



UNODC

Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности
Региональное представительство в Центральной Азии



Анализ проекта Закона Республики Узбекистан «О бесплатной юридической помощи»

Данная публикация официально не редактировалась. Содержание данной публикации не обязательно отражает мнения или политику Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), или содействующих организаций, и не подразумевает какого-либо одобрения с их сторон. Используемые обозначения и изложения материала в данной публикации не подразумевают выражения со стороны УНП ООН какого-либо мнения относительно правового статуса страны, территории или населенного пункта, либо соответствующего правительства, а также относительно делимитации соответствующих границ.

Автором данной публикации «О бесплатной юридической помощи» является Николай Ковалев, Доктор философии в области права (Ph.D. in Law), доцент (Associate Professor) кафедры криминологии Университета Уилфрида Лорие (Wilfrid Laurier University), адвокат Палата адвокатов Онтарио (Law Society of Ontario), Канада.

Данная публикация была подготовлена в рамках Программы Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) для государств Центральной Азии 2015 - 2021 гг., подпрограммы 2: Уголовное правосудие и предупреждение преступности. УНП ООН выражает признательность Бюро Государственного Департамента США по борьбе с международным оборотом наркотических веществ и правоохранительной деятельности (INL) при финансовой помощи которого была подготовлена настоящая публикация.

**Анализ проекта Закона Республики Узбекистан
«О бесплатной юридической помощи»**

Предмет настоящего предварительного анализа – проект закона РУ «О бесплатной юридической помощи» (далее проект закона о БЮП).

Цель анализа - исследование степени соответствия отдельных норм указанного закона основным стандартам прав и свобод человека, закрепленным в международном праве, Конституции Республики Узбекистан, а также в законодательстве демократических зарубежных стран.

Анализ и выводы

Цель закона (Ст. 1)

Авторы законопроекта в чрезмерно лаконичной форме определяют цель закона в «регулировании отношений в области оказания населению бесплатной юридической помощи». На наш взгляд данная формулировка не раскрывает значения данного закона для реформирования законодательства в области оказания юридической помощи населению. В частности, не указывается по каким категориям дел оказывается юридическая помощь и зачем вообще происходит реформирование системы юридической помощи.

Законодатель может взять за основу текст статьи о цели закона Модельного Закона «О юридической помощи в системах уголовного правосудия»¹, где, в частности, указывается:

«Целью данного закона является реализация прав обвиняемых, подозреваемых и задержанных лиц, закрепленных в Конституции, обеспечение доступа к правосудию, обеспечение справедливого судебного разбирательства и создание системы уголовного правосудия. более эффективный, справедливый, подотчетный и основанный на верховенстве закона и защите основных прав человека путем:

- 2.1. [Создания [национальной] финансируемой государством системы юридической помощи] ИЛИ [Регулирования предоставления [национальной] финансируемой государством юридической помощи, включая виды юридической помощи, типы лиц оказывающих юридическую помощь и их бенефициаров];*
- 2.2. Обеспечения [национальной] системы юридической помощи, которая способствует прозрачности, подотчетности и справедливости и учитывает потребности маргинализированных и уязвимых групп населения;*
- 2.3. Обеспечения доступных, справедливых, эффективных, заслуживающих доверия и устойчивых услуг по оказанию юридической помощи тем, кто нуждается в юридической помощи;*
- 2.4. Содействия образованию, исследованиям и распространению информации о правовой помощи; а также*
- 2.5. Предоставления других юридических услуг.²*

Так как цель МЗ «О юридической помощи», касается прежде всего оказания юридической помощи по уголовным делам, он может быть видоизменен. Вместе с тем, он в большей форме отражает какие цели может преследовать законодатель при введении данного закона в действие.

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, 2017, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf

² Там же, стр. 9.

Терминология и модель оказания юридической помощи

На наш взгляд, некоторые термины, выбранные авторами законопроекта, являются не совсем корректными, а в некоторых случаях, могут ввести как население, так и правоприменителя в заблуждение. Начнем с ключевого термина *бесплатная юридическая помощь*. Во-первых термин, *бесплатная юридическая помощь* предполагает, что юридическая помощь оказывается адвокатом абсолютно безвозмездно. Однако, это не так. Адвокат может получать за услуги либо частичную или полную оплату от государства. Во-вторых, во многих странах сложился устойчивый термин *legal aid* (Австралия, Великобритания, Канада), *l'aide juridique* (Канада, Франция), *asistencia legal* (Аргентина, Мексика), что можно перевести как *юридическая* или *правовая помощь*. Данный термин предполагает, что оказание юридической помощи осуществляется за счет государства. Термин «юридическая помощь» не следует путать с термином юридические услуги. Если юридические услуги адвокатом могут осуществляться как на основе контрактных отношений с адвокатом, так и за счет государства, то юридическая помощь осуществляется адвокатом путем государственного финансирования юридических услуг.

Кроме того, международные документы используют в этом же контексте термин «юридическая помощь» без слова «бесплатная».³

В этой связи, предлагается исключить из текста закона слово «бесплатная» и использовать термин *юридическая помощь*, вместо *бесплатная юридическая помощь*. Кроме того, необходимо указать, что помощь предоставляется не бесплатно, а за счет государства. Именно такое определение предлагает Модельный Закон «О юридической помощи в системах уголовного правосудия», разработанный УНП ООН (далее МЗ «О юридической помощи»)⁴.

В развитых демократических государствах существуют три основные модели организации и координации юридической помощи. Первая модель - это модель (*judicare model*), при которой *частнопрактикующие адвокаты*, получают сертификат на оказание юридической помощи клиенту в каждом отдельном деле (случае). Другая модель - это модель при которой, *публичные адвокаты* (*staff model*) являются постоянными сотрудниками агентства по оказанию юридической помощи и получают зарплату за оказание юридической помощи. И, наконец, смешанную модель, которая имеет сочетание в той или иной степени двух вышеуказанных моделей. Не совсем понятно какую из этих моделей избрали авторы законопроекта. С одной стороны, очевидно, что законопроект содержит элементы *judicare model*, так как частные адвокаты будут иметь полномочия оказывают так называемую вторичную юридическую помощь. С другой стороны, не понятно кто является *поставщиком бесплатной юридической помощи* (ст. 15 закона о БЮП), а также какие органы и учреждения, а также органы самоуправления будут оказывать такую помощь (ст. 16 закона о БЮП). На наш взгляд, не ясно, предлагает ли законодатель ввести штатных юристов, адвокатов, которые будут оказывать первичную юридическую помощь.

У каждой из моделей существуют свои плюсы и минусы. Главными достоинствами *judicare model* является, то, что данная модель гарантирует (1) населению максимальную свободу выбора адвоката; (2) что основным приоритетом для адвоката является клиент, интересы которого защищаются также энергично как и интересы частного клиента; (3) максимальную независимость от вмешательства или влияния государства, особенно в тех случаях, когда государство непосредственно вовлечено в дело как сторона

³ См., например, ООН (2012), Принципы и руководящие положения ООН, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, <https://undocs.org/ru/E/CN.15/2012/L.14/Rev.1>; United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, 2017, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf

⁴ Там же, ст. 3.

(уголовный процесс, дела о защите детей, иммиграционные дела и т.д.).⁵ С другой стороны основными достоинствами модели публичных адвокатов (*staff model*), в которой адвокаты и вспомогательный персонал нанимаются непосредственно администрацией агентства (центра) юридической помощи, являются то, что она (1) менее дорогая, чем *judicare model*, из-за экономии за счет масштаба и специализации, особенно при обработке больших и рутинных дел; (2) обеспечивает более стабильное качество обслуживания; (3) может быть более доступной для населения за счет размещения офисов в районах проживания клиентов.⁶

В федеральных государствах в различных провинциях или штатах, как например, Канаде, сосуществуют 12 систем юридической помощи построенных на различных моделях, что позволяет провести сравнительный анализ работы систем на предмет качества и цены юридической помощи. Так в одном из научных исследований, проведенных в Канаде, было выявлено, что использованная модель зависит от разных факторов, в том числе и от категории дел. Так например, юридическая помощь по вопросам пособий по бедности и безработице (*poverty law*), споры между владельцами квартир и квартиросъемщиками, пенсионных и других выплат, трудовых споров, оказывается, как правило, штатными юристами в общественных юридических клиниках, расположенных в различных городах.⁷ Данные клиники финансируются из государственного бюджета, но являются независимыми от органов государственной власти, некоммерческими организациями, которые управляются советами директоров, избираемых населением определенного населенного пункта. Кроме того, при каждом юридическом факультете в Канаде действуют также юридические клиники, в которых юридическую помощь оказывают студенты-волонтеры под наблюдением штатных адвокатов. Такие категории дел как уголовные и иммиграционные как правило обсуживаются частнопрактикующими адвокатами.⁸

На наш взгляд, законодателю стоит остановиться либо на чистой *judicare model* либо на смешанной модели. При смешанной модели, Правительству РУ можно рассмотреть вариант найма на работу в Центр юридической помощи (далее ЦЮП), а также его территориальных подразделений определенного количества штатных адвокатов, которые могли быть приписаны к судам или к территориальным подразделениям ЦЮП, в качестве дежурных адвокатов для оказания первичной юридической помощи (*duty counsel*). Кроме того, первичная юридическая помощь может быть оказана населению штатными адвокатами и по телефону.

Рекомендуется заменить слово «первичная» в словосочетании первичная юридическая помощь на «первоначальная». Слово «первичная» подчеркивает ее основной характер. Тем не менее, в данном случае, речь идет не об основной, а о первоначальной юридической помощи, когда лицо обращается к юристу по правовому вопросу для первоначальной консультации. Также рекомендуется заменить слово «вторичная» на «последующую». Слово «вторичная» означает неосновная, второстепенная. В данном случае речь идет о последующей за первоначальной юридической помощи.

Рекомендуется заменить слово «поставщик» на лицо, предоставляющее (оказывающее) юридическую помощь. Слово поставщик, что является буквальным переводом английского слово *provider*, является не уместным термином в русском варианте законопроекта.

Рекомендуется заменить словосочетание «уязвимое лицо» на «лицо, находящееся в уязвимом положении».

⁵ Ontario Legal Review (1996). Report of the Ontario Legal Aid Review: a blueprint for publicly funded legal services, Ch. 7 available at <https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/olar/ch7.php>

⁶ Там же.

⁷ Albert Currie, "Legal Aid Delivery Models in Canada: Past Experience and Future Developments" (2000) 33 U.B.C. L. Rev. 285.

⁸ Там же.

Орган, ответственный за оказание юридической помощи (далее ОЮП)

Из текста законопроекта непонятен статус Центра юридической помощи (ЦЮП). Возникают следующие вопросы: является ли ЦЮП подразделением Министерства юстиции; каким образом назначаются глава Центра и его сотрудники; какова структура и подотчетность ЦЮП Минюсту. Рекомендуется предоставить ЦЮП полную финансовую и организационную автономию от Министерства юстиции.

МЗ «О юридической помощи» предусматривает статус ОЮП в качестве *независимого органа* с функциями управления, координации и контроля за предоставлением юридической помощи.⁹ Также, в статье 25 МЗ «О юридической помощи» отдельно закрепляется принцип независимости ОЮП, который заключается в том, что ОЮП не подлежит руководству или контролю со стороны какого-либо лица или органа власти при регулировании и выполнении его функций. Важность независимости ОЮП также закреплена в других международных документах, в том числе в Принципах и руководящих положениях ООН, касающихся доступа к юридической помощи: «Такой орган должен быть свободным от излишнего политического или судебного вмешательства, быть независимым от органов власти при принятии решений, связанных с оказанием юридической помощи, и не должен следовать указаниям или подвергаться контролю или финансовому давлению со стороны какого-либо лица или органа при выполнении им своих функций, независимо от его административной структуры».¹⁰

Также МЗ «О юридической помощи» наделяет ОЮП всеми полномочиями отдельного юридического лица, в том числе быть истцом и ответчиком в суде, приобретать и распоряжаться имуществом, получать средства и пожертвования, нанимать персонал для выполнения функций органа юридической помощи. Ни одно из этих полномочий не предоставлено ЦЮП в анализируемом законопроекте, что, несомненно, повлияет на эффективность его работы при отправлении других функций. Вместо полной подотчетности ЦЮП Министерству Юстиции, орган, ответственный за оказание юридической помощи должен самостоятельно принимать все решения связанные с согласованием и формированием бюджета, организацией работы ЦЮП и его территориальных подразделений, и осуществления международного сотрудничества в области бесплатной юридической помощи.

Принцип независимости ОЮП от Министерства Юстиции и других государственных органов, закреплён в законодательстве многих зарубежных государств, в том числе Австралии¹¹, Болгарии¹²,

⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, 2017, Art. 22.

¹⁰ ООН (2012), Принципы и руководящие положения ООН, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Руководящее положение 11, параграф 59(а).

¹¹ Australian National Report on Legal Aid, International Legal Aid Group 2019, <http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php/conferenecs/ottawa-2019/national-reports?download=333:australia-2019>

¹² Закон Республики Болгария За Правната помощ, https://www.nbpp.government.bg/images/documents/ZPP_06112018.pdf

Грузии¹³, Канады¹⁴, Тайваня¹⁵, Шотландии¹⁶, Украины¹⁷, и Южной Африки¹⁸.

Законопроект не описывает ни структуры ЦЮП, ни порядка формирования его органов и персонала, что является существенным элементом его работы. Модельный закон «О юридической помощи» гласит, что структура ОЮП должна включать Совет, который должен отвечать за разработку правил работы ОЮП и осуществлением надзора за предоставлением юридической помощи. Модельный закон указывает на возможных членов Совета, в том числе представителей адвокатуры, представители Минюста, специалисты по юридической помощи, представители Министерства финансов, представители комиссий (органов) по правам человека, представителей комиссий или органов по защите прав ребенка, представители неправительственных организаций, представители университетов с юридическими клиниками.¹⁹ В разных странах Совет ОЮП может состоять из представителей разных государственных и негосударственных органов. В комментариях к Модельному закону дается рекомендация, что желательно, чтобы Совет не состоял из большинства государственных служащих.

В качестве примеров, можно рассмотреть структуру Советов некоторых национальных органов по юридической помощи. Так Совет ОЮП Грузии состоит из 9 членов, из которых 3 члена выбираются Исполнительным органом Ассоциации Адвокатов, три члена избираются офисом омбудсмена, один член выбирается представителями Бюро по правовой помощи из числа юристов этих бюро, один член назначается Министром юстиции из работников министерства и один назначается Высшим Советом Правосудия из числа членов Совета, которые не являются судьями. Омбудсмен выбирает одного члена Совета из числа работников офиса Омбудсмена. Два других члена назначаемых Омбудсменом избираются на основе открытого конкурса: один из числа университетских профессоров по рекомендации учебных заведений, а другой из числа представителей некоммерческих организаций занимающихся защитой прав человека.²⁰ Председатель Совета избирается членами Совета большинством голосов из числа членов Совета сроком на один год. Одно и то же лицо может быть избрано председателем только на два последовательных срока.²¹

Другим примером является состав Совета Директоров Фонда Правовой Помощи Тайваня.²² Данный Совет состоит из 13 членов и назначается Председателем Судебного Юаня (Конституционного Суда) сроком на три года. В состав входят: два представителя администрации Судебного Юаня (не судьи), один представитель Минюста, один представитель Министерства здравоохранения и социального обеспечения, два адвоката рекомендованных Палатой адвокатов из числа адвокатов активно участвующих в делах связанных с юридической помощью, два профессора юридических факультетов, два представителя уязвимых групп населения, один представитель коренных народов, и один представитель профсоюзов. Таким образом, число государственных служащих в Совете составляет чуть меньше одной трети.

¹³ Law of Georgia on Legal Aid, <https://matsne.gov.ge/en/document/download/21604/11/en/pdf>

¹⁴ National Report, Legal Aid in Canada, International Legal Aid Group 2019, <http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php/conferenecs/ottawa-2019/national-reports?download=400:canada-2019>

¹⁵ National Report on Legal Aid in Taiwan, International Legal Aid Group, <http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php/conferenecs/ottawa-2019/national-reports?download=338:taiwan-2019>

¹⁶ Scotland National Report on Legal Aid, International Legal Aid Group 2019, <http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php/conferenecs/ottawa-2019/national-reports?download=382:scotland-2019>

¹⁷ Ukraine National Report on Legal Aid, International Legal Aid Group 2019, <http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php/conferenecs/ottawa-2019/national-reports?download=399:ukraine-2019>

¹⁸ Legal Aid South Africa Act, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201412/383159-12act39of2014legalaidsaact2014a.pdf

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, 2017, Art. 23.

²⁰ Law of Georgia on Legal Aid, Art. 10.

²¹ Там же, art. 12.

²² Legal Aid Act, Taiwan, Art. 37 <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030157>

Помимо Совета ЦЮП, который в основном обладает контролирующими функциями структура органа ответственного за оказание юридической помощи должна включать административного главу организации. Законопроект ничего не говорит о том, кто будет являться административным главой ЦЮП и каким образом будет происходить его назначение. Модельный закон также умалчивает по поводу того, каким образом должно назначаться данное лицо. Исходя из практики зарубежных стран данное лицо обычно назначается Советом ОЮП. Так, например, в Грузии Директор Службы юридической помощи избирается Советом на основе открытого конкурса сроком на пять лет. При этом одно и то же лицо может быть избрано в качестве директора только два раза подряд.²³

В Тайване функции главы администрации ОЮП осуществляет Генеральный директор, который назначается Советом директоров сроком на три года с правом переизбрания.²⁴

В этой связи рекомендуется авторам законопроекта включить в текст законопроекта положения о структуре и порядке формирования основных органов ЦЮП, в том числе Совета, руководства администрации Центра (директора, его заместителей), руководства территориальных представительств и сотрудников службы юридической помощи. При этом порядок формирования этих органов должен соответствовать принципам открытости и демократичности. На наш взгляд, авторам законопроекта следует обратить внимание на опыт Грузии и Тайваня.

Статья 12 законопроекта указывает на полномочия Палаты адвокатов, в том числе осуществление мониторинга по предоставлению юридической помощи. Хотя некоторые страны позволяют адвокатским ассоциациям осуществлять контроль за качеством юридической помощи предоставляемых ее членами в случае если отсутствуют механизмы контроля со стороны органов, ответственных за оказание юридической помощи,²⁵ на наш взгляд, данные функции не должны возлагаться на Палату по двум причинам. Во-первых, это может ставить под сомнение независимость ЦЮП не только от государственных органов, но и от Палаты адвокатов. Если ЦЮП будет иметь Совет, в который войдут представители адвокатуры, то интересы адвокатуры как корпорации будут отражены в работе Совета. Во-вторых, Палата адвокатов будет осуществлять не свойственные ей функции мониторинга. Одной из основных задач Палаты адвокатов Узбекистана является «представление и защита прав и законных интересов адвокатов, в том числе в отношениях с органами государственного и хозяйственного управления, а также в суде».²⁶ Существует риск того, что если возникнет спор между ЦЮП и адвокатом, оказывающим юридическую помощь, то Палата адвокатов может занять позицию ЦЮП, а не адвоката. Для того, чтобы избежать конфликта интересов не нужно возлагать функции мониторинга на Палату адвокатов. Данный мониторинг должен осуществляться ЦЮП.

Фонд юридической помощи

Статья 31 законопроекта предусматривает, что финансирование юридической помощи осуществляется из средств государственного бюджета, а деятельность ЦЮП финансируется из средств внебюджетного Фонда развития органов и учреждений юстиции и из других источников, не запрещенных законодательством РУ. Данные, довольно неясные нормы законопроекта могут быть заменены на более развер-

²³ Law of Georgia on Legal Aid, Art. 13.

²⁴ Legal Aid Act, Taiwan, Art. 41.

²⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on Ensuring Quality of Legal Aid Services in Criminal Justice Processes. Practical Guidance and Promising Practices, 2019, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_Ensuring_Quality_Legal_Aid_Services.pdf p. 18.

²⁶ Закон Республики Узбекистан «Об адвокатуре» от 27 декабря 1996 г. № 349-1, с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.09.2019 г., Статья 122.

нутые положения. Так, например, Модельный закон «О юридической помощи» предлагает следующие положения:

1. *Фонд юридической помощи должен финансироваться из государственного бюджета на основе выявленных потребностей получателей юридической помощи и приоритетов, определенных ОЮП, конкретно выделяется на финансирование юридической помощи и не может быть уменьшен или использован для других целей.*
2. *Основным источником доходов для фонда юридической помощи является сумма, специально предписанная в государственном бюджете.*
3. *Другими источниками доходов являются: суммы, полученные от иностранных, региональных и международных доноров; а также пожертвования частных лиц, завещательные распоряжения и пожертвования благотворительных организаций.²⁷*

Оказание юридической помощи

В статье 17 законопроекта регулируется добровольная юридическая помощь, оказываемая адвокатами. На наш взгляд, данный вид юридической помощи не должен быть предметом регулирования данного законопроекта, так как это находится за пределами компетенции государственного регулирования. Это право любого адвоката оказывать либо не оказывать данную юридическую помощь. Данный законопроект должен регулировать юридическую помощь, оказываемую за счет государственного финансирования. Каким образом оказание добровольной юридической помощи может учитываться для составления рейтингов адвокатов с целью их поощрения должно относиться к исключительной компетенции Палаты адвокатов и является предметом регулирования внутренних положений Палаты адвокатов.

Негосударственные некоммерческие организации

Законопроект позволяет оказывать бесплатную добровольную юридическую помощь. Как уже указывалось выше, предметом регулирования данного законопроекта должна быть юридическая помощь, оказываемая за счет государства. На наш взгляд для того, чтобы некоммерческие организации смогли оказывать полный спектр юридической помощи за счет государства необходимо, чтобы организация удовлетворяла следующим обязательным требованиям. Во-первых, некоммерческие организации должны иметь в своем штате лицензированных адвокатов, специализирующихся в определенной сфере права, относящейся к работе данной организации (например, правозащитная организация по правам инвалидов или специализированный юридический центр по правам жертв домашнего насилия и пр.). Во-вторых, данная организация должна быть аккредитована ЦЮП для оказания юридической помощи определенной категории лиц. При этом законопроект должен описать процедуру и критерии для получения такой аккредитации. В качестве критериев для аккредитации может быть введено требование, что адвокаты работающие в организации должны быть первоначально внесены в реестр ЦЮП. В случаях если организация оказывает добровольческую юридическую помощь (не за счет государства), аккредитация требовать не должна. Это поможет отдельным организациям специализироваться в предоставлении квалифицированной юридической помощи определенной категории граждан. Специализированные правозащитные организации и юридические центры могут предоставлять юридическую помощь специальным категориям граждан более эффективно, чем рядовые адвокаты, по причине того, что в таких организациях могут работать помимо юристов также социальные работники и психологи, с которыми некоторые уязвимые группы граждан ведут себя более открыто.

²⁷ Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, Art. 40.

Юридические клиники

Юридические клиники – безусловно являются необходимым элементом системы юридической помощи во многих странах. Хотя в Узбекистане такие клиники действуют на базе некоторых университетов, как например, Ташкентского Государственного юридического университета (ТГЮУ) и Университета мировой экономики и дипломатии (УМЭД), тем не менее они практически отсутствуют за пределами города Ташкента, в связи с отсутствием юридических факультетов в других городах Узбекистана. В апреле 2020 г. Указом Президента было одобрено предложение о создании юридических факультетов в Самаркандском, Наманганском и Термезском государственных университетах.²⁸ На наш взгляд, юридические клиники должны быть созданы на базе юридических факультетов всех государственных вузов в обязательном порядке. При этом государство должно оказывать существенную финансовую поддержку юридическим клиникам посредством координации их работы через ЦЮП и его территориальные представительства. На проблемы в сфере качества работы юридических клиник указывают представители вузов Узбекистана. В частности, не хватает преподавателей-практиков, способных привить соответствующие навыки обучаемым.²⁹ Это неудивительно. При отсутствии прямого финансирования оказания юридической помощи юридическими клиниками, возможность привлечь квалифицированных кураторов из числа юристов-практиков является весьма затруднительным. Для того, чтобы привлечь таких кураторов, юридические клиники должны иметь возможность нанять на работу опытных адвокатов, которые бы руководили и занимались мониторингом деятельности студентов.

Во многих зарубежных странах юридические клиники финансируются через различные финансовые каналы в том числе через агентства юридической помощи. Например, в провинции Онтарио университетские юридические клиники, помимо поддержки от университета получают финансовую помощь от Онтарио-агентства по юридической помощи (Legal Aid Ontario), Правового Фонда Онтарио (Law Foundation of Ontario), Канадской студенческой организации добровольной юридической помощи (Pro Bono Students Canada), спонсорской поддержки выпускников юридических факультетов и коммерческих организаций.

Размер финансовой государственной поддержки университетским юридическим клиникам может быть весьма существенным. Так, например, работа Juss-Buss (в переводе с норвежского юридический автобус) - юридической клиники на базе Университета Осло, поддерживается совместным финансированием Министерства юстиции, муниципалитета Осло и ряда благотворительных организаций. Ежегодный бюджет составляет около 5 миллионов крон, что примерно составляет 530 тысяч евро.³⁰ Размер ежегодных выплат со стороны Онтарио-агентства по юридической помощи в отношении семи университетских юридических клиник в Онтарио составляет около 5 миллионов канадских долларов (примерно 3.5 миллиона евро или порядка 500 тысяч евро на клинику).³¹

В этой связи, авторам законопроекта необходимо предусмотреть в тексте закона положение о государственном финансировании аккредитованных юридических клиник со стороны ЦЮП. После аккредитации ЦЮП должен заключать с каждой клиникой контракт на предоставление юридической помощи. Подобное правило предусмотрено в Модельном законе «О юридической помощи».³²

²⁸ Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по кардинальному совершенствованию юридического образования и науки в Республике Узбекистан» от 29 апреля 2020 г. № УП-5987.

²⁹ Омон Мухамеджанов, Перспективы юридических клиник, 5 января 2019 г., http://marifat.uz/uchitel-uz/poleznoe_uch/2185.htm

³⁰ Ole Hammerslev and Olaf Halvorsen Rønning (eds.) (2018). Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States. Palgrave MacMillan.

³¹ Statement of operations budget for the 2017/18 fiscal year, <https://www.legalaid.on.ca/more/corporate/proactive-disclosure/statement-of-operations-budget-for-the-2017-18-fiscal-year/>

³² Model Law On Legal Aid, art. 16.

Кроме того, следует предусмотреть, чтобы студенты юридических клиник могли бы оказывать не только первичную³³, но и так называемую вторичную³⁴ юридическую помощь по некоторым категориям дел. Например, в Канаде студенты-клинисты могут представлять интересы клиентов клиник в суде и других государственных органах, где не требуется участие адвоката, в том числе по делам о мелких преступлениях (по которым прокуратура не будет требовать лишения свободы в качестве наказания), иммиграционным вопросам, помощь съёмщикам жилья в спорах с владельцами, некоторых вопросах семейного и трудового права.

Адвокаты, оказывающие юридическую помощь

Ст. 27. законопроекта предусматривает, что адвокаты, которые оказывают юридическую помощь за счет государства должны быть зарегистрированы в реестре ЦЮП. Для включения в Реестр адвокат подает заявление в ЦЮП через соответствующее территориальное подразделение Центра. Законопроект также гласит, что включение адвоката в Реестр осуществляется решением Центра. При этом, законопроект не предусматривает в каких случаях адвокату может быть отказано в его заявлении о включении в реестр, что потенциально может привести к нарушениям со стороны администрации Центра. Законопроект предусматривает только случаи исключения из реестра. Модельный закон «О юридической помощи» предусматривает факторы, которые могут быть взяты за основу при принятии решения об аккредитации адвоката, т.е. внесении его в реестр. ОЮП должен осуществлять процесс аккредитации совместно с Ассоциацией адвокатов. В частности, при принятии такого решения должны быть приняты во внимание факты отсутствия дисциплинарных взысканий.³⁵ Также, в качестве критериев могут использоваться квалификация, стаж работы в качестве адвоката, область права в которой адвокат имеет опыт, а также его компетентность.

В некоторых странах существуют отдельные минимальные требования для внесения в реестр адвокатов, желающих представлять интересы лиц в определенной области права. Например, в канадской провинции Онтарио внутри Реестра существуют отдельные секции по различным категориям дел: адвокаты по делам о недееспособности, дежурные адвокаты по уголовным и семейным делам, дежурные адвокаты-консультанты, адвокаты по уголовным делам, адвокаты по делам коренных народов Канады, адвокаты по делам беженцев, адвокаты по семейным делам, и адвокаты по чрезвычайно серьезным уголовным делам.³⁶ В частности, если для внесения в секцию адвокатов по уголовным делам от кандидатов требуют, как минимум, участия в 15 уголовных делах, в том числе 3 уголовных делах в которых вина подсудимого оспаривалась защитой, на стадии суда первой инстанции или апелляции, либо как-минимум 20% дел за прошлые два года были в области уголовного права,³⁷ то для аккредитации в секции чрезвычайно серьезных уголовных дел (таких как убийство и терроризм), кандидат должен удовлетворять следующим критериям: минимум 5 лет исключительной практики (100%) по уголовным делам, также в течении последних 5 лет участвовал в 100 судебных днях в делах где вина подсудимого оспаривать, участвовал хотя бы в одном процессе с судом присяжных, участвовал как минимум в 5 слушаниях о недопустимости доказательств.³⁸

³³ Или «первоначальную» если данный термин будет заменен. См. рекомендацию на стр. 5

³⁴ Или «последующую» если данный термин будет заменен. См. рекомендацию на стр. 5

³⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, 2017, Art. 27.

³⁶ <https://www.legalaid.on.ca/lawyers-legal-professionals/interested-in-doing-legal-aid-work/>

³⁷ <https://www.legalaid.on.ca/lawyers-legal-professionals/interested-in-doing-legal-aid-work/criminal-law-panel-standards/>

³⁸ <https://www.legalaid.on.ca/lawyers-legal-professionals/interested-in-doing-legal-aid-work/extremely-serious-criminal-matters-esm-panel-standards/>

Наличие минимальных требований для различных секций в Реестре позволило бы населению выбирать адвокатов, имеющих опыт по определенной специализации.

Статья 24 законопроекта предписывает, что территориальное подразделение Центра назначает адвоката с использованием электронной системы выбора адвоката. Данное положение было внесено авторами законопроекта с целью исключения возможности назначения так называемых карманных адвокатов. Судя по всему, авторы законопроекта хотят заимствовать опыт российских, где данная система была введена в некоторых регионах,³⁹ но до сих пор не закреплена в федеральном законодательстве.⁴⁰ Хотя мы понимаем, что данная проблема является болезненной темой для адвокатуры во всех странах бывшего СССР, тем не менее использование электронной системы выбора адвоката полностью ее не искоренит. Во-первых, система будет продолжать назначать «карманных» адвокатов по некоторой категории дел. «Карманные» адвокаты наряду с другими адвокатами будут находиться в реестре адвокатов и будут «выбираться» электронной системой. Во-вторых, коррупционная схема, которая существует между правоохранительными органами и некоторыми адвокатами не будет упразднена электронной системой, а может быть распространена на других адвокатов. Проблемы «карманных» адвокатов, коррупции в органах следствия, и нарушений прав человека при задержании и содержании под стражей должны решаться комплексными мерами, в том числе дисциплинарными санкциями, вплоть до лишения статуса позорящих профессию «карманных» адвокатов; укреплением роли защиты в уголовном процессе, когда решение по делу зависит не от личных связей адвоката со следователем, а от знаний и навыков адвоката; и борьбой с коррупцией в органах следствия. На наш взгляд, выбор адвоката должен осуществляться самим клиентом исходя из квалификации адвоката, рекомендаций бывших клиентов и репутации адвоката в обществе.

На наш взгляд, электронная система выбора адвоката нарушает право лица на выбор собственного защитника в случае, если данный защитник оплачивается за счет государства. Примечательно, что в России при защите по назначению у обвиняемого нет права персонального выбора защитника, такой выбор возможен только при заключении соглашения.⁴¹ Во многих других странах, подозреваемый или обвиняемый имеет право выбора адвоката, даже в случаях когда адвоката назначают от государства. Например, в Германии по некоторым категориям дел участие защитника обязательно, поэтому судья обязан назначить адвоката. Перед тем как судья назначит адвоката из Реестра адвокатов он должен предоставить обвиняемому право номинировать конкретного адвоката для назначения. В таком случае судья обязан назначить избранного обвиняемым адвоката, за исключением ситуаций, когда для отказа в назначении данного защитника существуют разумные причины,⁴² например, адвокат проживает в отдаленном населенном пункте и не сможет участвовать в процессе.⁴³ На практике подозреваемые по своей инициативе обращаются за помощью к определенному адвокату, а позднее, в случае если не могут оплатить услуги этого адвоката обращаются к суду для назначения для них этого же адвоката.⁴⁴

В Канаде подозреваемый или обвиняемый может позвонить любому адвокату, которому пожелает. Если он не знает телефона конкретного адвоката, он всегда может позвонить по телефону горячей линии службы юридической помощи и его свяжут с адвокатом, который в данный момент находится на дежурстве. Первую консультацию задержанный получает по телефону и при допросе в полицейском участке не при-

³⁹ <https://www.pen-paper.ru/novosti/pressa-o-pen-i-paper/nekarmannaya-zashhita-advokatskaya-gazeta;28-marta-2019-goda/>

⁴⁰ Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г № 324-ФЗ, с изменениями и дополнениями по состоянию на 26 июля 2019 г.

⁴¹ <https://www.pen-paper.ru/novosti/pressa-o-pen-i-paper/nekarmannaya-zashhita-advokatskaya-gazeta;28-marta-2019-goda/>

⁴² German Code of Criminal Procedure (Strafprozeßordnung – StPO), Section 142(1), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html

⁴³ Ed Cape, Jacqueline Hodgson, Ties Prakken and Taru Spronken (eds) (2007), *Suspects in Europe: Procedural Rights at the Investigative Stage of the Criminal Process in the European Union*. Intersentia: Antwerpen – Oxford, стр. 92.

⁴⁴ Там же.

существует. Затем, когда обвиняемый имеет адвоката для представления его интересов на предварительном слушании или в суде, он должен выбрать своего адвоката самостоятельно. Например, в Онтарио ни орган юридической помощи (Legal Aid Ontario), ни Палата адвокатов (Law Society of Ontario) не выбирает для него конкретного адвоката. Обвиняемый (или его родственники) могут выбрать адвоката через вебсайт Органа юридической помощи⁴⁵ либо через вебсайт Палаты адвокатов.⁴⁶ Данные сайты содержат поисковые фильтры, которые позволяют найти адвокатов по месту расположения их офисов, видам права которое они практикуют, языку на котором они говорят. При этом, сайт ОЮП в поисковике выдаст только список адвокатов с их контактами, которые принимают сертификаты на оказание юридической помощи, а сайт Палаты адвокатов ищет всех адвокатов. Дело в том, что не все адвокаты желают и могут оказывать юридические услуги по сертификату, а только те которые прошли аккредитацию в ОЮП. Для того, чтобы лицу помочь найти подходящего адвоката сайт ОЮП рекомендует лицу, которое ищет адвоката перед тем, как выбрать адвоката обсудить с потенциальным адвокатом, после предварительной консультации с ним, следующие вопросы: В какой области права Вы специализируетесь? Какой у Вас опыт работы с моим типом дела? Каковы мои законные варианты? Будет ли кто-то еще в Вашем офисе работать с Вами по моему делу? Где находится Ваш офис? Как я могу связаться с Вами? Обсуждение данных вопросов по телефону с потенциальным адвокатом могут помочь лицу определить подходит ли данный адвокат для его дела.

На наш взгляд, для того, чтобы обеспечить юридическую помощь на начальном этапе предварительного следствия необходимо предоставить право выбора для задержанных либо позвонить по телефону адвоката, которому они доверяют либо по общему телефону юридической помощи, где их могут связать с дежурными адвокатами, которые находятся на дежурстве и готовы выехать в данный день в органы следствия, если же таких дежурных адвокатов в данный момент имеется несколько, то возможно использование автоматизированной системы. Иными словами, у задержанных лиц должно существовать право проконсультироваться с любым адвокатом. Эта первоначальная консультация и контакт с адвокатом не должны предопределять окончательный выбор лицом адвоката. Иными словами, после первоначального контакта между адвокатом и обвиняемым, последний может высказать свое мнение выбирает ли данного адвоката или хочет выбрать другого адвоката. Данное желание должно быть удовлетворено и обвиняемому не должны назначать адвоката вопреки его личного выбора.

Ответственность и подотчетность лиц и организаций, оказывающих юридическую помощь

Ряд статей законопроекта регулируют вопросы исключения из Реестра адвокатов, а также их обязанностей по отношению к ЦЮП и клиентам (получателям юридической помощи). На наш взгляд, авторам проекта закона следует ввести норму о том, что лица, оказывающие юридическую помощь, должны соблюдать Кодекс поведения для лиц, оказывающих юридическую помощь, разработанный ОЮП на основе консультаций с Палатой адвокатов для целей обеспечения прозрачности и подотчетности при предоставлении юридической помощи. Подобная норма нашла свое отражение в Модельном законе.⁴⁷

Решение об исключении адвоката из Реестра может быть принято только по решению суда либо на основании дисциплинарной комиссии при территориальном управлении Палаты адвокатов. Следует исключить из текста закона положения уполномочивающие Министерство Юстиции принимать решения о лишении статуса адвоката. Данные полномочия Министерства Юстиции должны быть также исключены в новом законодательном акте «Об адвокатуре и статусе адвокатов», который в настоящий момент разрабатывается при участии Министерства Юстиции и Палаты адвокатов. Хотя вопрос лишения адвоката его или ее статуса не является предметом рассмотрения данного анализа, мы считаем, что это вопрос не должен входить в компетенцию Министерства Юстиции так как он подрывает независимость адвокатуры как института.

⁴⁵ <https://www.legalaid.on.ca/finding-the-right-legal-aid-lawyer/>

⁴⁶ <https://lso.ca/public-resources/finding-a-lawyer-or-paralegal/lawyer-and-paralegal-directory>

⁴⁷ Model Law, Art. 28.

Список рекомендаций

Резюмируя озвученные в данном анализе рекомендации, авторам законопроекта предлагается внести в текст законопроекта следующие изменения и дополнения.

1. Указать в тексте статьи о цели данного закона по каким категориям дел оказывается юридическая помощь и с какой целью происходит реформирование системы юридической помощи.
2. Законодателю стоит остановиться либо на чистой *judicare model* либо на смешанной модели. При смешанной модели, можно рассмотреть вариант найма на работу в Центр юридической помощи (далее ЦЮП), а также его территориальных подразделений определенного количества штатных адвокатов, которые могли быть приписаны к судам или к территориальным подразделениям ЦЮП, в качестве дежурных адвокатов для оказания первичной⁴⁸ юридической помощи (*duty counsel*).
3. Исключить из текста закона слово «бесплатная» и использовать термин юридическая помощь, вместо бесплатная юридическая помощь. Кроме того, необходимо указать, что помощь предоставляется не бесплатно, а за счет государства.
4. Заменить слово «первичная» в словосочетании первичная юридическая помощь на «первоначальная».
5. Заменить слово «вторичная» на «последующую».
6. Заменить слово «поставщик» на лицо, предоставляющее (оказывающее) юридическую помощь.
7. Заменить словосочетание «уязвимое лицо» на «лицо, находящееся в уязвимом положении».
8. Предоставить ЦЮП полную финансовую и организационную автономию от Минюста. Орган, ответственный за оказание юридической помощи должен самостоятельно принимать все решения связанные с согласованием и формированием бюджета, организацией работы ЦЮП и его территориальных подразделений, и осуществления международного сотрудничества в области бесплатной юридической помощи.
9. Включить в текст законопроекта положения о структуре и порядке формирования основных органов ЦЮП, в том числе Совета, руководства администрации Центра (директора, его заместителей), руководства территориальных представительств и сотрудников службы юридической помощи. При этом порядок формирования этих органов должен соответствовать принципам открытости и демократичности.
10. Контроль за качеством оказания юридической помощи предоставляемых адвокатами должен осуществляться ЦЮП, а не Палатой адвокатов.
11. Дополнить ст. 31 законопроекта более расширенными положениями об источниках финансирования фонда юридической помощи.
12. Добровольная юридическая помощь, оказываемая адвокатами не должна быть предметом регулирования данного законопроекта.
13. Предоставить право негосударственным некоммерческим организациям оказывать юридическую помощь за счет госуства. При этом данные организации должны быть аккредитованы ЦЮП.
14. Юридические клиники должны быть созданы на базе юридических факультетов всех государственных вузов в обязательном порядке. Предусмотреть в тексте закона положение о

⁴⁸ Или «первоначальной» если данный термин будет заменен. См. рекомендацию на стр. 5.

государственном финансировании аккредитованных юридических клиник со стороны ЦЮП. После аккредитации ЦЮП должен заключать с каждой клиникой контракт на предоставление юридической помощи.

15. Предусмотреть, чтобы студенты юридических клиник могли бы оказывать не только первичную, но и так называемую вторичную юридическую помощь по некоторым категориям дел.
16. Закрепить четкие критерии по которым ЦЮП принимает решение об аккредитации адвокатов, внесении их в реестр. Рассмотреть возможность специализации минимальных требований для различных секций в реестре адвокатов, что позволило бы населению выбирать адвокатов, имеющих опыт в определенной области права.
17. Предоставить право выбора для задержанных либо позвонить по телефону адвоката, которому они доверяют либо по общему телефону юридической помощи, где их могут связать с дежурными адвокатами, которые находятся на дежурстве и готовы выехать в данный день в органы следствия, если же таких дежурных адвокатов в данный момент имеется несколько, то возможно использование автоматизированной системы.
18. Ввести норму о том, что лица, оказывающие юридическую помощь, должны соблюдать Кодекс поведения для лиц, оказывающих юридическую помощь, разработанный ЦЮП на основе консультаций с Палатой адвокатов для целей обеспечения прозрачности и подотчетности при предоставлении юридической помощи.
19. Исключить из текста закона положения уполномочивающие Министерство Юстиции принимать решения о лишении статуса адвоката.

