УДК 340.1

Баранник Игорь Николаевич

Управление Минюста России по Приморскому краю
Владивосток, Россия

Роль и место территориальных органов юстиции в организации предоставления юридической помощи гражданам на примере Приморского края

На основе анализа имеющихся материалов показаны роль и место территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации в организации предоставления юридической помощи населению. Обозначены некоторые проблемы и пути их решения.

Ключевые слова и словосочетания: бесплатная юридическая помощь, мониторинг, правовое информирование, правовое просвещение, функционирование, адвокатура, профессиональная этика, негативные последствия, инвестиционная привлекательность.

Вопросы обеспечения равного доступа каждого на получение квалифицированной юридической помощи являются предметом исследования многих зарубежных и российских ученых. Среди них И.Е. Боровик, Н. Вагина, Г.Ж. Сулейменова, М. Хакохем, А.С. Самойлов и др. [1; 2; 8; 9; 10].

Инициатива ученых и практиков нашла отражение в принятых международными организациями решениях и рекомендациях: резолюции Комитета министров Совета Европы «О юридической помощи и консультациях» от 2 марта 1978 г. № 8(78), «О юридической помощи по гражданским, торговым и административным делам» от 18 февраля 1996 г. №5(76), а также принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступлений «Основные положения о роли адвокатов» (август 1990 г., Нью-Йорк) и восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями «Основные принципы, касающиеся роли юристов» (27 августа – 7 сентября 1990 г., Гавана) [7; 6; 4; 5]. Так, уже в 1978 г. в ст. 1 резолюции Комитета министров Совета Европы № 8(78) было заявлено, что никто не может быть лишен в силу препятствий экономического характера возможности использования или защиты своих прав в любых судах, правомочных выносить решения по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам. С этой целью любое лицо должно иметь право на необходимую юридическую помощь в судебном разбирательстве.

Указанные документы способствовали тому, что многие государства стали возлагать на себя обязанность по оплате бесплатной юридической помощи либо устанавливать сниженные тарифы по оплате юридической помощи и создавать для этого специальные системы субсидируемой юридической помощи. Одновременно стали учреждаться специальные органы управления этой системой, тесно связанные с правительством. Например, в Японии нормативное урегулирование вопроса об оказании юридической, в том числе бесплатной, помощи завершилось принятием в июне 2004 г. Закона «О всесторонней юридической поддержке» в Японии (The law of Japan «About comprehensive legal support»), которым был провозглашен принцип равной доступности информации и служб, связанных с разрешением правовых споров на территории страны. Принятие рассматриваемого нормативного акта положило начало деятельности такого независимого административного института, как Хоутэрасу (Японский центр правовой поддержки), на который было возложено осуществление всесторонней юридической поддержке не только японских, но и иностранных граждан, законно пребывающих на территории Японии [1].

В России начало апробации модели оказания субсидируемой помощи через государственные юридические бюро было положено 22 августа 2005 г. постановлением Правительства Российской Федерации №534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам». Эта модель предусматривала, что юридическая помощь потребителям предоставляется непосредственно сотрудниками созданных в форме государственных учреждений в 10-ти регионах страны бюро, а также адвокатами, привлеченными бюро на основании договора. Они оказывали бесплатную юридическую помощь малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан. Лишь по истечении шести лет был принят Федеральный закон №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №324-ФЗ), который вступил в силу 15 января 2012 г.

В соответствии со ст. 11 данного закона к полномочиям Минюста России как уполномоченного федерального органа исполнительной власти отнесены:

1) разработка предложений по вопросам формирования и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи, а также по вопросам правового информирования и правового просвещения населения;

2) участие в разработке проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, касающихся функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи;

3) принятие мер по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи, координация деятельности участников этой системы и их взаимодействия;

4) методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, а также государственных юридических бюро и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения;

5) проведение мониторинга деятельности 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 бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения;

6) ежегодная подготовка и опубликование в средствах массовой информации доклада о реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, о состоянии и развитии государственной системы бесплатной юридической помощи, об оценке эффективности функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и использовании соответствующих бюджетных ассигнований;

7) разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечение контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи;

8) осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами полномочий в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи, а также правового информирования и правового просвещения населения.

Как можно увидеть, полномочия территориальных органов в этом процессе первоначально предусмотрены не были. С изданием приказа Минюста России от 22.11.2012 № 217 «О внесении изменений в Положение о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденное приказом Минюста России от 21 мая 2009 г. №146, и в Положение об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденное приказом Минюста России от 21 мая 2009 г. №147», а также приказа Минюста России от 01.03.2013 №24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» на Управления Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации были возложены:

– принятие мер по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, координация деятельности участников этой системы и их взаимодействие;

– проведение мониторинга деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров бесплатной юридической помощи, действующих на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения;

– обеспечение контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи;

– ведение списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи, созданных на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, и размещение его на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также установление порядка ведения и размещения данного списка.

В этой связи участие террорганов Минюста России в процессе организации оказания бесплатной юридической помощи можно разбить на два этапа: до вступления Федерального закона №324-ФЗ в силу и после.

Рассмотрим это направление деятельности на примере организации работы в Управлении Минюста России по Приморскому краю. На первом этапе мы исходили из того, что категория малоимущих и социально незащищенных граждан в Приморье составляла 16% от общей численности населения. В этой связи оказание бесплатной юридической помощи осуществлялось в рамках созданного в июле 2011 г. совместно с региональным отделением «Ассоциации юристов России» на базе Управления Центра. Неотъемлемой составляющей деятельности Центра являлось привлечение к его работе специалистов иных государственных органов, некоммерческих организаций и крупных хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги населению. Так, в день открытия Центра консультации проводили руководители и представители территориальных органов Федеральной налоговой службы, Росреестра, Федеральной службы судебных приставов, акционерного общества «Дальэнергосбыт» и других организаций. Кроме того, Управление ввело в практику привлечение к работе Центра лиц, проходящих стажировку у нотариусов, а также имеющих лицензию на право нотариальной деятельности. С момента создания в Центре при Управлении было проведено более 450 консультаций. Анализ обращения граждан (с июля 2011 г. по сентябрь 2012 г.) свидетельствует, что их тематика в основном касалась вопросов жилищного, гражданского и наследственного законодательства, земельных отношений, вопросов исполнительного производства. Процентное соотношение данных обращений представлено показателями на рис. 1.

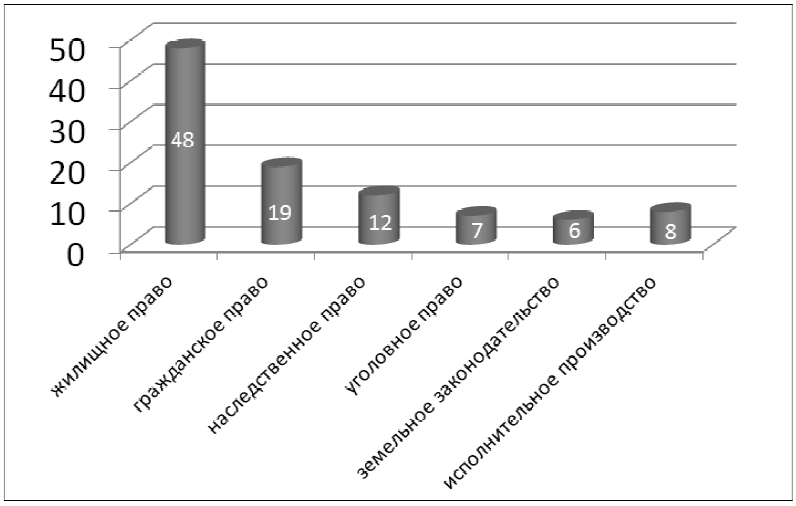

Рис. 1. Тематика обращений граждан, посетивших Центр по оказанию бесплатной юридической помощи при Управлении Минюста России по Приморскому краю в период с июля 2011 г. по сентябрь 2012 г. (%)

Помимо этого приоритетным направлением деятельности было принятие мер организационного и методического характера по ускорению разработки нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы оказания юридической помощи на территории Приморского края. Эта работа завершилась принятием 05.05.2012 г. Закона Приморского края №31-КЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи на территории Приморского края». Согласно данному нормативному правовому акту основную нагрузку по оказанию бесплатной юридической помощи несут адвокаты. Было решено, что нецелесообразно создавать в крае государственное юридическое бюро с учетом общей численности адвокатов Приморского края (более 1 200) и наличия разветвленной сети адвокатских образований, охватывающей все районы (включая труднодоступные и малонаселенные местности).

В рамках совместной работы также подготовлено и 31 августа 2012 г. издано постановление администрации Приморского края №235-па «О мерах по реализации Закона Приморского края от 05.05.2012 №31-КЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи на территории Приморского края»», которым определена компетенция органов исполнительной власти края в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и детализирована процедура оказания бесплатной юридической помощи адвокатами. Подписано соглашение между администрацией Приморского края и Адвокатской палатой Приморского края об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. Кроме того, 31 октября 2012 г. издано постановление администрации Приморского края от 31.10.2012 №304-па «О материально-техническом и финансовом обеспечении оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях Приморского края». В целях реализации краевого закона №31-КЗ на оказание бесплатной юридической помощи адвокатами выделено: 2012 г. – 500 000 руб.; 2013 г. – 12 000 000 руб. Количество граждан, которым оказана бесплатная юридическая помощь адвокатами в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи за 2012 г. и 1 квартал 2013 г., составляет 611 человек. Основная категория граждан – инвалиды первой и второй групп, представители детей-инвалидов. Виды оказанной юридической помощи – устное консультирование, составление заявлений, представление интересов в суде.

На втором этапе с вступлением в силу Федерального закона о бесплатной юридической помощи (и исключением возможности функционирования Центра при государственном учреждении) Управление нашло

возможности вести дополнительную работу в данном направлении помимо реализации полномочий по координации деятельности участников системы бесплатной юридической помощи. Так, сотрудники Управления принимают участие в работе Центров по оказанию бесплатной юридической помощи населению при Приморском региональном отделении Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и Приморской краевой нотариальной палате, а также организуют проведение прямых телефонных линий, информационных выездных дней юстиции. Кроме того, Управлением введено в практику проведение ежемесячных целевых дней оказания бесплатной юридической помощи с приглашением представителей государственных органов и заинтересованных организаций. Только в первом квартале 2013 г. в рамках целевых дней бесплатной юридической помощи при Управлении необходимые консультации получили 55 граждан. Кроме того, сотрудники Управления неоднократно принимали участие в Днях бесплатной юридической помощи в городах и районах Приморского края, проводимых совместно с администрацией Приморского края, Приморским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Дальневосточным федеральным университетом, Адвокатской и Нотариальной палатами.

Реализация полномочий по оказанию бесплатной юридической помощи осуществляется Управлением (как территориальным органом федерального органа исполнительной власти) также в ходе контроля и надзора в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, регистрации и контроля за деятельностью некоммерческих организаций. Так, первичное правовое консультирование граждан при подаче документов на государственную регистрацию некоммерческих организаций позволяет снизить впоследствии уровень отказов в их регистрации.

В настоящее время в связи с принятием нормативных актов, возлагающих на территориальные органы новые функции по координации, мониторингу этой деятельности и ведению реестра центров по оказанию бесплатной юридической помощи, нами разработаны новые дополнительные функциональные обязанности сотрудников, на которых будет возложена эта работа. Вместе с тем, практика показывает, что серьезной проблемой для территориальных органов юстиции является значительная текучесть кадров. Только в течение 2011 – 2012 гг. из Управления Минюста России по Приморскому краю по причине перезагрузки и низкой оплаты труда уволилось 79% сотрудников (рис. 2). С учетом предстоящего сокращения на 15 % штатов Управления без увеличения зар-

платы, что приведет к еще большей загруженности специалистов, мы прогнозируем негативные последствия в виде дальнейшего увеличения текучести кадров.

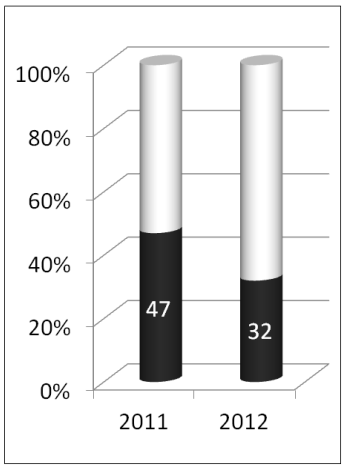

Рис. 2. Количество работников Управления Минюста России по Приморскому краю, уволившихся по причине перезагрузки и низкой оплаты труда в 2011 – 2012 гг. (в % от штатной численности)

Относительно новым для нас направлением работы является правовая помощь, призванная повысить инвестиционную привлекательность региона для стран АТР. В качестве положительного примера может служить проведение Управлением 5 – 6 октября 2011 г. в г. Владивостоке совместно с администрацией Приморского края, Приморским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Дальневосточным федеральным университетом, а также Владивостокским государственным университетом экономики и сервиса международной научно-практической конференции на тему: «Развитие национального законодательства в условиях глобализации: опыт России и стран Азиатско-Тихоокеанского региона». По оценке российских и зарубежных экспертов данное мероприятие способствовало поднятию авторитета, развитию и укреплению места и роли органов юстиции не только в Дальневосточном федеральном округе (и в целом России), но и в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. В настоящее время это направление деятельности мы осуществляем во взаимодействии с Дальневосточным отделением РАН и Приморской торгово-промышленной палатой, с которой нами в 2012 г. подписано соглашение о взаимодействии. Так, 9 октября 2012 г. представитель Управления принял участие (и выступил в качестве эксперта) в выездном засе-

дании во Владивостоке центра ситуационного анализа РАН «Иностранное присутствие и влияние в Тихоокеанской России».

Поскольку одним из факторов, препятствующих привлечению зарубежных инвестиций, и это неоднократно подчеркивал Президент России, является высокий уровень коррупции в стране, серьезное внимание мы уделяем правовой и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Приморского края. Только за два последних года нами было выявлено 198 таких актов, из них 139 приведено в соответствие с требованиями федерального законодательства (рис. 3).

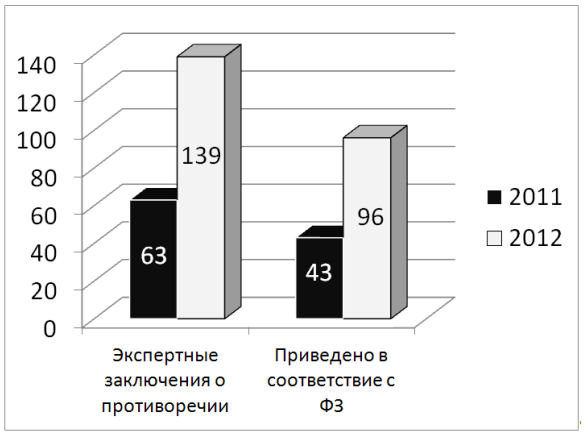

Рис. 3. Количество нормативных правовых актов Приморского края, в которых территориальным органом юстиции выявлены противоречия федеральному законодательству в 2011 – 2012 гг.

Весомым вкладом в данное направление деятельности явились разработка и утверждение 4 апреля 2013 г. Правительством Российской Федерации государственной программы Российской Федерации «Юстиция», подпрограмма 1 которой призвана упорядочить систему оказания квалифицированной юридической помощи и реформировать институт адвокатуры [3].

Вместе с тем, нельзя не отметить и некоторые проблемы на рассматриваемом направлении деятельности. Так, в настоящее время на законодательном уровне не предусмотрены механизм реализации территориальными органами Минюста России полномочий по обеспечению контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, в частности норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи. Помимо этого действующим законодательством не установлена обязанность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров бесплатной юридической помощи, действующих на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации по предоставлению необходимой информации в территориальные органы Минюста России по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения.

Как отмечалось выше, территориальным органам Минюста России в рамках бесплатной юридической помощи предстоит проделать значительный объем работы без увеличения штатной численности сотрудников. Вместе с тем предстоящее сокращение штатов Минюста России без увеличения зарплаты приведет к еще большей загруженности специалистов и, как следствие, увеличению текучести кадров.

На наш взгляд, решение этих проблем позволит повысить роль территориальных органов Минюста России в организации предоставления юридической помощи населению.

1. Боровик И.Е. Оказание бесплатной правовой помощи в Японии в соответствии с Законом о всесторонней юридической поддержке (сравнительный анализ с законодательством России) [Электронный ресурс] / И.Е. Боровик // Адвокат. – 2010. Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_8270.html
2. Вагина Н. Украина: отчет о праве на юридическую помощь в полицейском участке: право, практика, задачи и решения / Н. Вагина // Материалы встречи по раннему доступу к адвокату в рамках проекта «Юридическая помощь – объединение усилий». – София, 2009.
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.04.2013 № 517-р // Российская газета. – 2013. – 10 апреля.
4. Основные положения о роли адвокатов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступлений в августе 1990 г. в Нью-Йорке) // Советская юстиция. – 1991. – №20.
5. Основные принципы, касающиеся роли юристов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) // Собрание международных документов «Права человека и судопроизводство». – М., 2002.

6. О юридической помощи по гражданским, торговым и административным делам: резолюция Комитета министров Совета Европы от 18 февраля 1996 г. № 5(76) // Российская юстиция. – 1997. – №6.
7. О юридической помощи и консультациях: резолюция Комитета министров Совета Европы от 2 марта 1978 г. № 8(78) // Российская юстиция. – 1997. – № 6.
8. Самойлов А.С. Об организации в Канаде оказания правовой помощи малоимущим категориям граждан [Электронный ресурс] / А.С. Самойлов. Режим доступа: http://advokat-bg.ru/ArticleItem.aspx?id=240.
9. Сулейменова Г.Ж. Зарубежный опыт предоставления и оказания субсидируемой государством юридической помощи. – 2013. – 2 апреля [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.zakon.kz/4549512-zarubezhnyjj-opyt-predostavlenija-i.html.
10. Хакохем Моше. Создание в Израиле правовой системы предоставления юридической помощи, основанной на принципе соблюдения прав человека / Моше Хакохем // Правовые инициативы. – 2004.