

РЕКОМЕНДАЦИИ
круглого стола на тему
«Реализация конституционных гарантий получения
квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно:
практические аспекты»

22 июня 2017 года

г. Москва

В соответствии с Планом мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на весеннюю сессию 2017 года Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству провёл круглый стол на тему «Реализация конституционных гарантий получения квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно: практические аспекты».

Участники круглого стола, рассмотрев современное состояние и практические вопросы реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, включая функционирование государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, отмечают следующее.

Основные гарантии реализации конституционного права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Принятие данного Закона стало важным шагом на пути построения правового государства. В нем устанавливаются организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, закрепляются социально-экономические, информационные и иные меры, принимаемые в целях реализации гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Реализация права на получение бесплатной юридической помощи находит отражение также в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К вопросам компетенции субъектов Российской Федерации относится возможность самостоятельно определять механизм реализации права на бесплатную юридическую помощь, в том числе дополняя перечень категорий граждан, имеющих право на подобную помощь, а также устанавливая объем оказываемой помощи и список требуемых для этого документов. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации также осуществляют финансовое обеспечение расходных обязательств по реализации бесплатной юридической помощи на своей территории.

Вместе с тем законодательное закрепление систем бесплатной юридической помощи не снимает ряд проблем, выявленных практикой применения Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются:

1) федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения;

2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения;

3) органы управления государственных внебюджетных фондов;

4) государственные юридические бюро.

Адвокаты и нотариусы, оказывающие бесплатную юридическую помощь, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке, установленном Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте Российской Федерации в установленном порядке осуществляется адвокатской палатой субъекта Российской Федерации. Анализ показывает, что в большинстве субъектов Российской Федерации к участию в бесплатной юридической помощи привлечена адвокатура, поскольку для государства данный механизм реализации прав граждан оказался наименее затратным. В то же время, принятые субъектами Российской Федерации механизмы компенсации затрат адвокатам сопряжены с излишним контролем со стороны органов исполнительной власти.

Что касается участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи, то к ним закон относит юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. При этом негосударственные центры бесплатной юридической помощи могут создавать в том числе и адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации. Однако, развитие негосударственной системы бесплатной юридической помощи с участием адвокатуры сталкивается с трудностями организационного плана: участие адвокатских образований и адвокатов в негосударственной системе бесплатной юридической помощи неоправданно ограничено обязательным созданием ими негосударственных центров бесплатной юридической помощи, в то время как иные формы их участия в негосударственной системе бесплатной юридической помощи законом не предусмотрены.

Анализ сформировавшейся практики показывает, что многие проблемы функционирования систем бесплатной правовой помощи в большинстве регионов Российской Федерации, как правило, схожи. Отмечается, что в условиях выявленных сложностей достаточно трудно добиться их должной эффективности. Для более существенного обеспечения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи требуется дальнейшая активная работа над совершенствованием функционирования систем бесплатной юридической помощи в различных регионах России. Необходимо вносить коррективы в существующую нормативную базу.

Участники круглого стола отмечают, что только взаимодействие социальных, общественных и государственных институтов будет способствовать развитию систем бесплатной правовой помощи.

Среди комплекса проблем, требующих своего разрешения, также следует выделить:

- сложность процесса сбора документов, подтверждающих право на бесплатную юридическую помощь;

- неосведомлённость граждан (особенно проживающих в сельской местности) о своём праве на бесплатную юридическую помощь, а также об органах, её предоставляющих;

- организация надлежащего контроля за качеством оказания бесплатной юридической помощи и обоснованностью её оплаты за счёт средств бюджета субъектов РФ;

- необходимость выявить и охватить все категории социально незащищённых лиц, которым требуется та или иная юридическая помощь.

В целом следует отметить, что совершенствование механизма обеспечения права граждан на бесплатную юридическую помощь продолжается. В этом активное участие принимают и Министерство юстиции Российской Федерации, и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и адвокатские образования на всей территории страны.

Вместе с тем результаты круглого стола убедительно показали, что сегодня есть потребность в принятии согласованных мер как в области совершенствования законодательного регулирования, так и в части создания условий для развития складывающейся положительной практики оказания бесплатной юридической помощи.

С учетом взаимных интересов граждан и государства это позволит достичь уровня необходимой эффективности реализации положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и принятых в его исполнение региональных нормативно-правовых актов, а также будет способствовать повышению доступности правосудия для социально незащищённых и уязвимых групп населения.

Отмечая важность вышеуказанных проблем и с учётом состоявшегося обсуждения участники круглого стола рекомендуют:

1. Правительству Российской Федерации:

1.1. Поддержать законодательные инициативы о внесении изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в части совершенствования законодательного регулирования механизмов обеспечения права граждан на бесплатную юридическую помощь и расширения сферы её применения.

2. Министерству юстиции Российской Федерации:

2.1. Продолжать работу по совершенствованию профильного законодательства и стандартизации работы субъектов, оказывающих

бесплатную юридическую помощь, в целях повышения её качества и доступности, а также формирования единообразной практики применения положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и распространения позитивного опыта оказания бесплатной юридической помощи в регионах.

2.2. Обеспечить внедрение единого методического и организационного подхода к развитию систем бесплатной юридической помощи.

2.3. Проработать вопрос о необходимости дополнения закреплённого в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» перечня видов юридической помощи, оказываемой бесплатно, перечня категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, а также случаев, при которых возникает право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. В том числе особо обратить внимание на необходимость повышения социальной защищённости инвалидов I, II и III групп инвалидности.

2.4. Рассмотреть вопрос внесения изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» норм в части:

- предоставления всех видов бесплатной юридической помощи детям и их законным представителям в случаях ограничения, лишения, восстановления родительских прав и иных случаях отобрания, включая судебное представительство;

- предоставления бесплатной юридической помощи гражданам по всем случаям, связанным с ограничением, лишением или восстановлением дееспособности, включая судебное представительство;

- обязательного проведения оценки государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи в каждом субъекте Российской Федерации не менее 1 раза в 5 лет по методике, рекомендуемой Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с «Руководством по оценке региональной системы бесплатной юридической помощи и принятию управленческих решений о мерах по её совершенствованию»;

- дополнения части 1 статьи 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» после слов «и другими федеральными законами» словами «, а также законами субъектов Российской Федерации.» Предлагаемые изменения устроят неравенство в правовом положении субъектов оказания бесплатной юридической помощи и позволят гражданам РФ реализовать своё право на получение дополнительных гарантий в этой сфере в полном объёме, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации. Действующая редакция части 1 статьи 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» позволяет гражданам получить бесплатную юридическую помощь адвоката только по случаям, предусмотренным указанным Федеральным законом и иными федеральными законами, но не законами субъектов Российской Федерации;

- наделения адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, правом делать запросы и получать в интересах граждан бесплатно справки и иные документы, необходимые для оказания юридической помощи;

2.5. Рассмотреть вопрос внесения изменений в действующее законодательство Российской Федерации в части:

- исключения обязательной нотариальной формы доверенности для сотрудников государственных юридических бюро в рамках оказания бесплатной юридической помощи;

- закрепления и определения содержания терминов «трудная жизненная ситуация» и «экстренный случай», применительно к условиям получения бесплатной юридической помощи.

2.6. Проработать вопрос и принять практические меры к снижению отчётной нагрузки на субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь.

3. Органам исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации

3.1. В пределах закрепленных полномочий организовать надлежащий контроль за качеством оказания бесплатной юридической помощи и обоснованностью её оплаты за счёт средств бюджета субъектов Российской Федерации.

3.2. Обеспечить разработку и реализацию просветительских проектов, направленных на информирование населения о праве на бесплатную юридическую помощь, а также об органах, её предоставляющих.

3.3. Организовать работу по выявлению и охвату всех категорий социально незащищённых лиц, которым требуется юридическая помощь.

3.4. Рассмотреть организационный вопрос наделения социального работника в действующей системе оказания социальной помощи кругом прав и обязанностей, в части определения основания для получения бесплатной юридической помощи на первом этапе обращения и последующего направления к соответствующему субъекту, оказывающие бесплатную юридическую помощь.

3.5. Обеспечить гражданам доступность сбора документов, подтверждающих право на бесплатную юридическую помощь. В том числе принять меры к созданию единого регионального информационного электронного ресурса, в котором содержится необходимая информация о лицах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. Предоставить доступ к данному электронному ресурсу для субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

3.6. Рассмотреть вопрос повышения финансирования оплаты труда субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

3.7. Организовать на подведомственной территории координацию деятельности всех субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

3.8. С учетом территориальных особенностей организовать регулярные выездные приёмы по вопросам бесплатной юридической помощи, с участием представителей органов государственной власти, уполномоченного по правам человека, адвокатуры, сотрудников государственных юридических бюро.

4. Федеральной палате адвокатов Российской Федерации, Федеральной нотариальной палате:

4.1. Проводить работу по анализу и обобщению практики применения адвокатами, нотариусами положений Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в целях выявления проблем и пробелов в законодательстве.

4.2. Организовать практическую доступность информационного сопровождения вопросов, связанных с применением положений Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

4.3. Рассмотреть вопрос организации нематериального поощрения участников системы оказания бесплатной юридической помощи.

4.4. Осуществлять взаимодействие с органами государственной власти с целью разработки предложений по совершенствованию систем бесплатной юридической помощи в целях их эффективной организации и развития в Российской Федерации.