

**Ю. С. Самков**

*Эксперт проекта ТАСИС «Совершенствование доступа к правосудию в Российской Федерации»,  
руководитель Департамента по адвокатуре ФПА РФ*

## **В чем нуждается бесплатная юридическая помощь – в государственной системе или в системе мер государственной поддержки?**

В целях реализации конституционного права малоимущих граждан на получение бесплатной юридической помощи Министерством юстиции РФ разрабатывается законопроект, предусматривающий создание государственной системы бесплатной юридической помощи. Выработка государственной политики в этой сфере правоотношений должна учитывать как международный опыт, так и собственный опыт организации этой работы, а также особенности национального регулирования сферы оказания юридической помощи и другие аспекты.

### **Международный опыт**

Международные договоры о правах человека оставляют государствам свободу усмотрения при решении вопросов, связанных с организацией системы юридической помощи. Тем не менее существуют указания, носящие рекомендательный характер, относительно того, какие шаги могут быть предприняты для реализации права на бесплатную помощь. В них подчеркивается необходимость финансировать и обеспечивать ресурсами программы бесплатной юридической помощи в достаточном объеме, наладить взаимодействие между представителями юридической профессии, а также с неправительственными организациями в целях организации бесплатной юридической помощи. В дополнение к этому вышеупомянутые рекомендации обращают внимание на необходимость информирования населения о возможностях получения бесплатной юридической помощи.

### **Российский опыт**

#### **Государственные юридические бюро**

Разрабатываемый законопроект «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» основан на результатах

эксперимента, проводимого в 10 субъектах Российской Федерации, а государственные юридические бюро положены в основу формируемой государственной системы.

По данным Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Министерства юстиции РФ, за три года в бюро обратились более 85 тыс. человек, из них более чем 84 тыс. граждан оказана юридическая помощь. В качестве представителей граждан работники бюро приняли участие более чем в 2 тыс. гражданских дел, по которым состоялось более 3 тыс. судебных заседаний. В 84 % указанных дел вынесены решения в пользу малоимущих. Приведенные данные свидетельствуют о достаточно высокой результативности судебного представительства, осуществляемого юристами государственных юридических бюро (далее — госюрбюро) в условиях регулирования сферы оказания бесплатной юридической помощи в соответствии со статьей 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее — Закон об адвокатуре), которое, как общепризнано, является весьма ограниченным и не обеспечивает доступ всех нуждающихся малоимущих граждан к получению юридической помощи. Данное обстоятельство (ограниченность доступа) объективно влияло на загруженность сотрудников бюро (каждый из 120 юристов государственных юридических бюро при пятидневной рабочей неделе в течение трех лет ежедневно оказывал юридическую помощь одному неимущему гражданину). При подобной интенсивности труда юристов госюрбюро признать эффективными вложения государства в данный эксперимент, которые за три года составили 180,5 млн рублей, нельзя.

Кроме того, принимая во внимание малочисленность государственных юридических бюро, предполагаемая государственная система бесплатной юридической помощи будет не способна повсеместно обеспечить доступ к бесплатной юридической помощи всех нуждающихся граждан, наделенных таким правом. К тому же есть еще один немаловажный фактор. Думается, что «масштабирование» на всю Россию государственного эксперимента по оказанию бесплатной юридической помощи, в центре которого стоит система госюрбюро, проблематично из-за отсутствия надлежащего финансирования. Все государственные системы весьма затратны. Так, например, в федеральном бюджете на 2009 год предусмотрено на содержание и функционирование системы правоохранительных органов (в частности, органов МВД РФ и Следственного комитета при прокуратуре РФ) 439,3 млрд рублей, судебной системы — 101,2 млрд рублей. Вряд ли государство способно выделить соразмерную сумму бюджетных средств на создание и функционирование государственной системы бесплатной юридической помощи. Поэтому следует признать, что избранный путь решения названной проблемы через создание **государственной системы оказания бесплатной**

**юридической помощи** в обозримом будущем перспективы развития не имеет.

### **Государственные меры по обеспечению оказания бесплатной юридической помощи**

В сентябре 2009 года на известном форуме (г. Ярославль), где речь шла о роли государства в эпоху глобализации, премьер-министр Испании г-н Сапатеро, поддерживая мнение о значимости государства в решении многих задач, подчеркнул, что «вместе с тем мы не должны попусту растрачивать силы государства и подрывать его авторитет, вменяя ему задачи, с выполнением которых успешнее справляются частные лица или организации». Применительно к этому принципу «умной» государственной политики более предпочтительной выглядит модель **создания системы государственных мер по обеспечению оказания бесплатной юридической помощи** различными субъектами, оказывающими такую помощь гражданам.

### **О финансировании и ресурсном обеспечении бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами**

До настоящего времени в гражданском судопроизводстве отсутствует механизм реализации адвокатами функций в сфере обеспечения судебной деятельности и не разграничены бюджетные обязательства Российской Федерации и ее субъектов по оплате труда адвокатов за участие в оказании бесплатной юридической помощи.

В 2006 году Управление Судебного департамента при Верховном Суде РФ в Курганской области не приняло к оплате труда адвокатов 472 постановления по гражданским делам на сумму около 200 тыс. рублей ввиду отсутствия норм, регулирующих порядок оплаты труда адвокатов по назначению по гражданским делам. По иску коллегии адвокатов Арбитражный суд Курганской области взыскал с Судебного департамента при Верховном Суде в Курганской области всю сумму задолженности, применив аналогию закона, то есть нормы, регулирующие оплату труда адвокатов, назначаемых по уголовным делам.

Из-за отсутствия законодательного регулирования Верховный Суд РФ в своем Обзоре судебной практики за III квартал 2008 года вынужден был дать федеральным судам и мировым судьям разъяснение, согласно которому они при определении размера оплаты труда адвоката, участвующего в гражданском деле в порядке статьи 50 ГПК РФ, должны руководствоваться критериями, установленными для оплаты труда адвоката, назначаемого по уголовным делам, и оплату производить за счет средств федерального бюджета.

Позже Верховный Суд сделал важное разъяснение, согласно которому федеральная казна должна оплатить работу адвоката для ребенка, которого хотят отправить в изолятор для несовершеннолетних правонарушителей, — опять же за счет средств, выделенных Судебному департаменту на реализацию задач в сфере установленных функций. Законодательного решения нет.

В соответствии с подпунктом 27 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами **самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации**, отнесены решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях, а также определение порядка предоставления компенсаций расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в порядке, установленном статьей 26 Закона об адвокатуре.

В двух названных федеральных законах используется идентичная формулировка: «порядок компенсации расходов адвокату». Следует отметить, что оказание или неоказание данного вида бесплатной юридической помощи напрямую зависит от истолкования приведенных норм, содержащих данную формулировку.

До недавнего времени для правоприменительной практики были прежде всего характерны следующие два подхода к раскрытию содержания приведенных положений. Согласно *первому*, в настоящее время на уровне федерального закона урегулирован только вопрос **порядка** предоставления компенсаций, но не урегулирован относящийся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов вопрос об **установлении размера** компенсации расходов адвокатам, оказывающим юридическую помощь бесплатно в соответствии с Законом об адвокатуре.

В таком случае, в соответствии с пунктом 5 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», по данному вопросу как по вопросу совместного ведения, не урегулированному федеральными законами, соответствующие полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации. То есть размер компенсации расходов адвокатам может устанавливаться субъектами Федерации. При этом термин «компенсация расходов» толкуется буквально. Например, в Новгородской области адвокатам компенсируются только следующие расходы:

— стоимость расходных материалов (бумага, ксерокопирование и т. п.);

- стоимость проезда, подтвержденная проездными документами;
- стоимость расходов по найму жилого помещения.

*Второй* подход характеризуется более широким толкованием и сводится к следующему. Под словами «порядок предоставления компенсаций расходов адвоката» в том числе понимается непосредственно оплата таких услуг адвоката, установление ее размера. Следование обоим названным подходам влечет установление в нормативных правовых актах субъектов Федерации нормативов компенсации (оплаты) труда адвокатов (например, за консультации, составление исковых заявлений, кассационных жалоб).

Казалось бы, можно сделать вывод, что названные положения двух федеральных законов в принципе позволяют производить оплату труда адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи, предусмотренной статьей 26 Закона об адвокатуре. Но ситуация существенно осложнилась после принятия Верховным Судом РФ Определения от 10 декабря 2008 года № 44-Г08-39. При рассмотрении дела оценивалось соответствие федеральному законодательству части 4 статьи 5 Закона Пермского края от 12 октября 2007 года № 118-ПК «О регулировании отдельных отношений, связанных с адвокатской деятельностью и адвокатурой на территории Пермского края» и пункта 1.2 постановления Правительства Пермского края от 21 мая 2008 года № 118-п «Об оказании бесплатной юридической помощи в Пермском крае» в части установления размера компенсации расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации. При этом Верховным Судом РФ было установлено: «Пермский край не вправе осуществлять собственное правовое регулирование путем принятия оспариваемых (в части) закона Пермского края и постановления Правительства Пермского края, а также утвержденного этим постановлением размера компенсации расходов адвокатам, оказывающим в Пермском крае юридическую помощь бесплатно».

В результате принятия этого судебного решения финансирование оказания бесплатной юридической помощи в соответствии со статьей 26 Закона об адвокатуре в Пермском крае было прекращено, также была поставлена под вопрос законность финансирования такого вида бесплатной юридической помощи на всей территории Российской Федерации. Представляется, что проблема требует незамедлительного законодательного решения вопросов обеспечения бесплатной юридической помощи, касающихся:

- четкого разграничения бюджетных обязательств Российской Федерации и ее субъектов;
- определения источников финансирования бесплатной юридической помощи при реализации не только статьи 26 Закона об адвокатуре, но и статьи 50 ГПК РФ и других федеральных законов, которыми предусмот-

рено обязательное оказание юридической помощи адвокатами отдельным категориям граждан;

– введения самого понятия оплаты труда адвоката, так как федеральное законодательство предусматривает только компенсацию адвокату расходов, связанных с оказанием гражданам бесплатной юридической помощи.

Вывод о необходимости скорейшей корректировки федерального законодательства для внесения ясности в вопросы оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в соответствии со статьей 26 Закона об адвокатуре, подтверждается позицией, содержащейся в письме губернатора Забайкальского края Р. Ф. Гениатулина (№ А-08-369 от 30 марта 2009 года), адресованном президенту Палаты адвокатов Забайкальского края А. Н. Ситникову. По мнению губернатора Забайкальского края, «федеральным законодательством не отнесено к расходным обязательствам субъектов РФ финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно. Следовательно, с момента вступления в силу Федерального закона № 63-ФЗ об адвокатуре у Российской Федерации возникли расходные обязательства по его реализации». Как говорится, комментарии излишни.

Кроме субъектов получения бесплатной юридической помощи и случаев ее оказания, указанных в статье 26 Закона об адвокатуре, на адвокатов возложено также оказание юридической помощи:

– несовершеннолетним при рассмотрении судьей материалов о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа или в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (*Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»*);

– гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в стационарных учреждениях социального обслуживания — бесплатно (*пп. 8 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Российской Федерации»*);

– лицам, страдающим психическими расстройствами, в том числе находящимся в психиатрических стационарах (*Закон РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 (ред. от 22 августа 2004 года) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»*);

– военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами, — бесплатно (*ст. 22 Федерального закона «О статусе военнослужащих»*);

– лицам, место жительства которых неизвестно, привлеченным в гражданском судопроизводстве в качестве ответчика, в случае назначе-

ния судом адвоката в качестве их представителя, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях (*см. 50 ГПК РФ*).

Механизм оказания помощи и финансирования установлен только в отношении военнослужащих. Другие категории из числа указанных лиц реальной возможности на получение бесплатной юридической помощи лишены. В силу изложенных причин в 2008 году **27 096 адвокатов оказывали** бесплатную юридическую помощь преимущественно безвозмездно. При этом ими выполнено более миллиона поручений, в том числе по представительству интересов граждан: в гражданском судопроизводстве — по 45 306 гражданским делам; в исполнительном производстве — по 12 313 гражданским делам. Юридическую помощь бесплатно получили 225 697 малоимущих граждан.

### **Трудности, с которыми сталкиваются адвокаты при оказании бесплатной юридической помощи**

#### **Отсутствие помещений**

Все адвокаты, а их более 62 тысяч, осуществляют профессиональную деятельность в составе адвокатских образований. В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти при необходимости предоставляют адвокатским образованиям служебные помещения. Однако это предписание статьи 3 Закона об адвокатуре практически не исполняется. Государственными и муниципальными помещениями на правах аренды обеспечены только 517 коллегий адвокатов и 686 их филиалов, 26 адвокатских бюро, 83 юридические консультации, 633 адвокатских кабинета.

В отличие от юристов — индивидуальных предпринимателей и юристов коммерческих юридических фирм — адвокаты не имеют никаких льгот по аренде служебных помещений и арендной плате. За последние три года выселено собственниками из занимаемых помещений, в том числе из государственных и муниципальных помещений: 54 коллегии адвокатов, 63 филиала коллегий адвокатов, 2 адвокатских бюро, 40 адвокатских кабинетов.

По этой причине 8 коллегий адвокатов, 25 филиалов коллегий адвокатов и одно адвокатское бюро самоликвидировались, а адвокаты были вынуждены изменить организационно-правовую форму деятельности и учредить адвокатские кабинеты (с регистрацией по месту своего жительства) либо прекратить свой статус и адвокатскую деятельность. Это привело к реальному ограничению возможностей граждан на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, и доступа к правосудию.

### **Недоступность юридической помощи в отдаленных и малонаселенных местностях**

Не решена проблема реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, как платной, так и бесплатной, в части обеспечения ее доступности в малонаселенных и отдаленных местностях. При необходимости создания в указанных местностях более чем 1 600 юридических консультаций их создано только 87.

Основной причиной является невыполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации требований статьи 24 Закона об адвокатуре о создании юридических консультаций, что, как правило, обусловлено отсутствием финансовых средств у субъектов Российской Федерации на эти цели.

Другая причина заключается в том, что до настоящего времени Правительством Российской Федерации не определены ни перечни труднодоступных местностей, ни критерии, по которым они должны определяться, в связи с чем отсутствует правовая основа оказания бесплатной юридической помощи гражданам в этих местностях.

Тем не менее в ряде регионов законодательными и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации самостоятельно определяются труднодоступные и малонаселенные местности и обеспечивается оказание в них юридической помощи адвокатами не только путем создания юридических консультаций, но и путем командирования в эти районы адвокатов на определенный период. Такой вахтовый метод оказания юридической помощи гражданам практикуется в Хабаровском крае и Иркутской области.

### **Необходимость взаимодействия всех уровней государственной власти и институтов гражданского общества**

Проблема оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам — не только правовая, но и социальная проблема, к решению которой на законодательном уровне должны быть привлечены все уровни государственной власти, а в рамках социального партнерства — институты гражданского общества, неправительственные организации и бизнес, в первую очередь юридический.

Однако в действующем законодательстве не определены место органов местного самоуправления в решении этой задачи и их ответственность за обеспечение права малоимущих граждан, проживающих на территории муниципальных районов и муниципальных поселений, на получение бесплатной юридической помощи.

Никакой социальной ответственности в этой сфере не несет и юридический бизнес, численность которого многократно превосходит числен-

ность адвокатов и других субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, вместе взятых. И это при том, что государство законодательно предоставило ряд льгот малому и среднему юридическому бизнесу, то есть возможность использовать упрощенную систему налогообложения, на внеконкурсной основе арендовать федеральное и муниципальное имущество (нежилые помещения), приватизировать арендуемые помещения федерального и муниципального фонда. В отличие от адвокатов, нотариусов и патентных поверенных, государство разрешило юристам-предпринимателям оказывать юридические услуги без каких-либо квалификационных требований к их профессиональной деятельности, ничего не требуя взамен. В условиях рыночной экономики было бы логичным и справедливым на базе социального партнерства в приемлемой форме привлечь юридический бизнес к решению этой государственной задачи.

Представляется, что со временем названные проблемы будут решены. Обнадёживает тот факт, что пришло понимание необходимости системного подхода к регулированию этой сферы, а жизнь все расставит по своим местам. Будем надеяться, что принятие специального закона положительным образом отразится на жизни малоимущих граждан и расширит их доступ к правосудию.