

ПОЗИЦИЯ
Совета Адвокатской палаты города Москвы
по законопроекту «О внесении изменений в Федеральный закон
“О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации”»

Министерство юстиции Российской Федерации представило для общественного обсуждения проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации” (в части совершенствования правового регулирования в сфере оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения)» (ID проекта 01/05/10-22/00132324).

Разработанный Минюстом России законопроект не может быть поддержан по следующим основаниям:

1. принудительное создание федеральным законом государственных юридических бюро в каждом субъекте Российской Федерации является неконституционным;

2. деятельность по бесплатной юридической помощи в исполнении адвокатов для государственного бюджета обходится значительно (в разы) дешевле, чем затраты на создание и содержание системы госюрбюро;

3. в обоснование законопроекта приведена явно завышенная и не соответствующая действительности оценка деятельности государственных юридических бюро в сравнении с объемом бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами; отсутствует (не сделан) анализ эффективности работы государственных юридических бюро по оказанию бесплатной юридической помощи населению;

4. законопроект не удовлетворяет требованиям эффективного расходования бюджетных средств;

5. законопроект противоречит фундаментальным положениям Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» - принципам независимости, корпоративности и самоуправления адвокатуры, а также нормам Кодекса профессиональной этики адвоката.

В обоснование вышеизложенной позиции следует отметить, что предлагаемый **проект** федерального закона **вводит принудительное создание государственных юридических бюро в каждом субъекте Российской Федерации**. При этом в пояснительной записке к законопроекту (при описании видов моделей оказания бесплатной юридической помощи с участием госюрбюро) **в обоснование этого решения приводятся противоречивые, арифметически не соотносящиеся друг с другом**

статистические данные о количестве действующих в стране государственных юридических бюро, необъективные сведения об объеме их деятельности, не приводится анализ их эффективности.

При оценке решения о необходимости повсеместного создания государственных юридических бюро следует вспомнить, что впервые они появились в 2005 году «в порядке эксперимента» в 10 субъектах Российской Федерации. За все время «экспериментального» существования этих учреждений, в условиях постоянного и усиленного «продавливания» Минюстом этой идеи на местах, данный опыт повторили лишь 26 регионов (при этом в четырех из них ограничились принятием решения, но не созданием этих структур). То есть **популярность государственных юридических бюро в режиме добровольного принятия такого решения субъектами Российской Федерации составляет всего 29 процентов**, что, как минимум, ставит под сомнение их реальную «необходимость».

Однако после фактического провала идеи повсеместного добровольного создания в регионах государственных юридических бюро делается попытка их принудительного насаждения нормами федерального закона. В этой связи необходимо отметить, что в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, **принудительное создание федеральным законом государственных юридических бюро в каждом субъекте Российской Федерации является неконституционным.**

Кроме того, федеральным законом предлагается возложить на региональные бюджеты значительную финансовую нагрузку (292 млн. руб. ежегодно) по содержанию этих структур, к чему субъекты Российской Федерации определенно не готовы.

Приведенный в обосновании законопроекта расчет повышения финансовой нагрузки на федеральный и региональные бюджеты на общую сумму более 584 млн. руб. в год явно некорректен. Законопроект предлагает создать государственные юридические бюро в каждом субъекте Российской Федерации, в то время как финансово-экономическое обоснование сделано по 36 регионам. Следовательно, реальная сумма расходов по всей стране будет почти в три раза выше заявленной – более 1,7 млрд. руб. в год, и это без учета единовременных затрат на создание государственных юридических бюро в субъектах Российской Федерации, где их еще нет.

В обоснование законопроекта **приводится явно завышенная и не соответствующая действительности оценка деятельности государственных юридических бюро в сравнении с объемом бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами.** Созданный в настоящее

время для адвокатов крайне забюрократизированный порядок отчетности за оказанную бесплатную для населения юридическую помощь привел к тому, что адвокаты зачастую не оформляют отчеты, поскольку количество необходимых для этого документов нередко превышает объем оказанной бесплатной юридической помощи. В то время как адвокаты не декларируют весь объем реально оказанной населению бесплатной юридической помощи, государственные юридические бюро нацелены на демонстрацию роста статистических показателей своей работы, объективность которых вызывает большие сомнения. В такой ситуации оперирование в пояснительной записке не соответствующими реалиям статистическими данными следует расценить как попытку выдать желаемое за действительное, но не как объективное обоснование необходимости принудительного создания государственных юридических бюро во всех регионах страны.

К сожалению, в пояснительной записке умалчивается о том, что доступность бесплатной юридической помощи населению обеспечивается исключительно адвокатурой, поскольку адвокатские образования существуют практически в каждом муниципальном образовании (в каждом городском округе, муниципальном районе, городском поселении и во многих сельских поселениях), в то время как офисы государственных юридических бюро расположены лишь в центрах субъектов Российской Федерации. Это еще один аргумент в пользу довода о неэффективности государственных юридических бюро, которые не обеспечивают реализацию принципа доступности бесплатной юридической помощи населению.

При этом важно учесть, что численность адвокатуры значительно выше и всегда будет в разы превышать количество сотрудников госюрбюро. Этот дисбаланс в пользу адвокатуры является еще более значительным с учетом того, что существенная часть штата данных учреждений занята административными и техническими функциями, не связанными с непосредственным оказанием правовой помощи населению.

В то же время статистические сведения о незначительном количестве адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, связаны в том числе с хроническим недофинансированием данного вида деятельности. **Выделение бюджетного финансирования в разы меньше, чем затраты на содержание системы госюрбюро, позволит привлечь к этой деятельности существенную часть адвокатского сообщества, численность которого превышает 80 тысяч профессионалов, а качество подготовки и опыт которых сравнивать с наемными работниками госюрбюро не приходится.**

Сожалеем, что ни в пояснительной записке, ни в финансово-экономическом обосновании законопроекта не сделан анализ эффективности

работы государственных юридических бюро по оказанию бесплатной юридической помощи населению. **Не приведено сравнение затрат на содержание существующих государственных юридических бюро и средств, выделенных** в этих субъектах Российской Федерации **на оплату адвокатам за оказанную юридическую помощь**, не дана оценка стоимости единицы бесплатной юридической помощи, оказанной адвокатами, в сравнении с работниками государственного юридического бюро. Отсутствует анализ организации взаимодействия существующих государственных юридических бюро с другими участниками государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи в регионах, где они созданы.

В то же время непредвзятый сравнительный анализ средней стоимости единицы оказанной юридической помощи адвокатами (исходя из общей годовой суммы выплат адвокатам) и в государственных юридических бюро (приведенные данные на содержание госюрбюро в год), наглядно бы показал, что **эта деятельность в исполнении адвокатов обходится в разы дешевле для государственного бюджета**, поскольку для государственных юридических бюро прежде всего необходимы расходы на содержание всей системы, при этом в составе расходов непосредственно оплата оказанной населению бесплатной юридической помощи составляет не самую значительную часть. В то время как **адвокатам оплачивается исключительно оказанная ими юридическая помощь, без направления средств на содержание офисов адвокатских образований, технический персонал и прочие расходы.**

По изложенным доводам финансово-экономическое обоснование законопроекта нельзя признать объективным, в связи с чем сам законопроект не удовлетворяет требованиям эффективного расходования бюджетных средств.

В пояснительной записке заявлен ничем не обоснованный довод о высокой степени доверия к государственным юридическим бюро со стороны населения. Однако практика работы адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи позволяет обоснованно усомниться в правомерности этого заявления, тем более что значительная часть обращений за бесплатной юридической помощью связана с конфликтной ситуацией гражданина с органами государственной власти, при которой вряд ли можно говорить о доверии заявителя при обращении за помощью к государственной структуре, финансово и административно зависящей как от федеральных, так и от региональных органов власти.

По изложенным выше доводам не может быть поддержано содержащееся в законопроекте предложение о принудительном создании

государственных юридических бюро в каждом субъекте Российской Федерации.

Предлагаемый законопроект неоправданно расширяет полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере оказания бесплатной юридической помощи населению, в том числе наделяет его правом мониторинга соблюдения лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь (в том числе адвокатами), норм профессиональной этики, а также предоставляет полномочия по разработке стандартов оказания юридической помощи (в том числе для адвокатов) и мониторинга их соблюдения (в том числе адвокатами). Данная часть законопроекта является неприемлемой для адвокатуры, поскольку противоречит фундаментальным положениям Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» - принципам независимости, корпоративности и самоуправления адвокатуры, а также нормам Кодекса профессиональной этики адвоката.

Вызывает возражения предложение в законопроекте сделать закрытым перечень видов оказания бесплатной юридической помощи, поскольку оно противоречит основам адвокатской профессии об обязанности адвоката оказывать юридическую помощь доверителю всеми способами, не запрещенными законом.

Предлагаемое в законопроекте дополнение об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи населению по привлечению их к этой деятельности государственными юридическими бюро создает правовую неопределенность. Остается неясным, может ли гражданин обратиться за бесплатной юридической помощью к адвокату напрямую, минуя государственное юридическое бюро? Имеет ли адвокат право отказаться от такого привлечения со стороны госюрбюро или это будут делать принудительно? Почему в случае привлечения адвоката к этой работе он не заключает с доверителем соглашение об оказании юридической помощи? (что противоречит ст. 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»). Если же авторы законопроекта полагают, что этой нормой вводят новый вид участия адвоката в делах по назначению, то это противоречит ст. 31 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», поскольку организация распределения таких дел среди адвокатов является полномочием совета региональной адвокатской палаты, а государственное учреждение не может привлекать адвокатов к этой работе напрямую, как это указано в законопроекте. Предлагаемая в законопроекте идея узаконить «карманных адвокатов» при государственных юридических бюро является определенно неприемлемой для адвокатуры.

Кроме того, предложение о «привлечении» адвокатов со стороны госюрбюро создает существенные сложности для работы как самих адвокатов, так и для администрирования этой деятельности адвокатскими палатами, так как вводятся дополнительные требования по учету этой деятельности и отчетности.

На основании изложенных выше доводов Совет Адвокатской палаты города Москвы считает, что предложенный Минюстом России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не может быть поддержан.