

Доклад Министерства Юстиции Российской Федерации о деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью

Общая информация

В Российской Федерации сфера обеспечения граждан бесплатной юридической помощью урегулирована Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). Федеральный закон предусматривает получение бесплатной юридической помощи малоимущими и иными категориями граждан, нуждающимися в особой социальной поддержке.

Министерство юстиции Российской Федерации как координирующий федеральный орган исполнительной власти в данной сфере уполномочен обеспечить организацию получения гражданами бесплатной юридической помощи на федеральном уровне. Организация оказания бесплатной юридической помощи на региональном уровне возложена на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Минюстом России в рамках установленных полномочий осуществляется мониторинг всей деятельности в сфере бесплатной юридической помощи федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Итоги данной работы Минюст России представляет в виде ежегодного доклада о реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, который публикует в средствах массовой информации.

Первый доклад по итогам 2012 года был опубликован в Российской газете от 13.02.2013 № 30 (6006) и размещен на сайте Минюста России по адресу: <http://minjust.ru/ru/node/4505>. В нем подробно разъяснен порядок получения гражданами бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом.

В 2013 г. в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации была создана и приступила к деятельности Правительственная комиссия по реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1293 и распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.03.2013 № 356-р). К работе в данной комиссии привлечены все заинтересованные органы исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, профессиональные и юридические сообщества. Деятельность комиссии позволяет обсуждать проблемные вопросы взаимодействия и принимать решения, влияющие на

реализацию региональной политики в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Итоги 2013 года в сфере нормативно-правового регулирования

В 2013 году одним из основных направлений деятельности в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью стало совершенствование законодательства в данной сфере.

В связи с совершенствованием государственной политики в сфере защиты прав детей и реализацией Указа Президента Российской Федерации от 28.12.2012 №1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в 2013 г. в Федеральный закон были внесены изменения, направленные на увеличение категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и расширение перечня случаев по ее оказанию. Это эффективный механизм закрепления государственных гарантий по увеличивающимся социальным обязательствам государства.

Так, с июля 2013 года согласно Федеральному закону от 02.07.2013 № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» право на получение бесплатной юридической помощи было закреплено за:

- лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

- лицами, желающими принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с устройством ребенка на воспитание в семью,

- усыновителями, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов усыновленных детей.

Перечень случаев оказания бесплатной юридической помощи был дополнен вопросами:

- расторжения и прекращения договора найма специализированного жилого помещения, предназначенного для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выселения из указанного жилого помещения;

- установления усыновления, опеки или попечительства над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, заключения договора об осуществлении опеки или попечительства над такими детьми;

- защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно Федеральному закону от 28.12.2013 № 397-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» право на

получение бесплатной юридической помощи теперь закреплено за Героями Труда Российской Федерации.

Аналогичным образом развивается региональное законодательство в сфере бесплатной юридической помощи. Субъекты Российской Федерации, используя свои полномочия на установление дополнительных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, региональными законами расширяют перечень категорий граждан, имеющих право на получение помощи, и перечень случаев ее оказания. Тем самым на местах принимаются меры к установлению дополнительных социальных гарантий тех или иных категорий граждан в зависимости от особенностей регионов.

Наблюдается положительная динамика в увеличении числа регионов, расширивших перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи

В 2012 г. таких регионов, где установлены дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, было 25, а 2013 г. – их уже 47.

Как правило, региональным законодательством дополнительные гарантии устанавливаются в отношении многодетных родителей, одиноких родителей, ветеранов боевых действий, беременных женщин и женщин, имеющих детей до 3-х лет, пенсионеров, инвалидов III группы. В 3-х регионах (Санкт-Петербург, Нижегородская и Ульяновская области) внедрена действенная мера социальной поддержки населения, где бесплатная юридическая помощь оказывается гражданам, среднедушевой доход семей которых ниже двукратной величины прожиточного минимума, установленного в регионе в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам, доходы которых ниже указанной величины.

Организация бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации

Эффективная реализация государственной политики в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью требует совместных действий органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Результаты мониторинга показывают, что большинство органов государственной власти субъектов Российской Федерации уже в 2012 году приняли необходимые меры по реализации Федерального закона. В тоже время в ряде субъектов Российской Федерации отсутствовали необходимые организационно-правовые решения по реализации Федерального закона.

В начале 2013 г. Минюстом России проведена работа по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации на площадках федеральных округов в рамках координационных совещаний. На данных мероприятиях с привлечением аппарата Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах обсуждались вопросы организации государственной системы бесплатной юридической

помощи, представлялся опыт регионов, динамично развивающих данное направление.

За период 2013 года 11 регионов, в которых отсутствовали необходимые законы по регулированию вопросов оказания бесплатной юридической помощи, приняли их. Это республики Алтай, Ингушетия, Краснодарский, Алтайский, Красноярский края, Кемеровская, Липецкая, Рязанская, Псковская, Смоленская, Московская области.

Необходимым условием полноценной реализации Федерального закона на территории субъектов Российской Федерации является определение органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Основной задачей данного органа является организация бесплатной юридической помощи на территории субъекта Российской Федерации.

Такой орган исполнительной власти в 2012-2013 г.г. был определен всеми регионами, за исключением Кабардино-Балкарской Республики и Красноярского края.

Важным вопросом является определение основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи в регионе, т.е. принятие решения о создании государственного юридического бюро и (или) привлечении адвокатов.

По итогам 2013 года в 60 субъектах Российской Федерации бесплатную юридическую помощь оказывают только адвокаты, в 9 субъектах Российской Федерации – только государственные юридические бюро. В 14 субъектах Российской Федерации в оказании помощи задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты.

В конце 2012 года Минюстом России и органами государственной власти Чеченской Республики, Республики Карелия, Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Свердловской, Самарской, Томской, Ульяновской, Московской областей проделана работа по передаче из федеральной собственности в ведение субъектов Российской Федерации федеральных казенных учреждений – государственных юридических бюро. С 2013 года в данных регионах на базе федеральных юридических бюро созданы и активно развиваются казенные учреждения субъектов Российской Федерации.

Ряд субъектов Российской Федерации, основываясь на опыте работы федеральных госюрбюро, сделали выбор в пользу данной структуры. По данным мониторинга в настоящее время государственные юридические бюро, помимо указанных субъектов Российской Федерации, действуют в 13 регионах: Тамбовская, Калининградская, Архангельская, Оренбургская, Пензенская области, Пермский, Хабаровский, Камчатский края, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Калмыкия; Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Еврейская автономная область.

Анализ показывает увеличение числа государственных юридических бюро, созданных органами государственной власти субъектов Российской Федерации. По сравнению с 2012 г., в 2013 г. их число увеличилось на 7.

Минюстом России в целях реализации полномочий по методическому обеспечению сферы бесплатной юридической помощи разработана структура мониторинга, которой определены основные критерии осуществления анализа деятельности всех органов, задействованных в сфере оказания бесплатной юридической помощи. Данные требования способствуют применению единых подходов к оценке деятельности участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

По итогам сопоставления показателей деятельности государственных юридических бюро, можно сделать вывод об особо эффективной работе по оказанию бесплатной юридической помощи в государственных юридических бюро по Пензенской, Свердловской, Иркутской, Томской областям.

В большинстве регионов основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи являются адвокаты. Федеральным законом предусмотрено добровольное участие адвокатов в оказании бесплатной юридической помощи. Результаты анализа показывают, что в подавляющем большинстве регионов менее половины адвокатов, имеющих действующий статус, участвуют в государственной системе бесплатной юридической помощи. В 9-ти субъектах Российской Федерации участие адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи менее 10% от общего числа действующих адвокатов (республики Коми, Марий Эл, Мордовия, Удмуртская республика, Калужская, Рязанская, Ростовская области, Краснодарский край, Москва).

По итогам 2013 г. в 3-х регионах органами государственной власти не приняты необходимые меры по организации оказания бесплатной юридической помощи адвокатами. Отсутствуют списки адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, и не заключены соглашения с адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации в Московской области, Кабардино-Балкарской Республике, Красноярском крае. Соглашение с адвокатской палатой субъекта Российской Федерации и уполномоченным органом субъекта Российской Федерации не заключено в Республике Ингушетия.

Соответственно в данных регионах не имеется правовых оснований для оказания адвокатами бесплатной юридической в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

В тоже время имеются субъекты Российской Федерации, где оперативно приняты решения по организации адвокатами бесплатной юридической помощи и имеются высокие показатели по количеству случаев оказанной помощи, объему денежных средств выплаченных адвокатам за оказанную помощь (Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Приморский край, Чувашская Республика, Челябинская, Нижегородская, Ульяновская области).

Таким образом, можно сделать вывод, что в этих регионах государственная система бесплатной юридической помощи с привлечением адвокатов

сложилась, активно развивается и обеспечиваются комфортные механизмы ее оказания гражданам.

Финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь с компенсацией их расходов на оказание такой помощи, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

По данным мониторинга финансирование деятельности государственных юридических бюро в субъектах Российской Федерации, где принято решение об их создании или продолжении деятельности, урегулировано в полном объеме. Бюджетные ассигнования на финансирование деятельности адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи отсутствуют в Московской, Смоленской, Омской областях, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия – Алания, Красноярском крае, Чукотском автономном округе.

Как показывает анализ, в ряде регионов, где основными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, возникают определенные трудности, связанные со сложностью подготовки отчетов адвокатов об оказанной помощи. В тех регионах, где бесплатную юридическую помощь оказывают наравне с адвокатами государственные юридические бюро, значительно упрощается механизм участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Органы местного самоуправления активно приступили к реализации предусмотренных Федеральным законом полномочий. Согласно данным мониторинга в 54 субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют оказание бесплатной юридической помощи, в том числе в виде представления интересов гражданина в судах и иных органах.

Органами местного самоуправления используются различные способы оказания бесплатной юридической помощи. Так, в г. Краснодаре создано муниципальное юридическое бюро. В г. Ярославле создана служба первичной консультативной юридической помощи.

Кроме того, решениями органов государственной власти Тульской, Вологодской и Сахалинской областей органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями по оказанию бесплатной юридической помощи.

Взаимодействие государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи

Негосударственную систему бесплатной юридической помощи образуют юридические клиники, создаваемые образовательными организациями высшего образования, и центры бесплатной юридической помощи, создаваемые некоммерческими организациями, в том числе профессиональными объединениями юристов. Деятельность указанных участников осуществляется на добровольной основе.

Деятельность юридических клиник урегулирована приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания Бесплатной юридической помощи» (зарегистрирован в Минюсте России 19.12.2012 № 26198).

По данным Минобрнауки России на территории страны действует 314 клиник образовательных организаций высшего образования.

Минюстом России принят приказ от 01.03.2013 № 24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (зарегистрирован в Минюсте России 18.03.2013 № 27742).

Список содержит данные о 116 негосударственных центрах бесплатной юридической помощи. Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России» как самый активный участник негосударственной системы бесплатной юридической помощи имеет в каждом субъекте Российской Федерации региональное отделение. В структуре региональных отделений действуют негосударственные центры бесплатной юридической помощи, которых насчитывается 633. В настоящее время идет процесс включения их список негосударственных центров бесплатной юридической помощи, который ведет Минюст России.

В полномочия органов государственной власти входит создание условий для развития сотрудничества с участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи. Согласно данным мониторинга в 19 субъектах Российской Федерации приняты решения органов государственной власти, направленные на развитие негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечение ее поддержки. Рядом субъектов Российской Федерации обеспечено принятие законов и иных нормативных правовых актов по регулированию порядка государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе оказывающих бесплатную юридическую помощь.

В некоторых субъектах Российской Федерации уже действуют программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам.

Минюстом России совместно с Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» при поддержке органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных юридических бюро, нотариусов, адвокатов, юридических клиник на протяжении нескольких лет ежеквартально проводятся Дни бесплатной юридической помощи. Данное мероприятие способствует объединению деятельности юристов-профессионалов на местах как в государственной, так и негосударственной системах бесплатной юридической помощи и развивает в них социальную ответственность.

Исходя из требований Указа Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» и по решению Правительственной комиссии по реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» с 2013 г. введено в практику деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти проведение Дня правовой помощи детям. При проведении мероприятия учитывалась особая категория получателей помощи и особая ответственность государства по воспитанию подрастающего поколения в духе ценностей правового государства. В День правовой помощи, который прошел во всех регионах в ноябре 2013 г., бесплатные правовые консультации получили 97 928 граждан, из них детей-сирот – 19 997. Практика проведения такого мероприятия будет продолжена.

Направления деятельности Минюста России в сфере бесплатной юридической помощи

Минюст России как координирующий орган в данной сфере деятельности основной целью видит создание механизма государственного регулирования системы бесплатной юридической помощи в целях обеспечения ее доступности для граждан и высокого качества правовых услуг.

Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач:

- совершенствование законодательства в сфере бесплатной юридической помощи;
- единообразное и качественное методическое обеспечение деятельности участников системы бесплатной юридической помощи;
- мониторинг реализации мер государственной политики по организации бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации.