судебное разбирательство, предусмотренным в статье 14 Пакта, и принимаются ли меры для обеспечения в интересах женщин равного доступа к юридической помощи, в частности по семейным вопросам"⁹.

31. Другие договорные органы по правам человека также упоминают о праве на доступ к правовой помощи в своих замечаниях общего порядка или общих рекомендациях. В своем замечании общего порядка № 7 (1997) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам включил правовую помощь в список процессуальных гарантий, которые должны предоставляться лицам, которые подверглись принудительному выселению, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав"¹⁰.

32. В своей общей рекомендации XXXI (2005) Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам – участникам Конвенции а) обеспечивать распространение юридической информации среди лиц, принадлежащих к наиболее уязвимым социальным группам, которые зачастую ничего не знают о своих правах; б) поощрять на территориях, где живут эти лица, деятельность таких учреждений, как открытые для всех постоянно действующие пункты бесплатной юридической помощи и консультаций, центры юридической информации, клубы и юридические бюро; а также с) развивать в этой области сотрудничество с ассоциациями адвокатов, университетскими структурами, центрами юридической информации и неправительственными организациями, которые специализируются на защите прав маргинальных общин и предупреждении дискриминации"¹¹. В своей общей рекомендации XXIX (2002) Комитет также рекомендовал государствам принять необходимые меры для обеспечения равного доступа к системе правосудия для всех членов общин, построенных по родовому признаку, "в том числе путем предоставления юридической помощи, упрощения процедур подачи групповых исков и поощрения неправительственных организаций к тому, чтобы защищать права общин"¹².

33. В своем замечании общего порядка № 3 (2012) Комитет против пыток заявил, что государствам-участникам следует оказывать достаточную правовую помощь тем жертвам пыток или жестокого обращения, которые не имеют необходимых средств для направления жалоб и обращения с ходатайствами о предоставлении возмещения, и что непредоставление достаточной правовой помощи и мер защиты для жертв и свидетелей препятствует осуществлению права на возмещение и мешает эффективному осуществлению статьи 14"¹³.

⁹ ССРР/С/21/Rev.1/Add.10, пункт 18.

¹⁰ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1998 год, Дополнение № 2 (E/1998/22), приложение IV, пункт 15.*

¹¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 18 (A/60/18), общая рекомендация XXXI, пункты 7–9.*

¹² Там же, *пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 18 (A/HRC/57/18), общая рекомендация XXIX.*

¹³ CAT/C/GC/3, пункты 30 и 38.

34. В своем замечании общего порядка № 1 (2011) о трудящихся-мигрантах, работающих в качестве домашней прислуги, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей рекомендовал посольствам и консульствам стран происхождения, имеющимся в странах работы по найму трудящихся-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, обеспечить на основе координации с властями в странах работы по найму наличие должным образом подготовленного персонала и механизмов, включая телефонные "горячие линии", для получения и рассмотрения жалоб трудящихся-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, в том числе путем предоставления юридической помощи¹⁴.

35. В соответствии с правовой практикой существующих договорных органов по правам человека Специальный докладчик считает, что понятие "бенефициары правовой помощи" должно распространяться на любое лицо, которое вступает в контакт с законом и не имеет средств для оплаты услуг адвоката. Это понятие также включает а) любое лицо, права и свободы которого были нарушены в результате действий или бездействия государственного субъекта, и б) любое лицо, которое принимает участие в судебных или внесудебных процедурах, направленных на определение прав и обязанностей "в каком-либо гражданском процессе".

36. В первом случае обязательство по предоставлению правовой помощи лицам, не располагающим достаточными финансовыми средствами для оплаты этих услуг, вытекает из статьи 8 Всеобщей декларации прав человека и статьи 2 (3) а) и б) Международного пакта о гражданских и политических правах, где признается право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения их основных прав, закрепленных в международных договорах, Конституции или законах.

37. Во втором случае обязательство вытекает из пункта 1 статьи 14 Международного пакта, в котором признается право на справедливое судебное разбирательство в случаях, касающихся определения прав и обязанностей лиц в каком-либо гражданском процессе. В своем замечании общего порядка № 32 (2007) Комитет по правам человека отмечал, что в основе концепции "гражданского процесса" лежит, скорее, природа данного права, а не статус одной из сторон или конкретного форума, предоставляемого внутренними правовыми системами для определения конкретных прав¹⁵. Концепция охватывает а) судебные процедуры, призванные определять права и обязанности, имеющие отношение к областям договоров, имущества и гражданских правонарушений в области гражданского права, а также б) эквивалентные понятия в области административного права, такие как прекращение трудовых отношений государственных служащих или определение пособий по системе социального страхования.

38. Судебная практика Европейского суда по правам человека исходит из аналогичной позиции. Хотя статья 6 Европейской конвенции прямо не обязывает государства предоставлять бесплатную правовую помощь в гражданских делах, Суд определил такое обязательство в соответствии с пунктом 1 статьи 6 в рамках гарантии доступа к судам, заявив, что "малоимущие заявители имеют право на бесплатные услуги адвоката, когда такая помощь необходима для обеспечения эффективного доступа к суду и справедливого судебного разбирательства". В деле *Эйри против Ирландии* Суд установил нарушение пункта 1

¹⁴ CMW/C/GC/1, пункт 62.

¹⁵ CCPR/C/GC/32, пункт 16.

статьи 6, поскольку у заявителя не было возможности добиться судебного решения о раздельном проживании с мужем без юридической помощи. Суд пришел к выводу, что заявителю было фактически отказано в доступе к судам, и особо подчеркнул сложность дела и то обстоятельство, что семейным конфликтам часто свойственен фактор эмоциональной вовлеченности, что вряд ли совместимо с требуемой степенью объективности для обращения в суд.

39. Право на правовую помощь осуществляется при соблюдении двух условий. Во-первых, у бенефициара должны отсутствовать "достаточные средства" для оплаты правовой помощи. Существующие договоры о правах человека не содержат определения "достаточные средства", при том что отсутствует прецедентное право, указывающее на уровень или вид личных средств, которые можно было бы принять во внимание при принятии решения о предоставлении правовой помощи¹⁶. Во-вторых, в уголовном процессе юридическая помощь должна предоставляться тогда, "когда этого требуют интересы правосудия". Интересы правосудия предусматривают учет целого ряда факторов, включая возможные последствия для заявителя с точки зрения тяжести преступления, т.е. возможный приговор, обусловленный этим преступлением. В тех случаях когда может идти речь о смертной казни, Комитет по правам человека заявил, что "нет необходимости доказывать, что обвиняемый должен пользоваться действительной помощью адвоката во всех стадиях судебного разбирательства"¹⁷. Чем более сложным является дело по закону или фактам, тем более велика вероятность того, что потребуются правовая помощь, хотя при этом следует уделять надлежащее внимание способности обвиняемого защищать себя.

40. Адвокат, предоставляемый компетентными органами, должен эффективно представлять бенефициара правовой помощи. Комитет по правам человека отметил, что "очевидно неправомерное поведение или некомпетентность, например отзыв жалобы без консультации в деле, предполагающем назначение смертной казни, или отсутствие во время заслушания свидетеля в подобных случаях, может повлечь за собой ответственность соответствующего государства за нарушение пункта 3 d) статьи 14"¹⁸. В деле *Артико против Италии* Европейский суд по правам человека постановил, что право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с пунктом 3 с) статьи 6 предусматривает не просто формальное назначение адвоката, но предоставление эффективной юридической помощи. Государство должно предпринять "позитивные действия", с тем чтобы убедиться, что заявитель эффективно пользуется своим правом на бесплатную юридическую помощь.

41. Эффективная правовая помощь должна предоставляться оперативно и непрерывно на всех стадиях судебного или внесудебного разбирательства. Эффективная правовая помощь включает, в частности, беспрепятственный доступ к поставщикам правовой помощи, конфиденциальность общения, доступ к информации и материалам дела, достаточное время и возможности для подготовки судебных дел, консультирование и информирование по юридическим вопросам, а также наличие механизмов альтернативного разрешения споров. До начала любого допроса лица, лишенные свободы, должны получать информацию об их праве на юридическую помощь и о других процессуальных гарантиях¹⁹.

¹⁶ David Harris, Michael O'Boyle and Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, second edition (New York, Oxford University Press, 2009), p. 317.

¹⁷ ССРР/С/ГС/32, пункт 38.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принцип 8.

Например, в деле *С. против Швейцарии* Европейский суд по правам человека признал факт нарушения пункта 3 с) статьи 6, поскольку сотрудник тюрьмы не разрешил обвиняемому, который находился в предварительном заключении, проконсультироваться со своим адвокатом вне рамок слушаний.

42. Эффективность юридической помощи следует и далее обеспечивать посредством институционализации услуг, с тем чтобы процесс их предоставления можно было оценивать, организовывать и контролировать. Кроме того, поставщики правовой помощи должны нести ответственность за предлагаемые ими услуги в качестве средства для обеспечения надлежащего качества юридической помощи, консультирования и представительства, и достаточного и адекватного доступа к судебной системе.

С. Обязательства государств

1. Общие правовые обязательства

43. В соответствии с международным правом прав человека государство несет главную ответственность за принятие всех необходимых законодательных, судебных, административных, бюджетных, образовательных и других мер, направленных на полное осуществление права на юридическую помощь любому лицу, находящемуся в пределах его территории и под его юрисдикцией, которое не имеет достаточных финансовых средств для оплаты юридической помощи или для покрытия расходов, связанных с судебным разбирательством. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что правовая помощь должна быть доступной для всех лиц независимо от их гражданства или отсутствия такового, включая лиц, ищущих убежище, беженцев, трудящихся-мигрантов и других лиц, которые могут находиться на территории или под юрисдикцией государства-участника²⁰.

44. Государства обязаны принимать меры, необходимые для осуществления права на юридическую помощь в рамках своего внутреннего правопорядка. Если это право еще не гарантировано национальным законодательством или практикой, то государства обязаны внести необходимые изменения в свое законодательство и практику для обеспечения их соответствия тем международно-правовым обязательствам, которые они на себя взяли. В случае наличия несоответствий между внутренним законодательством и международными обязательствами, обусловленными нормами международного договора в области прав человека, стороной которого они являются, следует внести соответствующие изменения в национальное законодательство или практику для обеспечения соблюдения этих правозащитных стандартов.

45. В статье 8 Всеобщей декларации прав человека и подпунктах а) и б) пункта 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах признается право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом. Что касается юридической помощи, то в соответствии с принципом 9 Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия (см. пункт 25 выше), государствам следует разработать эффективные средства правовой защиты и гарантии,

²⁰ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок первая сессия, Дополнение № 40 (A/41/40)*, замечание общего порядка № 15, пункты 1–2.

которые будут применяться в тех случаях, если в доступе к юридической помощи возникают затруднения, его предоставление задерживается или в нем отказывается или если лица не были должным образом проинформированы о своем праве на юридическую помощь.

2. Конкретные правовые обязательства

46. В предыдущих докладах Специальный докладчик отмечала, что для обеспечения права на доступ к правосудию необходимо существование такой судебной системы, которая позволяет гарантировать осуществление прав и других параллельных мер, в частности создание механизмов и программ, способствующих предоставлению бесплатной правовой помощи как по уголовным делам, так и в рамках гражданского судопроизводства²¹. При этом Специальный докладчик отмечала, что на практике многие страны по-прежнему не располагают необходимыми ресурсами и потенциалом для обеспечения права каждого на получение бесплатной юридической помощи, а также о том, что недостаточность средств для обеспечения правовой поддержки для тех, кто не имеет достаточных финансовых средств, отрицательно сказывается на их доступе к правосудию и, следовательно, их равноправного и эффективного осуществления прав человека и основных свобод.

47. Для лиц судебные процедуры могут быть весьма обременительными с экономической точки зрения. Издержки возникают в связи с возбуждением процессуальных действий, их проведением и возможными отсрочками. К этому следует прибавить гонорары адвокатов и другие издержки, в частности расходы на проезд и уменьшение дохода в результате сокращения трудовой деятельности, которое может иметь место вследствие участия в судебном разбирательстве. Из-за таких расходов в пропорциональном отношении больше страдают малоимущие слои общества, и неспособность оплачивать правовую помощь или покрывать судебные издержки рассматривается как одна из форм дискриминации в тех случаях, когда имущественное положение лица ставит его в условия неравенства перед законом²².

48. В целях реализации права на юридическую помощь на национальном уровне государства должны разработать и внедрить эффективную и устойчивую систему правовой помощи, которая опирается на международные стандарты прав человека и признанную передовую практику. Специальный докладчик отмечает, что Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, предлагают ориентиры в отношении основополагающих принципов, на которых должна базироваться правовая помощь, и содержат конкретные элементы, необходимые для расширения доступа к правовой помощи для тех, кто не располагает необходимыми финансовыми ресурсами. Хотя принципы и руководящие положения относятся только к правовой помощи по уголовным делам, Специальный докладчик считает, что они могут применяться *mutatis mutandis* в гражданских и административных делах, когда бесплатная юридическая помощь является необходимым условием для эффективного доступа к суду и справедливого судебного разбирательства, а также для доступа к правовой информации и адвокатам и к механизмам альтернативного разрешения споров.

²¹ A/HRC/8/4, пункт 23.

²² Там же, пункт 25.

а) *Создание национальной системы правовой помощи*

49. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, предусматривают следующие модели предоставления юридической помощи: государственные защитники, частные нотариусы, контрактные адвокаты, бесплатные схемы юридического консультирования, ассоциации адвокатов, внештатные юристы и т.д. В них также отмечается, что государства опираются на широкий круг заинтересованных сторон в качестве поставщиков услуг в области правовой помощи, включая неправительственные организации, общинные организации, религиозные и нерелигиозные благотворительные организации, профессиональные организации и объединения и академические ассоциации.

50. Специальный докладчик считает, что каждое государство должно само определить модель предоставления правовой помощи, которая может максимально расширить доступ к бесплатной правовой помощи всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам с учетом масштабов и методов финансирования схем юридической помощи, типа систем правосудия, к которым они принадлежат, а также области юрисдикции, в которой они функционируют. Тем не менее Специальный докладчик также хотела бы подчеркнуть, что независимо от характера программы правовой помощи или ее официального статуса, представляется крайне важным обеспечить автономность и независимость схем правовой помощи, с тем чтобы такие схемы отвечали интересам тех, кто нуждается в финансовой поддержке для целей получения доступа к правосудию на равной с другими основе.

б) *Законодательство*

51. Поскольку доступ к юридической помощи является важной процессуальной гарантией для эффективного осуществления целого ряда прав человека, право на юридическую помощь должно гарантироваться законом во внутренних правовых системах на как можно более высоком уровне, в том числе, когда это необходимо, в конституции²³. В этой связи Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что некоторые государства уже включили это право в свои конституционные хартии²⁴, в то время как некоторые конституционные суды или другие судебные власти сочли это право имплицитным, но тем не менее необходимым условием для эффективного осуществления предусмотренного в Конституции права на справедливое судебного разбирательство²⁵.

52. Ряд государств защищают право на правовую помощь путем принятия нормативных актов о правовой помощи на законодательном уровне. Несмотря

²³ Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принцип 1.

²⁴ См., например, статью 39 А Конституции Индии: "Государство обязано (...) предоставлять бесплатную правовую помощь (...) для обеспечения того, чтобы все граждане имели доступ к системе правосудия независимо от экономических причин или какого-либо иного неравенства в положении"; статья Конституции Ганы: "Лицо имеет право на правовую помощь в связи с любыми процессуальными действиями, имеющими отношение к настоящей Конституции, если у него есть разумные основания участвовать, защищать, обвинять или быть стороной в процессуальных действиях"; и статью 18 (1) Конституции Нидерландов: "Каждый может быть юридически представлен в правовых и административных процедурах".

²⁵ См., например, David McQuoid Mason, "South African legal aid in non-criminal cases", in *Making legal aid a reality: a resource book for policy makers and civil society* (Budapest, Public Interest Law Institute, 2010).

на существующие различия в определении, масштабах и сроках предоставления юридической помощи, в ряде стран национальное законодательство предусматривает оказание юридической помощи за пределами случаев обязательной защиты для всех неимущих лиц, когда того требуют интересы правосудия. Такие внутригосударственные нормы о правовой помощи предусматривают оказание правовой помощи не только в суде, но и на всех процедурных этапах рассмотрения дела и в рамках внесудебного разбирательства²⁶.

53. Государства, которые еще не приняли специальное законодательство по созданию всеобъемлющей системы правовой помощи, имеющей доступный, эффективный, устойчивый и надежный характер, должны рассмотреть такую возможность. Законодательство в сфере правовой помощи должно обеспечивать предоставление эффективной правовой помощи на всех этапах процесса отправления правосудия, на досудебной стадии, а также в любых судебных или внесудебных процедурах, направленных на определение прав и обязанностей, при том условии, что соответствующее лицо не располагает достаточными средствами для оплаты юридической помощи, и в уголовных делах, если того требуют интересы правосудия. В частности, законодательство должно обеспечивать предоставление эффективной правовой помощи жертвам нарушений прав человека в целях обеспечения того, чтобы они имели доступ к эффективным средствам правовой защиты в компетентных национальных судах в случаях нарушения основных прав, закрепленных в международных договорах, конституции или законе.

54. Национальное законодательство должно также включать конкретные критерии для определения права на получение юридической помощи, особенно в отношении размеров финансовых средств, которые дают право на получение правовой помощи. Кроме того, лица, которым было отказано в правовой помощи на основании критериев, изложенных в национальном законодательстве, должны иметь право обжаловать такое решение²⁷. Например, в случаях проведения уголовного разбирательства нуждающиеся в срочной юридической помощи лица, в частности из числа содержащихся под стражей в полицейских участках или центрах для задержания, должны получать предварительную юридическую помощь в ходе выяснения вопроса о том, имеют ли они на нее право. Хотя в первую очередь именно обвиняемое лицо должно доказать, что оно не располагает достаточными средствами, ему тем не менее не требуется доказать это "вне всяких сомнений", а следует лишь указать на "некоторые признаки" того, что именно так и обстоит дело²⁸. Именно суд, с учетом конкретных обстоятельств дела и положения обвиняемого, должен определить, нуждается ли соответствующее лицо в правовой помощи и отвечает ли интересам правосудия предоставление такой помощи²⁹. В гражданских разбирательствах уста-

²⁶ См., например, Закон Южной Африки 1969 года о правовой помощи, Закон Англии и Уэльса о доступе к правосудию 1999 года, Новый закон Литвы 2005 года о правовой помощи и Акт Сьерра-Леоне 2009 года о правовой помощи.

²⁷ Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, руководящее положение 1.

²⁸ Harris, O'Boyle and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (see footnote 16) p. 317.

²⁹ Европейский суд по правам человека отметил при рассмотрении дела *Каранта против Швейцарии*, что при вынесении решения о том, требуется ли предоставление правовой помощи в целях обеспечения интересов правосудия, национальные суды должны принимать во внимание серьезность преступления, сложность дела и способность ответчика обеспечить себе юридическое представительство.

новление материальных критериев приемлемости, как правило, является более сложным. Подлежащие учету элементы при рассмотрении вопроса о предоставлении юридической помощи по гражданским делам часто основываются на финансовых критериях и оценке затрат и выгод, которые могут показать вероятность успеха с учетом существа дела и возможных доходов или расходов клиента³⁰.

55. При всей необходимости четкого определения руководящих финансовых принципов с целью избежать размывания потенциала программ юридической помощи представляется важным обеспечить при применении критериев проверки на финансовое соответствие, чтобы такие критерии были точными и учитывали распределение доходов внутри домашнего хозяйства, с тем чтобы не ставить в невыгодные условия тех, кто имеет ограниченный доступ к семейным доходам, в частности женщин и пожилых людей. В дополнение к финансовым критериям соответствия многие программы юридической помощи также предусматривают критерии материального соответствия. В тех случаях, когда оказание правовой помощи обуславливается проверкой наличия средств, такая проверка не должна иметь настолько ограничительный характер, чтобы лишать граждан их права на юридическую помощь даже в неявных случаях. Критерии материального соответствия в рамках программ юридической помощи по гражданским делам, как правило, основываются на вероятности успешного разрешения дела и могут способствовать эффективному предоставлению ресурсов. В любом случае лица, которым было отказано в правовой помощи на основании критериев, изложенных в национальном законодательстве, должны иметь право на обжалование соответствующего решения суда.

56. Качество юридической помощи зависит *in primis* от квалификации и подготовки поставщиков юридической помощи. В этой связи национальное законодательство в области правовой помощи должно обеспечивать, чтобы специалисты, работающие в системе правовой помощи, имели квалификацию и подготовку, соответствующую уровню предоставляемых ими услуг³¹. В случае нехватки квалифицированных адвокатов юридическую помощь могут оказывать также неюристы или младшие юридические сотрудники. В таких случаях национальное законодательство должно обеспечить соблюдение минимальных стандартов качества услуг, предоставляемых младшими юридическими работниками, и создание для младших юридических работников возможностей для получения надлежащей подготовки и работы под руководством квалифицированных юристов. Кроме того, в законодательстве должны указываться виды юридических услуг, которые могут предоставляться младшими юридическими работниками, и услуг, которые могут предоставляться только квалифицированными юристами.

с) *Информация о юридической помощи*

57. Информация о праве на юридическую помощь и в том, в чем заключается такая помощь, включая наличие услуг по оказанию юридической помощи и путях получения доступа к таким услугам, является необходимым условием для эффективного осуществления этого права. Такая информация должна быть доступна широкой общественности с помощью всех надлежащих средств, включая

³⁰ National Legal Aid and Defender Association, International Legal Aid and Defender System Development Manual: Designing and Implementing Legal Assistance Programs for the Indigent in Developing Countries, November 2010 (available from www.nlada.org), p. 44.

³¹ Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принцип 13.

средства массовой информации и Интернет, и должна быть доступна в любых учреждениях, в которых содержатся заключенные или задержанные лица (например, в полицейских участках, центрах содержания под стражей или тюрьмах). Кроме того, сотрудники полиции, работники прокуратуры, адвокаты и судьи должны информировать лиц, не имеющих своих представителей, об их праве на юридическую помощь и о других процессуальных гарантиях. Задержанные и заключенные лица из числа иностранцев должны информироваться на том языке, который они понимают, об их праве просить разрешения на контакт со своими консульскими органами без каких-либо задержек³².

d) *Национальная система юридической помощи: различные варианты*

58. Структура моделей юридической помощи сильно варьируется в зависимости от их объема и финансирования, системы правосудия, к которой они принадлежат, и области юрисдикции, в которой они функционируют. К числу наиболее распространенных моделей предоставления правовой помощи относятся, в частности, государственные защитники, частные нотариусы, контрактные адвокаты, бесплатные схемы юридического консультирования, ассоциации адвокатов и помощники юристов. Хотя государства и несут основную ответственность за предоставление юридической помощи, широкий круг заинтересованных сторон может способствовать оказанию правовой помощи тем, у кого отсутствуют необходимые финансовые средства.

59. Специальный докладчик считает, что каждое конкретное государство должно самостоятельно определять модель правовой помощи, которая может максимально расширить доступ к бесплатной правовой помощи для всех находящихся в пределах его территории и под его юрисдикцией лиц с учетом характерных особенностей своей системы правосудия.

60. Государства используют различные модели предоставления юридической помощи лицам, не располагающим необходимыми финансовыми ресурсами. К числу этих моделей относятся, в частности, следующие.

i) *Государственные программы юридической помощи*

61. В некоторых случаях программы юридической помощи внедряются и управляются исключительно государством, т.е. всецело государственной службой. Юридическая помощь предоставляется независимыми и автономными учреждениями правовой помощи или органами, которые обеспечивают предоставление, управление, координацию и мониторинг юридической помощи. В соответствии с этими схемами юристы работают так, как если бы они являлись гражданскими служащими, нанимаемыми государством для целей оказания бесплатной юридической помощи.

62. Управляемые государством схемы правовой помощи, независимо от их административной структуры, должны быть свободны от излишнего политического или судебного вмешательства и не зависеть от правительства в принятии решений, связанных с оказанием правовой помощи. Кроме того, они должны иметь необходимые полномочия для оказания юридической помощи, например назначать соответствующий персонал и определять критерии и аккредитацию поставщиков юридической помощи, и должны разрабатывать, в консультации с основными заинтересованными сторонами сектора правосудия и организаций гражданского общества, долгосрочную стратегию в области оказания правовой помощи.

³² Там же, руководящее положение 2.

63. Некоторые государства, в частности, в Латинской Америке, создали службы общественного защитника либо в качестве государственного института (в частности, в рамках судебной системы или Министерства юстиции), либо в качестве функционально и финансово автономных образований. Независимо от организации и структуры программы общественных защитников должны быть автономными и независимыми от судебной системы, прокуратуры и исполнительной власти. Специальный докладчик считает, что такого рода программы нередко являются одним из наиболее эффективных способов предоставления юридической помощи, поскольку общественные защитники имеют финансовые стимулы для того, чтобы оказывать адекватную, непрерывную и эффективную правовую помощь тем, кто не может позволить себе нанять адвоката, и другим социально незащищенным лицам.

ii) Партнерство с негосударственными поставщиками услуг в области правовой помощи

64. Другие схемы правовой помощи основываются на государственно-частном партнерстве с ассоциациями адвокатов, неправительственными или общественными организациями, религиозными группами или научными ассоциациями и множеством других образований. Государства могут поощрять создание центров по оказанию юридической помощи, которые укомплектованы юристами и младшими юридическими сотрудниками, или заключать соглашения с юридическими обществами и ассоциациями адвокатов, университетскими юридическими центрами и неправительственными или другими организациями для целей оказания юридической помощи. В рамках такого государственно-частного партнерства государства должны устанавливать стандарты качества услуг по оказанию юридической помощи, поддерживать разработку стандартизированных учебных программ для негосударственных поставщиков юридических услуг и создание механизмов мониторинга и оценки в целях обеспечения надлежащего качества юридической помощи. Кроме того, некоторые государства используют смешанную систему правовой помощи, представляющую собой сочетание различных моделей³³.

65. Специальный докладчик призывает государства признать и поддержать вклад негосударственных субъектов в предоставление правовой помощи и рекомендует им принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы негосударственные поставщики юридической помощи имели возможность выполнять свою работу эффективно, свободно, автономно и самостоятельно и без какого-либо вмешательства, запугивания и ненадлежащего вмешательства.

66. В некоторых случаях юридическая помощь предоставляется частными юристами или ассоциациями адвокатов, которые затем получают от государства возмещение за оказанные услуги. В некоторых странах эта схема называется системой "judicare"³⁴. В рамках этих схем судьи или административные органы время от времени поручают дела частным адвокатам, которые получают гонорар по часовой ставке и зачастую не могут рассматривать больше специально

³³ Например, в Нидерландах система правовой помощи опирается как на финансируемые государством центры правовой помощи, располагающие штатными сотрудниками на ставке, которые оказывают клиентам юридическую помощь, так и на частных юристов, которые нанимаются государством для целей прямого обслуживания малоимущих клиентов.

³⁴ См., например, систему правовой помощи в Соединенных Штатах Америки, где юридическая помощь по гражданским искам обычно предоставляется частными атторнеями, которые получают возмещение от государства.

оговоренного количества дел. К недостаткам данного подхода относятся фаворитизм и коррупция при назначении адвоката, а также отсутствие контроля и непрерывности предоставляемых услуг в области правовой помощи. Ассоциации адвокатов могут также содействовать расширению охвата юридической помощи. Они могут способствовать созданию горячих линий правовой помощи для справок и консультаций, оказывать поддержку юристам, предоставляющим правовую помощь на общественных началах, и предоставлять информацию и учебные материалы по правовым вопросам для широкой публики.

67. В других случаях юридическая помощь предоставляется адвокатами, безвозмездно работающими на добровольной или обязательной основе. В первом случае ассоциации адвокатов могут побуждать юристов предоставлять бесплатные юридические услуги. Во втором случае требование об обязательном предоставлении юридических услуг может налагаться на адвокатов ассоциацией адвокатов, агентством, выдающим лицензию, или правительством. Требования, предусматривающие оказание юридической помощи в юридическом порядке, часто приводят к некачественному обслуживанию, поскольку юристы не имеют никаких финансовых стимулов, побуждающих их проявлять активность при рассмотрении порученных им дел.

68. Другой проблемой, связанной с безвозмездной юридической помощью, является отсутствие соответствующих механизмов для мониторинга качества предоставляемых услуг. В этой связи Специальный докладчик хотел бы напомнить, что международные стандарты прав человека требуют, чтобы бесплатная юридическая помощь была "эффективной" и устойчивой (см. пункт 40 выше). Адвокат, пусть и назначенный государством, не является "органом" государства, который может нести непосредственную ответственность за его действия, в то время как государство не может нести ответственность за каждое упущение юриста, действующего в качестве защитника. Тем не менее юристы должны нести ответственность за предоставляемые ими услуги, поскольку в своих действиях они должны руководствоваться кодексами этики или поведения, касающимися юридической профессии. Поэтому если юристы предлагают свои услуги, будь то добровольно или принудительно, они должны нести ответственность за свое профессиональное поведение и действия.

69. Еще одна модель правовой помощи заключается в создании центров правовой помощи на юридическом факультете университетов. В рамках таких схем студенты оказывают бесплатную юридическую помощь, помощь в подготовке дел и представляют интересы клиентов в суде, как правило, под наблюдением квалифицированного юриста или члена профессорско-преподавательского состава. Что касается центров правовой помощи, то государства должны принимать надлежащие меры для поощрения и создания в университетах таких центров на юридических факультетах и обеспечивать стимулы, позволяющие студентам проходить практику в судах под руководством старшего юриста или профессора права.

70. Параюридические программы нередко являются единственно возможным способом оказания эффективной юридической помощи в тех странах, где нет достаточного количества юристов для того, чтобы обеспечивать населению необходимую юридическую помощь. В руководящем положении 14 Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций и в принятой в Лилонгве Декларации о доступе к правовой помощи в системе уголовного су-

допроизводства в Африке³⁵ признается роль, которую играют параюристы или поставщики аналогичных услуг в оказании юридической помощи там, где доступ к адвокатам ограничен. В принятой в Лилонгве декларации, например, признается, что опора в африканском контексте на лиц, не являющихся юристами, в том числе на студентов юридических факультетов, помощников юристов и помощников по правовым вопросам, является единственным способом обеспечения доступа населения к системе правосудия и что эффективная система правовой помощи должна использовать дополнительные юридические и связанные с правом услуги, предоставляемые параюристами и помощниками юристов.

71. Специальный докладчик считает, что не следует недооценивать преимущества системы правовой помощи, опирающейся на помощь параюристов. Параюристы могут оказывать юридическую помощь на безвозмездной основе или по очень низкой цене. Они часто работают вместе с работниками, имеющими специальную подготовку, социальными работниками и другими специалистами, а поскольку они обычно живут и работают внутри общин, то часто напрямую получают информацию о ситуации и потребностях соответствующей общины, тогда как юристы, работающие вне общин, нередко не имеют такой возможности. Лица, не являющиеся дипломированными юристами, и помощники юристов могут оказывать клиентам помощь в ходе слушаний, процессуальных действий и переговоров. Кроме того, они могут оказывать помощь в подготовке документов и помогать лицензированным адвокатам расследовать дела и беседовать с клиентами и свидетелями, способствуя тем самым ускорению хода юридических процедур и облегчая тяжкое бремя, которое несут на себе юристы.

72. Государствам следует разрабатывать учебные программы и кодексы поведения, обязательные для соблюдения всеми параюристами, с тем чтобы они могли оказывать эффективную юридическую помощь, включая надлежащее консультирование по правовым вопросам или даже участие в судебных процедурах в тех случаях, когда для этого не хватает юристов.

iii) Финансирование

73. Независимо от характера и вида программ правовой помощи государства должны выделять соответствующие бюджетные ассигнования на оказание юридической помощи, соизмеримые с существующими потребностями, с тем чтобы обеспечить предоставление оперативной и эффективной юридической помощи всем лицам, находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией, которые в противном случае были бы не в состоянии позволить себе расходы, связанные с возбуждением и проведением судебного разбирательства.

74. Финансирование юридической помощи должно включать в себя правовую помощь по уголовным, гражданским и административным делам. В некоторых государствах функционируют абсолютно отдельные системы уголовной и гражданско-правовой помощи³⁶, в то время как в других государствах эти системы объединены³⁷. Хотя нет никаких указаний на то, что одна система должна превалировать над другой, важно отметить, что в рамках системы с единым

³⁵ Принята на основе консенсуса странами-участниками на Конференции по вопросу о правовой помощи в системе уголовного судопроизводства: роль юристов, неюристов и других лиц, предоставляющих юридические услуги в Африке, которая состоялась в Лилонгве 22–24 ноября 2004 года.

³⁶ Например, Служба уголовной защиты и Общинная юридическая служба в Англии и Уэльсе.

³⁷ Например, Совет правовой помощи в Южной Африке (см. <http://legalaid.onsite.hosting.co.za/about/what.htm>).

бюджетом финансирование не разделяется в ущерб системе гражданско-административной юридической помощи. Создание конкретных фондов для "смягчения судебных издержек" в области гражданско-правовой помощи с особыми критериями соответствия, основанными на том, что отобранные дела могли бы создать прецедент, выгодный населению в целом, также может рассматриваться как экономически эффективный способ поддержки системы гражданско-правовой помощи в случаях нехватки ресурсов³⁸.

75. В связи с этим в руководящем положении 12 Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, государствам рекомендуется принять все необходимые меры для создания фонда юридической помощи для финансирования юридической помощи, в том числе программ, касающихся государственных защитников, оказывать поддержку в предоставлении юридической помощи коллегиями адвокатов или ассоциациями юристов, оказывать поддержку юридическим службам при университетах и содействовать неправительственным и другим организациям, в том числе организациям среднего юридического персонала, в предоставлении юридической помощи на всей территории страны. Кроме того, государствам следует определить соответствующие финансовые механизмы для направления средств на оказание юридической помощи, например, выделить определенную часть государственного бюджета в области уголовного правосудия на финансирование юридической помощи и использовать средства от преступной деятельности, полученные в результате конфискации или в виде штрафов, для оплаты юридической помощи потерпевшим.

76. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть важность технического сотрудничества для разработки и реализации устойчивой и эффективной системы правовой помощи. Во многих странах предоставление юридической помощи опирается исключительно на финансовое содействие со стороны доноров и таким образом может быть прекращено в любой момент. Для обеспечения устойчивости услуг юридической помощи техническое содействие, базирующееся на потребностях и приоритетах, определяемых запрашивающими государствами, должно оказываться соответствующими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями, программами и фондами, государствами, донорами и неправительственными организациями в рамках двустороннего или многостороннего сотрудничества с целью создания и укрепления национальных систем правовой помощи³⁹.

77. Специальный докладчик хотел бы напомнить государствам о том, что в соответствии с пунктом 3 статьи 1 и статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций и с хорошо известными принципами международного права международное сотрудничество в целях развития и, следовательно, в целях реализации всех прав человека и основных свобод является обязательством, налагаемым на все государства, особенно те, кто в состоянии помогать другим в этом отношении.

³⁸ Например, Специальный фонд покрытия судебных издержек, созданный в Южной Африке в 2001 году Советом правовой помощи для отстаивания исков, которые "имеют разумные шансы на успех, в тех случаях, когда позитивный исход дела может стать прецедентом, способствующим улучшению положения коренного населения Южной Африки". Ежегодный доклад Совета по правовой помощи за 2002 год.

³⁹ Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, руководящее положение 18.

78. Международные неправительственные организации могут также вносить вклад в финансирование схем юридической помощи путем предоставления технической поддержки и обмена информацией о передовой практике реализации, развития и поддержки программ юридической помощи. Этот вид финансирования, пусть и способный в большинстве случаев лишь дополнять другие формы финансирования, несомненно позволяет расширить диапазон предоставляемых юридических услуг, особенно в государствах, которые не имеют для этого необходимых ресурсов.

79. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что, несмотря на то, что юридическая помощь является важным элементом права на доступ к правосудию, государства должны также принять меры в других областях, с тем чтобы гарантировать это право. Такие меры включают, в частности, упрощение судебных и внесудебных процедур, информирование и просвещение населения по правовым вопросам и разработку механизмов самостоятельной юридической защиты.

iv) Юридическая помощь для женщин, детей и групп с особыми потребностями

80. Право на равенство перед судами и трибуналами, провозглашенное в пункте 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, направлено на обеспечение равного доступа к системе отправления правосудия. Это положение не только требует от государств запретить любые различия в отношении доступа к судам и трибуналам, не основанные на законе и не могущие быть оправданными по объективным и разумным основаниям, но и требует от них принимать позитивные меры для обеспечения того, чтобы никто не мог быть лишен своего права искать правосудия.

81. В предыдущем докладе Специальный докладчик отмечала, что отсутствие государственной политики по ликвидации препятствий, затрудняющих доступ к правосудию для всех лиц, оказывает значительное воздействие на те слои общества, которые находятся в положении уязвимости, крайней бедности или обездолены в культурном, экономическом и социальном отношении⁴⁰. Для целей обеспечения равного и эффективного доступа к юридической помощи тех, кто не имеет достаточных средств, юридическая помощь должна предоставляться всем лицам, независимо от возраста, расы, цвета кожи, пола, языка, религии или убеждений, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения или собственности, гражданства или местожительства, рождения, образования, социального положения или иного обстоятельства.

82. Для того чтобы гарантировать каждому равный и эффективный доступ к юридической помощи, следует разработать и принять специальные меры, обеспечивающие реальный доступ к правовой помощи для женщин, детей и групп с особыми потребностями, в том числе пожилых людей, представителей меньшинств, инвалидов, лиц с психическими расстройствами, ВИЧ-инфицированных лиц и людей с другими серьезными инфекционными заболеваниями, наркоманов, представителей коренных народов и аборигенов, лиц без гражданства, лиц, добывающихся получения убежища, иностранных граждан, мигрантов и трудящихся-мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц. Такие меры должны учитывать особые потребности этих групп, включая меры,

⁴⁰ A/HRC/8/4, пункт 48.

учитывающие гендерный аспект и возрастной фактор⁴¹. Разработка совместных стратегий, гарантирующих создание более полной, справедливой и устойчивой системы юридической помощи, имеет важное значение для обеспечения того, чтобы эти люди имели беспрепятственный доступ к необходимым инструментам для отстаивания своих прав.

83. В предыдущем докладе Специальный докладчик обратила внимание на то, что юридические услуги, предназначенные для удовлетворения особых потребностей женщин, до сих пор редки, особенно женщин, живущих в условиях бедности. Специальный докладчик отметила, что, например, в области бесплатной юридической помощи женщины конкурируют с мужчинами при распределении средств и что в любом случае эти средства предусматривают единую форму обслуживания, несмотря на то, что потребности в услугах могут быть разными⁴². Для улучшения доступа женщин к правовой помощи в руководящем положении 9 Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций рекомендуется обеспечить учет гендерных факторов во всех стратегиях, законах, процедурах, программах и практических инициативах, связанных с оказанием юридической помощи; предпринять меры для обеспечения того, чтобы, когда это возможно, подсудимых, обвиняемых и потерпевших, являющихся женщинами, могли представлять женщины-адвокаты, а также предоставлять юридическую помощь, консультации и судебную поддержку на протяжении всего судебного разбирательства женщинам, ставшим жертвами насилия, с тем чтобы обеспечить доступ к правосудию и не допустить повторной виктимизации.

84. Обеспечение доступа детей к правосудию требует, чтобы все дети, как только они вступают в контакт с законом, были в состоянии в полной мере участвовать в судебных разбирательствах. Обладая теми же гарантиями, что и взрослые, дети нуждаются в особой защите, так как обеспечение их наилучших интересов имеет первостепенное значение⁴³. В одном из недавних докладов отмечается, что правовые системы могут быть чрезвычайно сложными и запутанными для того, чтобы в них хоть как-то могли ориентироваться дети, особенно без помощи профессионального юриста⁴⁴. Юридическая помощь предоставляет детям средства, позволяющие им понять судебные процедуры, защищать свои права и высказывать свое мнение. Однако на практике доступность и качество юридической помощи, предназначенной для детей, будь то содержащиеся или не содержащиеся под стражей дети, существенно отличается в зависимости от конкретной юрисдикции.

85. В руководящем положении 10 Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций государствам рекомендуется принимать особые меры для содействия получению детьми эффективного доступа к правосудию и для недопущения социального осуждения. Такие меры должны включать обеспечение права ребенка на получение услуг адвоката, назначенного для представления интересов ребенка; запрет на проведение какого-либо допроса ребенка в отсутствие его адвоката или другого юрисконсульта; обеспечение того, чтобы дети могли свободно и в условиях полной конфиденциальности кон-

⁴¹ Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принцип 10.

⁴² A/HRC/8/4, пункт 51.

⁴³ Там же, пункт 53.

⁴⁴ Международная сеть по правам детей, Инструментарий "Юридическая помощь детям и правозащитным организациям", 2013 год. Размещено на веб-сайте по адресу www.crin.org/docs/CRIN_Legal_Assistance_Toolkit_Updated_2013.pdf.

консультироваться с родителями и/или опекунами и законными представителями; предоставление информации о юридических правах таким образом, чтобы это отвечало возрасту и степени развития ребенка, на языке, который ребенок может понять; содействие, когда это возможно, применению мер и санкций, являющихся альтернативой лишению свободы, а также обеспечение детям права на получение юридической помощи, с тем чтобы лишение свободы было крайней мерой и применялось в течение минимально возможного времени.

IV. Выводы

86. Юридическая помощь является важным элементом справедливой, гуманной и эффективной системы правосудия, основанной на верховенстве закона. Она является основой для осуществления других прав, включая право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты, что является предпосылкой для осуществления этих прав и важной гарантией, обеспечивающей основополагающую справедливость и общественное доверие к системе отправления правосудия.

87. Специальный докладчик считает, что целью правовой помощи является содействие устранению препятствий и барьеров, которые затрудняют или ограничивают доступ к правосудию, путем оказания помощи лицам, которые в ином случае не могут позволить себе воспользоваться услугами адвоката, обеспечить свою юридическую представленность и получить доступ к судебной системе. Соответственно, определение юридической помощи должно быть максимально широким и включать предоставление эффективной правовой помощи в ходе любой судебной или внесудебной процедуры, направленной на определение прав и обязанностей. Кроме того, правовая помощь не должна ограничиваться лишь юридическим содействием и защитой в уголовном, административном и гражданском судопроизводстве, а должна также включать юридическое просвещение, обеспечение доступа к правовой информации и другим услугам, предоставляемым через альтернативные механизмы разрешения споров и восстановительного правосудия.

88. Руководствуясь этим более широким определением юридической помощи, Специальный докладчик считает, что понятие бенефициаров юридической помощи должно включать не только обвиняемых по уголовным делам, но и а) любых лиц, права и свободы которых были нарушены в результате действия или бездействия государственного субъекта, и б) любых лиц, которые участвуют в судебных или внесудебных процедурах, направленных на определение прав и обязанностей "в каком-либо гражданском процессе".

89. Государства несут основную ответственность за разработку и применение эффективной и устойчивой системы правовой помощи, которая опирается на международные стандарты прав человека и общепризнанную передовую практику. Если право на юридическую помощь еще не гарантировано национальным законодательством или практикой, то государства обязаны внести такие изменения в свое законодательство и практику, которые необходимы для обеспечения их соответствия тем международно-правовым обязательствам, которые они на себя взяли. Системы юридической помощи следует институционализировать, с тем чтобы можно было их надлежащим образом организовывать и контролировать и чтобы была

возможность привлекать поставщиков юридических услуг к ответственности в случае, если они не обеспечивают предоставление адекватных, надлежащих, своевременных и эффективных услуг.

90. Специальный докладчик отмечает, что на практике многие страны по-прежнему сталкиваются с нехваткой необходимых ресурсов и потенциала для обеспечения права каждого на получение бесплатной юридической помощи и что недостаточность ресурсов для обеспечения правовой поддержки тех, кто не имеет достаточных финансовых средств, негативно сказывается на их доступе к правосудию и, следовательно, на равноправном и эффективном осуществлении ими прав человека и основных свобод.

V. Рекомендации

91. С учетом Принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Специальный докладчик формулирует следующие рекомендации с целью оказания помощи государствам в разработке и принятии соответствующих и эффективных мер по расширению доступа к правовой помощи в рамках их систем правосудия.

A. Законодательство о юридической помощи

92. Право на юридическую помощь должно быть гарантировано законом в национальных правовых системах на самом высоком уровне, если это возможно на уровне Конституции.

93. Государствам следует рассмотреть возможность принятия специального законодательства с целью создания всеобъемлющей системы правовой помощи, являющейся доступной, эффективной, устойчивой и надежной.

94. Законодательство о юридической помощи должно, в частности:

- a) содержать широкое определение юридической помощи;
- b) предусматривать разработку конкретных критериев соответствия в контексте права на получение юридической помощи;
- c) обеспечить предоставление эффективной юридической помощи на всех стадиях уголовного процесса, на досудебной стадии и в рамках любых судебных или внесудебных процедур неуголовного характера, направленных на определение прав и обязанностей;
- d) обеспечить, чтобы информация о праве на юридическую помощь и о том, в чем состоит такая помощь, включая информацию о наличии услуг по оказанию юридической помощи и о том, как получить к ним доступ, была доступной для широкой общественности путем использования всех необходимых средств, включая средства массовой информации и Интернет, а также в любых местах, где содержатся заключенные или задержанные лица;
- e) определить минимальный уровень квалификации и подготовленности специалистов и юристов, работающих в системе правовой помощи.

В. Создание национальной системы юридической помощи

95. Государствам следует определить среди различных моделей для предоставления юридической помощи ту модель, которая позволит обеспечить максимально широкий доступ к бесплатной юридической помощи для всех лиц в пределах их территории и под их юрисдикцией с учетом масштабов и методов финансирования схем юридической помощи, типа систем правосудия, к которым они принадлежат, а также области юрисдикции, в которой они функционируют.

96. Государствам следует рассмотреть вопрос о создании независимых учреждений или органов по оказанию юридической помощи, таких, как службы общественных защитников, обеспечивающих управление, координацию и мониторинг системы юридической помощи. Государственные схемы правовой помощи, независимо от их административной структуры, должны быть избавлены от излишнего политического или судебного вмешательства и не должны зависеть от правительства в том, что касается принятия решений, связанных с оказанием правовой помощи.

97. В тех случаях, когда обязанности по оказанию правовой помощи распределяются между государственными учреждениями и негосударственными поставщиками юридической помощи, следует вводить в действие соответствующие механизмы, способствующие улучшению координации между различными поставщиками юридической помощи и, соответственно, повышению в максимально возможных пределах эффективности системы юридической помощи.

98. Государствам следует рекомендовать ассоциациям адвокатов разрабатывать программы юридической помощи или поддерживать существующие системы в целях обеспечения более широкого охвата предоставляемых юридических услуг или юридической помощи, оказываемой на безвозмездной основе.

99. В соответствующих случаях государствам следует устанавливать партнерские отношения с ассоциациями адвокатов и юридическими консультационными центрами для целей оказания юридической помощи на всех стадиях уголовного судопроизводства, на досудебной стадии и в рамках любых судебных или внесудебных процедур неуголовного характера, направленных на определение прав и обязанностей.

100. Государства должны принимать надлежащие меры для поддержки и создания вышеупомянутых юридических центров на юридических факультетах университетов и стимулировать участие студентов, изучающих право, в программах по оказанию населению юридической консультативной помощи в рамках учебных программ или профессиональной практики.

101. Там, где существует нехватка квалифицированных юристов, государствам следует развивать общенациональную сеть параюридических служб со стандартизированными учебными программами и схемами аккредитации.

102. В сотрудничестве с частными поставщиками юридической помощи государствам следует разработать критерии для аккредитации поставщиков юридической помощи; обеспечить, чтобы на поставщиков правовой помощи распространялось действие профессиональных кодексов поведения; внедрить механизмы, обеспечивающие наличие у поставщиков юридических услуг надлежащего образования, квалификации, навыков и опы-

та, соизмеримых с характером их работы, а также создать соответствующие механизмы контроля за поставщиками юридической помощи, в частности, чтобы не допускать получение ими каких-либо выплат от бенефициаров юридической помощи за исключением случаев, когда они имеют на это право.

С. Финансирование юридической помощи

103. Независимо от характера и вида программ правовой помощи государства должны выделять соответствующие бюджетные ассигнования на оказание юридической помощи, соизмеримые с существующими потребностями. С этой целью государствам следует принимать все надлежащие меры для создания фонда правовой помощи для финансирования программ юридической помощи и определить соответствующие финансовые механизмы для направления средств на юридическую помощь.

104. В целях содействия развитию и укреплению национальных систем правовой помощи специализированные учреждения, программы и фонды Организации Объединенных Наций, государства, доноры и неправительственные организации должны оказывать техническую помощь с учетом потребностей и приоритетов, определенных запрашивающими государствами, в рамках двустороннего или многостороннего сотрудничества.

Д. Юридическая помощь для женщин, детей и групп с особыми потребностями

105. С учетом того, что отсутствие государственной политики по ликвидации препятствий, затрудняющих доступ к правосудию для всех лиц, оказывает значительное воздействие на те слои общества, которые находятся в положении уязвимости или живут в условиях крайней бедности, государства должны разрабатывать и осуществлять соответствующую политику для обеспечения реального доступа женщин, детей и групп с особыми потребностями к системе правовой помощи.