

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

«Бесплатная юридическая помощь в Тверской области.

Проблемы и пути их решения»

ТВЕРЬ

2017

Содержание

Вступление.....	3
I. Общие положения и нормативно-правовая база.....	5
II. Анализ ситуации с оказанием бесплатной юридической помощи на территории Тверской области.....	10
III. Мониторинг законодательства в сфере оказания бесплатной юридической помощи.....	24
1. Мониторинг федерального законодательства.....	24
2. Мониторинг законодательства Тверской области.....	26
IV. Правоприменительная практика в сфере оказания бесплатной юридической помощи на территории Тверской области	30
1. Оказание бесплатной юридической помощи федеральными и региональными органами власти.....	30
2. Реализация права на дополнительные гарантии оказания бесплатной юридической помощи.....	34
3. Оказание бесплатной юридической помощи адвокатами.....	36
4. Негосударственная система бесплатной юридической помощи.....	42
V. Рекомендации Уполномоченного по правам человека в Тверской области	44
Заключение.....	50

ВСТУПЛЕНИЕ

Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (часть 1 статьи 48 Конституции РФ).

С каждым годом в почте Уполномоченного по правам человека в Тверской области (далее – Уполномоченный) все больше писем, в которых граждане просят дать грамотную юридическую консультацию, разъяснить нормы действующего законодательства, защитить нарушенные права.

Очевидно, что защита прав и свобод человека в полной мере возможна лишь тогда, когда гражданин осведомлен о своих правах, может их квалифицированно отстаивать. Однако обращения граждан свидетельствуют о том, что лицо, не обладающее специальными знаниями в области юриспруденции, не может самостоятельно реализовать свои права и законные интересы в силу того, что оно не знает об этих правах, не может правильно выбрать нормативный правовой акт, необходимый для применения в том или ином случае, разобраться в сложностях юридической терминологии, составить документ правового характера, отстаивать свои права и интересы в соответствующих органах или суде. Для этого нужна помощь профессионального квалифицированного юриста.

Учитывая, что оказание бесплатной юридической помощи (далее - БЮП) является важной, гарантированной государством частью правового просвещения граждан, Уполномоченный задался целью провести мониторинг соблюдения прав жителей Тверской области на получение БЮП, проанализировать действующее федеральное и региональное законодательство, изучить ситуацию с оказанием БЮП федеральными, региональными и муниципальными органами власти, выявить проблемные аспекты, предложить пути их устранения и совершенствования механизмов оказания БЮП.

В основу настоящего специального доклада легли: анализ обращений граждан, поступающих к Уполномоченному, материалы, полученные сотрудниками аппарата Уполномоченного в ходе проведения он-лайн приема граждан, фокус-групп, мероприятий с использованием метода «тайного посетителя», материалы мониторинга сайтов государственных органов власти, расположенных на территории Тверской области, анализ информации, представленной профильными министерствами и ведомствами федерального и регионального уровней, результаты социологического исследования по теме: «Потребность населения Тверской области в бесплатной юридической помощи», а также выводы Экспертного совета при Уполномоченном.

Настоящий специальный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 6 закона Тверской области от 06.06.2012 № 36-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области».

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Юридическая помощь - (legal aid - профессиональный юридический совет и содействие) система мероприятий, направленных на обеспечение и защиту прав и законных интересов граждан, юридических лиц, реализуемых специально созданными для этого органами (государственными органами, адвокатурой, нотариатом, юридическими фирмами, общественными объединениями и др.) .

В целях создания условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию в Российской Федерации создана система оказания БЮП. Правовое регулирование организации данной системы осуществляется на основе Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 324-ФЗ). Законом установлено, что БЮП может оказываться как в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, так и в рамках негосударственной системы.

К участникам государственной системы БЮП относятся федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, государственные юридические бюро.

В определенном порядке, установленном законом, правом участвовать в государственной системе БЮП могут быть наделены адвокаты, нотариусы и другие субъекты.

Участниками негосударственной системы БЮП являются юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

В настоящем специальном докладе освещены вопросы оказания БЮП в рамках государственной системы БЮП.

Согласно Федеральному закону № 324-ФЗ БЮП могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование, в виде:

- 1) правового консультирования в устной и письменной форме;
- 2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- 3) представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Бесплатная юридическая помощь может быть оказана только определенным категориям граждан и в определенных случаях.

Так, согласно статье 20 Федерального закона № 324-ФЗ право на получение БЮП имеют:

- 1) граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума (далее - малоимущие граждане);
- 2) инвалиды I и II группы;
- 3) ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации;
- 4) дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей;
- 5) лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с устройством ребенка на воспитание в семью;

б) усыновители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов усыновленных детей;

7) граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в организациях социального обслуживания;

8) несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетние, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних (за исключением вопросов, связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве);

9) граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с законом Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

10) граждане, признанные судом недееспособными, а также их законные представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких граждан;

11) граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации:

а) супруг (супруга), состоявший (состоявшая) в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) на день гибели (смерти) в результате чрезвычайной ситуации;

б) дети погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации;

в) родители погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации;

г) лица, находившиеся на полном содержании погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации;

д) граждане, здоровью которых причинен вред в результате чрезвычайной ситуации;

е) граждане, лишившиеся жилого помещения либо утратившие полностью или частично иное имущество либо документы в результате чрезвычайной ситуации;

12) граждане, которым право на получение БЮП в рамках государственной системы БЮП предоставлено в соответствии с иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Определены законом и случаи, при которых адвокаты оказывают БЮП указанным категориям граждан. Например, если вопрос касается заключения, изменения, расторжения сделок с недвижимым имуществом, если жилье является единственным у гражданина и его семьи, признания права на жилое помещение, защиты прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг), отказа работодателя в заключении трудового договора, восстановления на работе, взыскания заработка, компенсации морального вреда, предоставления мер социальной поддержки, медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов и т.д.

В развитие Федерального закона № 324-ФЗ органами государственной власти субъектов Российской Федерации были приняты основополагающие законодательные акты по регулированию вопросов оказания БЮП.

В Тверской области таким актом стал закон Тверской области от 24 июля 2012 года № 68-ЗО «О бесплатной юридической помощи в Тверской области» (далее – закон Тверской области № 68-ЗО).

Согласно части 2 статьи 1 закона Тверской области № 68-ЗО для целей указанного закона под БЮП понимается оказание на бесплатной основе услуг правового характера гражданам Российской Федерации, проживающим в Тверской области, и имеющим право на получение указанной помощи. Также законом определены полномочия органов государственной власти Тверской области в сфере обеспечения граждан БЮП. Определено, что участниками государственной системы БЮП являются адвокаты, установлен порядок участия адвокатов в оказании БЮП и дополнительные гарантии реализации прав граждан на получение БЮП.

Во исполнение закона Тверской области № 68-ЗО Правительством Тверской области принято постановление от 11 декабря 2012 года №761-пп «О реализации закона Тверской области от 24.07.2012 № 68-ЗО «О бесплатной юридической помощи в Тверской области» и признании утратившим силу постановления Администрации Тверской области от 10.02.2010 №35-па» (далее – постановление Правительства Тверской области № 761-пп), которым определен орган исполнительной власти Тверской области, уполномоченный в области обеспечения граждан БЮП – Министерство социальной защиты населения Тверской области, установлен перечень исполнительных органов государственной власти Тверской области, входящих в государственную систему БЮП на территории Тверской области, утверждены:

- порядок взаимодействия участников государственной системы БЮП на территории Тверской области;

- порядок принятия решений об оказании в экстренных случаях БЮП гражданам Российской Федерации, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

- порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих БЮП гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы БЮП, и компенсации их расходов;

- порядок предоставления гражданам справки о наличии среднедушевого дохода семьи или дохода одиноко проживающего гражданина ниже величины прожиточного минимума, установленного в Тверской области для получения бесплатной юридической помощи.

Таким образом, нормативная правовая база и на федеральном и на региональном уровнях разработана. Вопрос только в качестве принятых актов и сложившейся практике их применения.

II. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ С ОКАЗАНИЕМ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Несмотря на то, что Федеральный закон № 324-ФЗ был принят еще в 2011 году, закон Тверской области № 68-ЗО принят в 2012 году, реализация законов проходит недостаточно эффективно, большинство жителей Тверской области не информировано об их принятии, не знает, куда и в каких случаях нужно обращаться, чтобы получить необходимую помощь.

Данные выводы наглядно подтверждают анализ обращений граждан и результаты мероприятий, проведенных Уполномоченным в рамках подготовки к Экспертному совету.

Только в 2016 году к Уполномоченному поступили 1322 обращения. Результатом рассмотрения 52% обращений стали правовые консультации о наличии или отсутствии нарушений прав, свобод и законных интересов граждан, порядке их реализации.

14 апреля 2017 года на базе Делового информационного Центра областной библиотеки им. А.М. Горького Уполномоченный провел он-лайн прием граждан, проживающих в 34-х районах Тверской области. В мероприятии приняли участие и выступили представители Управления Министерства юстиции РФ по Тверской области, Законодательного Собрания Тверской области, Министерства социальной защиты населения Тверской области и Адвокатской палаты Тверской области. На другом конце связи в районах присутствовали и задавали вопросы жители муниципальных образований, представители Советов ветеранов, многодетных матерей, общественных организаций инвалидов, молодежных Советов, общественные представители администраций муниципалитетов, территориальных отделов социальной защиты населения, комплексных центров социального обслуживания населения, общественные помощники Уполномоченного, представители СМИ. Он-лайн прием стал площадкой для обсуждения

вопросов оказания БЮП, связанных с категориями граждан, которые в этой помощи нуждаются, случаями и порядком получения БЮП в Тверской области. Жители высказывали пожелания законодательно закрепить возможность оказания БЮП отдельным категориям граждан и в определенных случаях, на сегодняшний день не закрепленных в законах, говорили о необходимости включения в систему БЮП органов местного самоуправления, сокращения количества документов, необходимых для получения БЮП с участием адвоката.

В апреле 2017 года сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с членом Экспертного совета были проведены фокус-группы с ветеранами и пенсионерами на базе Тверской областной общественной организации ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов и с инвалидами III группы на базе Тверской областной общественной организации ветеранов войны труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов и Тверской областной организации общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов». Мероприятия проходили в форме беседы. Участникам были заданы определенные вопросы по теме БЮП. Полученные ответы, предложения, замечания были обобщены и учтены в настоящем специальном докладе.

Кроме того, были проведены мероприятия с использованием метода «тайного посетителя», в ходе которых сотрудники аппарата Уполномоченного посетили Территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери и ГБУ «Тверской комплексный центр социального обслуживания населения».

По результатам работы 23 мая 2017 года Уполномоченным был проведен Экспертный совет на тему: «Мониторинг законодательства в сфере оказания бесплатной юридической помощи. Проблемы и их решение», выработавший ряд рекомендаций по совершенствованию системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам на территории Тверской области.

С целью выявления потребности населения в БЮП Уполномоченным было инициировано проведение социологического исследования по теме:

«Потребность населения Тверской области в бесплатной юридической помощи» с использованием метода анкетирования. Исследование было проведено в апреле 2017 года на базе Тверского государственного технического университета под руководством кандидата социологических наук, доцента кафедры социологии и социальных технологий Симоновой Е.В.

Полная версия научного отчета о результатах социологического исследования размещена на сайте Уполномоченного <http://ombudsman-tver.ru/> в сети Интернет, в разделе «Доклады». Далее приведены основные выводы социологического исследования.

В качестве генеральной совокупности выступало все население Тверской области (по данным Тверьстата – 1296799 человек на 01.01.2017 г.). Для проведения исследования формировалась репрезентативная выборка, представляющая собой по своим основным характеристикам уменьшенную модель генеральной совокупности. Объем выборочной совокупности составил 729 человек (статистическая погрешность – 4%). Репрезентативность выборки обеспечивалась методом ее формирования, которое осуществлялось по квотам (тип поселения, пол, возраст). Проведенное исследование предполагало анкетирование рядовых граждан, относящихся к различным социальным категориям.

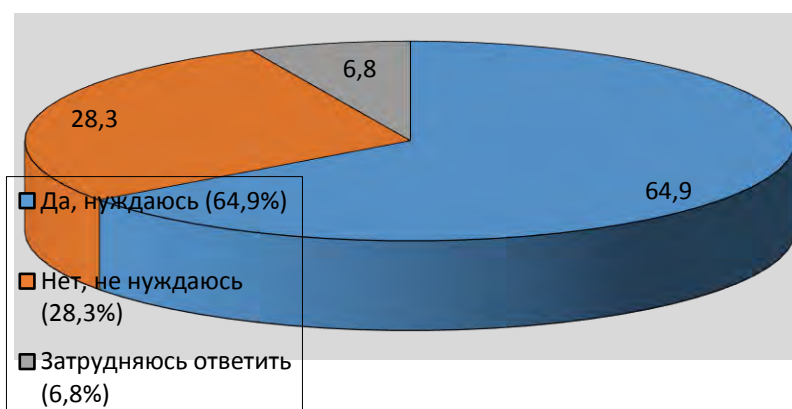
Выявление проблем, существующих в системе оказания БЮП гражданам на территории Тверской области, и определение путей их решения предполагает анализ потребности различных категорий населения в услугах профессиональных юристов. Кроме того, необходимо изучение степени доступности для граждан юридических услуг, оказываемых на бесплатной основе, а также уровня информированности жителей региона о БЮП, являющегося одним из критериев ее доступности. Ведь именно правовая грамотность, информированность о системе бесплатных юридических услуг, знание положений законов позволяет гражданам в полной мере использовать свое право на получение квалифицированной юридической помощи.

В результате проведения указанных выше мероприятий были получены следующие данные.

Так, уровень потребности различных категорий населения Тверского региона в квалифицированной юридической помощи оказался довольно высоким: в ней нуждается около 2/3 граждан с периодичностью от 1 раза в несколько лет (47,1%) до 1-3 раз в год (14,5%) (см. диаграмму 1).

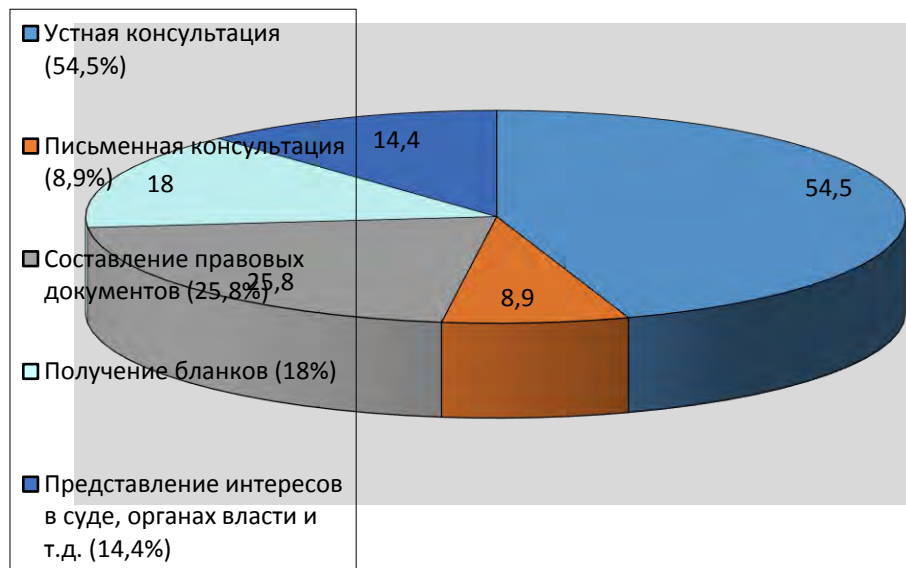
Диаграмма 1

Потребность в квалифицированной юридической помощи



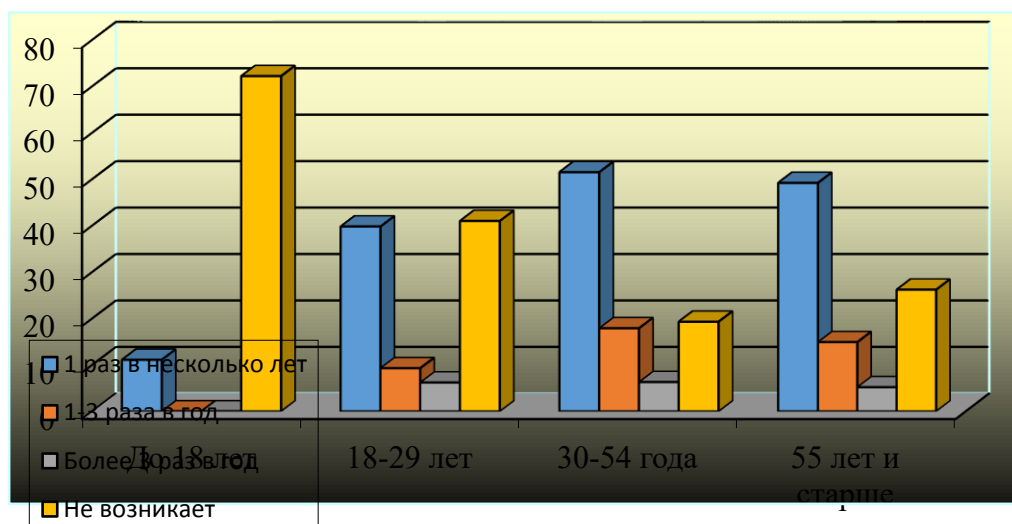
При этом, у населения преобладает потребность в юридической помощи консультационного характера (63,4%). Потребность в представительской помощи адвокатов выявлена примерно у 1/7 жителей региона (см. диаграмму 2).

Потребность в видах юридической помощи



Следует отметить, что более высокий уровень потребности в услугах профессиональных юристов выявляется у старших возрастных групп (см. диаграмму 3), а также у льготных категорий граждан, часть из которых (в частности, инвалиды III группы и «дети войны») в настоящее время не включена в систему БЮП.

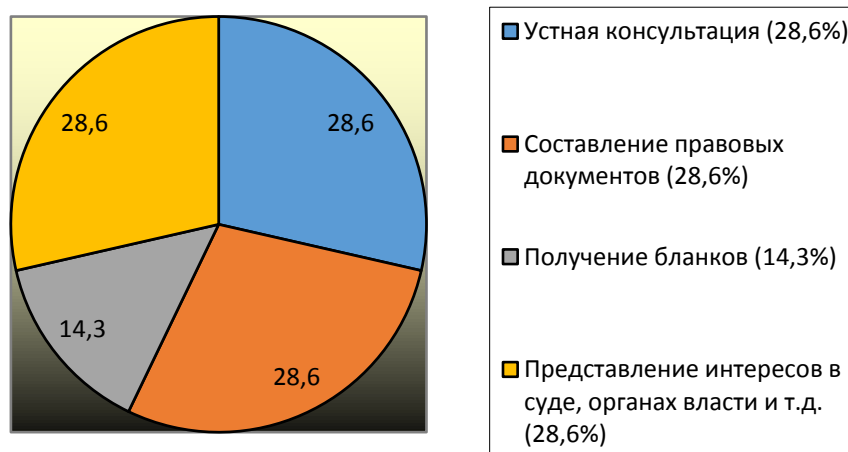
Частота возникающей потребности в юридической помощи в зависимости от возраста респондентов



Такой вид юридической помощи как представление адвокатом интересов гражданина в суде востребован у некоторых льготных категорий населения региона, в частности, у ветеранов войны и труда (что коррелирует с результатами проведенных фокус-групп). Заинтересованность в этом виде юридической помощи демонстрирует также ряд категорий граждан, нуждающихся в социальной защите и социальной поддержке и включенных в настоящее время в государственную систему БЮП с ограничениями по видам ее оказания и перечню регулируемых правовых случаев. К этим категориям относятся безработные и беременные женщины, а также женщины, воспитывающие детей в возрасте до 3 лет (см. диаграмму 4).

Диаграмма 4

**Потребность в видах юридической помощи у
беременных женщин и женщин с детьми в возрасте до
3-х лет**

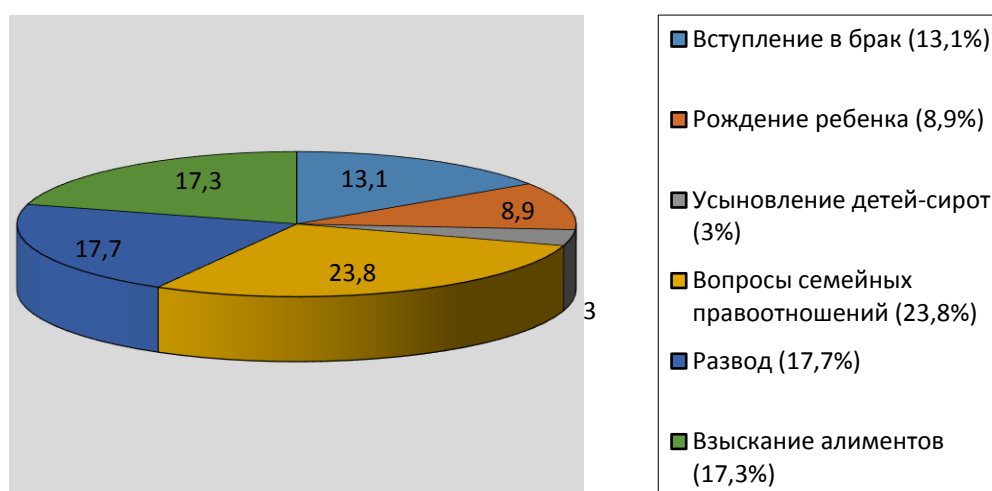


Анкетирование населения позволило выявить проблемы, по решению которых гражданам требуется квалифицированная помощь юриста. Это, прежде всего, группы вопросов, касающиеся имущественных отношений, трудовых отношений, проблем сферы ЖКХ, пенсионного и социального обеспечения и здравоохранения (что коррелирует с результатами проведенных фокус-групп).

Следует отметить, что у женщин среднего возраста, беременных женщин и женщин, воспитывающих детей в возрасте до 3 лет была выявлена высокая потребность в юридической помощи по вопросам взыскания алиментов. Данная проблема обсуждалась во время он-лайн приема граждан по вопросам оказания БЮП, проведенного Уполномоченным. Результаты анкетирования статистически подтверждают значимость правового регулирования данного случая. Проблема взыскания алиментов чрезвычайно значима примерно для 1/5 женщин в возрасте от 30 лет (которые, как правило, чаще с ней сталкиваются) и практически для половины (49,2%) женщин, относящихся к категории беременных женщин и женщин, воспитывающих ребенка в возрасте до 3-х лет (см. диаграмму 5).

Диаграмма 5

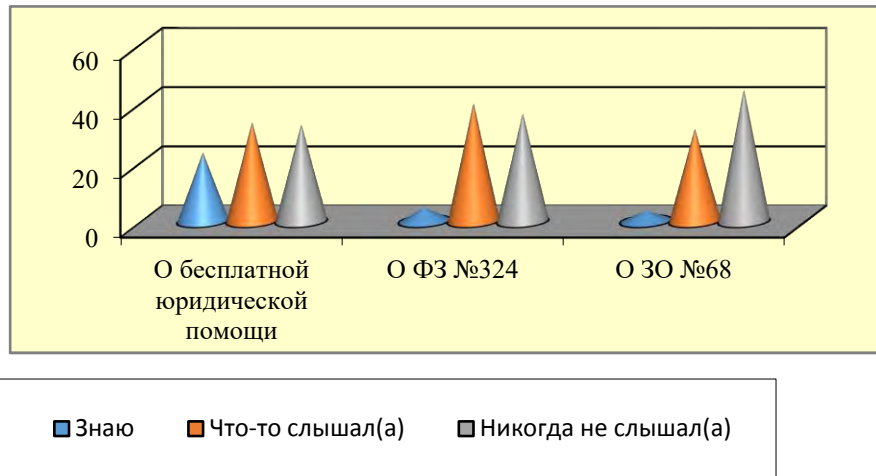
Потребности в юридической помощи по вопросам семейного права у женщин среднего возраста (30-45 года)



Проведенное социологическое исследование выявило чрезвычайно важную проблему – низкий уровень информированности граждан о БЮП и о законодательстве, регламентирующем ее оказание (см. диаграмму 6).

Диаграмма 6

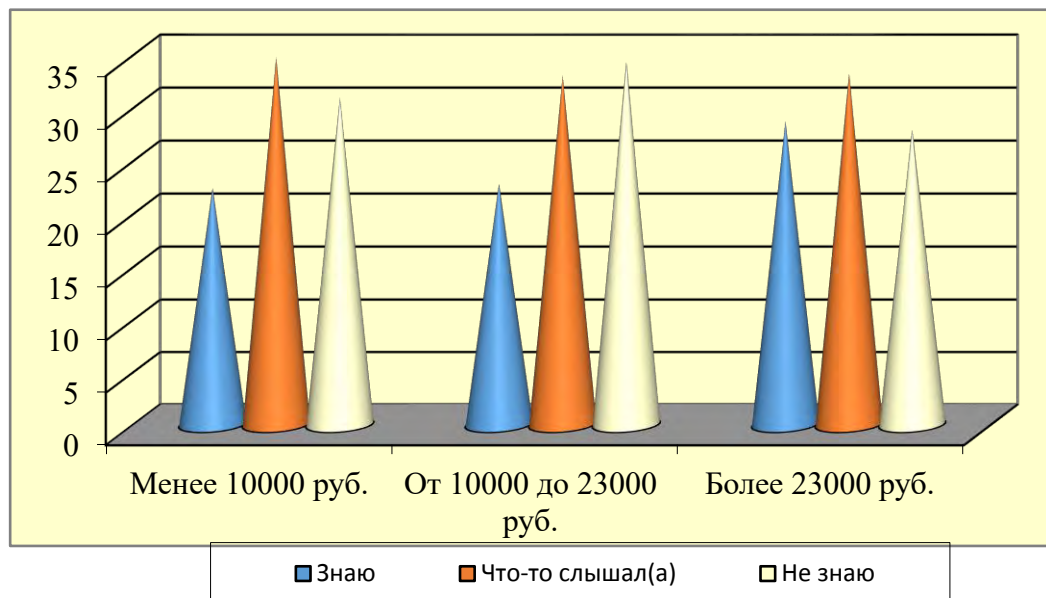
Информированность граждан о бесплатной юридической помощи и регулирующем ее законодательстве



При этом, наименьшую осведомленность демонстрируют малоимущие граждане (см. диаграмму 7).

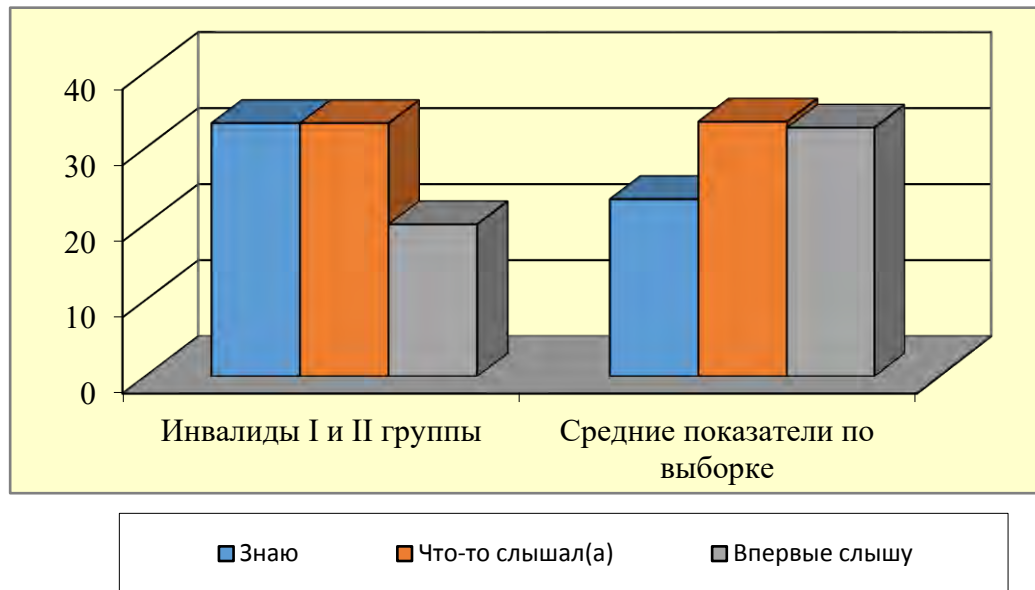
Диаграмма 7

Уровень информированности о бесплатной юридической помощи в зависимости от материального положения респондентов



Необходимо отметить, что лишь у инвалидов I и II группы по сравнению с другими категориями граждан уровень информированности о БЮП выше, чем в среднем по выборке (см. диаграмму 8).

Информированность инвалидов I и II группы о бесплатной юридической помощи

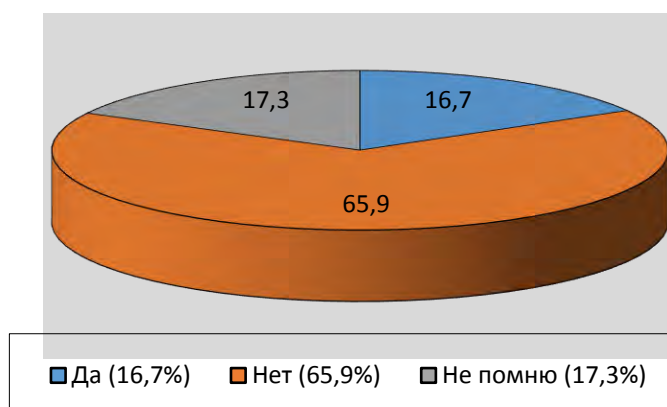


В то же время инвалиды III группы очень слабо осведомлены о возможности бесплатно получать квалифицированную юридическую помощь. Для категории «дети войны» характерна средняя степень информированности в этом вопросе.

Исследование показывает, что низкий уровень правовой грамотности и информированности затрудняет использование жителями Тверской области своего права на получение квалифицированной юридической помощи в полном объеме. Это подтверждается тем, что у большинства граждан (около 2/3 населения региона) отсутствует опыт получения БЮП (см. диаграмму 9), в том числе и у тех категорий граждан, которые имеют право за ней обращаться.

Диаграмма 9

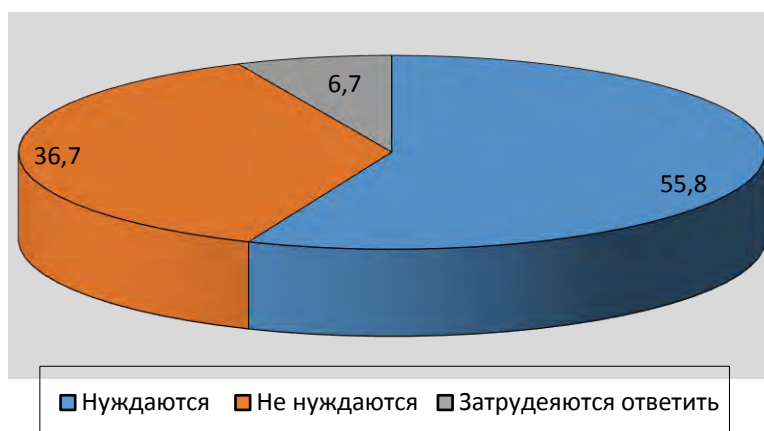
Опыт получения гражданами бесплатной юридической помощи



Так, из числа малоимущих граждан, принявших участие в социологическом опросе, 2/3 (64,2%) никогда не обращались за БЮП, несмотря на то, что более половины представителей этой категории населения такую потребность испытывает (см. диаграмму 10).

Диаграмма 10

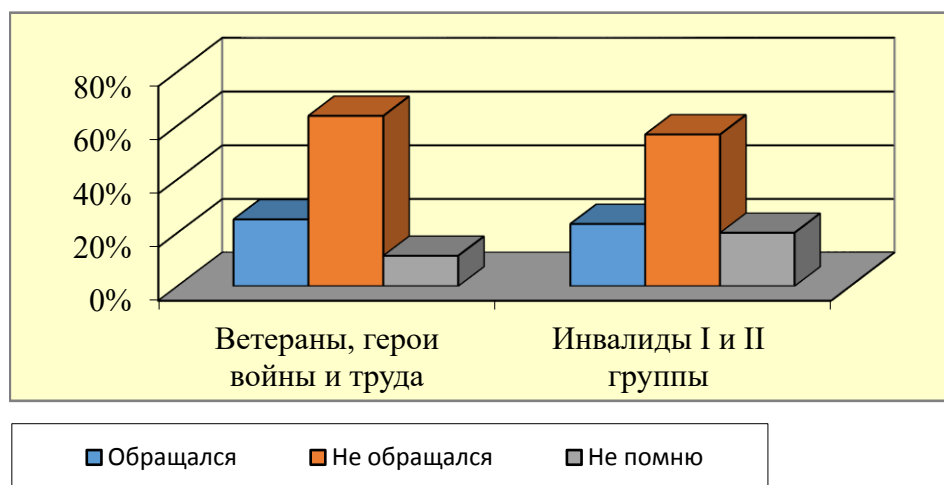
Потребность в услугах профессионального юриста малоимущих граждан, никогда не обращавшихся за бесплатной юридической помощью



Это касается также ветеранов, героев войны и труда, инвалидов I и II группы (см. диаграмму 11).

Диаграмма 11

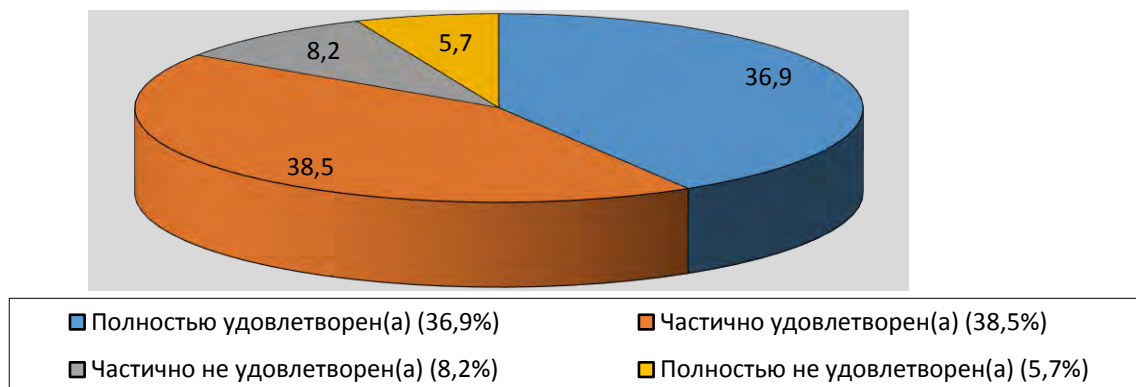
Опыт обращения за бесплатной юридической помощью ветеранов, героев войны и труда, инвалидов I и II группы



Исследование показало, что всего около 1/7 опрошенных жителей региона воспользовались БЮП (см. диаграмму 9). Они обращались, прежде всего, к адвокатам (36,9%), в органы местного самоуправления (34,4%), а также к Уполномоченным по правам человека, ребенка и предпринимателей (23,8%), в государственные органы власти (21,3%). При этом, зафиксирован достаточно высокий уровень удовлетворенности граждан полученной БЮП: услугой удовлетворено более 2/3 от числа респондентов, обратившихся за ее получением (см. диаграмму 12).

Диаграмма 12

Удовлетворенность граждан полученной бесплатной юридической помощью



Таким, образом, приведенные результаты социологического исследования позволяют констатировать, что одной из ключевых проблем функционирования государственной системы БЮП является недостаточная информированность граждан о юридических услугах, предоставляемых на бесплатной основе. Данный вывод подтверждается материалами проведенных фокус-групп, а также посещением территориальных органов социальной защиты населения г. Твери, в ходе которого было зафиксировано отсутствие информации о БЮП в местах приема граждан и низкий уровень информированности самих сотрудников по этому вопросу.

Выявленный в ходе исследования низкий уровень информированности граждан о возможности получения квалифицированной помощи юриста на бесплатной основе свидетельствует о недостаточной работе участников государственной системы БЮП в направлении информирования и просвещения граждан. Поэтому совершенствование практик оказания БЮП предполагает, прежде всего, активизацию деятельности государственных и муниципальных органов власти в этой сфере. Именно от властных структур зависят, во многом, процессы информирования граждан о БЮП, предоставление гражданам юридической помощи консультационного характера на бесплатной основе, решение проблем обеспечения доступности и повышения качества БЮП и др.

При этом, одной из приоритетных мер должно стать как можно более полное информирование граждан по различным вопросам, связанным с оказанием населению БЮП. Опрошенными жителями Тверского региона были названы различные источники получения информации и инструменты информирования о БЮП:

- 1) Публикация заметок и статей информационного и пропагандистского характера в местной прессе (газетах, журналах) (32,7%);

- 2) Регулярное предоставление информации по местному радио (а также по местным телеканалам): раз в неделю короткие информационные сообщения, раз в месяц – интервью с гостем программы (сотрудником органа

государственной власти или подведомственной организации, адвокатом и т.д., который предоставляет общую информацию о БЮП и дает заочную консультацию по одному из актуальных для населения или одной из его категорий вопросов) (34,4%);

3) Размещение информации о БЮП (объявлений, листовок, плакатов, буклетов и т.д.) в общественных местах на специальных информационных стендах (в отделениях почтовой связи, учреждениях культуры и др.) и в общественном транспорте (автобусах, маршрутках и др.) (25%);

4) Размещение информации в сети Интернет (36,8%);

5) Информирование со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, предполагающее использование всех перечисленных выше инструментов, а также собственных (размещение информации о БЮП в местах личного приема граждан в органах государственной власти и МСУ (и в подведомственных организациях), прием граждан с обращениями, организация мероприятий по правовым вопросам, публикация специализированных материалов) (45,5%).

Следует отметить, что в ходе проведения исследования гражданами был выделен и ряд других направлений совершенствования практик оказания БЮП:

- обеспечение ее большей доступности (прежде всего, территориальной), регулярности приемов граждан, упрощение порядка получения подобной помощи и др.;

- повышение качества услуг (в том числе, разработка единых требований к качеству БЮП, усиление мотивации юристов, сотрудников, ее оказывающих и др.);

- совершенствование нормативно-правовой регламентации практик оказания БЮП, предполагающее расширение перечня категорий граждан, которым предоставляется БЮП, а также перечня случаев БЮП.

Подводя итоги, можно сделать вывод о наличии, с одной стороны, высокого уровня потребности в квалифицированной юридической помощи у

населения Тверского региона и, с другой стороны, о существовании проблем, снижающих эффективность функционирования региональной системы оказания гражданам БЮП. В силу этого актуальной в настоящее время становится работа органов государственной власти и органов местного самоуправления по совершенствованию практик оказания БЮП.

III. МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

1. Мониторинг Федерального законодательства

Осуществляя анализ действующих норм Федерального закона № 324-ФЗ, Уполномоченный обратил внимание на то, что отдельные его положения с 2011 года так и не нашли своего дальнейшего развития, регулирования, уточнения и фактически остаются рамочными нормами.

Так, к полномочиям Правительства Российской Федерации в области обеспечения граждан БЮП относится установление компетенции федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения граждан БЮП и полномочий их должностных лиц (пункт 3 статьи 10 Федерального закона № 324-ФЗ). При этом в большинстве нормативных правовых актов, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, компетенция в области обеспечения граждан БЮП и полномочия должностных лиц в этой части не прописаны.

Это дает возможность федеральным органам исполнительной власти ссылаться на то, что оказание гражданам БЮП в их компетенцию не входит.

В соответствии с пунктами 4, 7 статьи 11 Федерального закона №324-ФЗ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Министерство юстиции Российской Федерации) должен:

- осуществлять методическое обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи;

- разрабатывать и устанавливать единые требования к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи;

- обеспечивать контроль за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи.

В ответе на запрос Уполномоченного Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Тверской области (далее – Управление) сообщает, что в настоящее время методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления по оказанию гражданам БЮП, как и единые требования к качеству оказываемой гражданам БЮП, отсутствуют. Не определены и формы контроля за соблюдением лицами, оказывающими БЮП, норм профессиональной этики и требований к качеству юридической помощи. Указанный контроль со стороны Управления заключается лишь в рассмотрении поступающих в Управление жалоб.

В связи с чем Уполномоченный полагает необходимым обратиться в Министерство юстиции Российской Федерации с просьбой инициировать разработку и принятие методических рекомендаций и единых требований к качеству оказываемой гражданам БЮП.

Согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представляют интересы гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Однако законодательное определение понятия «граждане, нуждающиеся в социальной поддержке и социальной защите» отсутствует, что неизбежно приводит к его произвольному толкованию субъектами правоприменения.

Уполномоченный считает необходимым законодательно определить понятие «граждане, нуждающиеся в социальной поддержке и социальной защите», а также разработать и принять порядок оказания БЮП федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ.

2. Мониторинг законодательства Тверской области

Одним из главных вопросов организации оказания БЮП на территории Тверской области является определение основных участников государственной системы БЮП.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 2 закона Тверской области №68-ЗО к полномочиям Правительства Тверской области относится определение исполнительных органов государственной власти Тверской области, подведомственных им учреждений и иных организаций, входящих в государственную систему БЮП на территории Тверской области, и установление их компетенции.

Так, постановлением Правительства Тверской области № 761-пп к исполнительным органам государственной власти Тверской области, входящим в государственную систему БЮП, отнесено 9 министерств, 9 главных управлений, 3 комитета, 2 отдела. При этом Правительством Тверской области не обозначены подведомственные указанным органам власти учреждения, также входящие в государственную систему и оказывающие БЮП населению.

Более того, указанный перечень исполнительных органов государственной власти Тверской области длительное время не актуализируется, хотя, в связи с ликвидацией, реорганизацией ряда исполнительных органов государственной власти Тверской области из перечня следует исключить Министерство топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Тверской области, Главное управление архитектуры и градостроения Тверской области, Главное управление информационных технологий и связи Тверской области; перечень следует дополнить Министерством промышленности и информационных технологий Тверской области, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тверской области.

Согласно части 2 статьи 15 Федерального закона № 324-ФЗ адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие БЮП, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Во исполнение указанной нормы законом Тверской области № 68-ЗО закреплено положение о наделении правом участвовать в государственной системе БЮП на территории Тверской области адвокатов.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона № 324-ФЗ органы местного самоуправления осуществляют отдельные государственные полномочия в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в случае, если федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации они наделены такими полномочиями. Органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на получение БЮП, участвовать в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды БЮП, предусмотренные указанным федеральным законом.

В ходе проведенного Уполномоченным он-лайн приема, а также опроса граждан в фокус-группах жители Тверской области сообщали, что населению

всегда проще и территориально удобнее получить юридическую консультацию в администрации своего муниципального образования, нежели искать адвокатов, оказывающих БЮП. Ранее юристы местных администраций проводили приемы граждан, было налажено тесное взаимодействие советов ветеранов, обществ инвалидов с юридическими отделами администраций муниципальных образований. Сегодня граждане с сожалением сообщают, что во многих муниципальных образованиях подобная практика утеряна.

При подготовке заседания Экспертного совета при Уполномоченном в муниципальных образованиях Тверской области (районах и городских округах) были запрошены сведения о том, какие виды БЮП в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ оказываются гражданам органами местного самоуправления, разработаны ли в муниципальных образованиях муниципальные правовые акты в сфере оказания БЮП? Запрашиваемую информацию предоставили 24 муниципальных образования. В подавляющем большинстве органы местного самоуправления сообщили, что не наделены полномочиями по оказанию БЮП, муниципальных правовых актов в сфере оказания БЮП не принималось. Приятным исключением из правила стал Лихославльский район, в котором с 2013 года утвержден порядок оказания БЮП в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ, определен ответственный за работу по оказанию БЮП специалист, установлен график приема граждан.

Из 18-ти субъектов Центрального федерального округа (далее - ЦФО) в 11-ти органы местного самоуправления осуществляют деятельность по оказанию БЮП (Белгородская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Липецкая, Московская, Тамбовская, Тульская, Ярославская области и Москва)*.

Органы местного самоуправления используют различные способы оказания БЮП. К примеру, в г. Краснодар создано муниципальное

**По данным Министерства юстиции РФ за 1 полугодие 2016 года*

юридическое бюро, в г. Ярославль действует казенное учреждение «Институт развития стратегических инициатив», правовыми актами ряда муниципальных образований предусмотрены дополнительные гарантии прав граждан на получение БЮП. В Тульской, Вологодской, Сахалинской областях органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями по оказанию БЮП.

Принимая во внимание опыт других регионов и Лихославльского района Тверской области, Уполномоченный полагает возможным и необходимым наделение органов местного самоуправления Тверской области правом участвовать в государственной системе БЮП путем передачи им законом Тверской области отдельных государственных полномочий, либо предложив органам местного самоуправления принимать собственные муниципальные правовые акты, регулирующие оказание БЮП.

IV. ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Оказание бесплатной юридической помощи федеральными и региональными органами власти

В соответствии с Положением об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденным приказом Минюста России от 3 марта 2014 года №26, Управление проводит мониторинг деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров БЮП, действующих на территории субъекта по оказанию гражданам БЮП. Мониторинг указанной деятельности формируется только на основании представленных в Управление сведений.

Так, например, в рамках мониторинга и в соответствии с частью 1 статьи 28 Федерального закона № 324-ФЗ Управление запрашивает информацию у территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Тверской области. Однако во многих случаях запрашиваемая информация в полном объеме в Управление не поступает, либо поступает не от всех территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Тверской области.

На территории Тверской области действуют 33 территориальных органа федеральных органов исполнительной власти. Из них в Управление Министерства юстиции РФ по Тверской области за первое полугодие 2016 года представили отчеты по оказанию БЮП лишь 17. Часть предоставленных отчетов не содержит цифровых показателей с указанием на то, что орган либо не оказывает БЮП, либо обращений граждан по оказанию БЮП не поступало.

Данная ситуация связана с тем, что в большинстве положений о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти не закреплены полномочия по оказанию гражданам в пределах своей компетенции БЮП, учет обращений граждан по вопросам оказания БЮП не ведется. Например, в положениях о Федеральной налоговой службе России, органах Росздравнадзора, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и т.д. обязанность оказания БЮП не установлена. Как исключение можно привести в пример Государственную инспекцию труда в Тверской области, Управление Роспотребнадзора по Тверской области, ГУ Тверское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации, в административных регламентах, положениях и порядках которых закреплены полномочия по оказанию гражданам БЮП вплоть до составления заявлений, жалоб, ходатайств и представления интересов граждан в судах.

Частью 1 статьи 28 Федерального закона № 324-ФЗ предусмотрено, что в целях правового информирования и правового просвещения населения федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети «Интернет» либо доводить до граждан иным способом следующую информацию:

- 1) порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание обязанностей граждан и юридических лиц и пределы исполнения таких обязанностей;

3) компетенция и порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, полномочия их должностных лиц;

4) правила оказания государственных и муниципальных услуг;

5) основания, условия и порядок обжалования решений и действий государственных органов, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;

6) порядок совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий.

В ходе проведенного Уполномоченным мониторинга официальных сайтов федеральных и региональных органов исполнительной власти, расположенных на территории Тверской области, было установлено, что из 33 территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и 23 органов исполнительной власти Тверской области, входящих в систему государственной БЮП, информация о порядке и случаях оказания БЮП размещена только на сайте УМВД России по Тверской области, Управления Министерства юстиции России по Тверской области, Министерства социальной защиты населения Тверской области. На сайтах всех органов размещена информация только о компетенции и порядке деятельности, а также правилах оказания государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, подавляющее большинство федеральных и региональных государственных органов власти, расположенных на территории Тверской области, не исполняют требование Федерального закона № 324-ФЗ.

В соответствии с частью 4 Порядка взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской

области № 761-пп, взаимодействие исполнительных органов государственной власти Тверской области, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Тверской области, с федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, а также органами управления государственных внебюджетных фондов по вопросам оказания гражданам БЮП осуществляется на основании заключаемых соглашений.

На практике ни одного соглашения о взаимодействии исполнительных органов государственной власти Тверской области с федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, как и с государственными внебюджетными фондами не заключено.

С целью выстраивания единой системы оказания бесплатной юридической помощи на территории Тверской области Уполномоченный полагает возможным заключить соглашения о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов.

Профессиональность юристов и квалифицированность помощи является конституционной гарантией и необходимым условием оказания БЮП. Однако, изучая указанную тему, проведя исследования методом «тайного посетителя» Территориального отдела социальной защиты населения г. Твери и ГБУ «Тверской комплексный центр социального обслуживания населения», анализируя информацию, полученную от органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, было выявлено, что далеко не во всех государственных органах исполнительной власти Тверской области, не говоря уж об администрациях муниципальных районов, городских и сельских поселений, имеются специалисты с высшим юридическим образованием, достаточной квалификацией, способные оказывать населению БЮП.

Таким образом, можно усомниться в качестве оказываемой юридической помощи в государственных органах исполнительной власти Тверской области и органах местного самоуправления.

В связи с этим Уполномоченный предлагает, при наличии в органе специалистов с высшим юридическим образованием, проводить мероприятия по повышению уровня правовых знаний сотрудников, оказывающих БЮП населению. При отсутствии в органе специалистов с высшим юридическим образованием, закрепить на законодательном уровне введение в штат органов специалистов, имеющих высшее юридическое образование, либо организацию переподготовки имеющихся штатных сотрудников.

2. Реализация права на дополнительные гарантии оказания бесплатной юридической помощи

Одним из полномочий субъектов Российской Федерации в сфере нормотворчества является установление дополнительных гарантий реализации прав граждан на получение БЮП, в том числе расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, перечня случаев оказания БЮП.

Из 18-ти субъектов ЦФО в 13-ти (в том числе и в Тверской области) установлены дополнительные гарантии права на получение БЮП*.

Так, законом Тверской области № 68-ЗО в целях установления дополнительных гарантий расширен перечень категорий граждан, имеющих право на получение БЮП, путем включения в него:

- беременных женщин и женщин, имеющих детей до 3-х лет по вопросам связанным с восстановлением на работе, отказом в приеме на работу, взысканием заработной платы, назначением и выплатой пособий;

- лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в течении двух месяцев со дня освобождения, по вопросам трудоустройства.

**По данным Министерства юстиции РФ за 1 полугодие 2016 года*

В качестве дополнительных категорий граждан законодательством других субъектов Российской Федерации, входящих в ЦФО, определены:

- ликвидаторы последствий аварии на Чернобыльской АЭС, граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;

- инвалиды III группы;

- граждане, получающие пенсию по старости;

- лица, освобожденные из мест лишения свободы, в течение трех месяцев со дня освобождения (по вопросам трудоустройства, пенсионного обеспечения и социальной защиты);

- несовершеннолетние, пострадавшие от насилия и (или) эксплуатации, жертвы торговли детьми, а также их законные представители;

- одинокие родители, воспитывающие ребенка в возрасте до 14-ти лет (ребенка-инвалида до 18 лет);

- граждане, имеющие трех и более детей в возрасте до 18 лет;

- лица, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор России», «Почетный донор СССР»;

- ветераны боевых действий по вопросам защиты их прав и интересов, за исключением споров в сфере предпринимательской деятельности;

- ветераны труда;

- полные кавалеры ордена Славы, граждане, награжденные орденом Трудовой Славы;

- истцы по рассматриваемым судами первой инстанции делам о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью.

- почетные граждане субъекта РФ.

Наиболее расширенные перечни категорий граждан и случаев оказания БЮП представлены в законодательстве Владимирской, Курской, Липецкой, Смоленской областях.

В ходе проведения социологического исследования, он-лайн приема граждан, опроса граждан в фокус-группах жители Тверской области обоснованно предлагали расширить перечень граждан и случаев оказания БЮП на территории Тверской области путем дополнения части 2 статьи 4 закона Тверской области следующими категориями граждан: инвалиды III группы, многодетные семьи, ветераны труда, «дети войны», пенсионеры или лица, достигших возраста 70 лет и старше, и случаями оказания БЮП: беременным женщинам и женщинам, воспитывающим ребенка в возрасте до 3-х лет, по вопросам взыскания алиментов, лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в течение двух месяцев после освобождения по вопросам пенсионного и социального обеспечения.

Уполномоченный полагает возможным последовать примеру других регионов, поддержать предложенную гражданами инициативу расширения перечня путем включения в него дополнительных случаев оказания БЮП. Например, для беременных женщин и женщин, воспитывающих ребенка в возрасте до 3-х лет, по вопросам взыскания алиментов; для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по вопросам пенсионного и социального обеспечения.

3. Оказание бесплатной юридической помощи адвокатами

Законодательство позволяет наделять правом участвовать в государственной системе оказания БЮП адвокатов, нотариусов, государственные юридические бюро и т.д.

Так, на территории ЦФО 16 субъектов Российской Федерации основным участником государственной системы БЮП определили только адвокатов, 1 субъект Российской Федерации принял решение о создании государственного юридического бюро (Тамбовская область), 1 субъект Российской Федерации выбрал смешанную модель (адвокаты/государственное юридическое бюро – Московская область).

В 2016, 2017 годах адвокаты Тверской области привлечены к участию в системе оказания государственной БЮП на основании соглашений между Министерством социальной защиты населения Тверской области и Адвокатской палатой Тверской области.

Следует отметить, что в процессе изучения проблематики оказания БЮП на территории Тверской области наименьшее количество нареканий вызвала работа тверских адвокатов. Однако сам механизм оказания БЮП адвокатами действует не в полную силу. Об этом свидетельствуют низкие показатели оказанной БЮП и размеры денежных средств, предусмотренных в бюджетах и выплаченных адвокатам за оказанную помощь.

Например, по данным Министерства юстиции Российской Федерации в первом полугодии 2016 года, из 18 субъектов Российской Федерации ЦФО (кроме Тамбовской области) в 10 субъектах объемы предусмотренных бюджетных ассигнований на оплату труда адвокатов выше, чем в Тверской области.

Количество обращений граждан к адвокатам Тверской области по вопросам оказания БЮП за 2016 год составило 119, из них:

- 64 гражданина, которым была оказана БЮП, являлись малоимущими (общее количество малоимущих граждан по Тверской области составляет около 170 тыс.чел.);

- 30 граждан, которым была оказана БЮП, относились к категории инвалидов I и II группы (общее количество инвалидов I и II группы по Тверской области составляет около 57 тыс. чел.);

- 13 граждан, которым была оказана БЮП, относились к категории дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей (общее количество граждан указанной категории по Тверской области составляет более 9 тыс. чел.);

- 7 граждан, которым была оказана БЮП, относились к категории ветераны ВОВ, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации (общее

количество граждан указанной категории по Тверской области составляет более 18 тыс.чел.);

- 4 граждан, которым была оказана БЮП, относились к категории граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в организациях социального обслуживания (общее количество граждан, имеющих право на получение БЮП в соответствии с Федеральным законом «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста», по Тверской области составляет более 2,5 тыс. чел.);

-1 гражданин, которому была оказана БЮП, относился к категории граждан, которым право на получение БЮП предоставлено в соответствии с законом Тверской области № 68-ЗО *.

Подобные показатели, когда количество оказанной адвокатами помощи в сравнении с количеством граждан, имеющих право на эту помощь, крайне мало, когда адвокаты не выбирают объем предусмотренных бюджетных ассигнований на оплату их деятельности, говорят о наличии ряда проблем.

Во-первых, согласно социологическому исследованию, проведенному в рамках подготовки к Экспертному совету Уполномоченного, 2/3 жителей Тверской области демонстрирую высокий уровень потребности в юридической помощи. При этом, граждане элементарно не знают, не слышали о наличии такого права на БЮП, о законодательстве его регламентирующем, о месте, критериях получения БЮП и т.д.

Во-вторых, в Тверской области действует механизм, при котором необходимость документального подтверждения факта оказания БЮП для оплаты труда и компенсации расходов адвокатов вступает в противоречие с нормами законодательства по обеспечению адвокатской тайны. Так, согласно

Порядку оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы БЮП, и компенсации их расходов на оказание

**По данным Министерства юстиции РФ за 2016 год*

бесплатной юридической помощи, утвержденному постановлением Правительства Тверской области № 761-пп, для получения оплаты труда и компенсации расходов адвокату необходимо наряду с другими документами предоставить соглашение с гражданами об оказании БЮП. Аналогичный механизм действует в большинстве субъектов Российской Федерации ЦФО (Владимирская, Курская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Ярославская области).

Следовательно, оказывая БЮП, адвокаты стоят перед дилеммой: не нарушать закон об адвокатской тайне – не получить оплату за оказанную БЮП, нарушить закон – получить оплату.

В-третьих, перечень документов, предоставляемых адвокатами в органы социальной защиты населения для оплаты своего труда, заформализован.

Основная проблема связана с механизмом определения права гражданина на получение БЮП. Зачастую у граждан отсутствуют документы, подтверждающие их принадлежность к категориям, имеющим право на ее получение. Сбор таких документов затруднен и длителен. Например, малоимущий гражданин обязан представить адвокату справку о своем доходе. Процедура признания граждан малоимущими подразумевает представление в органы социальной защиты населения перечня документов, свидетельствующих о наличии у гражданина этого права, на сбор которых требуется длительное время. Случается, что в справке может быть указана сумма на несколько рублей больше, чем прожиточный минимум, утвержденный в Тверской области, тогда адвокат опять встает перед выбором: оказывать БЮП или нет.

Более того, порой оформление документов адвокатами в связи с оказанием БЮП занимает гораздо больше времени, чем само оказание такой помощи (например, в случае устной консультации). Также адвокаты сталкиваются с проблемами, связанными с подтверждением участия в судебных заседаниях, если рассмотрение дела не окончено, с подтверждением представления граждан в государственных и муниципальных органах власти.

В связи с этим адвокаты дают гражданам консультации, не оформляя никаких документов, следовательно, данные граждане не учитываются как получившие юридическую помощь в рамках государственной системы оказания БЮП, и адвокаты не расходуют предусмотренные бюджетные средства.

В этой связи интересен опыт Санкт-Петербурга, где разработана электронная система, в которой размещен региональный список людей, признанных органами социальной защиты малоимущими. Если человек пришел к адвокату за БЮП, то подтверждать свой статус дополнительно не требуется, достаточно предъявить паспорт, а адвокат, пользуясь этим информационным ресурсом, может самостоятельно сверить все данные.

Вопрос об упрощении порядка оформления документов, подтверждающих статус малоимущего гражданина, а также упрощения порядка отчетности за оказанные услуги адвокатов, находится в компетенции органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и должен быть изучен. Порядок оформления документов необходимо упростить.

В ходе обсуждения показателей эффективности работы адвокатов по оказанию БЮП была затронута тема размера оплаты труда адвокатов, которая производится за счет средств областного бюджета Тверской области.

С 2012 года (даты принятия постановления Правительства Тверской области № 761-пп) размер оплаты труда адвокатов, оказывающих БЮП на территории Тверской области, не индексировался.

Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации в 2016 году оплата труда адвокатов, оказывающих БЮП на территории ЦФО, составляла:

Таблица 2 (руб.)

Субъекты РФ	Консультации и справки в устной форме	Консультации и справки в письменной форме	Составление справок, заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера	Представление интересов в органах государственной власти, органах местного самоуправления (за каждый день работы)	Представление интересов в гражданском и административном судопроизводстве (за каждый день работы)
Белгородская область	100	200	330	220	330-400
Брянская область	150	50-150	300-400	300	550
Владимирская область	300	300	500	300 (по одному заявлению)	1000
Воронежская область	200	500	1500	1500	1500
Ивановская область	200	300	350-500	500	1000
Калужская область	300	500	500-800	400	4000 (за одно завершенное дело)
Костромская область	300	500	900	500 (по одному заявлению)	1250
Курская область	600	900	750-1500	1000	1000-1800
Липецкая область	200	500	330-1000	300	1100-1500
Московская область	300	500	400-1500	900	1500
Москва	400	1200	1200	2000	4000
Орловская область	200	330	330-600	300	800-1100
Рязанская область	500	500	500-1000	500	1250
Смоленская область	250	400	500-700	700	1000
Тамбовская область	-	-	-	-	-
Тверская область	283	339	452	565	700
Тульская область	150	250	250	300-500	300-500
Ярославская область	300	500	900	500	1250

Таким образом размер оплаты труда тверских адвокатов за устные консультации ниже, чем в 8 регионах ЦФО, за письменные консультации

ниже, чем в 10 субъектах ЦФО, за составление документов правового характера, ниже чем в 13 субъектах ЦФО, за представление интересов граждан в судах, ниже чем в 13 субъектах ЦФО из 18-ти.

Полагаем, что назрела необходимость увеличения размера оплаты труда адвокатов, оказывающих БЮП на территории Тверской области, что несомненно повысит заинтересованность адвокатов и качество оказания БЮП.

4. Негосударственная система бесплатной юридической помощи

В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 324-ФЗ одним из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации является оказание в пределах своих полномочий содействия развитию негосударственной системы БЮП и обеспечение ее поддержки.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, только в 31 субъекте Российской Федерации приняты решения органов государственной власти, направленные на развитие негосударственной системы БЮП и обеспечение ее поддержки. Тверская область является одним из большинства регионов, в котором подобное решение не принималось.

Согласно федеральному законодательству участниками негосударственной системы БЮП являются юридические клиники и негосударственные центры БЮП.

Негосударственная система в Тверском регионе представлена тремя юридическими клиниками. Негосударственные центры БЮП отсутствуют, тогда как в 8 субъектах ЦФО такие центры созданы.

Эффективность работы субъектов, входящих в негосударственную систему БЮП, в настоящем специальном докладе не анализировалась.

Хочется отметить, что большинство выявленных Уполномоченным проблем оказания БЮП на территории Тверской области созвучно с проблемами, возникающими в других субъектах Российской Федерации.

Говоря об общей оценке развития системы БЮП, можно привести информацию Министерства юстиции Российской Федерации, в которой говорится, что по результатам оценки эффективности административных мер и управленческих решений органов власти субъектов Российской Федерации по развитию системы БЮП, а также результатам оценки тенденций развития субъектов Российской Федерации (обеспечение финансирования, в том числе создание упрощенного механизма оплаты труда адвокатов, установления дополнительных гарантий) в ЦФО имеются организационные недостатки по реализации Федерального закона № 324-ФЗ, негативно влияющие на реализацию региональной политики в сфере обеспечения граждан БЮП. По общей оценке эффективность реализации Федерального закона № 324-ФЗ субъектами, входящими в состав ЦФО, по основным полномочиям, предусмотренным статьей 12 Федерального закона № 324-ФЗ, может быть признана в части размера и порядка оплаты труда адвокатов и иных субъектов, оказывающих БЮП в рамках государственной системы, а также в части оказания содействия развитию негосударственной системы БЮП и обеспечения ее поддержки – отрицательной.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

По результатам обсуждения указанной темы, анализа действующего федерального и регионального законодательства, поступающих к Уполномоченному обращений граждан, проведенного социологического исследования по теме: «Потребность населения Тверской области в бесплатной юридической помощи», он-лайн приема и фокус-групп, а также изучения ситуации по оказанию бесплатной юридической помощи федеральными, региональными и муниципальными органами власти, Уполномоченный, а также члены Экспертного совета при Уполномоченном пришли к выводу, что система оказания бесплатной юридической помощи гражданам на территории Тверской области требует совершенствования.

I. В связи с этим Уполномоченный считает целесообразным обратиться:

1. **В Правительство Российской Федерации** с целью принятия нормативных правовых актов по реализации Федерального закона № 324-ФЗ в части:

1) установления компетенции федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и полномочий их должностных лиц (согласно пункту 3 статьи 10 Федерального закона № 324–ФЗ);

2) разработки и принятия порядка оказания бесплатной юридической помощи федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите (в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ).

2. **В Министерство юстиции Российской Федерации** с целью разработки и установления:

1) единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечения контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи (в соответствии с пунктом 7 статьи 11 Федерального закона № 324-ФЗ);

2) методического обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи (в соответствии с пунктом 4 статьи 11 Федерального закона № 324-ФЗ).

3. **К Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации** с предложениями по внесению изменений в Федеральный закон № 324-ФЗ в части:

1) законодательного определения понятия, закрепленного в части 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ «граждане, нуждающиеся в социальной поддержке и социальной защите» во избежание его произвольного толкования;

2) замены понятия «единые требования к качеству оказываемой бесплатной юридической помощи» на понятие «единые стандарты оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи» (пункт 7 статьи 11 Федерального закона №324).

II. Рекомендовать Управлению Министерства юстиции Российской Федерации по Тверской области принять меры к неукоснительному выполнению территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами управления государственных внебюджетных фондов, действующих на территории Тверской области, положений части 1 статьи 28 Федерального закона № 324-ФЗ и

своевременному предоставлению в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Тверской области информации по оказанию бесплатной юридической помощи.

III. Рекомендовать Законодательному Собранию Тверской области рассмотреть возможность внесения изменений в закон Тверской области от 24.07.2012 № 68-ЗО «О бесплатной юридической помощи в Тверской области», в части установления в статье 4 указанного закона дополнительных гарантий реализации прав граждан на получение бесплатной юридической помощи для беременных женщин и женщин, воспитывающих детей в возрасте до трех лет – по вопросам взыскания алиментов на содержание детей, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в течение двух месяцев после освобождения - по вопросам пенсионного и социального обеспечения.

IV. Рекомендовать Правительству Тверской области:

1. Рассмотреть возможность внесения изменений и дополнений в постановление Правительства Тверской области от 11.12.2012 № 761-пп «О реализации закона Тверской области от 24.07.2012 №68-ЗО «О бесплатной юридической помощи в Тверской области» и признании утратившим силу постановления Администрации Тверской области от 10.02.2010 № 35-па» (далее – постановление Правительства Тверской области № 761-пп) в части:

1) определения перечня подведомственных органам исполнительной власти Тверской области учреждений и иных организаций, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Тверской области (в соответствии с подпунктом 4 части 1 статьи 12 Федерального закона № 324-ФЗ);

2) актуализации перечня исполнительных органов государственной власти Тверской области, входящих в систему бесплатной юридической помощи на территории Тверской области, в связи с ликвидацией, реорганизацией ряда исполнительных органов государственной власти Тверской области;

3) увеличения оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам, ежегодной индексации размера оплаты труда адвокатов в целях повышения заинтересованности адвокатов и качества оказания бесплатной юридической помощи;

4) упрощения порядка отчетности за оказанные устные и письменные консультации адвокатов (в случае оказания адвокатом бесплатной юридической помощи в виде консультаций и справок по правовым вопросам в устной и письменной форме оплата труда адвоката осуществляется на основании реестра, составленного адвокатом, с указанием номера, даты направления, Ф.И.О. лица, которому это направление выдано, существа вопроса и приложенного к нему направления с подписью лица, подтверждающего оказание услуги);

5) дополнения приложения «Отчет о предоставлении гражданам Российской Федерации бесплатной юридической помощи на территории Тверской области» новой формой отчета «Сведения о гражданах, которым оказана бесплатная юридическая помощь» с разбивкой по категориям граждан с целью совершенствования системы оказания бесплатной юридической помощи и выявления категорий граждан, нуждающихся в бесплатной юридической помощи.

2. Изучить целесообразность передачи отдельных государственных полномочий в области оказания бесплатной юридической помощи органам местного самоуправления Тверской области.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти Тверской области для повышения правовой грамотности населения и информированности граждан о бесплатной юридической помощи на регулярной основе осуществлять выпуск информационных печатных материалов о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи, размещать указанную информацию на сайтах исполнительных органов государственной власти Тверской области, в региональных печатных изданиях, распространять в виде социальной рекламы. Предусмотреть на указанные цели дополнительное финансирование.

V. Рекомендовать Министерству социальной защиты населения Тверской области:

1. Заключить соглашения о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов с целью выстраивания единой системы оказания бесплатной юридической помощи на территории Тверской области во исполнение части 4 Порядка взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 11.12.2012 № 761-пп.

2. Организовать регулярное проведение на базе региональных, городских и районных общественных организаций (общество инвалидов, общество ветеранов и т.д.) лекционных выступлений сотрудников (юристов) органов государственной власти Тверской области (по направлениям деятельности) по разъяснению норм действующего федерального и регионального законодательства, нововведений в законодательстве, порядка получения той или иной государственной услуги и т.п.

3. Проводить мероприятия по повышению уровня правовых знаний сотрудников органов исполнительной власти Тверской области, оказывающих бесплатную юридическую помощь населению.

4. Своевременно размещать на своем официальном сайте, а также контролировать размещение на сайтах других органов исполнительной власти Тверской области информации:

- 1) о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) о содержании, пределах осуществления, способах реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержании обязанностей граждан и юридических лиц и пределах исполнения таких обязанностей;

3) о компетенции и порядке деятельности органов исполнительной власти Тверской области и подведомственных им учреждений, полномочиях их должностных лиц;

4) о правилах оказания государственных и муниципальных услуг;

5) о основаниях, условиях и порядке обжалования решений и действий государственных органов, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;

6) о порядке совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий (согласно статье 28 Федерального закона № 324-ФЗ).

VI. Рекомендовать органам местного самоуправления Тверской области:

1. Рассмотреть возможность принятия муниципальных нормативных актов, утверждающих порядок организации и оказания бесплатной юридической помощи жителям муниципальных образований.

В связи с высоким уровнем потребности населения в бесплатной юридической помощи организовать регулярные приемы граждан юристами администраций муниципальных образований.

2. Организовать и проводить работу по разъяснению гражданам действующего законодательства о бесплатной юридической помощи, размещению на сайтах, стендах администраций, в местных СМИ информации о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи.

Учитывая особую значимость и актуальность рассматриваемого вопроса, а также высокую потребность жителей Тверской области в бесплатной юридической помощи, **Уполномоченным** также будет издан информационный печатный материал (брошюру) по вопросам оказания БЮП.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ ситуации в сфере оказания гражданам БЮП в Тверской области показывает, что возможностей для ее получения у населения недостаточно. Это должно стать мотивом к дальнейшему поиску решений со стороны не только органов власти, но и представителей гражданского общества.

Консолидация усилий власти и общества позволит максимальным образом реализовать конституционное право граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Хочется надеяться, что представленный специальный доклад Уполномоченного будет внимательно изучен и проанализирован всеми заинтересованными сторонами, улучшит качество оказываемой населению помощи, а также станет поводом для принятия соответствующих мер.

Уполномоченный выражает благодарность участникам мероприятий, проводимых Уполномоченным в целях подготовки настоящего специального доклада, и государственным органам, предоставившим для доклада необходимую информацию.