

УДК 34 : 332.14

Е.В. Нащёкина,

**начальник Главного управления Минюста России
по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области**

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Бесплатная юридическая помощь гражданам Российской Федерации, гарантированная ст. 48 Конституции Российской Федерации, является одной из фундаментальных конституционных задач государства, направленных на социальную защиту населения. В целях обеспечения граждан доступной квалифицированной помощью принят и реализуется Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Ключевые слова: *Дальневосточный федеральный округ, бесплатная юридическая помощь, социальная защита населения.*

Free legal assistance to citizens of the Russian Federation, that guaranteed by Article 48 of the Constitution of the Russian Federation, is one of the fundamental constitutional tasks of the government aimed at social protection of the population. In order to provide citizens with affordable qualified assistance, Federal law No. 324-FZ of 21.11.2011 "On Free Legal Assistance in the Russian Federation" was adopted and is being implemented.

Keywords: *Far Eastern Federal District, free legal assistance, social protection of the population.*

Бесплатная юридическая помощь гражданам Российской Федерации, гарантированная ст. 48 Конституции Российской Федерации, является одной из фундаментальных конституционных задач государства, направленной на социальную защиту населения. В целях обеспечения граждан доступной квалифицированной помощью принят и реализуется Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Федеральный закон устанавливает государственные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридиче-

ской помощи:

– организационные гарантии, которые выражаются, с одной стороны, в свободе выбора гражданином субъекта и способа получения такого рода помощи в рамках государственной либо негосударственной системы бесплатной юридической помощи, с другой стороны, в необходимости создания государственной системы с определением основного участника этой системы;

– информационные гарантии, которые выражаются в распространении знаний правового характера, в правовом информировании и ориентировании граждан, а также в обеспечении координации работы всех сегментов правового просве-

щения;

– финансовые гарантии, которые заключаются в определении источников финансового обеспечения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий, определённых Федеральным законом.

С момента принятия Федерального закона прошло достаточно времени, однако актуальность вопросов, связанных с его реализацией на территории Дальнего Востока России, не утрачена.

Дальневосточный федеральный округ является одним из наиболее крупных на территории Российской Федерации. Однако плотность его населения является самой низкой в нашей стране. Большая часть территории (61 %) относится к категории труднодоступных и малонаселённых, где проживает менее миллиона граждан. За последнее десятилетие, согласно данным Росстата, численность населения в округе постепенно снижается в связи с оттоком населения в западные регионы. При этом количество граждан, являющихся потенциальными субъектами, которым в соответствии с федеральным или региональным законодательством может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь, составляет более 1 млн 700 человек, или 27 % населения округа. Из общего числа граждан, отнесённых к категориям, имеющим право на бесплатную юридическую помощь, наибольшее количество (более 690 тыс. человек) составляют малоимущие граждане. Это подтверждает вывод об актуальности раз-

вития системы бесплатной юридической помощи в Дальневосточном регионе.

Основной комплекс мероприятий по формированию системы оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации округа проведён в 2012–2014 годах. В этот период наиболее активно осуществлялась работа по формированию нормативной правовой базы, предусмотренной ст. 12 Федерального закона № 324, в Хабаровском крае, Магаданской области и Чукотском автономном округе. Длительное время для завершения данной работы потребовалось Приморскому краю, Амурской области и Еврейской автономной области, где процесс формирования нормативной правовой базы завершился в 2015–2016 годах.

С целью повышения социальной защищённости населения, во многих субъектах округа установлены дополнительные перечни категорий граждан, имеющих право на получение юридической помощи бесплатно. В Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Сахалинской и Магаданской областях установлены дополнительные перечни случаев оказания такой помощи. К числу льготных категорий (более 20) отнесены, например, инвалиды третьей группы, многодетные, приёмные семьи, не работающие пенсионеры старше 60 лет, ветераны труда, представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Всего же число дополнительных категорий граждан, получавших право на бесплатную юриди-

ческую помощь в соответствии с законами субъектов, составляет 608 тыс. 924 человека.

На данный момент только в двух субъектах округа – Приморском крае и Амурской области остаётся нерасширенным перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, по сравнению с установленными ст. 20 Федерального закона № 324-ФЗ категориями.

Учитывая специфику регионов, в субъектах Российской Федерации округа по-разному подошли к выбору организационной модели оказания бесплатной юридической помощи. На данный выбор повлияли как экономико-географические особенности, так и развитость институтов оказания юридической помощи на момент принятия Федерального закона.

На сегодняшний день в округе сформирована государственная система оказания юридической помощи, участниками которой стали территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, адвокаты, нотариусы, а также государственные юридические бюро.

По данным, предоставляемым территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти и органами управления государственных внебюджетных фондов в территориальные органы Минюста России, ими доста-

точно активно проводится работа по консультированию граждан в рамках установленной компетенции. При этом правовое консультирование оказывается всем гражданам, независимо от их категорий.

Если же говорить о вкладе каждого из перечисленных участников, то в 2017 г., по сравнению с 2015 и 2016 гг., наблюдается ежегодная, хотя и незначительная, тенденция снижения показателей.

Вместе с тем говорить о снижении эффективности деятельности указанных участников крайне сложно, поскольку, несомненно, граждане, обратившиеся в данные органы, получают необходимые правовые консультации в рамках установленной сферы деятельности. Скорее, имеется принципиально важная проблема, связанная с отсутствием установленных на законодательном уровне единых критериев и порядка учёта оказания бесплатной юридической помощи гражданам. При этом проблема по учёту показателей также характерна для нотариусов и органов местного самоуправления.

В четырёх субъектах округа – Камчатском и Хабаровском краях, Магаданской области, Еврейской автономной области созданы и успешно функционируют государственные бюро.

Для обеспечения более широкой доступности граждан в получении юридической помощи действует сеть структурных подразделений госюрбюро в Хабаровском крае и Магаданской области. В Камчатском крае сформировано структурное подразделение в Усть-Камчатском районе.

Охват населения отдалённых и труднодоступных районов обеспечивается всеми госюрбюро путём регулярных выездов специалистов в районы для оказания бесплатной юридической помощи, консультирование граждан осуществляется дистанционным способом с использованием услуг почты и информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Кроме того, специалисты госюрбюро взаимодействуют с органами местного самоуправления, некоммерческими организациями социальной направленности (обществами инвалидов, престарелых, слепых, ветеранов), в том числе проводят с данными организациями встречи, осуществляют проведение мероприятий во взаимодействии с другими участниками системы бесплатной юридической помощи – органами государственной власти, региональными отделениями Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Деятельность госюрбюро востребована у граждан. На это указывает количество обратившихся граждан за бесплатной юридической помощью. Так, в 2013 г. их количество составляло около 4 000. В дальнейшие периоды наблюдалась стабильная динамика роста показателей, и в 2016 г. количество обратившихся граждан уже достигло порядка 13,5 тысяч. В 2017 г. наметился спад активности обращения граждан практически во всех субъектах, кроме Еврейской автономной области. Например, в Хабаровском крае цифра уменьшилась на 556 человек. Конечно, в сравнении с общими цифрами, характери-

зующими востребованность такой помощи, эта цифра не велика. Однако одной из причин следует назвать недостаточную информированность жителей регионов о возможности обращения в юристу. Такой недостаток можно охарактеризовать как серьёзную организационную недоработку региональных органов власти. Этот тезис подтверждается результатами работы госюрбюро в Еврейской автономной области. Положительная динамика роста количества оказанной помощи связана с расширением на региональном уровне категорий граждан, количество которых составляет порядка 60 %, а также проведением активных мероприятий по их информированию о возможности получения такой помощи путём выступлений в телерадиоэфирах, размещения статей в газетах и на официальных интернет-порталах госюрбюро и органов государственной власти, распространения информационных буклетов и т.д.

По-прежнему, актуальной задачей для Дальнего Востока является организация оказания бесплатной юридической помощи гражданам, проживающим в отдалённых и труднодоступных районах. Разрешение данной задачи видится в объединении усилий таких участников, как органы исполнительной власти, субъекты округа, госюрбюро и адвокаты.

В Приморского крае, Амурской и Сахалинской областях, Чукотском автономном округе адвокаты определены региональным законодательством как основные участники государственной системы. Автору данной статьи представляется, что такая региональная модель орга-

низации системы бесплатной юридической помощи наиболее оптимальна. В соответствии с Федеральным законом № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» (далее – Закон) адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. Законом в полном объёме определён статус адвоката, включающий в себя не только права и обязанности, но и гарантии независимости и ответственность в случае ненадлежащего исполнения обязанностей. Наряду с этим, предусмотрено создание адвокатских палат субъектов Российской Федерации, организационно-правовые формы адвокатских образований. Таким образом, нет необходимости создавать, используя при этом региональные бюджетные средства, дополнительные структуры системы бесплатной юридической помощи, так как она может оказываться в рамках уже организованной профессиональной структуры.

Однако на практике не всё так благополучно. На субсидирование бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами, из бюджетов субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа в 2015–2017 гг. ежегодно выделялось более 5–7 млн руб., но денежных средств за данный период освоено около 20–35 % от общей суммы.

По мнению адвокатских палат округа, порядок оформления документов, необходимых для оказания адвокатами бесплатной юридической помощи, сложный, а размер оплаты труда адвокатов невысокий.

Вызывает вопрос у адвокатского сообщества и механизм определения права граждан на получение бесплатной юридической помощи, особенно в отношении малоимущих граждан (например, процедура признания гражданина малоимущим подразумевает предоставление в орган социальной защиты населения пакета документов, свидетельствующих о наличии у него на это права, на сбор которых требуется длительное время). Вопрос об упрощении порядка оформления документов, подтверждающих статус малоимущего гражданина, находится в компетенции органов исполнительной власти субъектов. Следовательно, мы возвращаемся к вопросу о надлежащей организации совместной работы всеми участниками этого процесса. Разрешение вышеперечисленных проблем возможно путём целенаправленных, скоординированных усилий адвокатских палат и органов государственной власти субъектов Российской Федерации округа при наличии заинтересованности с обеих сторон. Одним из важных вопросов результативности реализации законодательства о бесплатной юридической помощи гражданам является её доступность действительно для всех нуждающихся. Федеральный закон № 324-ФЗ предусматривает возможность получения гражданами бесплатной юридической помощи не только в

рамках государственной, но и негосударственной системы бесплатной юридической помощи, которая позволяет обеспечить доступность правовой помощи для граждан в случаях невозможности её получения при обращении к участникам государственной системы бесплатной юридической помощи.

В большинстве субъектов округа на базе наиболее крупных высших учебных заведений в Дальневосточном федеральном округе действуют 16 юридических клиник, представителями которых бесплатная юридическая помощь в 2017 г. оказана 783 гражданам (в 2015 г. – 931, в 2016 г. – 769).

В период с 2015 г. по 2017 г. увеличилось и количество негосударственных центров, созданных с соблюдением требований ст. 25 Федерального закона № 324-ФЗ. При этом особо активная работа по созданию и функционированию негосударственных центров в указанный период проведена региональными отделениями Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в Приморском крае, где создан 21 центр, и в Магаданской области, где действуют 14 центров. Эффективность такой формы работы подтверждается увеличением количества граждан, которым оказана бесплатная юридическая помощь центрами: в 2015 г. – 4 114, в 2016 г. – 5 125, в 2017 г. – 5 245.

В остальных субъектах округа действует небольшое их количество: в Республике Саха (Якутия) – 5, в Хабаров-

ском крае – 1, в Амурской области – 2. В других субъектах округа негосударственные центры не созданы.

Для привлечения внимания институтов гражданского общества территориальными органами округа проводилась работа по направлению в адрес социально ориентированных некоммерческих организаций писем с предложениями об учреждении негосударственных центров. Как правило, некоммерческие организации не откликаются на данные предложения, аргументируя свои доводы отсутствием кадров и необходимой материально-технической базы. Однако решение данной проблемы возможно путём использования правового механизма поддержки СОНКО – исполнителей общественно полезных услуг. Здесь главное – желание и активность непосредственно самих некоммерческих организаций.

Статьёй 14 Федерального закона № 324-ФЗ предусмотрена возможность осуществлять отдельные государственные полномочия в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью органами местного самоуправления в случае, если федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации они наделены такими полномочиями.

Данное положение федерального законодательства реализовано в Сахалинской области, где из бюджета области на эти цели в 2015–2017 гг. выделены субвенции муниципальным районам (го-

родским округам) в размере ежегодного финансирования более 14 млн руб., которые осваиваются практически в полном объёме.

В других субъектах округа, несмотря на отсутствие делегированных полномочий, органы местного самоуправления также активно участвуют в консультировании граждан по правовым вопросам и оказывают содействие в решении вопросов юридического характера на безвозмездной основе.

Подводя итоги проведённого анализа, можно говорить о том, что в субъектах Дальневосточного федерального округа проведена достаточно серьёзная и масштабная работа, направленная на эффективную реализацию Федерального закона № 324-ФЗ.

Тем не менее на сегодняшний день имеется ряд важных нерешённых вопросов, которые, как правило, требуют нормативного регулирования на федеральном уровне.

В настоящее время на законодательном уровне не предусмотрен механизм реализации полномочий органов юстиции по обеспечению контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи. Действующим законодательством не закреплена обязанность по предоставлению необходимой информации в территориальные органы Минюста России по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, не установлена ответ-

ственность участников за недостоверное или несвоевременное представление (непредставление) сведений для подготовки мониторинга, не установлены сроки и обязанность негосударственных центров бесплатной юридической помощи представлять в территориальный орган информацию об изменениях сведений о центре либо о прекращении его деятельности. Проведение дальнейшей целенаправленной работы всеми участниками системы бесплатной юридической помощи по совершенствованию нормативно-правового регулирования, проведению комплекса мероприятий по повышению качества оказания бесплатной юридической помощи позволит достичь максимального эффекта от реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Дальневосточном федеральном округе.