



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕГО АППАРАТ

ул.Советская, 23, г.Тверь, 170100

тел./факс (4822)34 18 09

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ:

**«Проблемы реализации права малоимущих граждан на
получение бесплатной юридической помощи»**

г. Тверь, 2008 г.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Тверской области подготовлен на основании п. 5 статьи 13 закона Тверской области «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области». В соответствии с этим положением по отдельным вопросам соблюдения прав человека Уполномоченный может направлять Законодательному Собранию Тверской области и Губернатору Тверской области специальные доклады.

Тема для специального доклада Уполномоченного была выбрана неслучайно, поскольку проблема защиты своих прав в последнее время приобретает все большую и большую актуальность. И это тогда, когда правовая культура граждан Российской Федерации по-прежнему остается на достаточно низком уровне. Закономерно, наверное, что Президент РФ Д.А. Медведев на проходившем II Общероссийском гражданском форуме (январь, 2008 г.) особо отметил, что «... Россия... это страна правового нигилизма».

Уполномоченный по правам человека в Тверской области считает, что в таких условиях, когда «пренебрежение к праву» является в России повсеместным, отстаивать свои права гражданам крайне сложно. И вдвойне сложнее тем, кто не имеет возможности воспользоваться платными адвокатскими услугами.

В связи с этим целью подготовки настоящего специального доклада является анализ ситуации с соблюдением прав малоимущих граждан Тверской области на получение бесплатной юридической помощи и выработка предложений и рекомендаций, призванных изменить существующее положение в этой сфере.

При подготовке доклада были использованы данные, полученные в ходе рассмотрения жалоб граждан, поступающих в адрес Уполномоченного, а также информация, предоставленная Адвокатской палатой Тверской области, Управлением Федеральной регистрационной службы по Тверской области,

территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Тверской области.

I. Изучение проблемы:

1. Законодательное регулирование права на получение бесплатной юридической помощи

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46). Но реализация права граждан на доступ к правосудию, на защиту своих прав напрямую зависит и от доступа к квалифицированной юридической помощи. При этом государство должно создать условия, при которых реализация права на доступ к правосудию не зависела бы от личной правовой осведомленности человека или его финансовых возможностей. Граждане, которые не могут оплатить услуги юриста (адвоката), также должны иметь возможность защитить свои права в судебном порядке.

Действующее законодательство РФ в отдельных случаях гарантирует гражданам оказание бесплатной юридической помощи. Так, на сегодняшний день бесплатная юридическая помощь оказывается в двух случаях: в порядке ч. 4 ст. 16 Уголовно-процессуального кодекса РФ и в порядке статьи 26 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (далее - Закон об адвокатуре). В рамках настоящего специального доклада Уполномоченный по правам человека в Тверской области хотел бы более подробно рассмотреть проблему, связанную с оказанием бесплатной юридической помощи, предоставляемой малоимущим гражданам на основании ст. 26 Закона об адвокатуре, не касаясь вопросов участия «бесплатного» адвоката в уголовном процессе.

Так, в соответствии со статьей 26 Закона об адвокатуре юридическая помощь гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам Российской

Федерации, доходы которых ниже указанной величины, оказывается бесплатно в следующих случаях:

1) истцам - по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

2) ветеранам Великой Отечественной войны - по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

3) гражданам Российской Федерации - при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

4) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, - по вопросам, связанным с реабилитацией.

Таким образом, круг граждан, которым может быть оказана бесплатная юридическая помощь, достаточно ограничен, что в свою очередь также является серьезной проблемой, поскольку отсутствие для малоимущих граждан возможности обратиться за бесплатной юридической помощью по другим категориям дел фактически препятствует реализации их права на доступ к правосудию. К примеру, достаточно трудно или почти невозможно обжаловать в суд без помощи адвоката решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, защитить в суде свое право на образование, на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь, на социальное обеспечение и другие конституционные права, которые именно чиновниками нарушаются достаточно часто. Оказание бесплатной юридической помощи вообще не предусмотрено по таким делам, как обжалование размера начисленной пенсии, отказ в предоставлении социальных льгот и пособий, незаконный отказ в регистрации по месту жительства, споры по вопросам предоставления жилья, а также по другим делам, стороной в которых является государство в лице соответствующих органов.

Именно такое правовое регулирование указанной проблемы, безусловно, не может не вызывать озабоченность Уполномоченного и требует особого внимания со стороны органов государственной власти.

Следует отметить также, что на основании п. 2 статьи 26 Закона об адвокатуре перечень документов, необходимых для получения указанной выше категорией граждан юридической помощи бесплатно, а также порядок предоставления указанных документов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. И в Тверском регионе такой нормативный акт есть. Это закон Тверской области от 5 декабря 2003 г. N 87-ЗО "Об оказании юридической помощи бесплатно на территории Тверской области отдельным категориям граждан Российской Федерации" (**приложение 1.**), в котором определены документы, необходимые для представления в адвокатские образования в целях получения адвокатской помощи бесплатно.

Однако, как известно, бесплатно не значит безвозмездно, а, следовательно, гарантированная государством бесплатная юридическая помощь, оказываемая малоимущим гражданам, должна быть оплачена. Кем? Ответ на этот вопрос содержится в статье 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой указано, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно **за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации** (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе и решение вопросов, связанных с материально-техническим и финансовым обеспечением оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях, определением порядка предоставления компенсаций расходов адвокату,

оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в порядке, установленном статьей 26 Закона об адвокатуре.

Если обратиться, например, к закону Тверской области от 29 декабря 2007 г. N 164-ЗО "Об областном бюджете Тверской области на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", то становится понятно, что соответствующее финансирование на указанные цели в Тверской области не предусмотрено.

2. Реализация права малоимущих граждан на получение бесплатной юридической помощи

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тверской области на территории Тверской области по состоянию на I квартал 2008 года проживает **277,6 тысяч** малоимущих граждан, что составляет **20,1 процента** от общего числа жителей Тверского региона (1 379,5 тысяч). То есть это те граждане, доход которых ниже установленного в Тверском регионе прожиточного минимума (на I квартал 2008 года на душу населения он составляет **4 240,93 руб.**). При этом необходимо учитывать, что величина прожиточного минимума и, как следствие, количество малоимущих граждан не отражает реальной ситуации и не отвечает на вопрос, сколько именно жителей Тверской области в силу объективных финансовых трудностей не могут воспользоваться платными услугами адвоката. Уполномоченный уверен, что их число значительно больше.

Проблема оказания малоимущим гражданам бесплатной юридической помощи была уже частично поднята в ежегодном докладе Уполномоченного за 2007 год, в котором особо подчеркивалось, что она является весьма актуальной для жителей Тверского региона. Об этом, в частности,

свидетельствует и практика рассмотрения обращений граждан, адресованных Уполномоченному.

Так, по итогам работы Уполномоченного в 2007 году в числе наиболее часто нарушаемых гражданских прав лидируют право на справедливое судебное разбирательство и право на получение юридической помощи (в совокупности более **20 процентов** от общего числа поступивших в адрес Уполномоченного обращений). То есть это те жалобы, в которых граждане просят помочь обжаловать состоявшийся судебный акт, или же обращаются с просьбой представлять их интересы в суде, а также составить необходимые документы, например, о назначении пенсий или социальных пособий.

Так, в марте 2008 года в аппарат Уполномоченного обратилась неработающая гр-ка К., инвалид II группы. У неё погиб сын при прохождении срочной службы в армии, поэтому ей требовалась квалифицированная юридическая помощь для оформления всех необходимых документов для назначения пенсии по случаю потери кормильца. Ситуация осложнялась ещё и тем, что компетентные органы отказывали в назначении пенсии. В связи с этим заявительнице необходима была также и юридическая консультация относительно правомерности такого отказа.

Безусловно, самостоятельно разобраться в тонкостях пенсионного законодательства гражданам очень сложно. Именно в таких случаях и необходима квалифицированная юридическая помощь, тем более, что Закон об адвокатуре отнес вопросы составления заявлений о назначении пенсии к той категории дел, по которой малоимущим гражданам можно было бы получить помощь адвоката бесплатно.

Следует отметить, однако, что, несмотря на отсутствие финансирования из областного бюджета, проблема оказания бесплатной юридической помощи гражданам все-таки частично решается. Так, по информации, предоставленной Адвокатской палатой Тверской области, органы исполнительной власти Тверской области пытаются решить эту проблему, организовав при департаменте занятости населения Тверской

области информационно-консультационный пункт для инвалидов, где адвокаты дежурят раз в квартал. Кроме того, в Общественной приемной Полномочного представителя Президента РФ по Центральному Федеральному округу адвокаты еженедельно ведут бесплатный прием. Такой же прием ведется и в Общественной приемной депутата Государственной Думы РФ В.А. Васильева.

Да и сами адвокаты в рамках своей деятельности зачастую помогают малоимущим гражданам, заранее зная, что компенсации их расходов законодательство Тверской области не предусматривает. К примеру, в 2007 году адвокатами бесплатно было выполнено свыше 1,5 тысяч поручений по представительству граждан в гражданском судопроизводстве, составлено документов правового характера – 1 220 экземпляров.

Конечно, существование таких форм оказания бесплатной юридической помощи гражданам способствует решению обозначенной проблемы, но не решает её полностью, поскольку **условия для реализации гарантии, закрепленной в статье 26 Закона об адвокатуре, в Тверской области фактически не созданы.**

Надо отметить, что в Российской Федерации на основании постановления Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 проводится эксперимент по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам (Тверской регион не попал в число участников этого эксперимента).

Подводя итоги этого эксперимента за 2006 год (см.: приказ Минюста РФ от 22 июня 2007 г. N 129) (**приложение 2.**), коллегия Министерства юстиции РФ проанализировала также и практику реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и адвокатскими палатами полномочий по вопросам оказания бесплатной юридической помощи, возложенных на них законодательством. Было отмечено, что в ряде субъектов Российской Федерации не принято ни одного нормативного правового акта по вопросам бесплатной юридической помощи, которые

должны быть приняты в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Законом об адвокатуре.

В большинстве субъектов Российской Федерации, где указанные нормативные правовые акты приняты, они практически не действуют, поскольку либо не предусмотрен механизм их реализации, либо в бюджетах субъектов Российской Федерации нет средств на их исполнение.

Именно к последним относится и Тверской регион, где, как было отмечено выше, действует закон Тверской области "Об оказании юридической помощи бесплатно на территории Тверской области отдельным категориям граждан Российской Федерации", но отсутствует финансирование расходов адвокатов из областного бюджета.

Вопрос оказания гражданам РФ юридической помощи бесплатно в 25 субъектах РФ вообще не урегулирован. Но есть и те субъекты РФ, где региональное законодательство уже приведено в соответствие с требованиями федерального законодательства по этому вопросу.

К примеру, в Московской области в 2006 году, т.е. уже после того, как этот регион вошел в число субъектов РФ, где будет проходить эксперимент по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, финансируемой из федерального бюджета, был принят Закон N 34/2006-ОЗ "Об оказании отдельным категориям граждан Российской Федерации на территории Московской области юридической помощи бесплатно", где закреплены не только условия получения бесплатной юридической помощи для тех категорий граждан, которые указаны в статье 26 Закона об адвокатуре, но и предусмотрены объемы и источник финансирования соответствующих расходов адвокатских консультаций.

Так, указанным законом Московской области установлены следующие размеры расходов, связанных с оказанием юридической помощи бесплатно:

1) консультация в устной форме - 0,5 минимального размера оплаты труда, предусмотренного законодательством Российской Федерации для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности (далее - МРОТ);

2) справка или консультация в письменной форме - 0,75 МРОТ;

3) составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, не требующих изучения дополнительных документов, - 1,5 МРОТ;

4) составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, требующих изучения дополнительных документов, - 1,8 МРОТ;

5) предварительное изучение дела - 0,5 МРОТ;

6) один день участия в судебном заседании - 1 МРОТ;

7) оказание бесплатной юридической помощи несовершеннолетнему, содержащемуся в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, - 1,5 МРОТ.

Финансирование указанных расходов адвокатам осуществляется за счет средств бюджета Московской области.

Как было отмечено выше, на сложившуюся в регионах ситуацию с порядком финансирования бесплатной юридической помощи обратила свое внимание коллегия Минюста РФ. В этой связи ещё в 2007 году было принято решение направить полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах письма о содействии в принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, обеспечивающих реальную защиту прав и законных интересов малоимущих граждан. А руководителям управлений Минюста России по федеральным округам обеспечить сопровождение рассмотрения в аппаратах полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах писем Росрегистрации о содействии в принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации

нормативных правовых актов, обеспечивающих реальную защиту прав и законных интересов малоимущих граждан.

По информации, предоставленной Управлением Федеральной регистрационной службы по Тверской области, в мае 2006 года состоялось совещание в Администрации Тверской области по вопросу взаимодействия Управления и Администрации. В рамках этого совещания были приняты решения о проведении социального опроса удовлетворенности населения работой адвокатов, об активизации работы адвокатов в сельской местности путем возможного создания «мобильных бригад», о включении в проект областной целевой программы «О государственной поддержке развития адвокатской деятельности в труднодоступных и малонаселенных местностях Тверской области на 2006-2008 годы» положения о субсидировании адвокатов.

Кроме того, были разработаны проекты законов «О государственной поддержке адвокатской деятельности и адвокатуры в Тверской области», «О государственной поддержке развития адвокатской деятельности в отдаленных и малонаселенных местностях Тверской области», «Об оказании юридической помощи малообеспеченным слоям населения в труднодоступных и отдаленных районах области», которые так и не были представлены в Законодательное Собрание Тверской области из-за отсутствия финансовых средств на их реализацию.

II. Выводы и рекомендации:

Анализ ситуации с соблюдением права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Тверской области показал, что, во-первых, условия для обеспечения юридической помощью малоимущих граждан не созданы из-за отсутствия финансирования из областного бюджета; во-вторых, отсутствие для малоимущих граждан возможности обратиться за бесплатной юридической помощью по другим категориям дел, т.е. не указанных в статье 26 Закона об адвокатуре, сводит на нет их право на доступ к правосудию, а, следовательно, и многие другие права, гарантированные им Конституцией РФ.

В связи с этим Уполномоченный по правам человека в Тверской области считает необходимым обратить внимание органов законодательной и исполнительной власти региона на обозначенную проблему с тем, чтобы совместными усилиями выработать механизм её разрешения во благо соблюдения главной ценности любого правового государства – права человека.

Для этого Уполномоченный **РЕКОМЕНДУЕТ:**

1. Администрации Тверской области и Законодательному Собранию Тверской области при рассмотрении и утверждении областного бюджета на 2009 год предусмотреть необходимые денежные средства в целях выполнения финансовых обязательств субъекта РФ в рамках реализации ст. 26 Закона об адвокатуре и в целях практической реализации закона Тверской области от 5 декабря 2003 г. N 87-ЗО "Об оказании юридической помощи бесплатно на территории Тверской области отдельным категориям граждан Российской Федерации".

При этом, на взгляд Уполномоченного, в целях определения необходимого объема финансирования и порядка компенсации расходов адвокатов целесообразно изучить опыт соседних регионов, где

соответствующие расходные обязательства уже предусмотрены в региональном бюджете.

2. Администрации Тверской области и Законодательному Собранию Тверской области поддержать инициативу Уполномоченного о необходимости разработки областной целевой программы правового просвещения населения Тверской области, в которой в качестве одной из задач реализации программы предусмотреть расширение категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи.

В частности, Уполномоченный, поддерживая инициативу Управления Федеральной регистрационной службы по Тверской области о необходимости расширения на уровне субъекта РФ категории граждан РФ, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, считает целесообразным предусмотреть возможность оказания бесплатной юридической помощи **всем малоимущим гражданам** по тем делам, в которых обжалуются решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

3. С учетом дефицита юридических консультаций в судебных районах Тверской области (по информации, полученной от Управления Федеральной регистрационной службы по Тверской области, такая потребность существует в 35-ти судебных районах) Администрации Тверской области активнее использовать право по внесению представлений в Адвокатскую палату Тверской области об учреждении юридических консультаций.

Так, в соответствии со статьей 24 Закона об адвокатуре в случае, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью, адвокатская палата по представлению органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации учреждает юридическую консультацию.

Как сообщила Адвокатская палата Тверской области, на сегодняшний день такое соотношение соблюдается лишь в г. Тверь и г. Кимры.

4. Территориальному управлению Администрации Тверской области обратить внимание на проблему, связанную с недоступностью для населения адвокатских услуг на территории многих муниципальных образований области. В связи с этим целесообразно совместно с администрациями муниципальных образований и Адвокатской палатой Тверской области осуществлять мониторинг потребности населения в квалифицированной юридической помощи. Кроме того, учитывая заинтересованность органов местного самоуправления в решении обозначенной проблемы, в муниципальных образованиях необходимо по возможности оказывать содействие в обеспечении адвокатов помещениями для организации приема граждан, а также иную помощь региональным властям по материально-техническому обеспечению адвокатских образований.

В заключении хотелось бы отметить, что Уполномоченный по правам человека в Тверской области считает необходимым открытый диалог между властью и обществом по всем проблемам, обозначенным в настоящем докладе, поскольку очевидно, что только при взаимном желании и заинтересованности можно решить многие вопросы. Для этого, видимо, в целях открытых обсуждений обозначенной проблемы целесообразно в рамках «круглого стола» с привлечением и органов законодательной и исполнительной власти области, и Управления Федеральной регистрационной службы по Тверской области, и Адвокатской палаты Тверской области, и представителей юридического сообщества (известных адвокатов, ученых) выработать единый подход к решению проблемы по созданию условий для реализации права жителей Тверской области на получение квалифицированной юридической помощи.

**Уполномоченный по правам человека
в Тверской области**

И.В.Блохина

Приложение 1.**Закон Тверской области от 5 декабря 2003 г. N 87-ЗО "Об оказании юридической помощи бесплатно на территории Тверской области отдельным категориям граждан Российской Федерации"**

Настоящий закон в соответствии с Федеральным законом от 31.05.2002 N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" определяет перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно на территории Тверской области, а также порядок предоставления указанных документов.

Статья 1. Для получения юридической помощи бесплатно граждане Российской Федерации, имеющие право в соответствии со статьей 26 Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" на получение юридической помощи бесплатно, представляют следующие документы:

- 1) заявление с указанием основания получения юридической помощи бесплатно;
- 2) паспорт гражданина Российской Федерации либо заменяющий его документ;
- 3) документ из органов социальной защиты населения по месту жительства или пребывания гражданина, подтверждающий, что среднедушевой доход семьи или доход одиноко проживающего гражданина ниже величины прожиточного минимума, установленного в Тверской области.

При оказании юридической помощи бесплатно в случаях, предусмотренных указанным федеральным законом, ветеранам Великой Отечественной войны, гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, такие лица представляют также документы, подтверждающие отнесение к категории ветеранов Великой Отечественной войны, к категории граждан Российской Федерации, пострадавших от политических репрессий.

Статья 2. Документы, указанные в статье 1 настоящего закона, представляются гражданином в любое адвокатское образование в Тверской области по месту оказания юридической помощи.

Статья 3. Настоящий закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

И.о. Губернатора
Тверской области

И.П. Райдур

Приложение 2.

Приказ Минюста РФ от 22 июня 2007 г. N 129 "Об объявлении решения коллегии Министерства юстиции Российской Федерации по вопросу "О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам"

1. Объявить для руководства и исполнения прилагаемое решение коллегии Министерства юстиции Российской Федерации от 23 мая 2007 г. "О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам".

2. Директору Департамента правового регулирования, анализа и контроля деятельности подведомственных федеральных служб Яковлеву Ю.П., директору Департамента ресурсного обеспечения Демидову В.В., директору Департамента государственной службы и кадров Поляковой В.Л., директору Федеральной регистрационной службы Васильеву С.В., руководителям управлений Минюста России по федеральным округам обеспечить исполнение решения коллегии Минюста России.

3. Контроль за исполнением приказа оставляю за собой.

И.о. Министра

А.Н. Савенков

Приложение
к приказу Минюста РФ
от 22 июня 2007 г. N 129

Решение коллегии Минюста РФ от 23 мая 2007 г. "О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам"

Коллегия Министерства юстиции Российской Федерации отмечает, что Федеральной регистрационной службой и ее территориальными органами, участвующими в эксперименте, проведена работа по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 г. N 534 "О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам" (далее - Постановление).

Итоги эксперимента за 2006 год, в целом, являются положительными.

Росрегистрацией были осуществлены мероприятия, необходимые для создания и организации деятельности государственных юридических бюро (далее также - бюро). В том числе были утверждены уставы бюро, сформирован кадровый состав, произведена государственная регистрация бюро в качестве юридических лиц, утверждены необходимые формы документов, подобраны и оборудованы помещения, проведена работа по освещению хода эксперимента в средствах массовой информации.

С 1 января 2006 г. бюро действуют в 10 субъектах Российской Федерации, определенных Постановлением: Республике Карелия, Чеченской Республике,

Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Московской, Самарской, Свердловской, Томской, Ульяновской областях.

Помощь, оказываемая бюро, востребована населением. Несмотря на то что деятельность бюро осуществляется на территории лишь отдельных районов вышеназванных субъектов Российской Федерации, в течение 2006 года 123 работниками государственных юридических бюро оказана бесплатная юридическая помощь почти 22 тысячам малоимущих граждан. В основном это пенсионеры, инвалиды, безработные, работники бюджетной сферы. Благодаря помощи бюро решались, в том числе в судебном порядке, проблемы малоимущих граждан, которые в течение многих лет оставались неразрешенными.

Деятельность бюро получила высокую оценку со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых проводится эксперимент. По мнению указанных органов, деятельность бюро необходимо продолжить на постоянной основе.

Также следует отметить финансово-экономическую обоснованность проведения эксперимента. За год деятельности работниками бюро дано 8644 устных и 1876 письменных консультаций, составлено 4364 документа правового характера (в числе которых - исковые заявления, кассационные жалобы, ходатайства, договоры, заявления в различные органы и организации), принято участие в рассмотрении в судах 1067 гражданских дел, в 121 случае работники бюро представляли интересы граждан в органах местного самоуправления и различных организациях.

При этом необходимо учитывать, что даже самый недорогой вид помощи, такой как устная консультация, лицами и организациями, оказывающими юридические услуги на платной основе, оценивается, как правило, в несколько сотен рублей, представительство же в суде первой инстанции - в среднем не менее десяти тысяч рублей.

С учетом изложенного коллегия полагает, что при сохранении уже действующих государственных юридических бюро целесообразно создание таких же бюро и в других субъектах Российской Федерации.

В то же время коллегия считает, что государственные юридические бюро могут быть только частью единой государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам. Другими составляющими этой системы должны в полном объеме стать адвокаты и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время законодательством предусмотрен ряд полномочий этих органов и адвокатского сообщества в области оказания бесплатной юридической помощи, однако они сформулированы таким образом, что указанная помощь по вопросам, не связанным с уголовным процессом, оказывается в недостаточных объемах.

Право на оказание бесплатной юридической помощи предусмотрено законодательством только для отдельных категорий малоимущих граждан по ограниченному кругу вопросов.

Федеральной регистрационной службой была проанализирована практика реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и адвокатскими палатами полномочий по вопросам оказания бесплатной юридической помощи, возложенных на них законодательством.

Указанный анализ показал, что в ряде субъектов Российской Федерации не принято ни одного нормативного правового акта по вопросам бесплатной юридической помощи, которые должны быть приняты в соответствии с федеральными законами от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее также - Закон N 184-ФЗ) и от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (далее также - Закон об адвокатуре).

В большинстве субъектов Российской Федерации, где указанные нормативные правовые акты приняты, они практически не действуют, поскольку либо не предусмотрен механизм их реализации, либо в бюджетах субъектов Российской Федерации нет средств на их исполнение.

Также следует отметить недостаточную численность адвокатов в большинстве судебных районов, их сосредоточенность в столицах и других крупных городах.

Такая ситуация обусловлена коллизиями и непроработанностью норм, регулирующих вопросы оказания бесплатной юридической помощи.

Коллегия полагает, что государственная система оказания бесплатной юридической помощи по вопросам, не связанным с уголовным процессом, должна формироваться исходя из следующих основных моментов.

Всем малоимущим гражданам должны бесплатно оказываться все виды юридической помощи по вопросам, не связанным с осуществлением предпринимательской деятельности. Устные консультации могут оказываться определенным категориям граждан (например, ветеранам Великой Отечественной войны, инвалидам 1 и 2 групп, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости) вне зависимости от уровня их дохода с учетом социального статуса.

Юридическую помощь всем вышеуказанным категориям граждан должны оказывать и адвокаты, и работники государственных юридических бюро без разделения компетенции. При этом нормативно-правовое регулирование и финансирование деятельности госюрбюро должно осуществляться на федеральном уровне, а адвокатской деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи - на уровне субъектов Российской Федерации. Такой принцип позволит равномерно распределить нагрузку между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Нормы, регламентирующие полномочия субъектов Российской Федерации и адвокатских палат в сфере оказания правовой помощи, которые в настоящее время содержат множество пробелов и коллизий, должны быть четко сформулированы.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, следует отнести оплату труда и компенсацию расходов адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации, установление порядка этих выплат, а также материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности юридических консультаций.

На советы адвокатских палат необходимо возложить определение порядка оказания адвокатами бесплатной юридической помощи.

В отношении государственных юридических бюро коллегия полагает, что действующая система себя оправдала, ее следует развивать на тех же принципах, на которых она функционирует в настоящее время, а именно: государственные юридические бюро должны создаваться Правительством Российской Федерации в качестве федеральных государственных учреждений, деятельность которых координируется, регулируется и контролируется Федеральной регистрационной службой.

В субъекте Российской Федерации должно действовать одно государственное юридическое бюро с сетью его подразделений, при этом бюро должны создаваться в тех субъектах Российской Федерации и в тех районах, где количество адвокатов недостаточно для того, чтобы обеспечить получение бесплатной юридической помощи всем категориям граждан, имеющим на это право.

Коллегия полагает, что с 2008 года государственные юридические бюро должны действовать во всех субъектах Российской Федерации, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга. С учетом имеющейся тенденции объединения регионов целесообразно создать по одному бюро на территории таких субъектов Российской Федерации, как Хабаровский край и Еврейская автономная область; Архангельская область и Ненецкий автономный округ; Магаданская область и Чукотский автономный округ; Тюменская

область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ; Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ. Таким образом, следует на постоянной основе продолжить деятельность 10 действующих и к 2008 году создать 66 новых государственных юридических бюро.

Поскольку в процессе создания бюро необходимо решать вопросы подбора кадров, помещений, оснащения бюро, принятия нормативных актов субъектов Российской Федерации, определяющих порядок выдачи малоимущим гражданам справок о среднедушевом доходе, и другие организационные вопросы, коллегия полагает, что подразделения бюро должны создаваться поэтапно в течение 2008-2010 годов, в первую очередь в тех районах, в которых ситуация с оказанием юридической помощи на протяжении ряда лет остается крайне напряженной.

Коллегия считает, что реализация указанных предложений потребует внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1315 "Вопросы Федеральной регистрационной службы", а также принятия постановления Правительства Российской Федерации о создании государственных юридических бюро.

Коллегия решила:

1. Признать положительными итоги деятельности государственных юридических бюро по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам за 2006 г.

2. Признать целесообразным создание системы оказания бесплатной юридической помощи, предусматривающей равноценное участие в этой деятельности государственных юридических бюро, адвокатов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Федеральной регистрационной службе (Васильев С.В.) до 5 июля 2007 г.:

3.1. Представить в Министерство юстиции Российской Федерации информацию о результатах деятельности государственных юридических бюро по состоянию на 30 июня 2007 г.

3.2. Представить в Министерство юстиции Российской Федерации проекты нормативных правовых актов по внесению изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1315 "Вопросы Федеральной регистрационной службы", а также проект постановления Правительства Российской Федерации о создании государственных юридических бюро, подготовленные с учетом предложений, одобренных коллегией.

4. Департаменту правового регулирования, анализа и контроля деятельности подведомственных федеральных служб (Яковлев Ю.П.) совместно с Департаментом ресурсного обеспечения (Демидов В.В.) до 10 июля 2007 г. подготовить предложения в Правительство Российской Федерации с проектом доклада Президенту Российской Федерации "О формировании системы оказания бесплатной юридической помощи".

5. Федеральной регистрационной службе (Васильев С.В.) до 5 июня 2007 г. направить полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах письма о содействии в принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, обеспечивающих реальную защиту прав и законных интересов малоимущих граждан.

6. Руководителям управлений Минюста России по федеральным округам обеспечить сопровождение рассмотрения в аппаратах полномочных представителей Президента

Российской Федерации в федеральных округах писем Росрегистрации о содействии в принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, обеспечивающих реальную защиту прав и законных интересов малоимущих граждан.

7. Федеральной регистрационной службе (Васильев С.В.) совместно с Департаментом государственной службы и кадров (Полякова В.Л.) рассмотреть вопросы организации практики студентов ведущих высших учебных заведений в государственных юридических бюро.