

Выступление на конференции ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ МАЛОИМУЩИМ ГРАЖДАНAM В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

6-7 октября 2009 г., Москва

Юридическая помощь по гражданским и административным делам в соответствии с законодательством Российской Федерации и европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод

А. Л. Бурков¹

Доклад касается двух вопросов предоставления правовой помощи гражданам. В первую очередь, доклад затрагивает проблему реализации права на предоставление бесплатной юридической помощи по гражданским делам согласно законодательству России и практике Европейского суда по правам человека.

1 Право на юридическую помощь по гражданским делам в соответствии с российским законодательством

Недоступность стоимости услуг адвокатов для многих граждан России известна. О возможности получить бесплатную правовую помощь у адвокатов по гражданским делам слышали лишь некоторые, однако те, кто сталкивался с этим, считают эту возможность нереализуемой. И дело здесь не только в фактическом отказе адвокатов оказывать помощь гражданам бесплатно, но и в состоянии законодательства, федерального и регионального, которое препятствует получению доступной адвокатской помощи.

Во-первых, в Федеральном законе от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» отсутствует указание на источник финансирования тех услуг, которые оказываются адвокатом бесплатно определенным категориям граждан в порядке статьи 26 данного закона. Поскольку порядок компенсации адвокатской палате и конкретному адвокату за оказанные услуги отсутствует, это приводит к тому, что лицам, имеющим на это право, отказывают в возможности получения бесплатной помощи. Как это происходило в Свердловской области.

Статья 26. «Оказание юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно» гласит:

¹ Антон Леонидович Бурков, д.ю.н. (Университет Кембриджа), магистр права (Университет Эссекса), к.ю.н. (ТюмГУ). Эл. адрес: ab636@cantab.net

«1. Юридическая помощь гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам Российской Федерации, доходы которых ниже указанной величины, оказывается бесплатно в следующих случаях: (в ред. Федерального закона от 28.10.2003 N 134-ФЗ)

- 1) истцам - по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;
- 2) ветеранам Великой Отечественной войны - по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;
- 3) гражданам Российской Федерации - при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;
- 4) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, - по вопросам, связанным с реабилитацией».

Согласно п. 2 указанной статьи, перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также порядок предоставления указанных документов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Среди таких документов был пункт 2 статьи 3 Закона Свердловской области от 22.12.2003 г. № 51-ОЗ «О перечне документов, необходимых для получения на территории Свердловской области отдельными категориями граждан Российской Федерации юридической помощи бесплатно, и порядке их предоставления» предусматривает, что истцы по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью, предоставляют **определение судьи суда первой инстанции о возбуждении гражданского дела в суде первой инстанции.**

Что это значит на практике? Для того, чтобы получить бесплатную юридическую помощь, гражданину необходимо самому подготовить иск или жалобу, причем настолько грамотно, чтобы она была принята судом к производству. Для тех, кто сталкивался с судебной системой России, не секрет, что суд часто необоснованно возвращает исковое заявление или оставляет заявление гражданина без движения, и для того, чтобы добиться принятия дела к производству и доказать свою правоту, необходимо обжаловать такое определение в кассационную или апелляционную инстанцию. Здесь гражданину также требуется помощь адвоката, но, как видно из нормы закона Свердловской области, она также не может быть получена бесплатно. Если гражданин самостоятельно справился со всеми процессуальными

перипетиями, то так ли нужен ему представитель в суде? Но чаще всего до принятия иска в производство дело не доходит. Самостоятельно написанные гражданином заявления отбраковываются судьей или его помощником на приеме с комментариями «идите к адвокату, судья консультаций не дает». Право на доступ к судебной защите и право на бесплатную помощь адвоката, гарантированные законом, действительно становятся не реализуемыми.

Норма закона Свердловской области, создающая препятствия к доступу к правосудию, стала предметом рассмотрения в Уставном суде Свердловской области 19 октября 2004 года. Представление интересов заявительницы в Уставном суде оказывали не адвокаты, а представители правозащитной организации Уральский центр конституционной и международной защиты прав человека общественного объединения «Сутяжник»².

В соответствии с Постановлением Уставного Суда Свердловской области часть 2 статьи 3 указанного областного закона признана несоответствующей ст. 2, п. «в» ч. 1 ст. 20 и ст. 63 Устава Свердловской области, поскольку нарушает право малоимущих граждан на получение бесплатной юридической помощи до подачи ими искового заявления и, как следствие, ограничивает право на доступ к правосудию.³ Уставный Суд в мотивировочной части постановления отметил, что понятие «истец» является гражданско-процессуальным понятием, следовательно, и момент приобретения такого статуса также должен определяться гражданско-процессуальными нормами. Областные законодатели не вправе определять момент приобретения статуса истца, так как это является вторжением в компетенцию федерального законодателя.

Кроме того, документ под названием «определение о возбуждении гражданского дела» суд не выносит. Принимая исковое заявление, суд выносит «определение о принятии искового заявления к производству». Более того, гражданам-участникам процесса выдаются только копии определений, в то время как в соответствии с Законом Свердловской области гражданин должен предоставить адвокату именно **подлинник несуществующего определения**.

Таким образом, из перечня документов, необходимых для получения бесплатной юридической помощи малоимущим истцам, исключено определение о возбуждении гражданского дела. Следовательно, по таким делам граждане могут обращаться к адвокатам до подачи иска в суд с целью составления юридически грамотного искового заявления, решения вопроса о досудебном порядке урегулирования спора.

² Подробнее об организации смотрите на www.sutyajnik.ru/rus/echr

³ Решение суда доступно на сайте ОО «Сутяжник»: Изучаем Европейскую конвенцию [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: www.sutyajnik.ru/rus/cases/judgments/ust_sud/shavchuk_v_obldumi_26_10_04.htm

2 Право на юридическую помощь в соответствии с европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод

Но проблемы с предоставлением бесплатной помощи адвоката возникают и в связи с не гибкостью федерального закона, что противоречит международным обязательствам России согласно европейской Конвенцией о защите правам человека и основных свобод.

Часто в судебных постановлениях в ответ на аргументы сторон, основанные на положениях Конвенции, пишется «...по данному делу необходимости применения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации не усматривается, поскольку правоотношения сторон надлежаще урегулированы нормами российского законодательства»⁴. При этом какого-либо сравнительного анализа соответствующих положений российского законодательства и Конвенции о защите прав человека и основных свобод не дается. Часто положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) как они понимаются в постановлениях Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) содержат дополнительные в сравнении с российским законодательством гарантии реализации прав, в том числе права на юридическую помощь. Приведем лишь два примера.

2.1 Право на юридическую помощь по гражданским делам

По определенным категориям дел, несмотря на то, что заявители могли обратиться в суд, то есть имели формальный доступ к суду, они не могли представлять свои дела в суде надлежащим образом и эффективно в связи с отсутствием бесплатной юридической помощи, а следовательно баланса сторон процесса. Дело в том, что федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» дает исчерпывающий перечень лиц и категорий гражданских дел, по которым возможно предоставление бесплатной помощи адвоката. Каких-либо исключений не предусматривается. Но очень часто бывают случаи, когда такая помощь является необходимой и по гражданским делам и для категорий граждан, не включенных в перечень федерального закона.

Так одной заявительнице 58-летнего возраста не юристу по образованию пришлось самостоятельно без помощи адвоката отстаивать свои права в арбитражном суде по очень сложному делу, касающемуся

⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 19 октября 2004 г. по делу по иску Главного управления Министерства юстиции РФ по Свердловской области к Свердловскому областному региональному отделению политической партии «Российская партия труда» о приостановлении деятельности по кассационной жалобе Свердловского областного регионального отделения политической партии «Российская партия труда» на решение Свердловского областного суда от 29 июля 2004 г. Документ официально не опубликован. Доступен на сайте ОО «Сутяжник»: Изучаем Европейскую конвенцию [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: www.sutyajnik.ru/rus/cases/judgments/sup_court/minust_v_RPT_19_10_04.htm

вопроса регистрации и членства в коммерческой организации, в споре с корпорацией, интересы которой в суде представляли три адвоката и два сотрудника организации.

Согласно Конвенции такое обстоятельство как невозможность лица оплатить помощь юриста, без которой он «не может пробраться через лабиринт юридических проблем», является фактическим ограничением права на доступ к правосудию. Так, в деле *Airey v. Ireland*⁵ было установлено, что заявительница в деле о разводе не могла позволить себе воспользоваться услугами адвоката, а такие услуги были признаны необходимыми ввиду сложности разбирательства и необходимости заслушать показания экспертов, а также высокого эмоционального напряжения сторон. В деле *Steel and Morris v. UK*⁶ ЕСПЧ признал необходимость предоставления бесплатной юридической помощи по гражданскому делу, которое является исключительно сложным, в котором одной стороне, не способной оплатить предоставление юридической помощи, противостоит коммерческая организация, способная нанять команду адвокатов и юристов (см. параграф 50 решения по делу *Steel and Morris v. UK*).

Нарисуем картину дела, по которому российская заявительница не имеет права на получение бесплатной юридической помощи.

а) Сложность дела.

Дело, касающееся реорганизации юридического лица, определения доли участия в организации является исключительно сложным судебным делом. Это связано с несколькими факторами: (1) неопределенность и изменчивость материального законодательства (после распада СССР законодательство о юридических лицах и о предпринимательской деятельности кардинально изменилось; впоследствии законодательство неоднократно и очень часто менялось); (2) неопределенность и изменчивость процессуального законодательства (в 2002 году был принят новый Арбитражный процессуальный кодекс; дело заявительницы в арбитражных судах начало рассматриваться в 2002 году по новым процессуальным правилам в отсутствие наработанной судебной практики; дело заявительницы было передано из суда общей юрисдикции в арбитражный суд в связи с принятием нового АПК); в общей сложности в течение трех лет состоялось пять судебных заседаний в суде общей юрисдикции и 36 судебных заседаний в арбитражных судах; (3) как правило, в арбитражных судах дела рассматриваются по спорам между юридическими лицами, каждое из которых представлено юристами соответствующей организации или адвокатами; (4) сложность дела заявительницы подтверждает тот факт, что ответчика в судах представляли 3 юриста и 2 представителя организации по должности. Количество томов в делах составляет 16 томов объемом 1000 документов.

⁵ *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979.

⁶ *Steel and Morris v. UK*, judgment of 15 February 2005.

b) Высокая стоимость юридических услуг по арбитражным делам.

Заявительница не могла оплатить услуги адвоката по представлению ее интересов в арбитражном суде в связи с высокой стоимостью услуг. Согласно информации, опубликованной в статье «ЗАКОННЫЕ МИЛЛИОНЫ, российские юристы не догнали иностранных конкурентов по числу клиентов. Зато догнали по доходам» журнала «Forbes» за январь 2006 года на странице 63, стоимость услуг адвоката за ведение арбитражного дела составляет от 10000 до 50000 долларов США. С учетом сложности дела заявительницы и того, что по делу заявительницы состоялось более 40 судебных заседаний, стоимость юридических услуг может составлять более 40000 долларов США.

Заявительница не могла оплатить услуги адвоката по представлению ее интересов в арбитражном суде в связи с низким уровнем ее доходов. Средняя доход заявительницы составлял три тысячи девять рублей 92 копейки (3009,92 руб.), что на 2006 г. примерно составляло чуть более 100 долларов США. Данный доход не позволяет оплатить услуги адвоката в 10000 – 50000 долларов США.

Заявительница обязана была оплатить судебные расходы в связи с обращением в суд первой, апелляционной и кассационной инстанции. За все время ведения дела заявительница обязана была уплачивать государственную пошлину. В связи отсутствием средств на оплату госпошлины заявительнице неоднократно приходилось заявлять ходатайства об отсрочке уплаты госпошлины.

Согласно ст. 26 «Оказание юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно» Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» заявительница не обладает правом на получение бесплатной помощи адвоката. Закон вообще не предусматривает каких-либо исключений для предоставления бесплатной юридической помощи по делам, выходящих за рамки обычного.

При невозможности оплатить такую помощь заявительница не могла найти юриста, желающего представлять ее интересы в суде. Учитывая тот факт, что заявительница по настоящему делу находилась в споре с юридическим лицом, имевшим финансовые возможности нанять трех адвокатов, по делу, касающемуся сложных вопросов законности реорганизации юридического лица путем преобразования, выдела доли, отсутствие помощи адвоката на стороне физического лица является фактическим ограничением права на доступ к правосудию, нарушающим пункт 1 статьи 6 Конвенции. Более того, дела такого рода являются сложными с точки зрения нечеткости положений законодательства, регулирующего вопросы реорганизации предприятий, а также сложного и формализованного процесса выступления и доказывания в арбитражном суде. Процессуальные правила рассмотрения данного дела менялись в 2002 году в связи с принятием нового Арбитражного процессуального кодекса РФ и передачей дела из суда общей юрисдикции в арбитражный суд.

d) Заявительница самостоятельно не могла реально представлять свои интересы в суде.

Заявительница не обладает юридическим образованием. Заявительница обладает квалификацией «Учитель физического воспитания». Эмоциональное состояние заявительницы, не позволявшее ей реально представлять свои интересы в суде, объясняется тем, что заявительница, являясь пожилым человеком 1949 года рождения, всю свою сознательную жизнь отдала делу организации, с которой она была вынуждена вести судебный спор. Не обладание необходимыми знаниями и навыками участие в судебных заседаниях, отданная трудовая жизнь предприятию, против которого приходилось вести судебное дело, напряжение судебного заседания и постоянное давление нескольких представителей ответчиков вызвали нервные срывы заявительницы.

В связи с тем, что закон не предусматривает (ни АПК, ни закон об адвокатуре) предоставления бесплатной помощи адвоката, заявительница оказалась в такой ситуации, когда она одна, а с противной стороны — три адвоката и два представителя организации. В том числе в связи с этим процессуальным неравенством и невозможностью представить свое дело самостоятельно заявительница проиграла дело.

В настоящее время данное дело находится на рассмотрении Европейского суда по правам человека.⁷

Но это дело не типичное, исключительной сложности, редко встречающееся в судебной практике. Ниже приведем пример часто встречающихся дел об административных правонарушениях, при рассмотрении которых гражданин вправе требовать предоставления бесплатного адвоката.

2.2 Право на юридическую помощь по административным делам

В соответствии с частью 1 и 2 статьи 25.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может участвовать защитник, то есть адвокат или иное лицо. Обязательного участия защитника по делам об административных правонарушениях не закреплено в российском законодательстве. Несколько более широким объемом прав обладают лица, в отношении которых ведется производство по делу об административных правонарушениях, в соответствии с частью 3 статьи 6 Конвенции.

(А 1) понятие «уголовное обвинение» и «каждый обвиняемый в уголовном преступлении» в прецедентном праве Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ)

⁷ Более подробно с делом можно ознакомиться на сайте ОО «Сутяжник»: Изучаем Европейскую конвенцию [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: М. против России <http://www.sutyajnik.ru/cases/322.html>

Статья 6 (3) (с) Конвенции гарантирует право на юридическое представительство для «каждого обвиняемого в уголовном преступлении». Поскольку уголовное законодательство Высоких Договаривающихся Государств отличается, ЕСПЧ определил понятие «уголовное преступление» и «уголовное обвинение» как автономные термины с более широкой сферой применения, чем в соответствии с уголовным процессуальным правом отдельной Высокой договаривающейся стороны Конвенции.

Практика ЕСПЧ определила критерии отнесения конкретного обвинения к «уголовному».⁸ Во-первых, ЕСПЧ будет рассматривать обвинение как «уголовное», если данное обвинение определяется национальным законодательством Высоких Договаривающихся Сторон как уголовное. Однако ЕСПЧ неоднократно заявлял, что «критерии, содержащиеся во внутреннем праве государства-ответчика, имеют лишь относительное значение»⁹ при определении имеет ли конкретное правонарушение уголовный характер. Во-вторых, если обвинение не определено как «уголовное» в национальном законодательстве, ЕСПЧ рассмотрит существующую процедуру, исходя из двух альтернативных критериев¹⁰:

(I) характер правонарушения, и / или

(II) степень строгости наказания, которому может быть подвергнут правонарушитель.¹¹

При оценке **характера преступления**, суд может принять во внимание следующие факторы:

- Носит ли норма общеобязательный характер, в отличии от правил, касающихся только конкретных групп, например, адвокатов, солдат¹².

- Установлены ли процессуальные правила государственным органом с законодательными полномочиями¹³.

⁸ См., например, *Engel v the Netherlands*, Application no. 5100-5102/71, 5354/72 and 5370/72, 8 June 1976, para. 82-83, *Ravnsborg v Sweden*, Application no. 14220/88, 23 March 1994, para. 30, *Benham v the United Kingdom*, Application no. 19380/92, 10 June 1996, para. 56, *Weber v. Switzerland*, Application no. 11034/84, 22 May 1990, paras. 31-34; *Putz v. Austria*, Application no. 18892/91, 22 February 1996, para. 31, *Schmautzer v Austria*, Application no. 15523/89, 23 October 1995, para. 27, *T v. Austria*, Application no. 27783/95, 14 November 2000, para. 61, *Ozturk v Germany*, Application no. 8544/79, 21 February 1984, ECHR para 50, para 56 and *Kadubec v Slovakia*, 2 September 1998, para 50.

⁹ *Kadubec v Slovakia*, cited, para 51. *Ozturk v Germany*, cited, para 52, *Benham v United Kingdom*, cited, para 56, *Engel and others v The Netherlands*, cited, para 82.

¹⁰ ЕСПЧ постановил, что кумулятивный подход может применяться, когда отдельный анализ каждого из критериев не позволяет достигнуть четкого вывода о существовании уголовного обвинения (*Bendenoun v France*, Application no. 12547/86, 24 February 1994, para. 47).

¹¹ *Engel and others v The Netherlands*, cited, para 82.

¹² *Bendenoun v France*, cited, para. 47, *Demicoli v Malta*, Application No. 13057/87, 27 August 1991, para. 33, *Ozturk v Germany*, cited, para. 53

¹³ *Benham v the United Kingdom*, cited, para. 56

- Носит ли правовая норма карательный или предупреждающий характеры в отличие, например, от денежной компенсации за ущерб¹⁴.

- Зависит ли наложение наказания от установления виновности¹⁵.

- Как классифицируются аналогичные правовые процедуры в других Высоких Договаривающихся Сторонах¹⁶.

Не смотря на то, что характер преступления является основным критерием для определения «уголовного» характера обвинения, когда национальное законодательство не квалифицирует его как таковое, ЕСПЧ также рассматривает **максимальное наказание** в том или ином деле. В общем, ЕСПЧ установил, что «лишение свободы, применяемое в качестве наказания, кроме тех наказаний, которые по своему характеру, продолжительности или манере исполнения не могут быть предупреждающими», относятся к уголовной сфере¹⁷.

Может ли потенциальное лишение свободы быть охарактеризовано как значительно ущемляющим права, будет зависеть от обстоятельств дела. Учитывая имеющиеся обстоятельства, ЕСПЧ пришел к выводу, что обвинения являются дисциплинарными по своей природе, поскольку, помимо других факторов, обвинения касались только, например, солдат. В этих обстоятельствах ЕСПЧ постановил, что двухдневный арест был слишком короткой продолжительностью, чтобы быть классифицированным как «уголовный», а потенциальное лишение свободы на три-четыре месяца будет принадлежать к "уголовной" сфере¹⁸. В другом случае, когда восемь заявителей рисковали быть лишенными свободы на 5-90 дней за неуплату местных налогов в связи с умышленным отказом или виновной небрежностью должников, Суд постановил, что

«Принимая во внимание тяжесть наказания, которому рискуют быть подвергнуты заявители и сложности применяемого законодательства, интересы правосудия требовали, чтобы для соблюдения принципа справедливого судебного разбирательства, заявителю должно быть предоставлено бесплатное юридическое представительство перед мировыми судьями»¹⁹.

¹⁴ *Bendenoun v France*, cited, para. 47, *Ozturk v Germany*, cited, para. 53

¹⁵ *Benham v the United Kingdom*, cited, para. 56

¹⁶ *Ozturk v Germany*, cited, para. 53

¹⁷ *Engel v the Netherlands*, cited, para. 82

¹⁸ *Engel v the Netherlands*.

¹⁹ *Perks and Others v United Kingdom*, Applications nos. 25277/94, 25279/94, 25280/94, 25282/94, 25285/94, 28048/95, 28192/95 and 28456/95. 12 October 1999, para. 62.

В практике ЕСПЧ «уголовное обвинение» является довольно широко применимым²⁰. ЕСПЧ признал, что незначительное правонарушение, состоящее в обвинении соседа без должных оснований в причинении неудобств, наказуемое штрафом, является «по своему характеру уголовным» в связи с общим, превентивным и штрафным характером обвинения²¹.

ЕСПЧ квалифицировал как «уголовный» штраф, наложенный Мальтийской Палатой Представителей на журналиста за диффамацию, которое было подтверждено Мальтийским Конституционным Судом. Максимальным наказанием в данном случае был штраф или (и) тюремное заключение сроком до 60 дней²². ЕСПЧ также постановил, что штраф, заменяемый на тюремное заключение, за нарушение конфиденциальности в судебном заседании следует рассматривать как "уголовное наказание".²³

Тот факт, что применяемая санкция может составить только небольшой денежный штраф, не устраняет карательный характер санкций. Более того, суд постановил, что:

«... В действительности нет никаких оснований полагать, что уголовное правонарушение, о котором говорит Конвенция, неизбежно предполагает определенную степень серьезности. [...] Это бы противоречило предмету и цели статьи 6, которая гарантирует "Каждому обвиняемому в совершении уголовного преступления" право на суд и на справедливое судебное разбирательство, *если государству было бы разрешено исключить из сферы применения настоящей статьи [ст. 6] целую категорию правонарушений лишь на том основании, что они являются малозначительными*".²⁴

Это положение было поддержано в последующих решениях, в которых ЕСПЧ постановил, что «относительное отсутствие серьезности наказания не может лишить правонарушение присущего ему криминального характера».²⁵

Итак, в зависимости от характера правонарушения и степени строгости наказания, которому может быть подвергнут лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, правонарушитель может подпадать под конвенционное понятие «обвиняемый в уголовном преступлении» («уголовное обвинение») с вытекающими отсюда гарантиями, в том числе «при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного

²⁰ Следующие правонарушения были признаны подпадающими под определение «уголовное обвинение»: правонарушения в области дорожного движения, наказуемые штрафом или ограничениями права управления транспортным средством (*Schmutzer v Austria*, cited, *Malige v France*, Application no. 27812/95, 23 September 1998, *Lutz v Germany*, Application no. 9912/82, 25 August 1987), налоговые правонарушения (*Bendenoun v France*, cited, *Jussila v Finland*, Application no. 73053/01, 23 November 2006), таможенные (*Salabiaku v France*, Application no. 10519/83, 7 October 1988), нарушение правил конкуренции (*Sociütü Stenuit v France*, Application no. 11598/85, 27 February 1992) и финансовые правонарушения (*Guisset v France*, Application no. 33933/96, 26 September 2000).

²¹ *Lauko v Slovakia*, Application no. 26138/95, 2 September 1998.

²² *Demicoli v Malta*, cited.

²³ *Weber v Switzerland*, cited.

²⁴ *Ozturk v Germany*, cited, para 53.

²⁵ *Kadubec v Slovakia*, cited, para 52.

ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия». Данная гарантия отсутствует в законодательстве РФ об административных правонарушениях.

Приведем пример дела, к которому применимы указанные положения Конвенции.

(А 2) Применение конвенционного понятия «обвиняемый в уголовном преступлении» («уголовное обвинение») к российским делам об административных правонарушениях (дело В. Н. против России²⁶).

Гражданка В. Н. мировым судьей была признана виновной в совершении административных правонарушений, предусмотренных ч.2 ст. 20.2 КоАП РФ (нарушение установленного порядка организации публичного мероприятия) и правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.19.3 КоАП РФ (неповиновение законному требованию сотрудника милиции), за добровольное нахождение, согласно постановления о привлечении к административной ответственности, вместе с другими гражданами на одной из улиц Санкт-Петербурга с цветком в руках и, таким образом, за участие в публичном мероприятии, которое проводилось с нарушением установленного законодательством Российской Федерации порядка.

С учетом практики ЕСПЧ обвинения, предъявленные В. Н. должны классифицироваться как уголовные в соответствии с практикой ЕСПЧ, в силу характера совершенного правонарушения и тяжести максимально возможного наказания. Что касается характера совершенного правонарушения, то обвинения, предъявленные В. Н., соответствуют критериям «уголовного обвинения», разработанных практикой ЕСПЧ по следующим основаниям:

- Кодекс РФ об административных правонарушениях вообще и статьи, примененные по делу В. Н., в частности, носят общеобязательный характер, распространяются на все население России и их применение не ограничивается специальной группой лиц (солдаты, например).

- Производство по делу об административном правонарушении возбуждается и ведется государственным органом, обладающим полномочиями, закрепленными в законодательстве. В данном деле это мировой судья (см. статью 22 КоАП).

- Правовая норма носит карательный или сдерживающий характер. Это видно из определения административного наказания, закрепленного в статье 3.1 КоАП («Цели административного наказания»): «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях

²⁶ Более подробно с делом можно ознакомиться на сайте ОО «Сутяжник»: Изучаем Европейскую конвенцию [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: www.sutyajnik.ru/files/29

предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». Более того, несколько процессуальных гарантий, в частности презумпция невиновности (статья 1.5 КоАП), свидетельствуют об уголовной природе обвинений. Нормы КоАП были применены, чтобы пресечь участие В. Н. в марше.

- Наложение штрафа зависит от установления вины. Административное правонарушение, за совершение которых В. Н. была оштрафована, определяется в статье 2.1 КоАП как «виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим кодексом... установлена административная ответственность». Правонарушения, за которые была оштрафована В. Н., определены в статье 2.1. КоАП: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных нарушениях установлена административная ответственность»:

- в постановлениях о привлечении к административной ответственности мировой судья установила вину В. Н. в совершении административного правонарушения, указав *«Судья... находит вину ... В. Н. в совершении административного правонарушения...»*, и *«вина В. Н. в совершении административного правонарушения доказана...»* (следующими доказательствами — авт.)».
- В постановлениях апелляционной инстанции судья районного суда так же определила вину В. Н., указав *«мировым судьей сделан обоснованный вывод о виновности В. Н. в совершении административного правонарушения»*.

В этом отношении дело В. Н. является очень похожим на дело, по которому было вынесено единогласное решение, процитированное выше, где ЕСПЧ проанализировал уголовную природу так называемых правонарушений небольшой тяжести по законодательству Словакии о необоснованных обвинениях. В этом деле ЕСПЧ заключил, что общий характер закона с учетом карательного и сдерживающего характера наказания, наложенного на правонарушителя, показывает, что правонарушение по своему характеру является уголовным. Поэтому не было оснований исследовать дело на наличие второго критерия строгости максимальной потенциальной санкции²⁷.

Что касается строгости наказания, в деле В. Н., максимально возможный размер штрафа достигал 1000 рублей за нарушение порядка проведения массового мероприятия и до 15 суток административного ареста за невыполнение законных требований сотрудника милиции. В свете практики ЕСПЧ, штраф, наложенный на В. Н., и потенциально возможное применение общеприменимой санкции

²⁷ *Lauko v Slovakia*, cited, para. 58

административного ареста до 15 суток, будет соответствовать критерию строгости санкции.²⁸ Более того, если бы В. Н. своевременно не заплатила штраф, она рисковала быть оштрафованной повторно на большую сумму или подвергнута административному аресту до 15 суток за не уплаченный штраф²⁹. ЕСПЧ признал в своей практике, что потенциальность применения строгого наказания учитывается при определении уголовного характера правонарушения³⁰.

(В) Право на бесплатного представителя в соответствии со статьей 6(3)(с) Конвенции и ее применение в деле В. Н.

Так как правонарушение, по которому В. Н. была привлечена к ответственности, по своим характеристикам является «уголовным», В. Н. имела право на бесплатного защитника, гарантированного ей в соответствии со статьей 6(3)(с) Конвенции.

ЕСПЧ неоднократно указывал³¹, что право гражданина, обвиненного в совершении уголовного преступления, на бесплатную юридическую помощь является одним из элементов права на справедливый суд.. Это право может быть реализовано с соблюдением двух условий:

(i) отсутствие достаточных средств на оплату услуг защитника

(ii) необходимость предоставления бесплатных услуг защитника объясняется интересами правосудия

(В i) Отсутствие достаточных средств на оплату услуг защитника

Наличие данного условия определяется исходя из финансовой состоятельности лица и стоимости услуг адвокатов. Например, пенсии в 4000 рублей не достаточно для того, чтобы просто прожить в городе, не говоря уже о возможности оплаты услуг адвоката.³²

²⁸ Практика ЕСПЧ по «строгости максимального наказания», как представляется, содержит и элементы из первого критерия («природа правонарушения»), в частности общий характер правонарушения. В нескольких делах, где ЕСПЧ постановил, что обвинение будет уголовным в связи со строгостью максимального наказания, в действительности это было потому, что правонарушение имело общий характер (*Demicoli v Malta*, cited, *Weber v. Switzerland*, cited). См. так же сноску о кумулятивном подходе.

²⁹ Статья 20.25. КоАП закрепляет, что «Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом, - влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа либо административный арест на срок до пятнадцати суток».

³⁰ *Balsytė-Lideikienė v. Lithuania*, *Op. cit.*, para 61.

³¹ *Granger v the United Kingdom*, Application no. 11932/86, 28 March 1990, *Quaranta v Switzerland*, Application no. 12744/87, 24 May 1991, *R.D. v Poland*, Application nos. 29692/96 and 34612/97, 18 December 2001, *Pham Hoang v France*, Application no. 13191/87, 25 September 1992)

³² О стоимости услуг адвокатов см. выше в данной статье.

(1 В ii) Необходимость предоставления бесплатных услуг защитника объясняется интересами правосудия

В данном случае необходимо учитывать как сложность обвинения, так и способность лица самостоятельно защищать свои интересы, способность самостоятельно разобраться в деле.

ЕСПЧ так же в своих постановлениях указал, что неотъемлемым условием соблюдения «интересов правосудия» является «требование справедливых процедур рассмотрения дела в суде, которое кроме всего прочего накладывает на государственные органы власти обязанность предоставить обвиняемому реальный шанс защищать себя на протяжении всего процесса рассмотрения дела»³³. ЕСПЧ смотрит на несколько факторов, такие как характер обвинений, необходимость разработать соответствующие аргументы защиты по сложным юридическим вопросам, сложность процесса. Это так же относится к делам, по которым национальное право разрешает лицу, привлекаемому к ответственности, защищать себя самостоятельно³⁴.

Сложность дела.

Сложность дел о привлечении к административной ответственности по КоАП РФ, на примере дела В. Н., при всей внешней легкости такой категории дел, объясняется следующим двумя причинами.

Во-первых, в делах данной категории присутствуют такие же элементы правонарушения, как и в уголовных делах. Они предполагают доказывание объективной стороны нарушения общественного порядка, доказывание вины и наличия других элементов, относящихся к уголовным преступлениям. Обвиняемый в совершении административного правонарушения выступает перед судьей устно, представляет письменные обоснования в свою защиту, представляет доказательства, опрашивает свидетелей. Постановления о совершении административного правонарушения могут быть обжалованы в вышестоящие суды вплоть до Верховного Суда РФ. Исходя из практики рассмотрения дел такой категории может состояться до пяти и более слушаний в судей первой и последующих инстанций.

Так же в зависимости от характеристик конкретного человека, его способности предстать перед судом, нужно определять необходимость предоставления бесплатного защитника.

При таких обстоятельствах как в деле В. Н.: пенсионер, не обладающий юридическим образованием, была поставлена в такие условия, где она вынуждена была защищаться от обвинений в совершении двух правонарушений с санкцией до 15 суток ареста.

³³ *R.D. v Poland*, cited, para. 49

³⁴ *Pakelli v Germany*, Application no. 8398/78, 25 April 1983, para. 31.

Не смотря на то что В. Н. физически могла предстать перед судом, делать устные и приобщать к делу письменные заявления, допрашивать свидетелей, пожилой человек без юридического образования не мог этого делать эффективно. В таком деле, в интересах правосудия предоставлять лицу, обвиняемому в совершении административного правонарушения, бесплатного защитника, кто мог бы эффективнее справиться с эмоциональностью дела и сложностью юридических вопросов.

Отсутствие защитника в деле В. Н. нарушает основную составляющую справедливости правосудия³⁵.

Заключение

Как было продемонстрировано в статье, российское законодательство о праве на бесплатную юридическую помощь не в полной мере соответствует тем гарантиям права на бесплатную помощь юриста, которые предоставляет Конвенция в свете практики ЕСПЧ. Для избежания последующих нарушений прав граждан на бесплатную юридическую помощь и исключения возможного рассмотрения данных нарушений в ЕСПЧ законодателю важно внести изменения в Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», учитывающие изложенные выше гарантии статьи 6 Конвенции. Что в свою очередь, нужно отметить, будет не просто, так как случаи необходимости предоставления бесплатной юридической помощи в соответствии с нормами Конвенции не являются исчерпывающе определенными, находятся в постоянном развитии в практике ЕСПЧ.

³⁵ "... ключевым принципом применения статьи 6 является принцип справедливости. В делах, по которым заявитель предстает перед судом не смотря на отсутствие помощи юриста и ведет свое дело, справляясь со всеми трудностями, тем не менее встает вопрос был ли этот процесс справедливым (см., например, *McVicar v. the United Kingdom*, Application no. 46311/99, 7 August 2002, para 50-51). Важно гарантировать справедливость отправления правосудия. Сторона по гражданскому делу должна иметь возможность эффективно участвовать в процессе, в том числе, представляя материалы по делу в поддержку своих требований. В данном случае, важность для заявителя того, что решается в деле, будет учитываться при оценке адекватности и справедливости рассмотрения дела." (*P., C. and S. v. The United Kingdom*, cited, para 91.)