

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Консультация практикующего юриста

Роль государственных юридических бюро в реализации права граждан на бесплатную юридическую помощь

До принятия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹ в нашей стране отсутствовала единая система, которая бы помогла социально незащищенным и малоимущим слоям населения реализовать свое право на получение бесплатной юридической помощи. Ранее оказание бесплатной юридической помощи регулировалось законом об адвокатуре, но оказывалась она только ограниченной категории граждан и по довольно узкому кругу вопросов.

За последние несколько лет стало понятно, что предусмотренное ст. 48 Конституции РФ право на квалифицированную юридическую помощь практически не реализуется. На этапе подготовки закона о бесплатной юридической помощи на федеральном уровне и сейчас, после его вступления в силу Министерство юстиции РФ выступило как координирующий орган. После принятия Закона Министерство юстиции РФ утвердило план организационных мероприятий для регионов с целью обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в субъектах Российской Федерации. Стало очевидным, что делать выбор в пользу той или иной формы оказания правовой помощи населению региональные власти будут исходя из своих финансовых возможностей. Ибо расходы на оказание юридической помощи населению надо закладывать в бюджет субъекта при его формировании. После этого, учитывая возможность бюджета, субъекты Российской Федерации будут финансировать деятельность государственных юридических бюро и определять порядок оплаты труда адвокатов.

До принятия этого Закона на территории 10 субъектов Российской Федерации (Республика Карелия, Чеченская Республика, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Московская, Самарская, Свердловская, Томская, Ульяновская области) Министерством юстиции РФ проводился эксперимент по организации работы федеральных государственных юридических бюро. В течение 7-летнего периода 123 работниками бюро была оказана помощь 234 133 малоимущим

¹ См.: О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа см.: Российская газета. 2011. 23 нояб.

гражданам, в основном это пенсионеры, безработные, инвалиды, работники бюджетной сферы. Благодаря помощи бюро решались, в том числе в судебном порядке, проблемы малоимущих граждан, которые в течение многих лет оставались неразрешенными. Работники государственных юридических бюро добивались для граждан назначения или перерасчета пенсий по старости и по случаю потери кормильца, восстановления на работе при незаконном увольнении, возмещения материального ущерба, причиненного в результате неправильного лечения, выплаты задолженности по заработной плате, решения жилищных и других вопросов¹.

Государственные юридические бюро действуют в качестве основного участника государственной системы оказания правовой помощи в 10 регионах (Тамбовская область, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Пензенская область, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Республика Калмыкия, Камчатский край, Еврейская автономная область, Магаданская область). В 12 регионах государственные юридические бюро и адвокаты являются участниками государственной системы оказания бесплатной юридической помощи совместно (Томская, Иркутская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская, Волгоградская, Ульяновская, Самарская области, Пермский край, Оренбургская, Калининградская области, Республика Карелия, Московская область). Красноярский край — единственный регион, который с этим вопросом еще не определился.

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

При организации деятельности государственных юридических бюро в субъектах Российской Федерации используются различные подходы. Ряд созданных государственных юридических бюро начали свою деятельность в 2013 г. — это госюрбюро Тамбовской области, Калининградской области, Пермского края, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики.

Согласно аналитической справке Министерства юстиции РФ о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г. штатная численность работников государственных юридических бюро различна: от 5 штатных единиц в Калининградской области до 38 штатных единиц в Пензенской области. Говоря о штатной численности государственных юридических бюро, надо понимать, что штаты не обязательно будут укомплектованы

¹ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о реализации государственной политики в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/12/doklad-site-dok.html> (дата обращения: 10.12.2014).

в полной мере. Есть субъекты, в которых не ощущается нехватка кадров, к примеру, Пензенская область (из 38 штатных единиц — 38 работающих), Ульяновская область (25 штатных — 25 работающих), Иркутская, Томская, Магаданская области (по 15 сотрудников в штате и столько же работают). В Архангельской области — 10 штатных единиц — 10 фактически работающих. В других субъектах ситуация обстоит менее оптимистично. Так, в Оренбургской области из 33 штатных сотрудников фактически работают 16, в Тамбовской области ситуация еще хуже: из 17 сотрудников штатной численности работают 3, в Самарской области — 26 штатная численность, 17 фактическая; Карачаево-Черкесская Республика — 13/6 соответственно; Камчатский край — 15 штатная численность, 8 фактическая; Еврейская автономная область — 20/14 соответственно.

Сопоставляя такие показатели деятельности государственных юридических бюро, как количество штатных единиц, фактических работников и количество оказанной бесплатной юридической помощи, Минюст России пришел к выводу об активной работе по оказанию бесплатной юридической помощи в государственных юридических бюро по Пензенской, Свердловской, Иркутской, Томской областям.

В Республике Карелия на одного сотрудника госюрбюро по состоянию на конец I квартала в среднем пришлось 48 посетителей, в Волгоградской области в среднем одному сотруднику пришлось консультировать 29 человек, в Самарской области — 79 человек, в Карачаево-Черкесской Республике было 2 посетителя на 6 человек сотрудников, в Свердловской области 175 посетителей пришлось на одного сотрудника, в Иркутской области — 88 человек, в Томской области — 126, в Еврейской автономной области в среднем сотрудник проконсультировал 9 человек (госюрбюро в области начало действовать с 4 сентября 2012 г.). Государственное юридическое бюро Ямало-Ненецкого автономного округа начало свою работу с января 2013 г. и приняло за это время 1367 граждан, т. е. примерно по 60 консультаций на одного специалиста. Интересная ситуация сложилась в Калининградской области: на 5 сотрудников пришлось 5 посетителей, правда, стоит учесть, что начали они работать только с 1 апреля 2013 г.

Финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи, в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи» возлагается на органы государственной власти Российской Федерации. 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 (аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.), финансирование деятельности государственных юридических бюро в субъектах Российской Федерации, где принято решение

об их создании или продолжении деятельности, урегулировано в полном объеме. Минимальный объем бюджетных ассигнований на финансирование деятельности государственных юридических бюро составляет 2 737 700 руб. в Калининградской области. Максимальный объем финансирования деятельности бюро (33 351 233 руб.) предусмотрен в Ямало-Ненецком автономном округе.

Бюджеты других субъектов Российской Федерации тоже довольно различны: Архангельская область — 6 000 000 руб., Ненецкий автономный округ — 6 314 900 руб., Оренбургская область — 16 720 000 руб., Пензенская область — 9 929 300 руб., Пермский край — 8 842 000 руб., Самарская область — 11 005 760 руб., Ульяновская область — 8 100 000 руб., Карачаево-Черкесская Республика — 3 072 500 руб., Волгоградская область — 21 255 000 руб., Республика Калмыкия — 4 610 400 руб., Свердловская область — 11 180 000 руб., Иркутская область — 8 742 800 руб., Томская область — 10 000 000 руб., Камчатский край — 21 643 500 руб., Еврейская автономная область — 13 555 700 руб., Магаданская область — 10 274 600 руб. По Чеченской Республике информация отсутствует.

Для получения бесплатной юридической помощи гражданин представляет в государственное юридическое бюро следующие документы: заявление об оказании юридической помощи по форме, утвержденной Министерством юстиции РФ; документ, удостоверяющий личность; справку о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина), полученном за 3 последних календарных месяца, предшествующих месяцу обращения в государственное юридическое бюро. Справка о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина) предоставляется гражданам в порядке, определенном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации; инвалиды I и II группы, ветераны Великой Отечественной войны, неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, для получения юридической помощи в виде устной консультации вместо справки о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина) представляют предусмотренные федеральным законодательством документы, подтверждающие их принадлежность к указанным категориям.

Бесплатная юридическая помощь, за исключением устной консультации, оказывается на основании соглашения между гражданином и государственным юридическим бюро, заключаемого по форме, утвержденной Министерством юстиции РФ.

В оказании бесплатной юридической помощи может быть отказано в следующих случаях: если гражданин, обратившийся в государственное юридическое бюро, не представил документы, необходимые для получения бесплатной юридической помощи; из представленной справки о полученных доходах следует, что среднедушевой доход семьи (одиноко проживающего гражданина) выше (равен) величины прожиточного минимума; гражданин ходатайствует об оказании юридической помощи, оказание которой государственным юридическим бюро не предусмотрено.

Приказом Минюста России от 21 июля 2010 г. № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» были утверждены формы документов, необходимых для работы госюрбюро.

Целью деятельности государственного юридического бюро является бесплатное оказание квалифицированной юридической помощи малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан.

Виды деятельности, которые осуществляет государственное юридическое бюро, урегулированы Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро¹.

Государственное юридическое бюро является некоммерческой организацией, созданной в организационно-правовой форме федерального казенного учреждения, являющегося государственным учреждением². До 1 января 2013 г. государственные юридические бюро действовали в форме федеральных казенных учреждений в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2011 г. № 125-р.

Распоряжением Правительства РФ от 16 октября 2012 г. № 1928-р «О передаче субъектам РФ федеральных казенных учреждений, подведомственных Минюсту России» Минюсту России совместно с Росимуществом предписано передать субъектам Российской Федерации федеральные казенные учреждения, подведомственные Минюсту России.

Таким образом, с 1 января 2013 г. государственные юридические бюро осуществляют свою деятельность в форме казенных учреждений субъектов Российской Федерации. Государственные юридические бюро при осуществлении своей деятельности также вправе привлекать к оказанию бесплатной юридической помощи адвокатов.

Форма Соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной

¹ См.: О государственных юридических бюро : постановление Правительства РФ от 25 декабря 2008 г. № 1029 (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 2, ст. 229; Российская газета. 2009. 15 янв. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31 января 2013 г. № 71, вступившего в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (см.: Российская газета. 2013. 6 февр.).

² См.: Об утверждении уставов федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро : приказ Минюста России от 31 мая 2011 г. № 180 (вместе с «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Республике Карелия”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Чеченской Республике”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Волгоградской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Иркутской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Магаданской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Московской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Самарской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Свердловской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Томской области”», «Уставом федерального казенного учреждения “Государственное юридическое бюро по Ульяновской области”») // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 33.

юридической помощи, заключаемого уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с адвокатской палатой субъекта РФ, утверждена Приказом Минюста России¹.

Уставами федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро, утвержденными Приказом Минюста России от 31 мая 2011 г. № 180, также предусмотрено право государственного юридического бюро для осуществления возложенных на него функций заключать с адвокатами договоры. Приказом Минюста России от 21 июля 2010 г. № 174² были утверждены: форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе по поручению государственного юридического бюро и форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданину по поручению государственного юридического бюро.

Порядок создания и деятельности государственных юридических бюро устанавливается в соответствии с пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 г. № 125-р³ и пунктом 32 Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539⁴.

Таким образом, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации дополнительно к положениям, закрепленным в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», могут устанавливаться нормы, регламентирующие деятельность государственных юридических бюро.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что государственные юридические бюро, безусловно, необходимы для реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, особенно в тех регионах, где недостаточно развит негосударственный сектор оказания бесплатной юридической помощи.

Директор юридической клиники, доцент кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент О. В. Чумакова

¹ См.: Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : приказ Минюста России от 12 ноября 2012 г. № 206 // Российская газета. 2012. 19 дек.

² См.: Об утверждении форм документов государственного юридического бюро : приказ Минюста России от 21 июля 2010 г. № 174 // Российская газета. 2013. 6 февр.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 1012.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4238.