

Текущее состояние системы оказания юридической помощи и место в данной системе пунктов оказания бесплатной юридической помощи, создаваемых в рамках проекта

Оглавление

1. Юридические услуги и юридическая помощь	1
2. Текущая система оказания юридической помощи	2
2.1. Бесплатная юридическая помощь в РФ	3
2.2. Эксперимент по созданию системы Государственных бюро по оказанию правовой помощи	5
2.3. Иные субъекты юридической помощи	9
3. Концепция новой комплексной системы оказания юридической помощи	9
4. Пункты оказания юридической помощи, создаваемые в рамках проекта, и их место в системе оказания бесплатной юридической помощи	13

Введение

Статья 48 Конституции РФ закрепляет право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, которая в предусмотренных законом случаях предоставляется бесплатно.

Бесплатная (или будет более верно называть ее субсидируемой, так как она все же оплачивается из средств бюджета и иных источников) юридическая помощь – в силу принципов и практики ее оказания – помогает лицам, находящимся в неблагоприятном положении, иметь возможность реализовывать свои законные интересы посредством права.

Сложившаяся в настоящий момент ситуация регулирования оказания бесплатной юридической помощи в России, а также практика ее оказания не покрывают современных общественных потребностей.

1. Юридические услуги и юридическая помощь

В соответствии с требованиями законодательства **квалифицированную юридическую помощь** оказывают на профессиональной основе адвокаты, нотариусы и патентные поверенные.

Деятельность адвокатов регулируется ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», а предъявляемые требования следующие: высшее юридическое образование; стаж работы (стажировка); квалификационный экзамен.

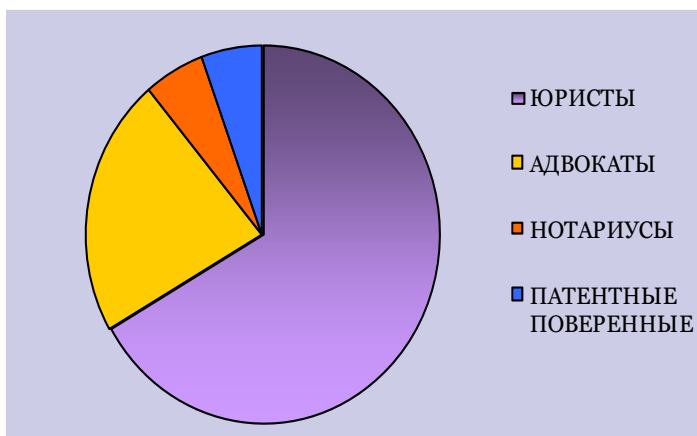
При этом, не является адвокатской деятельностью юридическая помощь, оказываемая:

- работниками юридических служб юридических лиц;
- работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- участниками и работниками организаций, оказывающих юридические услуги;
- индивидуальными предпринимателями.

В то же время **юридические услуги** (т.е. консультирование по вопросам права) осуществляют не только адвокаты, но и иные лица. На них не распространяются требования ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», а значит они не пользуются и правами адвокатов.

С практической точки зрения главное, чего лишены лица, оказывающие юридические услуги – это невозможность представлять интересы клиентов в уголовном процессе, т.е. полномочия, которым наделяются адвокаты.

Юридическая помощь и услуги в России



** Из доклада А.Г. Кучерены на тему «Система правовой помощи и правового просвещения в Российской Федерации» (Заседание Комиссии Ассоциации юристов России по юридическим стандартам 10.04.2009)*

2. Текущая система оказания юридической помощи

Адвокаты и юристы оказывают юридическую помощь и юридические услуги в принципе на платной основе. При этом оплата их услуг осуществляется в принципе

доверителем, а в случае с уголовным производством – может быть субсидирована из государственного бюджета посредством назначения адвоката.

Однако, очевидно, что такая система не в полной мере обеспечивает потребность граждан в реализации (защите) своих интересов с помощью права.

Те граждане (и иные лица), которые не в состоянии оплачивать юридическую помощь и/или юридические услуги, лишаются возможности данную помощь получить. И это – несмотря на то, что право на квалифицированную юридическую помощь гарантировано Конституцией РФ (ст. 48).

В связи с этим Российская Федерация и отдельные субъекты Российской Федерации предпринимают меры по обеспечению доступа наиболее социально уязвимых групп населения к юридической помощи.

2.1. Бесплатная юридическая помощь в РФ

Федеральным законодательством предусмотрены несколько случаев оказания бесплатной юридической помощи

2.1.1. Помощь по уголовным делам

Прежде всего речь идет о помощи по уголовным делам, т.е. о предоставлении адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда (п.9 ст. 25 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

2.1.2. Помощь малоимущим

Помимо этого, для малоимущих граждан (среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации) отдельная юридическая помощь со стороны адвокатов также оказывается бесплатно (ст. 26 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), в частности:

- 1) истцам - по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;
- 2) ветеранам Великой Отечественной войны - по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

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

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

Также юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Действующее законодательство возлагает организацию и финансирование оказания данной юридической помощи (т.е. по вопросам, не связанным с уголовным процессом), на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы адвокатского сообщества. Вместе с тем полномочия этих органов сформулированы таким образом, что указанная помощь оказывается в недостаточных объемах. Отсутствие должного финансирования влечет за собой недостаток в оказываемой помощи.

В Москве, например, действует Закон «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве» (№49 от 04.10.2009). Принятое на его основе Постановление №1040-ПП от 04.12.2007 в своем Приложении 3 устанавливает размеры компенсации расходов адвокату, которые колеблются от 200 рублей за одну консультацию до 100 рублей за один день участия в суде. Это довольно низкие ставки для московского рынка, но не настолько низкие, чтобы они позволяли адвокатам повсеместно отказываться от оказания такой помощи.

Однако, несмотря на то, что данная система помогает части малоимущих решать свои отдельные юридические проблемы, она не снимает основного груза потребности в юридической помощи. За ее рамками остаются гражданские, семейные, трудовые и другие правоотношения, которые чаще всего и составляют каждодневные заботы и беспокойство граждан.

Поэтому государство пытается предпринимать дополнительные шаги в расширении доступа к юридической помощи.

2.2. Эксперимент по созданию системы Государственных бюро по оказанию правовой помощи

Так, с 2006¹ в России проводится эксперимент с целью выработки оптимального механизма по реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.

Данный эксперимент поведился в 10 регионах России в которых были созданы 10 государственных юридических бюро в форме федерального государственного учреждения (ФГУ)². Деятельность данных бюро координируется органами юстиции, в частности Федеральной регистрационной службой.

Государственные юридические бюро (далее – Госбюро) оказывают бесплатную юридическую помощь, гражданам, считающимся **малоимущими** в соответствии с законодательством РФ в виде:

- а) консультаций по правовым вопросам в устной и письменной форме;
- б) составлений заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- в) представления интересов граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам, в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Госбюро также оказывают бесплатную юридическую помощь в виде устной консультации инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, вне зависимости от уровня их дохода.

¹ Постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» с изменениями и дополнениями

² ФГУ "Государственное юридическое бюро по Республике Карелия";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Чеченской Республике";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Волгоградской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Иркутской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Магаданской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Московской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Самарской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Свердловской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Томской области";
ФГУ "Государственное юридическое бюро по Ульяновской области".

Для получения бесплатной юридической помощи граждан представляет в государственное юридическое бюро следующие документы:

- а) заявление об оказании юридической помощи по форме, утверждаемой Министерством юстиции РФ;
- б) документ, удостоверяющий личность;
- в) справку о среднедушевом доходе семьи (одинок проживающего гражданина), полученном за 3 последних календарных месяца, предшествующих месяцу обращения в государственное юридическое бюро (выдается органами соцзащиты субъектов РФ на основании заявлений);
- г) инвалиды I и II групп, ветераны Великой Отечественной войны, неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, для получения юридической помощи в виде устной консультации вместо справки о среднедушевом доходе семьи (одинок проживающего гражданина) - предусмотренные федеральным законодательством документы, подтверждающие их принадлежность к указанным категориям.

Анализ правовой базы регулирования деятельности Госбюро показывает, что сфера их деятельности, т.е. сфера оказания ими юридической помощи в целом ограничивается сферами гражданских, семейных, жилищных, земельных, трудовых отношений, а также социального обеспечения.

Так, по опыту деятельности Госбюро (например, в Карелии), юридическая помощь оказывается по следующим направлениям:

- заключение и расторжение брака, алиментные обязательства, раздел имущества;
- заключение и расторжение трудового договора, увольнение, невыплата заработной платы и иные вопросы, вытекающие из трудовых правоотношений;
- предоставление жилых помещений, заключение договора социального найма жилья, приватизация жилых помещений, получение субсидий на приобретение жилья;
- вопросы ЖКХ и оплаты предоставления коммунальных услуг;
- заключение договоров купли-продажи, дарения, займа, мены, найма, иных гражданско-правовых сделок, признание сделок недействительными;
- защита прав потребителей;
- наследование;
- земельные вопросы, "дачная амнистия";
- вопросы, возникающие в связи с исполнением судебных постановлений;
- другие вопросы.

Таким образом, Госюрбюро не оказывают (и не могут оказывать) юридическую помощь по вопросам уголовного права, а также по делам, вытекающим из административных правонарушений.

На основе опыта работы Госбюро также можно сделать вывод о процентном соотношении обращений.

По данным Госбюро Московской области за период с 9 января по 30 июня 2007 года в госюрбюро обратилось 600 человек. Гражданам оказывались различные виды юридической помощи, в том числе консультации в письменной (13) и устной (410) форме, составлено 29 документов правового характера.

Анализ обращений граждан показал, что преимущественно они касаются жилищных (36,7%), земельных (20,3%), наследственных (11,7%), семейных (6,8%), трудовых (2,7%), пенсионных (5,3%) вопросов, проблем социального обеспечения (16,3%).

Состав граждан, преимущественно обращающихся в госюрбюро за бесплатной юридической помощью – это граждане пенсионного возраста (308).

Малоимущие. Со справками о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина) в госюрбюро обратилось 93 человека. При этом было составлено 43 соглашения, дано 410 устных консультаций, 2 находятся на рассмотрении, по 23 отказано в связи с превышением в справках минимального дохода.

Инвалиды и ветераны. Юридическая помощь в виде устных консультаций оказана 415 гражданам, из них: пенсионерам - 293, инвалидам - 84 и ветеранам Великой Отечественной войны - 38.

Отказ. основной причиной продолжает оставаться отсутствие среди представленных в госюрбюро документов справки о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина). За первое полугодие 2007 года отказано в оказании бесплатной юридической помощи 143 гражданам, что составило 23,8% от общего числа обратившихся. Из 143 отказов за первое полугодие 2007 года 120 отказов вынесено по причине отсутствия у граждан необходимых документов и 23 отказа по причине того, что граждане не относятся к категории малоимущих граждан.

Выездные приемы. За первое полугодие 2007 года на выездных приемах к работникам госюрбюро в общей сложности обратился 141 человек, что составляет 23,5% от общего

Жалобы. В первом полугодии 2007 года жалоб на действия (бездействие) работников госюрбюро в Управление не поступало.

Информированность. Анализ обращений граждан по вопросу оказания им

бесплатной юридической помощи свидетельствует об информированности жителей всей Московской области о создании и деятельности госюрбюро. Это объективно подтверждается следующим: 325 (54%) граждан, обратившихся в госюрбюро, являются жителями г. Дмитрова и Дмитровского района, остальные 275 (45,8%) - это жители 68 городов и населенных пунктов Московской области, в том числе 1 обращение поступило из Рязанской области, 1 – из г. Воронежа, 2 – из Республики Марий Эл.

Юридическая помощь в рамках Госбюро оказывается их работниками, которые:

а) должны иметь высшее юридическое образование, полученное в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования;

б) не вправе оказывать юридическую помощь, если в отношении вопроса, с которым гражданин обратился в государственное юридическое бюро, он:

имеет свои интересы, отличные от интересов гражданина;

участвовал в его рассмотрении (решении) в качестве судьи, третейского судьи или арбитра, посредника, прокурора, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста, переводчика;

являлся должностным лицом, в компетенцию которого входило принятие решения в интересах этого гражданина;

оказывает юридическую помощь другому лицу, интересы которого противоречат интересам обратившегося гражданина;

Помимо этого, Госбюро может заключить с адвокатом договор, предусматривающий:

- оказание бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе;
- оказание бесплатной юридической помощи конкретному гражданину.

Конечно, данный эксперимент не мог покрыть всех нужд в юридической помощи социально уязвимых слоев населения.

Также он остается часто критикуемым за создание двойственной структуры с нечетким разделением функций: с одной стороны - оказание юридической помощи

адвокатами (в частности бесплатной помощи по определенным категориям дел), а с другой стороны – государственными бюро, с возможностью передачи дел адвокатам.

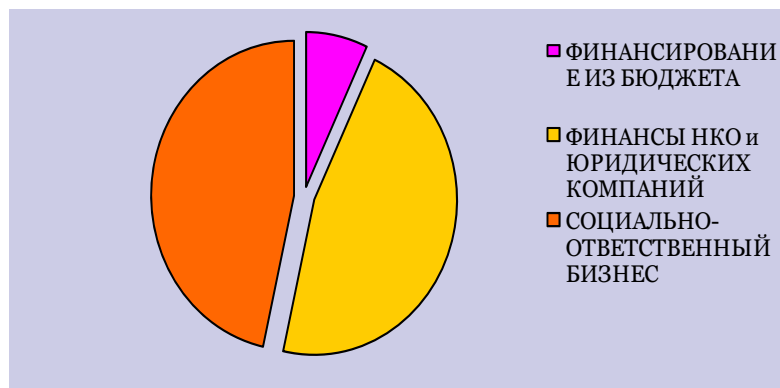
2.3. Иные субъекты юридической помощи

Помимо, однако, адвокатов и Госбюро до настоящего времени юридическую помощь оказывали и оказывают также и иные институты, среди которых наиболее значимыми являются:

- юридические клиники
- некоммерческие организации (в частности, общества защиты прав потребителей)

которые зачастую получали свое финансирование из иных источников, нежели бюджетные средства.

Структура субсидирования правовой помощи в России



** Из доклада А.Г. Кучерены на тему «Система правовой помощи и правового просвещения в Российской Федерации» (Заседание Комиссии Ассоциации юристов России по юридическим стандартам 10.04.2009)*

3. Концепция новой комплексной системы оказания юридической помощи

Сформировавшаяся в настоящий момент система оказания юридической помощи, ее плюсы и минусы, а также результаты проведенных экспериментов подталкивают государственные органы и органы профессионального юридического сообщества на

выработку и внедрение комплексной системы, элементы которой могли бы взаимно и успешно дополнять друг друга.

В настоящее время в разработке находится Федеральный закон «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Предполагается, что основу оказания бесплатной юридической помощи составят государственные юридические бюро.

Представительство граждан государственные юридические бюро смогут осуществлять либо силами своих сотрудников, либо путем привлечения адвоката. Привлечение адвокатов к работе государственных юридических бюро будет осуществляться через адвокатские образования, предварительно давшие на это согласие. Оплата труда и компенсация расходов адвокату в этом случае будет осуществляться за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на содержание государственного юридического бюро.

Кроме того, на указанные адвокатские образования законопроект возлагает обязанность обеспечивать оказание бесплатной юридической помощи гражданам, имеющим право на ее получение в рамках государственной системы юридической помощи, в случае обращения к ним таких граждан непосредственно.

Предполагается, что порядок оказания такой помощи и финансирования оплаты труда адвоката по ее оказанию будет закреплён посредством внесения соответствующих изменений в ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Законопроект вводит и новые критерии определения адресатов получения государственной юридической помощи. К ним будут отнесены лица, доход которых (среднедушевой доход семей которых) за 3 месяца, предшествующих дню обращения за оказанием государственной юридической помощи, ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с федеральным законодательством (малоимущие). Кроме того, инвалиды I и II групп, ветераны ВОВ, неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, будут пользоваться правом на получение такого вида государственной юридической помощи, как устная консультация, независимо от уровня их доходов.

Государственная юридическая помощь будет оказываться бесплатно и включать в себя устное и письменное консультирование по правовым вопросам, составление документов правового характера и представительство граждан в гражданском

судопроизводстве (кроме дел, по которым законодательством РФ предусматривается возможность обращения прокурора в суд в защиту прав и свобод соответствующих категорий граждан), исполнительном производстве по гражданским делам, в органах государственной власти, органах местного самоуправления, иных органах и организациях.

Государственная юридическая помощь не оказывается по вопросам, связанным с предпринимательской деятельностью.

Также предполагается возложить на государственные органы и организации обязанность в рамках своей компетенции и с учетом имеющихся численности и ресурсов оказывать бесплатные консультации обратившимся к ним гражданам в отношении их прав и обязанностей, связанных с деятельностью данных органов и организаций³.

Субъекты РФ будут наделены правом создавать государственные юридические бюро как государственные учреждения субъектов РФ с целями и предметом деятельности, аналогичными соответствующим федеральным государственным учреждениям, и возможностью расширения круга лиц, имеющих право на получение юридической помощи.

Наконец, законопроект признает и иные формы оказания бесплатной юридической помощи, которые уже сложились на практике.

В частности, речь идет о следующих ключевых формах:

А) Социальное партнерство – оказание юридической помощи негосударственными организациями - адвокатским и нотариальными сообществами, корпоративными сообществами юристов, научно-исследовательскими и учебными заведениями, специализированными правозащитными организациями, политическими партиями, общественными и религиозными организациями, коммерческими организациями, которые вправе поддерживать государственные и инициировать альтернативные формы бесплатной юридической помощи.

Они могут оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового просвещения, правового информирования и консультирования.

³ Данная норма, правда, несколько декларативна. На государственные органы и так (соответствующими нормами) возложена такая обязанность: они должны давать пояснения и разъяснения (например, налоговые органы, органы соцзащиты и т.п.).

Для включения их в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи они должны будут заключить соглашение с федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, либо территориальным органом федерального органа юстиции в пределах делегированных им федеральным органом полномочий.

При этом, негосударственные организации, участвующие в государственной системе юридической помощи, осуществляют эту деятельность за счет собственных средств. Им может быть предоставлена государственная поддержка в определенных законодательством РФ формах, в том числе путем выделения грантов за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также негосударственных грантов.

Б) Юридические клиники – обязательные к созданию подразделения в высших юридических учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию, список которых утвердит соответствующий федеральный орган исполнительной власти в сфере образования.

На них возлагается обязанность создания постоянно действующих юридических клиник для правового просвещения, информирования и консультирования населения силами студентов старших курсов и магистратуры, аспирантов и преподавателей. В частности, предполагается, что в процессе правового просвещения, информирования и консультирования населения юридические клиники будут распространять общие знания о правовой системе государства, законодательстве и его применении; давать устные и письменные консультации, предварительную юридическую квалификацию казусов, разъяснение общего порядка обращения за защитой прав и охраняемых законом интересов; помогать в составлении официальных документов.

Главное, что не смогут делать юридические – они не будут вправе осуществлять юридическое (в том числе судебное) представительство. В случае выявления в процессе правового информирования и консультирования граждан случаев, требующих оказания им профессиональной бесплатной юридической помощи, юридические клиники будут предоставлять гражданам информацию о порядке обращения за ее получением и содействовать в ее получении.

Структура правовой помощи в России



* Из доклада А.Г. Кучерены на тему «Система правовой помощи и правового просвещения в Российской Федерации» (Заседание Комиссии Ассоциации юристов России по юридическим стандартам 10.04.2009)

4. Пункты оказания юридической помощи, создаваемые в рамках проекта, и их место в системе оказания бесплатной юридической помощи

Пункты оказания юридической помощи в рамках Текущего проекта Всемирного банка создаются с основной целью сбора и анализа информации

- о потребностях населения пилотных регионах в получении бесплатной юридической помощи: о ее предмете и объеме
- о возможностях по расширению круга субъектов, получающих бесплатную юридическую помощь по сравнению с тем кругом, который очерчен законодателем в настоящий момент и в проекте закона
- о возможностях и потребностях пунктов в отношении их комплектации, уровня знаний, необходимости подключения дополнительных ресурсов и т.д.

Пункты создаются в соответствии с правилами, изложенными в части 2 Пособия «Общее описание оказания бесплатной (субсидируемой) юридической помощи в рамках проекта».