

**УДК 332.1 : 347**

**Е.В. Нащёкина,**

*канд. юрид. наук, доцент,*

*заместитель начальника Главного управления Минюста России*

*по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области*

ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ  
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЙ АДВОКАТУРЫ В СИСТЕМЕ  
СУБСИДИРУЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

*According to the author, the country needs different subjects and different forms of free legal aid. At the same time, advocacy should take the leading role in the system of subsidized legal aid.*

**Keywords:** *Institute of advocacy, free legal aid, subsidized legal aid, access to justice, assistance in civil cases.*

Резолюцией (78) 8 «О юридической помощи и консультациях», принятой Кабинетом Министров Совета Европы 2 марта 1978 г. [1, с. 672 – 674], а также принятой указанным органом 8 января 1993 г. Рекомендацией (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоёв населения» [1, с. 695 – 697] закреплена ответственность государства за финансирование программ юридической помощи. Принятые VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) Основные принципы о роли юристов [2] рекомендуют особое внимание уделять оказанию помощи бедным и другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении, с тем, чтобы они могли отстаивать свои права и, когда это необходимо, обращаться за помощью к юристам. В качестве необходимых мер по устранению эконо-

мических препятствий для доступа к правосудию малоимущих (лиц, находящихся в экономически неблагоприятном положении), вышеупомянутая Резолюция рекомендовала правительствам государств-членов осуществлять оказание юридической помощи малоимущим только лицами, имеющими право практиковать в качестве адвоката в соответствии с нормами национального законодательства. Комитет Министров принял такое решение исходя из того, что государство несёт ответственность за надлежащее отправление правосудия в отношении малоимущих, что невозможно без обеспечения последних независимой бесплатной квалифицированной юридической помощью. В Российской Федерации указанные нормы международного права нашли отражение в виде гарантии права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, а также

на оказание юридической помощи бесплатно в случаях, предусмотренных законом, закреплённой ч. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации. На федеральном уровне данная конституционная норма получила воплощение в Уголовном процессуальном кодексе Российской Федерации, и Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ).

В реализации вышеуказанной конституционной гарантии большое значение принадлежит профессиональному сообществу адвокатов, которое как институт гражданского общества, не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Прежде чем рассмотреть виды участия адвокатуры в системе субсидированной юридической помощи, необходимо обратиться к понятиям «бесплатная юридическая помощь» и «субсидируемая юридическая помощь». Законодатель не раскрывает эти понятия. Вместе с тем они не являются тождественными и равнозначными. В основе бесплатной юридической помощи стоит её получатель (гражданин), для которого она бесплатна по своей сути. Для участников оказания бесплатной юридической помощи она, как правило, не компенсируема и практически основана на благотворительности. Круг участников оказания бесплатной юридической помощи достаточно широк (общественные организации, юридические клиники и др.). Иными словами, это помощь в режиме «про-боно». Субсидируемая юридическая

помощь – вид профессиональной юридической помощи, оказываемой лицу в определённых законодательством случаях, полностью или частично за счет государства. Круг участников субсидируемой юридической помощи ограничен законодательством. В России участниками субсидируемой юридической помощи в уголовном процессе могут быть только адвокаты. Другой вид субсидируемой юридической помощи – это помощь по гражданским делам. Более подробно рассмотрим практику участия адвокатуры Дальневосточного региона в деятельности по оказанию субсидируемой юридической помощи. С начала 2000-х гг. единственным участником субсидируемой юридической помощи в Российской Федерации была адвокатура. Статья 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре) предусматривала небольшой перечень категорий граждан, которым оказывалась бесплатная юридическая помощь, и достаточно узкий круг правовых вопросов. В субъектах Российской Федерации принимались правовые акты, направленные на регулирование общественных отношений в этой сфере. В целях реализации положений закона во всех субъектах Дальневосточного федерального округа были приняты нормативные правовые акты (всего 21), из них 14 утверждали порядок по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам, а также порядок компенсации расходов адвокату, оказывающему бесплатную

юридическую помощь. В соответствии с пп. 4 п. 3 ст. 31 Закона об адвокатуре, на основании решений советов адвокатских палат Хабаровского и Приморского краёв в данных регионах бесплатную юридическую помощь оказывали отдельные адвокатские образования. В остальных субъектах округа бесплатная юридическая помощь в равном объёме оказывалась адвокатами всех адвокатских образований, действующих на территории соответствующего субъекта.

Следует отметить, что на субсидирование юридической помощи, оказываемой адвокатами, из бюджетов субъектов Российской Федерации выделялись немалые денежные средства, которые практически оставались неиспользованными (в 2009 – 2010 гг. освоено только 6 %, в 2011 г. чуть больше 8 %). По сообщениям адвокатских палат, причиной такого положения было то, что адвокаты Дальневосточного федерального округа оказывают безвозмездную помощь гражданам, но не фиксируют её и не заявляют для компенсации соответствующих расходов из бюджетов, ссылаясь на излишнюю формализацию этой деятельности как для самих адвокатов, так и для граждан. При этом данные, которые предоставляли палаты для отчётности, впечатляют. Например, за 2009 г. это 5 796 человек.

Проблема «неосвоенности» финансовых средств привела к ежегодному сокращению выделяемых средств в бюджетах регионов ДФО на компенсацию расходов адвокатам за оказание бесплатной юридической помощи. Таким образом, вся

эта работа адвокатов в ряде субъектов практически сошла на нет.

В 2005 г. Правительством Российской Федерации принято постановление от 22 августа 2005 г. № 534 о проведении в 10 субъектах Российской Федерации эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам. На Дальнем Востоке в этот эксперимент была включена только Магаданская область. На территории области с 1 января 2006 г. создано государственное юридическое бюро, специализирующееся на вопросах предоставления квалифицированной юридической помощи малоимущим гражданам. Финансировалось государственное юридическое бюро из федерального бюджета.

Таким образом, в Российской Федерации появился новый участник субсидируемой юридической помощи – государственные юридические бюро.

15 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон № 324-ФЗ, который установил правовые основы системы получения бесплатной юридической помощи и существенно расширил категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и случаев оказания такой помощи по сравнению с положениями ст. 26 Закона об адвокатуре. Федеральный закон № 324-ФЗ предусматривает возможность получения гражданами бесплатной юридической помощи в рамках государственной и негосударственной систем. Реализация в субъектах Российской Федерации госу-

дарственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, а также принятие законов и иных правовых актов в данной сфере отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Во всех нормативных правовых актах Дальневосточного федерального округа в качестве участника субсидированной юридической помощи названы адвокаты. Однако объём их участия определен по-разному. Так, в четырёх из девяти субъектов основным участником государственной системы определены адвокаты. В соответствии с законом Магаданской области, Еврейской автономной области, Хабаровского и Камчатского краёв при выборе основных участников системы бесплатной юридической помощи предпочтение отдано государственным юридическим бюро.

Теперь обратимся к статистике. По состоянию на 1 октября 2014 г. квалифицированную юридическую помощь на профессиональной основе населению Дальнего Востока оказывают более 3000 адвокатов. В списки, сформированные адвокатскими палатами Дальнего Востока по оказанию бесплатной юридической помощи, включены 1 109 адвокатов (в 2013 г. – 1 134 адвокатов). Не сформирован до настоящего времени список адвокатов лишь в Еврейской автономной области. Механизм участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи и порядок оплаты их труда регламентирован законодательством каждого дальневосточного региона.

В целом данный механизм одинаков, но имеются и некоторые отличия, которые касаются в основном сроков получения субсидий, пакета документов, представляемого в обоснование их получения, размеров оплаты труда адвокатов (наиболее низкие – в Приморском крае и Еврейской автономной области).

В 2013 г. адвокатами Дальневосточного федерального округа бесплатная юридическая помощь оказана 4 443 гражданам, основная доля приходится на адвокатов Приморского края (4 143). В 1-м полугодии 2014 г. адвокатами оказана помощь 1 017 гражданам, основная доля приходится на адвокатов Приморского края (853). Государственными юридическими бюро Камчатского края, Хабаровского края, Магаданской области и Еврейской автономной области в 2013 г. в совокупности оказана помощь 3 877 гражданам (наибольшее количество в Магаданской области – 2 050); в 1-м полугодии 2014 г. – 3 685 гражданам (наибольшее количество тоже в Магаданской области – 1 324). Объём бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации в ДФО на финансирование государственных юридических бюро, в 2013 г. составил более 74 млн руб. (наибольшее количество бюджетных средств выделено в Хабаровском крае – 51 584,5 тыс. руб.), освоено 63 млн руб., в 2014 г. выделено более 92 млн руб. (наибольшее количество бюджетных средств тоже выделено в Хабаровском крае – 49 млн руб.), освоено более 25 млн руб. за первое полугодие. На

субсидирование бесплатной юридической помощи, оказываемой гражданам адвокатами, из бюджетов субъектов регионов в 2013 г. выделено в совокупности более 10 млн руб., освоено 2,5 млн руб., или 25 % (большая часть освоенных бюджетных средств приходится на Приморский край – 2,3 млн руб.); в 2014 г. выделено 9,8 млн руб., освоено в 1-м полугодии 2014 г. 643 тыс. руб., что составляет 6,5 % от общей суммы (большая часть освоенных бюджетных средств тоже приходится на Приморский край – 543 тыс. руб.).

Приведённые цифры по финансированию адвокатской деятельности свидетельствуют о наличии той же проблемы, которая существовала и до принятия Федерального закона № 324-ФЗ, а именно незаинтересованности адвокатского сообщества в работе по оказанию данного вида юридической помощи. Причины такие же: низкий уровень оплаты, необходимость оформления отчётов о работе.

Следует затронуть вопросы физической доступности бесплатной юридической помощи населению. Адвокатское сообщество, вовлечённое в программы субсидируемой юридической помощи, работает через собственную сеть адвокатских образований, которых практически нет в отдалённых и труднодоступных районах. Например, в Хабаровском крае населённые пункты пяти муниципальных районов признаны труднодоступными и малонаселёнными и только в двух районных центрах работают адвокаты. Денежных средств на создание в таких районах приёмных для граждан у адвокатских

палат не имеется. Государственные юридические бюро, как правило, создают несколько подразделений в разных населённых пунктах, однако не обеспечивают охват проблемных территорий. Следовательно, проблема доступности такой помощи в текущий момент не решена.

Между тем правовой механизм решения проблемы давно существует. Речь идёт о создании в порядке ст. 24 Закона об адвокатуре юридических консультаций, которые незаслуженно остались без внимания в Федеральном законе № 324-ФЗ. Положения ст. 24 Закона об адвокатуре устанавливают, что в случае, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью, адвокатская палата по представлению органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации учреждает юридическую консультацию. Финансовые средства на материально-техническое обеспечение юридических консультаций должны быть предусмотрены региональными бюджетами. На территории Дальневосточного федерального округа действует 163 судебных районов, из них в 91 исходя из положений ст. 24 Закона об адвокатуре требуется создание юридических консультаций. Большая часть из 91 судебных районов приходится на территории, признанные труднодоступными и малонаселёнными. Тем не менее в Дальневосточном федеральном округе действует только

19 юридических консультаций (в Республике Саха (Якутия) и Чукотском автономном округе по 9, в Еврейской автономной области – 1).

Оценивая преимущества и недостатки системы оказания юридической помощи посредством государственных юридических бюро и адвокатуры, нельзя не признавать, что выбор только одной из этих форм вряд ли возможен. Статистика участия в работе по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам свидетельствует не в пользу адвокатуры. Оказание бесплатной юридической помощи является единственной задачей государственных юридических бюро, что нельзя сказать об адвокатах. Однако с точки зрения финансовых затрат организация государственных юридических бюро не так выгодна. Для их работы необходимо создавать и содержать структурные подразделения. Привлечение же адвокатов к оказанию субсидируемой юридической помощи позволяет использовать приёмные, уже созданные адвокатскими образованиями. Кроме того, адвокату выплачивается вознаграждение только за фактически оказанные услуги, в то время как юристы, работающие в бюро, получают заработную плату, размер которой не ставится в прямую зависимость от предоставленной ими помощи гражданам.

Безусловно, стране нужны разные субъекты и разные формы бесплатной юридической помощи. В то же время главенствующую роль в системе субсидируемой юридической помощи должна занимать именно адвокатура. На это ука-

зывают и принципы, на которых построена деятельность адвокатуры. Это и корпоративность института адвокатуры, и независимость (особенно необходима в отстаивании прав и интересов граждан, нарушенных органами государственной власти и местного самоуправления), квалифицированность состава адвокатского сообщества, наличие механизма ответственности. Наконец, исключительность статуса адвоката как особого субъекта оказания субсидируемой юридической помощи создаёт фундаментальную основу для реализации гарантий на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной.

#### **Список использованных источников**

1. Совет Европы и Россия : сб. документов. М. : Юрид. лит., 2004.
2. Доклад восьмого конгресса Организации Объединённых Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года. С. 131–136.