

Трошин Константин Анатольевич

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области
Хабаровск, Россия

Некоторые аспекты организации предоставления юридической помощи населению Дальнего Востока и доступности правосудия

В статье на примере деятельности Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Амурской области обобщена практика содействия формированию в субъекте федерации негосударственной системы бесплатной юридической помощи и оказания такой помощи.

Ключевые слова и словосочетания: бесплатная юридическая помощь, государственные гарантии, правозащитные организации, государственные юридические бюро, нотариальный округ, юридическая консультация.

Доступность квалифицированной юридической помощи является одной из важнейших социальных задач государства. С целью обеспечения ее реализации 15 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [1], основная цель которого – закрепление на законодательном уровне государственных гарантий реализации права граждан нашего государства на получение квалифицированной юридической помощи на безвозмездной основе.

Не секрет, что Дальневосточный федеральный округ простирается на более чем треть территории нашей страны, хотя по плотности населения занимает последнее место в России. Большая часть территорий округа (61 %) относится к категории труднодоступных, отдаленных и малонаселенных, где проживает менее миллиона граждан. При таких условиях реализовать право каждого на получение квалифицированной юридической помощи достаточно сложно, не только в силу отдаленности многих населенных пунктов, но и в связи со сложным и весьма дорогостоящим транспортным сообщением. Кроме того, дальневосточные регионы в той или иной степени являются дотационными.

Однако следует обратить внимание на то, что еще до принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в Дальневосточном федеральном округе была проведена определенная работа по формированию системы оказания юридической помощи

Некоторые аспекты организации предоставления ...

гражданам бесплатно. В решении поставленной задачи территориальные органы Минюста России в Дальневосточном федеральном округе опирались, прежде всего, на профессиональные юридические сообщества – адвокатские и нотариальные палаты. В ходе совместной работы в большинстве субъектов были открыты центры бесплатной юридической помощи на базе территориальных органов Минюста России, а также самих палат (Приморский и Хабаровский края, Магаданская область и Еврейская автономная область). На территории Амурской области бесплатную юридическую помощь в рамках негосударственной системы оказывают 4 центра бесплатной юридической помощи, созданные по инициативе областного Управления Минюста России правозащитными организациями, осуществляющими активную деятельность: Автономная некоммерческая организация «Амурский областной правозащитный центр», Амурская региональная правозащитная общественная организация «Союз старших домов», Негосударственный центр бесплатной юридической помощи при автономной некоммерческой правозащитной организации «Аспект», Негосударственный центр бесплатной юридической помощи «Центр бесплатной юридической помощи АР Фонда правовой безопасности».

В Республике Саха (Якутия) открыты общественные приемные по оказанию юридической помощи бесплатно в девяти центральных улусных библиотеках. Кроме того, бесплатную юридическую помощь населению оказывают 18 юридических клиник при юридических вузах.

Эффективно организована работа государственного юридического бюро в Магаданской области. Только с начала 2012 г. юридическая помощь сотрудниками госюрбюро была оказана 2 870 гражданам. Активно участвуют в организации бесплатной юридической помощи и региональные отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Территориальными органами Минюста России, органами исполнительной власти субъектов округа, органами местного самоуправления проводится активная разъяснительная работа в средствах массовой информации, в сети Интернет, готовятся печатные информационные материалы правового характера.

После вступления в силу Федерального закона № 324-ФЗ на территории ДФО при участии территориальных органов юстиции начата работа по формированию необходимой законодательной базы. В настоящее время нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере оказания бесплатной юридической помощи, приняты в шести субъектах округа, в трех (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край и Магаданская область) находятся в стадии принятия и согласования. В полном объеме сформирована законодательная база только в од-

ном субъекте – Чукотском автономном округе. Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы определения размера и порядка оплаты труда адвокатов в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и компенсации их расходов, приняты пока в шести субъектах федерации (в Республике Саха, Приморском крае, Амурской и Сахалинской областях, ЕАО и ЧАО). Органы государственной власти субъектов в Дальневосточном федеральном округе, уполномоченные в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, определены на сегодняшний день только в шести дальневосточных регионах (Саха (Якутия), Приморском крае, Амурской и Сахалинской областях, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе). Проект закона Хабаровского края содержит норму о том, что уполномоченным органом будет являться структурное подразделение правительства края.

Следует отметить, что при принятии нормативных правовых актов субъекты Российской Федерации в округе по-разному подошли к выбору организационной модели оказания бесплатной юридической помощи. Этот выбор зависит как от экономико-географических особенностей дальневосточных регионов, так и от развитости институтов оказания юридической помощи, сформировавшихся в различных субъектах. В пяти из девяти регионов округа не предусмотрено создание государственных юридических бюро. Основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи определены адвокаты. Очевидно, что на такое решение законодательных органов субъектов Российской Федерации в ДФО повлиял положительный опыт деятельности адвокатских палат в рамках ранее действующего законодательства о бесплатной юридической помощи. Так, в Приморском крае в 2010 г. был учрежден негосударственный центр бесплатной юридической помощи, который осуществлял работу через сеть приемных, расположенных в помещениях адвокатских образований всего края. В Еврейской автономной области юридическая помощь бесплатно предоставлялась не только всеми адвокатами, но и юридической консультацией «Защита», финансируемой из областного бюджета. Нет объективной необходимости в создании госюрбюро в Чукотском автономном округе, так как еще в 2003 – 2004 гг. в соответствии со ст. 24 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [2] в округе создано 9 юридических консультаций, через которые будет продолжена деятельность по оказанию бесплатной юридической помощи населению округа.

В соответствии с законами Хабаровского, Камчатского краев, Магаданской, Еврейской автономной областей при выборе основных участников системы бесплатной юридической помощи предпочтение отдано

Некоторые аспекты организации предоставления ...

государственным юридическим бюро. Государственное юридическое бюро уже учреждено в сентябре 2012 г. в ЕАО.

Наряду с указанными выше в качестве участников государственной системы бесплатной юридической помощи в той или иной степени во всех субъектах федерации округа определены также органы исполнительной власти субъектов региона и подведомственные им учреждения, нотариусы. Думается, что правильность выбора участников системы бесплатной юридической помощи покажет предстоящий опыт и практика их работы.

Одним из важных вопросов результативности реализации законодательства о бесплатной юридической помощи гражданам является ее доступность для действительно всех нуждающихся. Именно поэтому Закон предусмотрел право субъектов Российской Федерации на расширение категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. В соответствии с нормативными правовыми актами (проектами актов) субъектов федерации в Дальневосточном округе этот перечень расширен только в четырех субъектах – Камчатском и Хабаровском краях, Магаданской и Еврейской автономной областях. Наиболее широкий перечень дополнительных категорий граждан включен в закон Хабаровского края. Примечательно, что все предложения Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и ЕАО, внесенные в ходе разработки проектов законов Хабаровского края и ЕАО, были учтены. Перечень пополнен, к примеру, такими категориями, как представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ветераны труда, труженики тыла, многодетные родители, родители неполных семей, пенсионеры и другие категории.

Согласно нормативным правовым актам субъектов федерации в ДФО практическая реализация нового законодательства начнется не ранее 2013 г. Вопросы бюджетного финансирования данной деятельности в субъектах решаются неодинаково. Так, значительно увеличено финансирование на эти цели в таких субъектах, как ЕАО (выделено более 14 млн, а в 2012 г. около 500 тыс. руб.), планируется в Хабаровском крае 51,6 млн руб., в Камчатском крае (более 21 млн руб.), Приморском крае (почти 12 млн руб.). Не приняты (на декабрь 2012 г.) бюджеты на 2013 г. в Республике Саха (Якутия) и Чукотском автономном округе.

Вместе с тем, имеются и проблемные вопросы, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи гражданам, проживающим в труднодоступных, отдаленных и малонаселенных территориях округа.

Наибольшее количество адвокатов и адвокатских образований в Дальневосточном федеральном округе сконцентрировано в городах,

где проживает более 75% населения Дальневосточного федерального округа. В труднодоступных и малонаселенных районах работает порядка 8% от их общего количества в округе. С учетом расстояний и состояния транспортной инфраструктуры отдаленных дальневосточных территорий обеспечение доступности адвокатской помощи проживающего там населения является весьма проблематичным. Кроме того, сложившаяся диспропорция ставит граждан, проживающих в городах, и граждан, проживающих в отдаленных и малонаселенных районах, в неравное положение при реализации гарантированного права на квалифицированную юридическую помощь.

Частично проблемы, связанные с недостаточным количеством или отсутствием адвокатов, решались посредством реализации законодательства субъектов Российской Федерации об оказании юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях, где юридическую помощь оказывают адвокаты, командированные из городов субъектов федерации (например, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Чукотский автономный округ).

Вместе с тем на финансирование бесплатной юридической помощи в ДФО ежегодно выделялись денежные средства из бюджетов субъектов РФ, которые оставались практически не использованными, так как, по сообщениям адвокатских палат, адвокаты ДФО оказывали данную помощь гражданам, но не фиксировали ее и не заявляли для компенсации соответствующих расходов из бюджетов, ссылаясь на излишнюю формализацию этого вопроса как для самих адвокатов, так и для граждан.

В соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации в ДФО установлено 162 нотариальных округа и учреждено 416 должностей нотариусов, из которых (по состоянию на 20.12.2012 г.) укомплектовано 397 должностей нотариусов, в том числе 391 частнопрактикующие нотариусы и 6 государственные. Вакантными остаются 19 должностей нотариусов, основная часть из которых (10) имеется в северных труднодоступных и малонаселенных местностях ДФО (Республика Саха (Якутия) и Магаданская область – по 3 частнопрактикующих нотариуса, Камчатский край – 2 частнопрактикующих нотариуса, Хабаровский край и Сахалинская область – по 1 государственному нотариусу).

Экономические показатели нотариальной деятельности в труднодоступных и малонаселенных районах в ДФО существенно отличаются от экономически развитых районов с широкой инфраструктурой, особенно крупных городов. Небольшая численность населения, его низкие доходы, транспортные проблемы сказываются на объемах работы нотариусов, которые невысоки, и на доходах нотариусов, которые существенно ниже,

чем в других районах. Наряду с этим при небольшом доходе в труднодоступных и малонаселенных районах нотариусы несут значительные расходы, связанные с осуществлением нотариальной деятельности и содержанием нотариальной конторы. Именно поэтому более 50% должностей нотариусов в таких районах остаются не привлекательными для потенциальных претендентов на должность нотариуса.

Учитывая имеющиеся особенности и проблемы функционирования нотариата в ДФО, территориальные органы совместно с нотариальными палатами осуществляют работу по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей нотариусов, принимают меры по формированию кадрового нотариального резерва, в том числе для обеспечения населения труднодоступных и малонаселенных районов нотариальной помощью, проводят экзамены на прохождение стажировки и получение лицензии на право нотариальной деятельности; решают вопросы по изменению территории деятельности нотариусов; организуют выездное нотариальное обслуживание граждан.

Кроме того, практически все субъекты Дальневосточного федерального округа периодически сталкиваются с проблемой отсутствия квалифицированных юридических кадров в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях, так как в большей их части нет не только адвокатов и нотариусов, но и просто дипломированных юристов. Решение этой непростой задачи может идти по нескольким направлениям.

Проблема может решаться также за счет целевой подготовки юридических кадров с условием приобретения и накопления стажа в муниципальных районах и командирования специалистов государственных юридических бюро или адвокатов в отдаленные и труднодоступные местности.

Потребуется содействие и органов местного самоуправления, поскольку в таких районах нет свободных офисных помещений для размещения специалистов, а порой и условий для проживания (отсутствуют гостиницы).

Необходимо стимулировать мерами поддержки и участников негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи. Совершенствовать технологии, активнее использовать возможности интерактивного документооборота и консультирования. Перспективной выглядит идея создания специальных терминалов правовой помощи в местных администрациях, где любой человек мог бы по сети Интернет получить юридическую консультацию. Предлагаем развивать и расширять сеть пунктов оказания бесплатной юридической помощи населению.

1. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ.
2. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2011).