

УДК 347.96:332.1

Е.В. Нащёкина,

канд. юрид. наук, доцент,

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

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН
НА ПОЛУЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ БЕСПЛАТНО
НА ТЕРРИТОРИИ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

One of the most important social tasks of the state is to provide citizens with free legal assistance. Evaluating the advantages and disadvantages of the system of free legal assistance, we must admit that choosing only one of all is hardly possible. Effective implementation of guaranteed rights of citizens to get free qualified legal assistance is only real with interaction between all participants of this legal mechanism.

Keywords: *social problems of the state, free qualified legal assistance, rights of citizens.*

Одной из важнейших социальных задач государства является обеспечение граждан бесплатной квалифицированной юридической помощью. Учитывая значимость данной задачи, в Российской Федерации уже более двух лет проводятся мероприятия, направленные на реализацию Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», регулирующего на законодательном уровне как основы формирования государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи, обеспечение государственными гарантиями на получение юридической помощи гражданами на безвозмездной основе, так и механизм государственного управления в целом. Дальневосточный федеральный округ простирается более чем на треть территории нашей страны, но по плотности населения занимает последнее место в

России. Большая часть территорий округа (61 %) относится к категории труднодоступных, отдалённых и малонаселённых, где проживает менее миллиона граждан. При таких условиях реализовать право каждого на получение квалифицированной юридической помощи достаточно не просто не только в силу отдалённости многих населённых пунктов, но и в связи со сложным и весьма дорогостоящим транспортным сообщением. Кроме того, дальневосточные регионы в той или иной степени являются дотационными.

Численность населения округа составляет более 6 млн человек, из них более 1 млн человек (или 23 % населения округа) являются потенциальными субъектами, которым в соответствии с федеральным или региональным законодательством может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь. В 2012 – 2014 гг. в субъектах Дальневосточного федерально-

го округа проходил процесс формирования системы оказания бесплатной юридической помощи. При участии территориальных органов юстиции после вступления в силу Федерального закона № 324 осуществлялось формирование нормативной правовой базы в сфере бесплатной юридической помощи, предусмотренной ст. 12 вышеуказанного Закона.

Следует отметить, что данная работа не во всех субъектах Российской Федерации округа проводилась активно.

Так, в 2013 г. была полностью сформирована региональная нормативная правовая база только в Хабаровском крае, Магаданской области и Чукотском автономном округе. В остальных субъектах округа процесс формирования нормативной базы несколько затянулся. В апреле 2014 г. завершено её формирование в Камчатском крае, а в сентябре 2014 г. – в Республике Саха (Якутия).

Одним из показателей эффективности реализации законодательства о бесплатной юридической помощи является её доступность для действительно всех нуждающихся. Учитывая полномочия субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 324 на расширение категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, в 6 субъектах округа приняты соответствующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие дополнительные категории граждан (в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Магаданской области, Чукотском автономном округе, Еврейской автономной области). Значительно этот перечень расширен в Хабаровском крае.

При обсуждении и принятии нормативных правовых актов в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью субъекты Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе по-разному подошли к выбору организационной модели оказания бесплатной юридической помощи. На данный выбор повлияли как экономико-географические особенности дальневосточных регионов, так и развитость институтов оказания юридической помощи, сформировавшихся в различных субъектах Федерации округа. На сегодняшний день в округе сформирована государственная система оказания юридической помощи, участниками которой стали органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, адвокаты, а также государственные юридические бюро. При выборе основных участников системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском и Камчатском краях, Магаданской области, Еврейской автономной области предпочтение отдано государственным юридическим бюро. Несмотря на имеющиеся в субъектах округа сложности по выделению финансирования, для обеспечения деятельности государственных юридических бюро из бюджетов субъектов Российской Федерации округа в 2014 г. выделены значительные денежные средства – более 95,5 млн рублей. Анализ результатов деятельности госюрбюро показал, что у граждан льготных категорий имеется реальная потребность в юридической помощи. Так, в течение 1-го полугодия 2014 г. сотрудниками госюрбюро оказана

помощь 3 715 гражданам, что практически в 3 раза больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (1 228). В течение 9 месяцев 2014 г. бесплатная юридическая помощь оказана уже более 8 000 граждан, из которых наибольшее количество приходится на Хабаровский край (4 874). Также положительные результаты достигнуты в Магаданской области, где при относительно небольшой численности населения, в течение 9 месяцев бесплатная юридическая помощь была оказана около 2 000 гражданам.

Если говорить о том, какие категории граждан наиболее часто обращаются в госюрбюро, то это малоимущие, инвалиды, дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, многодетные семьи, ветераны труда и приравненные к ним лица. В основном вопросы, по которым оказывается бесплатная юридическая помощь, связаны со сферой гражданского, жилищного, семейного, трудового законодательства.

Для обеспечения более широкой доступности граждан в получении юридической помощи на территории Хабаровского края и Магаданской области созданы структурные подразделения госюрбюро.

Наряду с этим, во всех субъектах госюрбюро ведут на плановой основе либо по мере необходимости выездные приёмы граждан в отдалённых населённых пунктах, взаимодействуют с центрами социального обслуживания населения, органами местного самоуправления, некоммерческими организациями социальной направленности (обществами инвалидов, престарелых, слепых, ветеранов), осу-

ществляют оказание бесплатной юридической помощи социально незащищённым категориям граждан во взаимодействии с другими участниками системы бесплатной юридической помощи – органами государственной власти, региональными отделениями Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

В тех субъектах Российской Федерации округа, где в соответствии с региональным законодательством не предусмотрено создание государственных юридических бюро, основным участником государственной системы оказания бесплатной юридической помощи определены адвокаты. Так, основная ответственность по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам возложена на адвокатов Приморского края, Амурской и Сахалинской областей, Чукотского автономного округа. В нормативных правовых актах иных субъектов округа адвокаты также названы в качестве участников юридической помощи.

Всего в списки, сформированные адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации округа по оказанию бесплатной юридической помощи, включено 1 109 адвокатов (из 3 085 действующих по состоянию на 1 октября 2014 г.).

В 2013 г. адвокатами округа бесплатная юридическая помощь оказана 4 443 гражданам, из которых основная доля приходится на адвокатов Приморского края – 4 143. В 1-м полугодии 2014 г. – 1 017 гражданам, большинство из которых также приходится на адвокатов Приморского края – 853. Это является закономерным, поскольку в со-

ответствии с законодательством Приморского края финансирование в данном субъекте предусмотрено только на оказание бесплатной юридической помощи адвокатами как основными участниками государственной системы. В 2014 г. на субсидирование бесплатной юридической помощи, оказываемой гражданам адвокатами, из бюджетов субъектов Российской Федерации округа выделены немалые денежные средства – около 10 млн рублей. Не выделялись на эти цели денежные средства в Сахалинской области и Еврейской автономной области.

Из общего количества предусмотренных в бюджетах субъектов округа денежных средств в 1-м полугодии 2014 г. использовано только около 644 тыс. рублей. При этом в Камчатском крае, Магаданской области и Чукотском автономном округе бюджетные средства в течение 2014 г. остались нетронутыми.

Аналогичные проблемы существовали и ранее, когда на финансирование бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами, в округе ежегодно выделялись денежные средства из бюджетов субъектов, которые оставались практически неиспользованными. Например, в 2009 – 2011 гг. использовано менее 10 % денежных средств, заложенных в бюджетах субъектов округа.

Отлично от других субъектов округа сложилась практика реализации Федерального закона № 324-ФЗ в Республике Саха (Якутия), где создана смешанная государственная система оказания бесплатной юридической помощи.

Особенность её заключается в том, что в соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2012 г. 1146-3 № 1191-IV «О бесплатной юридической помощи в Республике Саха (Якутия)» в данную систему включены государственное юридическое бюро и адвокаты.

Однако государственное юридическое бюро в данном субъекте не создано. Это связано с тем, что в указанный выше Закон внесены изменения Законом Республики Саха (Якутия) от 2 апреля 2014 г. 1289-3 №133-V, согласно которым в качестве отдельного участника государственной системы определено государственное автономное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Республики Саха (Якутия)». Кроме обязанностей по предоставлению государственных услуг, на данный МФЦ возложены полномочия по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам (за 9 месяцев 2014 г. – 1 389 гражданам). Учитывая географические особенности, данная модель государственной системы является наиболее приемлемой для Республики Саха (Якутия), поскольку разветвлённая сеть многофункциональных центров позволяет осуществлять более эффективную работу по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам, проживающим в отдалённых районах.

Организация бесплатной юридической помощи невозможна без участия в ней структур гражданского общества. Федеральным законом № 324-ФЗ предусмотрено создание негосударственной системы бесплатной юридической помощи, которая позволяет обеспечить доступ-

ность правовой помощи для граждан в случаях невозможности её получения при обращении к участникам государственной системы бесплатной юридической помощи. Участниками негосударственной системы являются юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. На сегодняшний день практически во всех субъектах округа (за исключением Амурской области и Чукотского автономного округа) на базе наиболее крупных высших учебных заведений в ДФО действуют 19 юридических клиник, силами которых бесплатная юридическая помощь в 1-м полугодии 2014 г. оказана 809 гражданам. Количество негосударственных центров, созданных в соответствии со ст. 25 Федерального закона № 324, в 1-м полугодии 2014 г. возросло с 23 до 32 по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. При этом следует отметить активную позицию региональных отделений Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», которыми создано по 13 негосударственных центров в Приморском крае и Магаданской области, имеющих разветвленную систему. Всего в течение 1-го полугодия 2014 г. негосударственными центрами бесплатная юридическая помощь оказана 2 069 гражданам (в 2013 г. – 4 832).

Согласно ст. 14 Федерального закона № 324-ФЗ, отдельные государственные полномочия в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью могут осуществлять органы местного самоуправления. Такая возможность предоставлена органам местного самоуправления в случае их наделения соответствующими

полномочиями в соответствии с федеральным или региональным законодательством. В настоящее время данными полномочиями наделены только органы местного самоуправления в Сахалинской области. Однако как показывает проводимый территориальными органами Минюста России мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи, органы местного самоуправления в иных субъектах округа, несмотря на отсутствие делегированных полномочий, также активно участвуют в консультировании граждан по правовым вопросам, оказывают им содействие в решении вопросов юридического характера на безвозмездной основе. При этом оказание такой помощи осуществляется всем обратившимся гражданам, без учёта их категорий. Наиболее активно в оказании бесплатной юридической помощи участвуют органы местного самоуправления Хабаровского края, которыми в 1-м полугодии текущего года оказана бесплатная юридическая помощь более 8 000 граждан.

В целях реализации полномочий по принятию мер по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, координации деятельности участников этой системы и их взаимодействию, а также проведению мониторинга в области оказания бесплатной юридической помощи, территориальными органами Минюста России на территории Дальневосточного федерального округа проводится постоянная работа.

Вопросы организации деятельности в сфере оказания бесплатной юридической

помощи рассматриваются на заседаниях координационных советов (в Республике Саха (Якутия)), рабочих групп по развитию систем бесплатной юридической помощи (в Приморском и Хабаровском краях), заключаются соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с участниками системы бесплатной юридической помощи (Хабаровский, Приморский и Камчатский края, Магаданская и Сахалинская области). По поручению Минюста России всеми территориальными органами проведены межведомственные координационные совещания с участниками систем оказания бесплатной юридической помощи, представителями уполномоченных по правам ребёнка и человека по вопросам организации и проведения 20 ноября 2014 г. Всероссийского дня правовой помощи детям. Выполнен значительный объём работы как в преддверии, так и непосредственно в этот день. Так, например, только в Хабаровском крае и Еврейской автономной области в День правовой помощи детям проконсультировано более 34 000 детей, из них детей-сирот – 792, родителей, опекунов и приёмных семей – более 1 700.

Территориальными органами в 2014 г. на постоянной основе осуществляется комплекс мероприятий по правовому просвещению населения путём выступления в средствах массовой информации, размещения информации на официальных интернет-сайтах, изготовления и распространения буклетов по правовым тематическим вопросам и иными способами. Аналогичная работа проводится и участниками государственной системы оказания бесплатной юридической помощи.

Кроме того, территориальные органы Минюста России проводят целевые дни оказания бесплатной юридической помощи во взаимодействии с участниками государственной и негосударственной систем как на базе территориальных органов (Приморский, Хабаровский и Камчатский края), так и с выездом в районы (Хабаровский и Камчатский края, Сахалинская область, Еврейская автономная область). Бесплатная юридическая помощь в Республике Саха (Якутия) оказывается также 12 общественными приёмными, созданными Управлением Минюста России по Республике Саха (Якутия), совместно с Управлением ФССП России по Республике Саха (Якутия), в работе которых принимают участие адвокаты и нотариусы. Таким образом, на территории Дальневосточного федерального округа приняты необходимые меры, направленные на реализацию Федерального закона № 324, сформированы и в целом эффективно функционируют как государственная, так и негосударственная системы бесплатной юридической помощи. Об этом свидетельствует положительный опыт работы этих структур.

Однако, оценивая преимущества и недостатки систем оказания бесплатной юридической помощи, нельзя не признавать, что выбор только одной из них вряд ли возможен. А эффективная реализация гарантированного права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи реальна только при организации взаимодействия между всеми участниками этого правового механизма.