

РЕШЕНИЕ
Совета Адвокатской палаты Новосибирской области
«О практике участия адвокатов Новосибирской области в государственной
системе бесплатной юридической помощи»

25 августа 2015 г.

г. Новосибирск

(протокол № 10)

15 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в связи с чем в Новосибирской области были приняты необходимые законы и подзаконные акты, регулирующие возникшие правоотношения в области действия государственной системы бесплатной юридической помощи, в том числе, участие в ней адвокатов Адвокатской палаты Новосибирской области.

Указанная нормотворческая деятельность в Новосибирской области проходила при деловом взаимодействии уполномоченных органов исполнительной власти с Адвокатской палатой Новосибирской области, активном участии руководства адвокатской палаты и адвокатских образований в согласовании всех необходимых вопросов участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Учитывая отсутствие опыта функционирования подобной системы в России у всех субъектов таких правоотношений, необходимость реализации законодательных целей создания именно государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, которая обеспечивала бы социальную справедливость и доступность к ней граждан путем участия всех органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, - с одной стороны, и наличие у российской адвокатуры более чем вековой практики оказания бесплатной юридической помощи – с другой, на первом этапе нужно было создать механизмы участия адвокатского сообщества в государственной системе бесплатной юридической помощи, как наиболее профессионально подготовленной части практикующих юристов.

Исходя из данных обстоятельств и принимая во внимание установленный законом принцип привлечения адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи – добровольность, в 2012-2013 г.г. Совет Адвокатской палаты Новосибирской области дважды рассматривал на своих заседаниях указанные вопросы, одновременно предлагая Правительству Новосибирской области механизмы такого участия адвокатов, порядок и размеры оплаты им вознаграждения и компенсаций, перечень необходимых документов и пр.

В завершающий этап нормотворчества по созданию в Новосибирской области государственной системы бесплатной юридической помощи решением Совета Адвокатской палаты Новосибирской области от 19 марта 2013 г. было утверждено Положение о порядке оказания адвокатами Адвокатской палаты Новосибирской области бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, которое включало комплекс нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации применительно к участию адвокатов в этой работе и итогов разработки адвокатской палатой внутренней организации участия в ней адвокатов.

В заключительной стадии между Адвокатской палатой Новосибирской области и министерством юстиции Новосибирской области был заключено соглашение об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

В последующие годы (2013-2014 г.г.) адвокаты, изъявившие желание принять участие в государственной системе бесплатной юридической помощи, включались в

соответствующий Список, опубликованный установленным порядком министерством юстиции Новосибирской области, и приступили к такой работе.

По состоянию на февраль 2013 г. в этот Список было включено 133 адвоката.

Анализ первых результатов участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи показал возрастающую активность адвокатов, что привело к концу марта 2013 года к значительному увеличению численности адвокатов, включенных в такой Список.

Так, по состоянию на 29 марта 2013 г. в Списке значилось уже 199 адвокатов, что составило более 10% от численности адвокатской палаты.

К концу первого полугодия 2015 г. число адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи на территории Новосибирской области составило 176 человек, не считая 33 помощников адвоката и стажеров, привлекаемых к этой работе.

Следует отметить широкое участие адвокатов, не включенных в названный выше Список, в мероприятиях по правовому просвещению населения, что неоднократно отмечалось районными органами исполнительной власти Новосибирской области и Главным управлением Минюста России по Новосибирской области. В частности, как отмечено руководством Главного управления, в проведении духовно-просветительской благотворительной акции Поезд Памяти «За духовное возрождение России», посвященной 70-й годовщине Победы в Великой Отечественной войне активно участвовали адвокаты 16 районов Новосибирской области и двух городов: Бердска и Искитима, оказав правовую помощь 250 гражданам, дав 44 юридические консультации участникам Великой Отечественной войны, пенсионерам и малоимущим.

7 февраля 2014 г. коллегия министерства юстиции Новосибирской области признала положительной практику оказания гражданам адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в 2013 году.

Одновременно проведенное в адвокатской палате обобщение показало, что наряду с активизацией адвокатской деятельности отмечалась значительная активизация обращаемости населения области к адвокатам, однако оказалось, что большинство обратившихся граждан или вопросы, требующие юридической помощи, не попадали под категории и перечни, установленные федеральным и региональным законодательством.

Возникли сложности с определением права гражданина на получение бесплатной юридической помощи, установленные в Новосибирской области, и проявилась неурегулированность отдельных вопросов, в частности, относительно вида бюджетных источников финансирования этого направления адвокатской деятельности; сомнительного порядка финансирования через выделение адвокатской палате субсидии, которая в действительности оставалась в собственности субъекта Российской Федерации; условий компенсаций адвокатам в случаях выезда к месту проживания граждан для оказания им бесплатной юридической помощи; подтверждения факта оказанной юридической помощи; возникновении противоречий с положениями Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» о неукоснительном соблюдении адвокатской тайны; обнаружении в нормах регионального законодательства положений, требующих от адвокатов нарушений конституционных гарантий о соблюдении права граждан на получение юридической помощи, и несогласованных с доверителями действий по раскрытию их персональных данных.

Адвокатская практика выявила и другой недостаток – сложный механизм получения адвокатами выплат за оказанную юридическую помощь, в основе которых порой просматривалось недоверие к показателям и документам адвокатов.

В результате этого возникали ситуации, когда адвокаты оказывали бесплатную юридическую помощь, которая затем им не оплачивалась. Такие случаи имели место при оказании юридической помощи гражданам из числа бывших несовершеннолетних

узников фашистских концлагерей; по обстоятельствам, связанным с применением психиатрической помощи; при спорах по вопросам ЖКХ.

Неоднократно затягивались сроки оплаты адвокатам вознаграждений за оказанную юридическую помощь, которые в некоторых случаях исчислялись от 6 месяцев до года.

Вместо разрешения этих проблемных вопросов Адвокатской палате Новосибирской области продолжались даваться рекомендации по расширению списка адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, финансированию за счет адвокатов информирования населения об оказываемой бесплатной юридической помощи, выпуску памяток населению, размещению в общедоступных местах стендов с графиками дежурств адвокатов, организации приема граждан при органах местного самоуправления.

Указанные обстоятельства негативно повлияли на принимаемые со стороны адвокатской палаты меры по расширению списка адвокатов, готовых участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи.

В условиях государственной неразрешенности ряда важных проблем адвокатской деятельности – начиная от отсутствия состязательности судопроизводства и системной безнаказанности за посягательства на гарантии независимости адвокатов – с одной стороны, и кончая отсутствием четкой определенности в государственной поддержке адвокатской деятельности (по вопросам продолжающегося «дуализма» в сфере юридических услуг, приравнивания адвокатов к индивидуальным предпринимателям в сфере налогообложения, отсутствию должной социальной защищенности) – с другой, возникшие для адвокатов проблемы с их участием в государственной системе бесплатной юридической помощи привели к понятному снижению активности адвокатов в этой работе.

На протяжении указанного времени Адвокатская палата Новосибирской области находилась с уполномоченными органами исполнительной власти в постоянном взаимодействии по урегулированию возникших проблем. В частности, адвокатской палатой были внесены предложения по упрощению критериев признания бесплатной юридической помощи оказанной, расширению категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, а равно расширению правовых случаев, предусматривающих возможность получения бесплатной юридической помощи.

В результате этого 17 декабря 2013 г. постановлением Правительства Новосибирской области № 546-п в порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, были внесены некоторые изменения, упрощающие механизм подтверждения факта оказания такой юридической помощи, а областным законом от 24 ноября 2014 г. № 487-ОЗ расширен перечень граждан, получивших право на получение бесплатной юридической помощи.

Тем не менее, несмотря на принятые меры, устранить все возникшие неурегулированности, недопонимание и перекося в участии адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, не удалось.

В 2014 г. адвокатами, участвующими в государственной системе бесплатной юридической помощи, была оказана квалифицированная юридическая помощь в 63 случаях 23 гражданам, из которых 14 – ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды и дети, оставшиеся без попечения родителей. Всего было дано 33 юридических консультаций и проведено три дела в судах.

К концу первого полугодия 2015 г. адвокатами было оказана бесплатная юридическая помощь уже 56 гражданам, однако в 13 случаях адвокатам было отказано в оплате такой помощи (в том числе, в двух случаях оказания юридической помощи детям-инвалидам, в двух случаях малоимущим гражданам и одному участнику боевых действий в составе ограниченного контингента советских войск в Афганистане).

За тот же период времени за оказанную бесплатную юридическую помощь адвокатам выплачено 59 250,00 рублей при объеме бюджетных ассигнований на эти цели в 2 435 000,00 рублей.

Указанные недочеты были подмечены и обобщены в результате проведенного мониторинга министерством юстиции Российской Федерации, что нашло свое отражение в опубликованном докладе за 2014 г.

18 мая 2015 г. совещанием Главного управления Минюста России по Новосибирской области при поддержке Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в СФО отмечено, что причинами недостаточной реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в Новосибирской области являются недостаточное информирование населения органами исполнительной власти области о возможности и порядке получения бесплатной юридической помощи; минимальные (не расширенные) перечни категорий граждан, имеющих право на бесплатную помощь и случаев ее оказания; длительные сроки и сложный порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих помощь; недостаточное число адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи.

По итогам совещания Адвокатской палате Новосибирской области было предложено «наладить систему учета работы адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи» и использовать интернет-ресурсы адвокатов и адвокатских образований для информирования населения о возможности и порядке получения бесплатной юридической помощи, а также использовать для этих целей информационные стенды, организовать выпуск памяток и пр.

Таким образом, получалось, что совещание отметило недостаточное информирование населения о возможности получения бесплатной юридической помощи со стороны органов исполнительной власти, а по итогам совещания предложения устранить этот недостаток были сделаны адвокатуре.

Как следствие, в результате разных мероприятий, проведенных в Новосибирской области в форме совещаний и круглых столов, в Адвокатскую палату Новосибирской области стали поступать предложения и рекомендации «в целях создания условий по расширению возможности доступа населения Новосибирской области к получению квалифицированной бесплатной помощи, рассмотреть вопрос о расширении списка адвокатов Новосибирской области, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи; обеспечить широкое освещение информации для населения об адвокатах, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, о их местонахождении, контактных данных, порядке приема граждан; рассмотреть вопрос об усилении роли адвокатского сообщества и регламентации его активного участия в мероприятиях по правовому просвещению населения Новосибирской области».

В частности, такие рекомендации были сформулированы Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области по результатам круглого стола на тему: «Совершенствование взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества по вопросам оказания бесплатной юридической помощи населению и правового просвещения жителей области».

26 мая 2015 г. Совет Адвокатской палаты Новосибирской области рассмотрел состояние адвокатской деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи и отметил, что в последнее время складывается тенденция, когда меры по реальному устранению недостатков в функционировании государственной системы бесплатной юридической помощи подменяются лозунгами, а недоработки органов исполнительной власти, наделенных законом полномочиями по должной организации деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи и созданию адвокатам надлежащих условий для такой работы, необоснованно возлагаются на самих адвокатов.

При этом Совет Адвокатской палаты Новосибирской области обратил внимание на искаженное понимание и применение Федерального закона «О бесплатной юридической

помощи в Российской Федерации», согласно которому должна быть создана не «сугубо адвокатская», а именно государственная система оказания бесплатной юридической помощи, основную роль в формировании и развитии которой должны играть различные органы государственной власти, создавая условия для реализации прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи, защиты их прав и законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию. Что же касается участия института адвокатуры в государственной системе бесплатной юридической помощи, то законом четко определено, что поскольку адвокатура не входит в систему органов государственной власти, то она может участвовать в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи на условиях добровольности каждого адвоката и в строго определенных условиях.

Одновременно Совет, обсуждая меры по активизации участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, констатировал, что сложившаяся ситуация с длительным прохождением документов на оплату труда адвокатов, разночтения закона при определении права гражданина на получение бесплатной юридической помощи, возникающие между адвокатами и чиновниками, а также подозрительное отношение к отчетам адвокатов о проделанной работе, не способствуют появлению у адвокатов желания участвовать в этой работе.

В этой связи Совет отметил, что существующее ныне количество адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи (176 человек и 33 помощника и стажера адвоката) при действующем законодательно установленном перечне граждан, которым предоставлено право получения бесплатной юридической помощи, достаточно для обеспечения интересов 56 граждан, обратившихся в первом полугодии 2015 г. за получением такой помощи.

Жалоб на действия (бездействие) адвокатов, являющихся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, за указанное время в адвокатскую палату не поступало.

Рассмотрев состояние учета, отчетности и иных вопросов организации деятельности адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи, Совет признал, что «у адвокатов – участников государственной системы бесплатной юридической помощи, а также в адвокатских образованиях... налажен учет такой работы, который соответствует содержанию отчетности, установленной соответствующими нормативными актами Министерства юстиции РФ и Федеральной палаты адвокатов России». Поэтому Совет не согласился с предложениями Главного управления Минюста России по Новосибирской области о необходимости «наладить систему учета работы адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи».

Совет Адвокатской палаты Новосибирской области принял к сведению, что действующее законодательство не возлагает на адвокатскую палату субъекта РФ, адвокатские образования и индивидуально на адвокатов обязанность использования за собственный счет интернет-ресурсов для информирования населения о возможности и порядке получения бесплатной юридической помощи, а также изготовления и размещения с этой целью информационных стендов, разработки и выпуска памяток и т.д. Данные функции законом отнесены к компетенции исполнительных органов государственной власти, в связи с чем адвокатская палата не вправе их подменять.

Вместе с тем, Совет решил, исходя из интересов дела, провести в системе профессиональной подготовки с адвокатами – участниками государственной системы бесплатной юридической помощи тематическое занятие для рассмотрения наиболее сложных и проблемных вопросов, на которое пригласить специалистов Главного управления Минюста России по Новосибирской области.

В настоящее время Советом повторно рассмотрен вопрос о состоянии участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Поводами к его рассмотрению стало обращение президента Федеральной палаты адвокатов России во все адвокатские палаты субъектов РФ от 17 июня 2015 г., в котором предлагается проанализировать и на заседаниях советов адвокатских палат выработать меры по устранению недостатков в организации работы по участию адвокатов в государственной и негосударственной системах бесплатной юридической помощи, изучить опыт Адвокатской палаты Санкт-Петербурга и предложить положительные начинания для реализации региональным органам исполнительной власти.

23 июля 2015 г. министерством юстиции Новосибирской области в Адвокатскую палату Новосибирской области направлены рекомендации, которыми адвокатской палате предлагается: согласовать с каждым адвокатом, указанным в Списке адвокатов, графики приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи, разместить графики приема граждан на официальном сайте и информационных стендах адвокатской палаты, доступном для посещения гражданами; контролировать размещение графиков адвокатов на официальных сайтах и информационных стендах адвокатского образования.

Одновременно предлагается на основе имеющихся данных о категориях граждан, наиболее часто обращающихся к адвокатам за оказанием бесплатной юридической помощи, разработать и представить в министерство юстиции предложения по включению в ст. 5 Закона Новосибирской области «О бесплатной юридической помощи на территории Новосибирской области» дополнительных категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и дополнительных случаев ее оказания.

6 августа 2015 г. Главное управление Минюста РФ по Новосибирской области направило обращение в Адвокатскую палату Новосибирской области, в котором предлагается рассмотреть возможность размещения на официальном сайте Палаты раздела, посвященного оказанию бесплатной юридической помощи, а также направить в адвокатские образования обращения с просьбой «разместить на интернет-сайтах или информационных стендах адвокатских образований, в иных местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, либо доводить до граждан иным способом информацию о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи адвокатами».

Рассмотрев указанные предложения Федеральной палаты адвокатов России, Главного управления Минюста России по Новосибирской области и министерства юстиции Новосибирской области, Совет Адвокатской палаты Новосибирской области,

Р Е Ш И Л :

1. Дать следующие разъяснения адвокатам по толкованию и применению Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» при осуществлении адвокатской деятельности:

1.1 Положениями Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» установлены предмет регулирования и цели настоящего закона, определены государственная политика в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и основные принципы оказания бесплатной юридической помощи, исходя из которых установлены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, в связи с чем определена государственная система бесплатной юридической помощи и ее участники (ст. ст. 1 -5 Федерального закона).

Совокупность таких норм предметного регулирования определила органы государственной власти как полностью ответственные за организационно-правовые, социально-экономические, информационные и иные меры, принимаемые ими в целях

реализации гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи (ст. 4 названного Федерального закона).

Кроме того, органы исполнительной власти в лице федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, а также органы управления государственных и внебюджетных фондов являются непосредственными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, в связи с чем на них возложены обязанности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также представительства интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах и организациях (ст. ст. 15, 16 того же закона).

Таким образом, Федеральным законом создана такая государственная система бесплатной юридической помощи, при которой органы исполнительной власти занимают ведущее место и должны заниматься не только организационно-правовыми или информационными вопросами, но и реальным оказанием гражданам бесплатной юридической помощи путем личного и непосредственного участия.

1.2 Применительно к пределам, основаниям и принципам участия адвокатов в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи, Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не может противоречить Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», которым установлено, что адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов. 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 (ст. 3 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

По указанным причинам Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», учитывая принципы организации и деятельности адвокатуры, ее отделение от системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также обязанность государства содействовать адвокатской деятельности, определил такие пределы, принципы и порядок участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, при которых органы исполнительной власти не могут использовать по отношению к адвокатской палате, адвокатским образованиям и адвокатам властные полномочия по руководству их деятельностью в области оказания бесплатной юридической помощи, возложению на них каких-либо прав и обязанностей, сверх установленных законом.

1.3 Согласно требованиям ст. 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» адвокаты участвуют в функционировании государственной системы бесплатной юридической помощи, оказывая гражданам бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Такое участие адвокатов осуществляется исключительно на добровольной основе – по личному заявлению адвоката, в связи с чем он включается в список адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Изложенное означает, что всякое понуждение адвокатов, в том числе, через органы адвокатской палаты, к участию в такой государственной системе является грубым нарушением сразу двух Федеральных законов: «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Более того, такие случаи могут быть расценены как нарушение государственных гарантий независимости адвоката, одной из которых устанавливается запрет на вмешательство в адвокатскую деятельность, осуществляемую в соответствии с законом (пункт 1 статьи 18 Федерального закона).

1.4 Определяя роль и пределы участия адвокатов в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи, законодатель установил, что адвокаты оказывают юридическую помощь путем устного и письменного консультирования, составления правовых документов и представительства интересов граждан в судах и иных органах и организациях, получают вознаграждение за свой труд установленным порядком и отчитываются о проделанной работе в установленные сроки и по установленной форме.

Каких-либо других обязанностей закон на них не возлагает.

Одновременно закон устанавливает, что адвокатские палаты субъектов Российской Федерации не являются участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, а лишь в силу организационного построения адвокатуры оказывают адвокатам организационную помощь в этой работе, а также содействуют уполномоченным органам исполнительной власти в исполнении ими своих организационно-правовых и информационных обязанностей, а именно: составляют список адвокатов, изъявивших желание участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи и в установленные сроки передают его уполномоченному органу исполнительной власти для опубликования; собирают от адвокатов отчеты, по их данным составляют сводный годовой отчет и вместе с годовым докладом направляют эти документы уполномоченному органу исполнительной власти; рассматривают жалобы на действия (бездействие) адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи.

Таким образом, каких-то иных обязанностей в этой сфере на адвокатские палаты субъекта Российской Федерации законодатель не возлагает.

1.5 При этом следует учитывать, что Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» совсем не упоминает адвокатские образования, поэтому они не могут быть участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, а в силу этого не могут иметь обязанностей по ведению учета, отчетности, информационному обеспечению бесплатной юридической помощи адвокатов, осуществлению контроля за графиками приема посетителей адвокатами.

Таким образом, приведенный анализ свидетельствует о том, что возложение на адвокатов, адвокатские образования и адвокатские палаты дополнительных обязанностей, связанных с функционированием государственной системы бесплатной юридической помощи, включая участие в мероприятиях по правовому просвещению населения, сверх определенных федеральными законами, от кого бы оно не исходило, является незаконным, и такие обязанности исполнению не подлежат.

При этом следует исходить из того, что адвокатура со времени своего образования всегда исходила из нравственных критериев, руководствовалась идеями гуманизма, добра и сострадания к обездоленным, незащищенным и находящимся в тяжелой жизненной ситуации людям, всемерно помогая им правовыми средствами защиты их прав и достоинства.

Адвокаты Новосибирской области руководствуются этими критериями и в настоящее время. Однако при этом необходимо исходить из принципа *Bene Placito* («доброй воли»), а не вопреки закону и не путем их подмены. Кроме того, следование адвокатами традиций по принципу *Bene Placito* не означает принятие на себя выполнения функциональных обязанностей представителей органов исполнительной власти, ответственных за

соблюдение государственных гарантий реализации гражданами Российской Федерации права на получение бесплатной юридической помощи.

Настоящие разъяснения опубликовать на официальном сайте и в Вестнике Адвокатской палаты Новосибирской области для сведения адвокатов, а также направить в Главное управление Минюста России по Новосибирской области и в министерство юстиции Новосибирской области.

2. Отменить Положение о порядке оказания адвокатами Адвокатской палаты Новосибирской области бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в редакции, утвержденной решением Совета Адвокатской палаты Новосибирской области от 19 марта 2013 г.

Утвердить новую редакцию Положения о порядке оказания адвокатами Адвокатской палаты Новосибирской области бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Опубликовать новую редакцию Положения на официальном сайте и в Вестнике Адвокатской палаты Новосибирской области.

3. Поскольку в настоящее время на официальном сайте Адвокатской палаты Новосибирской области advpalatanso.ru имеется специальный раздел «Бесплатная юридическая помощь», включающий действующее федеральное и региональное законодательство, решения органов адвокатской палаты, образцы документов и список адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, признать данную информацию достаточной для информирования адвокатов по вопросам бесплатной юридической помощи.

При этом Совет констатирует, что официальный сайт Адвокатской палаты Новосибирской области создан в целях реализации требований подп. 12 п. 3 ст. 31 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» по информационному обеспечению адвокатов и использовать интернет-ресурсы адвокатской палаты для других, не предусмотренных законом об адвокатуре, целей Совет не намерен.

Для информационного обеспечения населения по вопросам функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусматривает задействование других механизмов и полномочий органов исполнительной власти (п. 1 ст. 7 и п. 4 ст. 18 Федерального закона).

При этом следует учитывать, что постановлением Правительства Новосибирской области от 7 мая 2013 г. № 198-п «О порядке взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Новосибирской области» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Новосибирской области от 4 сентября 2013 г. № 368-п) создана и функционирует эффективная государственная система бесплатной юридической помощи, которая предусматривает государственное информационное обеспечение населения, в том числе, и по участию адвокатов в работе по оказанию бесплатной юридической помощи, а также правовое информирование.

В частности, изучение этого вопроса в сети «Интернет» показало, что вся необходимая информация по оказанию адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи имеется на официальных сайтах Главного управления Минюста России по Новосибирской области, регионального министерства юстиции и Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области, мэрии г. Новосибирска и на сайтах других органов исполнительной власти и местного самоуправления.

4. По указанным выше основаниям признать необоснованным обязывание адвокатских образований к размещению в сети «Интернет» или на информационных стендах, а также «в иных местах..., в средствах массовой информации... либо иным способом» информации о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи.

Кроме того, такие действия не соответствуют положениям Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в соответствии с которыми адвокатские образования – юридические лица являются самостоятельными негосударственными некоммерческими организациями, действующими на основании устава и учредительного договора, что исключает администрирование их уставной деятельностью «сверху».

Более того, исходя из положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» адвокатские образования не являются участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, поэтому не могут нести обязанности или совершать какие-либо действия, вытекающие из этого или других законов.

5. Признать, что адвокаты, участвующие в государственной системе бесплатной юридической помощи, должны определить свое время приема граждан для оказания бесплатной юридической помощи исходя из имеющейся профессиональной нагрузки.

При этом Совет, изучив практику составления в адвокатских образованиях графиков дежурств по приему граждан, соглашается с представленными доводами о том, что составление таких графиков не является панацеей от устранения недочетов бесплатной юридической помощи в связи с необходимостью системного ежедневного выполнения адвокатами своих профессиональных обязанностей: исполнении поступающих поручений органов дознания, органов предварительного следствия и суда по участию в процессуальных действиях и судебных заседаниях для обеспечения требований Конституции Российской Федерации о соблюдении права на защиту; исполнении других срочных или внезапных поручений доверителей, включая выполнение работы за пределами адвокатского помещения.

Кроме того, Совет учитывает, что более 15% адвокатов, включенных в список адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи из числа адвокатских кабинетов, в качестве своего офиса используют место жительства, а коллегии адвокатов, члены которых также занимаются этой работой, имеют помещения, препятствующие предложенным мерам по широкой агитации и пропаганде населения.

Одним из путей устранения такого положения в доступности для населения юридической помощи Совет Адвокатской палаты Новосибирской области видит реализацию положений Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», согласно которым органы государственной власти должны содействовать адвокатской деятельности, в том числе, путем выделения адвокатским образованиям служебных помещений и средств связи.

6. Поручить президенту Адвокатской палаты Новосибирской области инициировать вопрос о пересмотре Соглашения от 1 декабря 2014 г., заключенного с министерством юстиции Новосибирской области по участию адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, в связи с тем, что проведенный анализ выявил несоответствие отдельных положений этого Соглашения требованиям федерального законодательства.

В частности, вопреки требованиям ст. 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» о пределах полномочий адвокатской палаты субъекта Российской Федерации по организации участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи и ст. 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», регулирующей

взаимоотношения государства и адвокатуры, пункт 2 указанного Соглашения содержит обязанности Адвокатской палаты Новосибирской области по «личному обеспечению оказания адвокатами, указанными в списке адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, бесплатной юридической помощи гражданам».

В результате этого незаконно «Палата: а) согласовывает с каждым адвокатом, указанным в списке адвокатов, график приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи; б) размещает графики приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи адвокатами, указанными в списке адвокатов, на сайте Палаты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и на информационных стендах в помещении Палаты, доступном для посещения гражданами; в) при согласовании с адвокатом, указанным в списке адвокатов, графика приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи контролирует размещение указанного графика на сайте адвокатского образования, в котором состоит данный адвокат, в сети «Интернет» (при его наличии) и на информационном стенде в помещении соответствующего адвокатского образования, доступном для посещения гражданами».

7. В связи с тем, что пункт 5 ст. 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» уполномочил федеральный орган исполнительной власти утвердить форму соглашения, которое заключается между соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и адвокатской палатой, министерством юстиции Российской Федерации была разработана форма такого соглашения и приказом министра юстиции Российской Федерации от 12 ноября 2012 г. № 206 внедрена в практику в качестве безусловного основания участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи.

В связи с обнаружившимися несоответствиями между установленной формой соглашения и принципами адвокатской деятельности, Совет Адвокатской палаты Новосибирской области считает необходимым обратиться за соответствующими разъяснениями в Экспертно-методическую комиссию Совета Федеральной палаты адвокатов России на предмет дачи заключения о соответствии установленных в такой форме соглашения обязательств для адвокатских палат и адвокатов требованиям Федеральных законов «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

8. Проанализировав положение дел по участию адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, Совет Адвокатской палаты Новосибирской области приходит к выводу о том, что недостаточное освоение адвокатами бюджетных средств, выделенных на эти цели в областном бюджете, не может служить показателем нежелания или уклонения адвокатами от оказания бесплатной юридической помощи.

Адвокатская палата Новосибирской области не располагает сведениями о том, что размер выделенных из областного бюджета средств отвечает потребностям установленного перечня граждан в получении бесплатной юридической помощи.

Поэтому Совет Адвокатской палаты Новосибирской области считает, что оценка состояния адвокатской деятельности в этом вопросе в зависимости от объема освоения адвокатами бюджетных средств является ошибочной, поскольку может искажать реальное состояние дел, и порождать стремление формальными показателями подменить доступность граждан к защите своих прав и свобод, создавать видимость благополучия в их социальной и правовой защищенности.

В свою очередь, представленные адвокатами сведения о предмете правовых вопросов, с которыми к ним обращаются граждане, как и социальные сведения об этих гражданах, свидетельствуют о том, что в настоящее время у населения имеются другие правовые

проблемы, решение которых не регулируется ни федеральным, ни региональным законодательством.

При этом Совет, ознакомившись с перепиской в аппарате адвокатской палаты по вопросу участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи с уполномоченными органами исполнительной власти, отмечает, что в течение двух с половиной лет органы адвокатской палаты систематически направляли свои предложения по расширению перечня категорий лиц, которым бы адвокаты могли оказывать бесплатную юридическую помощь, и дополнительных случаев ее оказания. Об этом сообщалось и на всех мероприятиях по обсуждению проблем участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, в том числе, и в мае 2015 г.

9. В связи с изложенным, Совет Адвокатской палаты Новосибирской области предлагает министерству юстиции Новосибирской области рассмотреть вопрос о расширении перечня лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, по следующим направлениям:

9.1 Дополнительные категории граждан, случаи и виды оказания бесплатной юридической помощи:

- граждане, среднедушевой доход семей которых ниже двукратной величины прожиточного минимума, установленного в Новосибирской области в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже указанной величины прожиточного уровня;

- граждане, являющиеся инвалидами III группы;

- беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, по вопросам, связанным с нарушением их прав и законных интересов, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации;

- многодетные родители и родители, воспитывающие детей (в том числе усыновленных) в возрасте до 18 лет в неполных семьях, если они обращаются по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов несовершеннолетних детей;

- неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, размер которой не превышает двукратной величины прожиточного минимума, установленного в Новосибирской области;

- граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации в результате: утраты всего или части имущества на территории Новосибирской области в результате возникновения пожара либо утраты всего или части имущества на территории Новосибирской области в результате обрушения строительных конструкций жилого помещения (многоквартирного жилого дома);

- члены семьи добровольного пожарного, погибшего при исполнении им на территории Новосибирской области обязанностей добровольного пожарного, либо в случае его смерти, наступившей вследствие увечья (ранения, травмы, контузии), полученного при исполнении им на территории Новосибирской области обязанностей добровольного пожарного – по вопросам их социальной защиты в связи с гибелью (смертью) добровольного пожарного;

- ветераны боевых действий в составе ограниченного контингента советских войск в Республике Афганистан, участники локальных военных конфликтов на территории бывшего СССР и контртеррористической операции в Республике Чечня.

9.2 Виды бесплатной юридической помощи:

- предусмотреть, что адвокаты Новосибирской области оказывают бесплатную юридическую помощь всех видов, предусмотренных ст. 6 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;

- установить, что указанная бесплатная юридическая помощь оказывается в установленный соглашением сторон срок с учетом принципов своевременности и разумности, а при угрозе безопасности жизни и здоровью гражданина – немедленно;

- законодательно закрепить, что адвокаты составляют все виды документов правового характера, в частности, не только подаваемые в суд жалобы, заявления, исковые заявления, частные, апелляционные, кассационные и надзорные жалобы, но и возражения на них, письменные позиции по делу (подаваемые в суд письменные объяснения), ходатайства о применении или отмене мер обеспечения иска или судебного решения, а также возражения на них, проекты мировых соглашений, ходатайств о назначении судебных экспертиз, оказании содействия в сборе доказательств и пр.

Одновременно закрепить, что в рамках оказания бесплатной юридической помощи адвокаты составляют широкий спектр запросов, претензий, жалоб, заявлений именно в стадии досудебного урегулирования правовых ситуаций;

- с учетом практики обращений граждан к адвокатам, необходимо виды бесплатной юридической помощи дополнить участием адвокатов в исполнительном производстве по принудительному исполнению судебного акта. При этом адвокату должно быть предоставлено право участия в исполнительном производстве путем подачи заявлений, обжалования действий судебного пристава, участие в розыске и описи имущества должника и т.д.;

- дополнить перечень правовых случаев, в которых оказывается бесплатная юридическая помощь, оказанием бесплатной юридической помощи по вопросу признания права на страховую пенсию и включении в стаж периодов работы для назначения страховой пенсии.

9.3 Доступность и равенство в бесплатной юридической помощи для граждан:

- предусмотреть образование органами местного самоуправления в г. Новосибирске и в районах Новосибирской области Центров бесплатной юридической помощи адвокатов, обеспечив их служебными помещениями и средствами связи. В этой связи рассмотреть возможность распространения на адвокатские образования, члены которых участвуют в государственной системе бесплатной юридической помощи, такого понятия как «социально ориентированная некоммерческая организация», что будет соответствовать инициативе Президента Российской Федерации (апрель 2015 г.);

- адвокатская практика показала, что определенным ограничением к получению бесплатной юридической помощи гражданину является необходимость платить за нотариальное оформление доверенности, которая выдается адвокату в установленных законом случаях на представление интересов доверителя, а также за получение иных документов (например, за составление сметы стоимости ремонта жилого помещения вследствие аварии в системе водоснабжения и пр.). В связи с этим необходимо в законодательном порядке снять это ограничение;

- дополнительно законодательно предусмотреть, что бесплатная юридическая помощь предоставляется не только гражданам, имеющим регистрацию по месту жительства или месту пребывания на территории Новосибирской области, но и гражданам без определенного места жительства при условии постановки их на учет в специальном органе, осуществляющем меры социальной поддержки.

9.4 Организация участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи:

- в связи с тем, что установленный постановлением Правительства Новосибирской области от 29.01.2013 г. № 29-п порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи содержит перечень документов, на основании которых адвокату производится оплата вознаграждения за выполненную работу (пункты 6-8 Порядка), не соответствует требованиям ст. ст. 6 п. 2, 8 и 18 Федерального закона «Об

адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (обязанность соблюдения адвокатской тайны, запреты истребования от адвокатов, адвокатских образований и адвокатских палат соглашений об оказании юридической помощи и других сведений, связанных с оказанием юридической помощи), изменить действующий Порядок:

а) предусмотрев, что для получения вознаграждения за оказанную бесплатную юридическую помощь адвокату достаточно представить в уполномоченный орган копию заявления гражданина об оказании бесплатной юридической помощи или его представителя с приложением копии документа, подтверждающего полномочия представителя (в необходимых случаях с копиями документов, подтверждающих льготный статус заявителя) и Акт о получении бесплатной юридической помощи. Представление иных документов из досье адвоката – исключить;

б) сократить срок проверки документов, представленных адвокатом для выплаты вознаграждения за оказанную им бесплатную юридическую помощь, в министерстве юстиции Новосибирской области – с 15 дней до 7 рабочих дней (пункт 8 Порядка);

в) дополнив пункт 4 Порядка, предусматривающий размеры оплаты вознаграждения за оказанную бесплатную юридическую помощь, положением, допускающим применение ежегодной индексации путем ее умножения на коэффициент. Размер такого коэффициента устанавливается Правительством Новосибирской области и не может быть ниже индекса роста потребительских цен, который применяется при формировании бюджета Новосибирской области на соответствующий финансовый год;

- в связи с тем, что утвержденный постановлением Правительства Новосибирской области от 18 декабря 2013 г. № 561-п порядок определения объема и предоставления субсидии из областного бюджета Адвокатской палате Новосибирской области на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, не соответствует реальным обстоятельствам оказания адвокатами бесплатной юридической помощи и оплаты вознаграждения, сомнителен в отдельных положениях Бюджетному кодексу Российской Федерации и явно противоречит Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», необходимо разработать новые условия и порядок определения объема и предоставления бюджетных средств на выплату адвокатам вознаграждения, для этого:

а) исключить финансирование оказания адвокатами бесплатной юридической помощи в качестве субсидии, выделяемой Адвокатской палате Новосибирской области, принимая во внимание, что адвокатская палата не является участником правоотношений, возникающих из участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи и фактически не получает субсидию (пункты 2 и 4 Порядка);

б) исключить положения о финансовом контроле и обязанности проверки со стороны управления делами Губернатора и Правительства Новосибирской области деятельности адвокатской палаты, в том числе, обязанность адвокатской палаты отчитываться и предоставлять подтверждающие документы о получении адвокатом выплаченных ему средств (пункты 7, 10, 11 и 12 и Порядка);

в) сократить сроки перечисления управлением делами вознаграждения адвокату за оказанную бесплатную юридическую помощь с 15 календарных дней до 5 банковских дней (пункт 9 Порядка);

г) изменить многоступенчатую систему оплаты вознаграждения адвокатам за оказанную бесплатную юридическую помощь (адвокат – адвокатская палата – министерство юстиции – управление делами и обратно), предусмотрев оплату по взаимосвязи: адвокат (адвокатское образование) – министерство юстиции и обратно);

- внести изменения в региональное законодательство, согласно которым установить, что единственным основанием для принятия адвокатом поручения на оказание бесплатной юридической помощи гражданину является направление, которое будет

выдаваться гражданину уполномоченным органом, что исключит разные подходы в определении права гражданина на получение бесплатной юридической помощи и будет служить для адвоката гарантией оплаты его работы по оказанию бесплатной юридической помощи.

Таковыми уполномоченными органами, выдающими направление, могут стать органы исполнительной власти и органы управления государственных внебюджетных фондов, указанные в подпунктах 1-3 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

10. Опубликовать настоящее решение Совета Адвокатской палаты Новосибирской области на официальном сайте адвокатской палаты и в Вестнике АП НСО, а также копию направить в Федеральную палату адвокатов России, Главное управление Минюста Российской Федерации по Новосибирской области и министерство юстиции Новосибирской области.

**Президент Адвокатской палаты
Новосибирской области**

А.В. Жуков