

Шаров Г.К.
Вице-президент
Федеральной палаты адвокатов
Российской Федерации,
адвокат Адвокатской палаты
города Москвы

«Вопросы оказания квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации»

Приветствую участников конференции от имени и по поручению президента Федеральной палаты адвокатов Евгения Васильевича Семеняко. Благодарю за возможность участвовать в вашей конференции и даже выступить в этом дворце Мажилиса, это уже большая честь.

Действительно, в России уже принят в ноябре прошлого года и с 15 января этого года действует Федеральный закон "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации". Так он у нас называется. Он в отличие от вашего законопроекта содержит 31 статью, почти в два раза больше. Но при этом закон такой витиеватый. Он отсылает все финансовые вопросы и вопросы создания реальных систем (государственной и негосударственной) оказания бесплатной юридической помощи на уровень субъектов Российской Федерации. Он такой рамочный. Говорить, что давайте мы как можно большему числу лиц будем оказывать помощь и будем расширять ее постоянно, и вовлекать самые разные категории субъектов оказания этой помощи, все это за счет субъектов Российской Федерации. Это субъектов Российской Федерации в большинстве случаев не обрадовало.

Во-первых, о том, насколько может быть воспринят этот российский закон в вашей республике.

Наверное, надо начать с того, что в итоговых документах, которых уже на сегодня, по-моему, есть три. Итоговые документы сотрудничества, это итог сотрудничества министерств юстиции государств-членов ЕврАзЭС в сфере адвокатуры и адвокатской деятельности дает такие результаты. В частности, в них отмечается социальная значимость адвокатской деятельности, и намерения наших государств, входящих в ЕврАзЭС, осуществлять сотрудничество по гармонизации законодательства в сфере адвокатуры и адвокатской деятельности. Поэтому мы должны особенно внимательно учитывать опыт друг друга, пытаться его перенять и повлиять на то, чтобы эта гармонизация реально осуществлялась.

Что общее в вашем законопроекте и в нашем законе. Во-первых, это то общее поветрие, которое, мне даже трудно сказать, откуда оно взялось, наверное, как и все расширяющее (права, свободы), откуда-нибудь от наших помощников в создании правового государства Совета Европы и разных других наших консультантов и советников. Это общее поветрие и расширение субъектов оказания юридической помощи имеют как положительные стороны. Конечно, хорошо, когда каждый второй оказывает каждому первому юридическую помощь. Но, с другой стороны, возникает масса вопросов на протяжении всей истории нашей совместной в рамках СССР, всю юридическую помощь в стране оказывали только адвокаты. Здесь первые попытки принять в России подобный закон были встречены далеко неодобрительно подавляющим большинством представителей адвокатского сообщества. Не по тому, что, как некоторые наблюдатели считали, это вы отстаиваете свой рынок и не хотите на нем конкуренции. Это не рынок, это бесплатная нагрузка к работе, которой мы занимаемся. Но испокон веков она была наша, и видеть каких-то дилетантов на этом поле не хотелось бы. Поэтому много было перипетий в спорах по российскому законопроекту. В итоге все-таки он остался практически в том виде, в котором был предложен законодателю, и расширил субъектов

от адвокатов до неограниченного числа лиц, любых желающих, лишь бы у них было юридическое образование, открывать соответствующие центры по оказанию юридической помощи, регистрировать их и оказывать такого рода помощь.

Опыт оказания бесплатной юридической помощи с ее субсидированием, оплатой из местных бюджетов уже имел место в ряде регионов России еще до закона. Надо сказать, далеко не везде успешно действовал. На сегодня, насколько известно Федеральной палате, около 20 субъектов еще не включили в свои финансовые проекты, в свои бюджеты расходы на оказание подобного рода помощи. Наверное, рано или поздно это будет сделано. Но для того чтобы адвокат смог получить какое-то вознаграждение за такого рода работу, он должен представить соответствующую отчетную документацию, а гражданин, который обратился к адвокату, должен ее собрать и представить адвокату, доказывающую, что имеет право на такую помощь.

Оказалось, что это непростое дело, и во многих регионах, например, в Москве не действовала эта система, и не действует до сих пор по одной причине. Такая странная причина. В законе сказано, что надо оказывать юридическую помощь гражданам, имеющим доход на душу населения ниже прожиточного уровня. Но в Москве, всем жителям Москвы, каждому в отдельности доплачивается из бюджета Москвы энная сумма, которая превышает итоговый доход любого жителя Москвы. Поэтому закон существует, каждый житель Москвы имеет право в случае, если у него прожиточный уровень ниже прожиточного минимума, получить бесплатную юридическую помощь. Но он не может ее получить, потому что его прожиточный уровень чуть выше прожиточного минимума. Одна причина.

Другая причина. Массовые документы, необходимые для получения помощи, их в ряде регионов, я приведу таких два, это Краснодарский край, самые характерные, мелкие не буду называть, которые провели большую конференцию у себя. В Краснодарском крае уже под 3 тысячи адвокатов, и сказали, не хотим связываться с государственной системой, не хотим обременять жителей своего края необходимостью собирать все эти бесконечные бумажки, и будем оказывать всем нуждающимся гражданам по определенному перечню вопросов бесплатную юридическую помощь, не проверяя их финансовое положение. Такое неожиданное решение было принято адвокатурой, которая по существу отказалась от дотаций, от оплаты своей бесплатной работы.

В то же время необходимо отметить, что в некоторых регионах такая работа с оплатой очень хорошо налажена. В Санкт-Петербурге, в Самаре и еще в ряде, просто Санкт-Петербург и Самара - это флагманы, выделяются серьезные бюджетные средства на подобного рода работу, а Санкт-Петербург у нас во всем впереди и в этом тоже. Там они отказались даже от бумажных документов, подтверждающих, что прожиточный уровень гражданина ниже прожиточного минимума, дающего право на бесплатную помощь. Это все введено в единую электронную систему, и адвокат единственное, что должен сделать, нажать на кнопку компьютера и проверить, входит этот гражданин в тот перечень, кому необходимо оказывать юридическую помощь бесплатно, или не входит. Так что положительные примеры тоже есть.

По нашему закону система бесплатной помощи состоит из двух больших направлений: это государственная система и негосударственная система. Государственная система включает в себя оказание помощи государственными служащими в рамках тех функций, тех полномочий, которые им предоставлены. Это адвокатура, нотариат, и остальное нехарактерно. Негосударственная помощь, это все желающие, имеющие юридическое образование, включая даже не имеющих юридическое образование, но обучающихся в юридических вузах студентов в правовых клиниках, оказывать подобного рода помощь. Но она минимального уровня, у вас она называется, хороший термин, он мне нравится, информационная, по-моему, так она. У нас этот термин, по-моему, к сожалению, не используется, хотя по сути это та сфера, в которой они могут действовать, но в нашем законе все-таки даже эта деятельность студентов в их обучении над живыми

людьми ограничивается и контролируется преподавателями и под их ответственность осуществляется.

Почему адвокатура в итоге согласилась и в подавляющем большинстве одобрила тот федеральный закон, который действует с этого года? Потому что для адвокатуры было написано, участие в оказании бесплатной юридической помощи адвокаты осуществляют добровольно. Хотят, оказывают, не хотят, не оказывают. Поэтому это, пожалуй, примирило тех ярых борцов, которые считали, что никто иной, только адвокаты и вообще в состоянии, они самые умные, самые грамотные и самые добросовестные, и правильные. Но когда вопросов, правовых проблем у граждан становится все больше и больше с развитием рынка, с нашим поступательным движением к светлому капитализму, уже адвокаты на самом деле оказываются подчас в затруднительном положении в обеспечении реального, полного закрытия всех потребностей нуждающихся в такого рода помощи. Поэтому, когда говорят, не хочешь, не занимайся этим, создаются какие-то центры реально желающих этим заниматься, наверное, здесь компромисс найден, который позволяет эти разные точки зрения примерить.

У нас состоялась интересная конференция в Федеральной палате адвокатов летом этого года. Одними из основных организаторов были институт общественных интересов. Я слышал, что он в Казахстане тоже действует, тоже участвует как-то в вашем законопроекте. У нас он активно участвовал на стадии обсуждения законопроекта, сейчас подводит итоги. Они пригласили много представителей из регионов, и все это на нашей площадке Федеральной палаты обсуждалось. Там мы с интересом слышали самые неожиданные вещи, критики было очень много. Не так просто он (наш российский закон) будет у нас адаптироваться, реально воплощаться в жизнь во всех его задумках. Там, в частности, приводились примеры, когда возмущенные участники этой конференции говорили, что целый ряд некоммерческих организаций... У вас они, по-моему, называются "негосударственные" или "неправительственные", не хочу путать терминологию, примерно то же самое, одинаково. У нас это негосударственные, некоммерческие, объявляют о том, что они бесплатно оказывают помощь, что этот центр негосударственная система бесплатной юридической помощи. Когда провели проверку таких центров, приходили представители этого института права общественных интересов и спрашивали, а можно ли у вас бесплатно получить юридическую консультацию по такому-то вопросу, вот я неимущий. Ему говорят, да, конечно, пожалуйста, какой вопрос, а, да, все окажем, только вы прежде за угол зайдите и там, пожалуйста, внесите небольшой благотворительный взнос. Тогда все, вы получите бесплатную юридическую помощь. На вопрос, ну как же, она бесплатная. Ну вы же тоже добровольно благотворительный взнос вносите.

Видимо, это еще не так просто будет изжить при сегодняшнем уровне субъектов, количестве самых разных субъектов, которые участвуют в оказании юридической помощи в нашей стране, по-моему, у вас тоже, вне адвокатуры. Единственный закон в Белоруссии, действующий с этого года одновременно с нашим законом, о бесплатной юридической помощи, он, наконец, ввел в странах ЕврАзЭС, первое, использовать впервые в принятом законе, и уже скоро год, как этот закон успешно существует. Мне довелось у них быть в сентябре, смотреть, как это действует закон, который предусмотрел, скажем так, в кавычках монополию, в хорошем смысле этого слова, адвокатуры на оказание всех видов юридической помощи прежде всего судебное и иное представительство.

Россия ведь сейчас тоже стоит на пороге принятия, сначала концепции, хочется верить. Нам грозились, что первый текст будет еще в мае этого года, но год заканчивается, проекта концепции нет, но хочется верить, что в будущем году наверняка концепция реформирования рынка юридических услуг, где по заверениям нашего уважаемого министра юстиции, который озаботился этой проблемой всерьез и в отличии от своих предшественников, которые не видели даже этой проблемы, как таковой и удивлялись, что это адвокатура возмущается, видимо, хочет руками Министерства юстиции изжить

своих конкурентов. Сегодняшний министр юстиции эту проблему реально увидел, много раз давал интервью о том, что в ближайшее время начнется реформирование рынка юридических услуг, где тоже, как минимум, судебное представительство будут осуществлять только адвокаты, при том, что за адвокатами, конечно, надо будет внимательней приглядывать, дисциплину наладить и так далее, но все это вторично. Главное, что у Министерства юстиции есть реальное намерение ввести эту монополию хотя бы на судебное представительство.

У каждого участника есть тезисы выступления, поэтому там в основном по вашему законопроекту то, что я мог написать, изложить, я изложил, при этом оговариваюсь, что буквально две недели назад федеральная палата адвокатов России представило в свое Министерство юстиции подробный отчет о том, как мы живем при новом законе о бесплатной юридической помощи в России, как живет адвокатура России при новом законе, там федеральная палата адвокатов признала, что живем мы при этом законе гораздо лучше, чем жили без него. В целом наш закон неплохой, поэтому мои личные критические замечания, наверное, вас мало интересуют. А те расхождения, которые существуют в нашем законе и в вашем законопроекте для целей их гармонизации, о которых говорят наши министры на заседаниях советов министров юстиции и ЕврАзЭС, они как раз предложены в тех замечаниях и рекомендациях, которые в письменном виде у вас есть. Спасибо вам за внимание. Давайте дальше идти по пути гармонизации.