

УДК 342.7

О. В. Чумакова

Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации
ул. Азовская, 2, корп. 1, Москва, 117638, Россия

E-mail: chumakova-ov@yandex.ru

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ БЮРО В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЕСПЛАТНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Анализируется отечественное законодательство, регулирующее оказание бесплатной юридической помощи. Выделяются перспективы его развития.

Ключевые слова: государственное юридическое бюро, бесплатная юридическая помощь, субъекты Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации.

До принятия Федерального закона от 21.11.2011 № 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 Российской Федерации право на квалифицированную юридическую помощь практически не реализуется на практике, ибо те немногие случаи оказания бесплатной правовой помощи не обеспечивали потребностей современного общества. Стала очевидной необходимость обобщения и систематизирования нормативно правовых актов об оказании бесплатной юридической помощи.

На этапе подготовки закона о бесплатной юридической помощи на федеральном уровне и сейчас, после вступления его в силу Министерство юстиции выступило как координирующий орган. После принятия закона Министерство юстиции утвердило план организационных мероприятий для регионов, с целью обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в субъектах Российской Федерации. В первую очередь должны были быть приняты необходимые нормативно правовые акты в данной сфере и определен орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной правовой помощью. Задачей Министерства юстиции Российской Федерации было постоянное взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации для выбора наиболее оптимальной модели организации системы бесплатной юридической помощи в каждом конкретном регионе. А органы государственной власти в регионах должны были определиться в

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.09.2013). В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.11.2011; Российская газета. 23.11.2011. № 263; Парламентская газета. 24.11-01.12.2011. № 50; Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.

кратчайшие сроки, каким образом в каждом конкретном субъекте Российской Федерации будут реализованы положения Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»: путем создания государственных юридических бюро или привлечения адвокатов для оказания бесплатной правовой помощи. После принятия закона 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. Потом же, учитывая возможности 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 Российской Федерации проводился эксперимент по организации работы федеральных государственных юридических бюро. В течение 7-летнего периода 123 работниками бюро была оказана помощь 234 133 малоимущим 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 вопросов².

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 область, Иркутская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Волгоградская область, Ульяновская область, Самарская область, Пермский край, Оренбургская область, Калининградская область, Республика Карелия, Московская область. Красноярский край – единственный регион, который еще с этим вопросом 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, Калининградской областей, Пермского края, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики.

Штатная численность работников государственных юридических бюро различна: от 5 штатных единиц в Калининградской области до 38 в Пензенской области³. Говоря о штатной численности государственных юридических бюро надо понимать, что штаты не обязательно будут укомплектованы в полной мере. Есть субъекты, в которых не

² Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о реализации государственной политики в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью. Дата публикации: 12.02.2013. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/12/doklad-site-dok.html>

³ Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.

ощущается нехватка кадров. Например, в Пензенской области из 38 штатных единиц 38 работающих; в Ульяновской области 25 штатных и 25 работающих; в Иркутской, Томской, Магаданской областях по 15 сотрудников в штате и столько же работают. В Архангельской области 10 штатных сотрудников и 10 работают. 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 штатных сотрудников и 17 работающих, в Карачаево-Черкесской Республике 13 и 6 соответственно, в Камчатском крае 15 штатных сотрудников и 8 работают, в Еврейской автономной области 20 и 14 соответственно.

Сопоставляя такие показатели деятельности государственных юридических бюро, как количество штатных единиц, фактических работников и количество оказанной бесплатной юридической помощи, Министерство юстиции России пришло 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 чел. В Самарской области 79 чел., в Карачаево-Черкесской Республике было 2 посетителя на 6 чел. сотрудников. В Свердловской области 175 посетителей пришлось на одного сотрудника, в Иркутской области 88 чел., в Томской области 126, в Еврейской автономной области в среднем сотрудник проконсультировал 9 чел. (госюрбюро в области начало действовать с 04.09.2012 г.). Государственное юридическое бюро Ямало-Ненецкого автономного округа начало свою работу с января 2013 г. и приняло за это время 1 367 граждан, т. е. примерно по 60 консультаций на одного специалиста. Интересная ситуация сложилась в Калининградской области: на 5 сотрудников пришлось 5 посетителей, правда, следует учесть, что начали они работать только с 1 апреля 2013 г.

Финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи, в соответствии с федеральным за-

коном 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 финансирования 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 округе⁴

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

Для получения бесплатной юридической помощи гражданин представляет в государственное юридическое бюро следующие документы:

- заявление об оказании юридической помощи по форме, утверждаемой Министерством юстиции РФ;
- документ, удостоверяющий личность;
- справку о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина), полученном за 3 последних календарных месяца, предшествующих месяцу обраще-

⁴ Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации...

ния 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 групп, 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, утверждаемой Министерством юстиции РФ.

В оказании бесплатной юридической помощи может быть отказано, 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 РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» были утверждены: 1) форма заявления об оказании бесплатной юридической помощи, представляемого гражданином в государственное юридическое бюро для получения бесплатной юридической помощи; 2) форма соглашения об оказании бесплатной юридической помощи, заключаемого между гражданином и государственным юридическим бюро; 3) форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе по поручению государственного юридического бюро; 4) форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданину по поручению государственного юридического бюро.

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

В соответствии с Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро [1], государственное юридическое бюро осуществляет следующие основные виды деятельности:

1) бесплатно оказывает гражданам, считающимся малоимущими в соответствии с законодательством Российской Федерации, следующие виды юридической помощи:

- а) консультация по правовым вопросам в устной и письменной форме;

- б) составление заявления, жалобы, ходатайства и других документов правового характера;

- в) представление интересов граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам, в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях;

2) бесплатно оказывает инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, юридическую помощь в виде устной консультации вне зависимости от уровня их дохода.

Государственное юридическое бюро для осуществления возложенных на него функций имеет право:

1) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также от организаций, независимо от их организационно-правовой формы;

2) заключать с адвокатами договоры, предусматривающие оказание бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе либо оказание бесплатной юридической помощи конкретному гражданину в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности государственного юридического бюро.

Государственное юридическое бюро обязано обеспечивать надлежащий уровень оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи.

В ст. 17 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закреплено, что государственные юридические бюро являются юридическими лицами, созданными в форме казенных учреждений субъектов Российской Федерации.

Государственное юридическое бюро является некоммерческой организацией, созданной в организационно-правовой форме федерального казенного учреждения, являющегося государственным учреждением [2]. До 1 января 2013 г. государственные юридические бюро действовали в форме федеральных казенных учреждений в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 04.02.2011 № 125-р.

Статьей 30 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусмотрено, что государственные юридические бюро, созданные Правительством РФ до дня вступления в силу комментируемого закона, подлежат передаче в ведение субъектов Российской Федерации до 31.12.2012. До передачи в ведение субъектов Российской Федерации государственные юридические бюро осуществляли оказание бесплатной юридической помощи в порядке, установленном Правительством РФ.

Распоряжением Правительства РФ от 16.10.2012 № 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 01.01.2013 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.

Такое привлечение возможно осуществлять с учетом соглашений об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, заключаемых уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с адвокатской палатой субъекта РФ ежегодно не позднее 1 декабря.

Форма Соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, заключаемого уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с адвокатской палатой субъекта РФ, утверждена Приказом Минюста России [2]. Действовавшим ранее Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029⁵, было предусмотрено, что в случаях, предусмотренных соглашением между гражданином и государственным юридическим бюро, государственное юридическое бюро на основании договора вправе поручить адвокату оказать лицу, обратившемуся в государственное юридическое бюро, бесплатную юридическую помощь, в том числе выступить его представителем в гражданском судопроизводстве, а также в исполнительном производстве по гражданскому делу⁶.

Уставами федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро, утвержденными Приказом Минюста РФ от 31.05.2011 № 180, также предусмотрено право государственного юридического бюро для осуществления возложенных на него функций заключать с адвокатами договоры, предусматривающие:

- оказание бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе;
- оказание бесплатной юридической помощи конкретному гражданину.

⁵ Постановление Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029 «О государственных юридических бюро» (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро»). Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31.01.2013 № 71, вступившего в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (Российская газета. 06.02.2013; Собрание законодательства РФ. 12.01.2009. № 2. Ст. 229; Российская газета. 15.01.2009. № 3. (Постановление); Российская газета. 15.01.2009. № 4. (Положение)). Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31.01.2013 № 71, вступившего в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (опубликовано в Собрании законодательства РФ. 04.02.2013, в Российской газете. 06.02.2013).

⁶ Постановление Правительства РФ от 31.01.2013 № 71 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам деятельности государственных юридических бюро». Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

Приказом Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 [3] были утверждены:

- форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе по поручению государственного юридического бюро;
- 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 п. 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 г. № 125-р [4]⁷ и п. 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. № 539 [5].

Таким образом, нормативными правовыми актами субъектов РФ дополнительно к положениям, закрепленным в Федеральном законе от 21.11.2011 № 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 слабо представлен негосударственный сектор оказания бесплатной юридической помощи.

Список литературы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1029 // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 229.

2. Приказ Минюста РФ от 31.05.2011 № 180 «Об утверждении уставов федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 15.08.2011. № 33.

3. Приказ Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412) // Рос. газета. 22.09.2010. № 213.

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 г. № 125-р¹ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 1012.

5. Пункт 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. № 539 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238.

Материал поступил в редколлегию 29.05.2014

O. V. Chumakova

THE ROLE OF STATE LAW FIRMS IN THE CITIZENS' RIGHT TO FREE LEGAL ASSISTANCE

In presented article O. V. Chumakova analyzes domestic experience and future prospects of organization of free of charge legal assistance with regard to provisions of the new legislation regulating this sphere of social relations under review.

Keywords: state law office, free legal help, the subjects of the Russian Federation, regional law, The Ministry of Justice of the Russian Federation.

⁷ Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31.01.2013 № 71.