

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД от 30 июля 2002 года

О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Статьей 48 Конституции Российской Федерации провозглашается:

"1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения".

Целям реализации этих конституционных норм служат принятый 31.05.2002 Федеральный **закон** "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (далее - Закон об адвокатуре) и Уголовно-процессуальный **кодекс** Российской Федерации, вступившие в силу с 01.07.2002.

Закон и **Кодекс** устанавливают обязанности института адвокатуры по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации, но не предусматривают, на мой взгляд, непосредственно механизма реализации данной обязанности, ответственности за отказ от предоставления помощи и т.д.

Названная публичная обязанность, возлагающая на адвокатуру обязанность предоставления бесплатной юридической помощи, разумеется, не является привлекательной для адвокатов. Это касается как предоставления бесплатной помощи по уголовным делам, так и представления интересов по гражданским делам.

Ввиду отсутствия законодательно определенного механизма оплаты труда адвокатов, оплата труда адвокатов по делам за счет государства производится до сих пор в соответствии с письмом Судебного Департамента при Верховном Суде РФ от 11.03.2001 N СД-АГ/368 и составляет, как правило, 1/4 **МРОТ** в день.

Как следует из письма председателя Пермской областной коллегии адвокатов Р.И.Наугольных:

"механизм оплаты не дает возможности регулярного получения такой оплаты.

Реальное поступление денег из государственных органов (милиции, прокуратуры, Судебного Департамента и т.д.) происходило до последнего времени с многомесячными задержками.

По данным Пермской областной коллегии адвокатов на 01.07.2002 общий долг федерального бюджета перед адвокатами коллегии составляет 2502915 рублей, в т.ч.

Судебный Департамент - 733938 руб.;

УВД - 1362463 руб.;

прокуратура - 330336 руб., в т.ч. долги прошлых лет;

Областной суд - 34166 руб.;

Военный суд и прокуратура - 15642 руб., в т.ч. долги прошлых лет;

ЛУВД - 26370 руб., в т.ч. долги прошлых лет".

Следует заметить, что нельзя рассматривать проблему задержки оплаты труда адвокатов за оказанную юридическую помощь и величину оплаты как проблему только адвокатуры.

Ввиду зачастую отсутствия возможности и желания адвокатов при таких условиях осуществлять свою профессиональную деятельность, данная проблема касается, прежде всего, граждан, нуждающихся в квалифицированной юридической помощи, а также деятельности правоохранительных органов и судов, которые обязаны обеспечить обвиняемых и подсудимых защитниками по уголовным делам.

Следствием затруднений в предоставлении бесплатной юридической помощи является волокита при рассмотрении уголовных дел в судах первой инстанции, несвоевременное предоставление адвоката при производстве предварительного следствия и т.д.

Бесплатное для доверителей участие адвокатов по гражданским делам исчезло из практики деятельности адвокатуры практически полностью.

Согласно [Закону](#) "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ": "В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также при

необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи" (ч. 3 ст. 3).

Труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета. Расходы на эти цели учитываются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год в соответствующей статье расходов.

Размер дополнительного вознаграждения, выплачиваемого за счет средств адвокатской палаты адвокату, участвующему в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда и порядок компенсации адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно, устанавливаются ежегодно собранием (конференцией) адвокатов.

Органом, призванным в силу Закона определить Порядок оказания гражданам РФ юридической помощи бесплатно, будут являться зарегистрированные адвокатские палаты.

Данный вывод подтверждает ст. 44 Закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ":

"1. Все адвокатские палаты в 20-дневный срок со дня их регистрации обязаны принять решения, связанные с порядком оказания гражданам Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также с порядком участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда.

2. До принятия указанных решений адвокатскими палатами ответственность за оказание гражданам Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также за участие адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда несут коллегии адвокатов, образованные до вступления в силу настоящего Федерального закона".

Пробелы федерального законодательства могут быть в значительной мере устранены областным законодательством, что предусмотрено в самом [Законе об адвокатуре](#).

К регулированию законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации прямо отнесены вопросы:

- реализации права на получение бесплатной юридической помощи вне уголовных дел, в части определения перечня документов, необходимых для

получения юридической помощи бесплатно, а также порядка предоставления указанных документов (ст. 26),

- представления по созданию и обеспечению юридических консультаций (ст. 24),

- формирования квалификационной комиссии при адвокатской палате субъекта Федерации в части порядка избрания представителей от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 3 ч. 2 ст. 33).

От того, как быстро и качественно будет осуществлена указанная нормотворческая работа в субъекте Российской Федерации, в частности в Пермской области, зависит реализация в полном объеме прав граждан на получение юридической помощи, правоохранительная и судебная деятельность, невозможная без участия адвокатов.

При разработке областного законопроекта надлежит учитывать следующее.

Статья 26 Закона об адвокатуре ("Оказание юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно") содержит исчерпывающий перечень категорий граждан, которым юридическая помощь оказывается бесплатно:

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;

5) несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, - во всех случаях.

Причем эти лица должны иметь среднедушевой доход ниже величины **прожиточного минимума**, установленного законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для сравнения есть необходимость привести перечень лиц, которым юридическая помощь оказывалась бесплатно согласно Положению об

адвокатуре 1980 г.:

истцам в судах первой инстанции при ведении дел о взыскании алиментов и трудовых дел; по искам колхозников к колхозам об оплате труда; о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой; о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, наступившей в связи с работой, а также гражданам при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

гражданам по жалобам на неправильности в списках избирателей;

депутатам Советов народных депутатов при даче консультаций по вопросам законодательного порядка, при даче консультаций по законодательству в связи с их общественной деятельностью.

Кроме этого, бесплатная юридическая помощь должна предоставляться по уголовным делам по назначению органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в тех случаях, когда преследуемое лицо заявляет о необходимости защитника, но указывает на отсутствие возможности заключить с ним соглашение ввиду своего плохого материального положения.

Нельзя не заметить, что перечень лиц, которым юридическая помощь оказывалась бесплатно, был шире.

Согласно [п. 2](#) статьи 26 Закона об адвокатуре:

"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".

Формально, без установления такого перечня и порядка предоставления указанных документов бесплатная юридическая помощь может не оказываться, поэтому реализация указанной нормы непосредственно зависит от государственных органов Пермской области.

С целью оценки ситуации, после вступления в силу [Закона](#) об адвокатуре, Уполномоченным был направлен председателю Пермской областной коллегии адвокатов запрос о представлении в адрес Уполномоченного предложений о предполагаемых мерах государственного реагирования с целью предотвращения нарушения прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи, и бесплатной помощи в частности.

Учитывая многолетний опыт деятельности Пермской областной коллегии адвокатов, а также то, что новый Закон вновь основную нагрузку по предоставлению бесплатной помощи населению возлагает на так называемые "традиционные" коллегии адвокатов, я считаю мнение председателя Президиума Пермской областной коллегии адвокатов заслуживающим

особого внимания.

Согласно ответу на запрос: "перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, может быть расширен с учетом старого закона с финансированием адвокатской палаты из средств областного бюджета.

Кроме того, что в законе необходимо четко определить перечень документов, необходимых для получения юридической помощи бесплатно.

Пермская областная коллегия адвокатов имеет многолетний опыт организации работы по предоставлению бесплатной помощи населению Пермской области.

Новый Федеральный закон предусмотрел право самого адвокатского сообщества принять такой порядок. И никто иной со стороны, кроме самих адвокатов, не сможет сделать это наиболее рационально, справедливо распределив между всеми адвокатами региона".

С данным выводом трудно не согласиться. Однако нельзя, на мой взгляд: органы государственной власти как представительные, так и исполнительные должны контролировать данный процесс.

При надлежащем материальном обеспечении со стороны бюджета субъекта Российской Федерации возможно расширение видов юридической помощи и категорий граждан, которым юридическая помощь должна оказываться бесплатно.

Следует учесть, что на сегодняшний день бесплатное юридическое консультирование граждан осуществляется как государственными и муниципальными органами, так и общественными организациями.

При этом граждане зачастую обращаются в вышеуказанные организации по вопросам, прямо не относящимся к их компетенции. Обращение по вопросам, не входящим в компетенцию органа, в который поступила жалоба (заявление), ничего, кроме "волокиты" и потери времени, не приносит.

Вызваны такие обращения, в основном, невозможностью получения квалифицированной юридической консультации относительно того, в какой орган им следует обратиться по существу своей проблемы, и в каком порядке они (проблемы) должны быть разрешены.

Вакуум правовой помощи время от времени заполняют различные общественные организации, "приемные" политических движений и партий, преследующие, прежде всего, цели политической рекламы, привлечения потенциальных избирателей. В основном все эти временные приемные далеки от квалифицированной рутинной работы по решению правовых проблем граждан.

Такая "юридическая помощь" часто вовлекает людей в скандалы, но не решает их насущных житейских проблем.

Следует учитывать, что по новому УПК РФ кардинально увеличился объем следственных действий с участием защитника. Адвокат должен быть предоставлен преследуемому лицу не только с момента предъявления обвинения, как по УПК, действовавшему до 01.07.2002, а фактически с начала расследования. В новом УПК свыше десяти оснований допуска адвоката к участию в уголовном деле, в том числе обязательного участия, не носящих к тому же исчерпывающего характера (ст. 49-51 УПК РФ). С момента вступления в дело адвокат должен участвовать во всех следственных действиях. Так, показания подозреваемых на допросе в отсутствие адвоката, не подтвержденные в суде, не имеют юридической силы (п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ).

Важное значение для создания реальных возможностей оказания такой помощи и осуществления уголовного судопроизводства имеет фактическое наличие адвокатов.

Практика обращений граждан в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области, иные государственные и общественные организации убедительно доказывает, что в большинстве сельских отдаленных районов Пермской области квалифицированная юридическая помощь для населения недоступна.

Согласно ч. 1 и 3 ст. 24 Закона об адвокатуре:

"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 государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации учреждает юридическую консультацию...

Вопросы, связанные с порядком и условиями материально-технического обеспечения юридической консультации, выделением служебных и жилых помещений для адвокатов, направленных для работы в юридической консультации, а также с оказанием финансовой помощи адвокатской палате для содержания юридических консультаций, регулируются законами и иными правовыми актами субъекта Российской Федерации". Как следует из письма председателя Пермской областной коллегии адвокатов:

"необходимость создания... юридических консультаций подтверждается следующими данными: на 203 федеральных судей Пермской области приходится 250 адвокатов.

Приведенные данные позволяют рассчитать потребность увеличения адвокатского корпуса области.

Для обеспечения доступности юридической помощи населению, в том числе бесплатной для малоимущих граждан, увеличение штата адвокатов по районам области необходимо на 156 человек. Для Коми-Пермяцкого автономного округа такая потребность составляет 56 человек.

Предположительная сумма материально-технического обеспечения адвокатов выражается в 29 тыс. 214 руб. на 1-го адвоката в год (аналогично сумме материально-технического обеспечения бюджетом области государственного нотариуса).

Данное обстоятельство необходимо учесть при составлении областного бюджета на 2003 год".

Кроме того, по мнению председателя Пермской областной коллегии адвокатов, "для организации деятельности адвокатуры в законе области следует предусмотреть обязанность местных властей обеспечения адвокатских объединений помещениями для организации приема граждан и оказания юридической помощи по льготным тарифам арендной платы и оплаты коммунальных услуг. Причем, для организации деятельности вновь создаваемой палаты необходимо выделение помещения в октябре текущего года размером 200 кв. м в г. Перми.

Представляется также целесообразным создание межтерриториальной юридической консультации с дислокацией в г. Перми для обеспечения проведения групповых процессов в сельской местности с выездом в командировки.

Такая специализированная группа адвокатов имела в Пермской областной коллегии, но была разорена администрацией г. Перми тройным поднятием платы за аренду помещения и вынужденно коллегией расформирована.

Для обеспечения работы такой консультации необходимо выделение в использование помещения без взимания арендной платы и выделение палате из бюджета области средств на командировочные расходы. Средства на командировочные расходы в бюджет области необходимо включить в любом случае, т.к. без выезда в командировки оказания бесплатной помощи гражданам в любом случае не получится, а федеральный бюджет такие командировки не оплачивает".

Вышеприведенные данные свидетельствуют о необходимости срочной разработки и принятия Закона Пермской области".

Подводя итог, хочется заметить, что закон должен регулировать порядок получения гражданами квалифицированной юридической помощи, а не только бесплатной.

При разработке Концепции Закона необходимо учесть опыт Пермской

областной коллегии адвокатов по организации и осуществлению адвокатской деятельности в области, для чего включить в рабочую группу по подготовке проекта закона представителей Пермской областной коллегии адвокатов, в том числе и практикующих адвокатов, а также заведующих сельскими юридическими консультациями.

(Доклад составлен при непосредственном участии членов Общественного Совета при Уполномоченном по правам человека в Пермской области Наугольных Р.И. и С.Б.Полякова).

На основании изложенного предлагаю:

1. Заслушать Специальный Доклад на очередном заседании Законодательного Собрания Пермской области.

2. Рассмотреть возможность разработать и принять Концепцию и проект Закона Пермской области "О порядке предоставления бесплатной юридической помощи в Пермской области".

После рассмотрения доклада 07.08.02 на заседании комитета по социальной политике и правам человека Законодательного Собрания Пермской области, комитет принял решение поручить управлению аналитической и законотворческой деятельности Законодательного Собрания в срок до февраля 2003 г. разработать проект Концепции закона Пермской области "О порядке предоставления бесплатной юридической помощи населению Пермской области".

В настоящее время проект указанного закона проходит согласование.
