

Т. И. Марголина

*Уполномоченный по правам человека в Пермском крае,
профессор Пермского государственного университета*

Проблемы оказания бесплатной юридической помощи населению в Пермском крае

Проблема отсутствия правовых знаний у значительной части населения требует определенных действий как по организации обучения, так и по консультированию, оказанию бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан.

Анализ обращений жителей (ежегодно до 7 тыс. человек) к Уполномоченному по правам человека Пермского края свидетельствует об острой потребности не только отдельных категорий граждан (малоимущих, осужденных, в том числе несовершеннолетних, а также проживающих в отдаленных территориях), но и других групп. Например, студенты юридического факультета Пермского государственного университета исследовали потребности в юридической помощи жителей города Перми разных возрастных групп. В результате такая помощь оказалась необходимой 10–15 % молодежи до 30 лет, а среди жителей города в возрастном диапазоне от 40 до 70 лет нужду в ней испытывают 48–63 %.

Такой разрыв в процентах можно объяснить имеющимися большими возможностями получения правовых знаний молодежью в пределах школьных курсов «Граждановедение», «Права человека», «Права ребенка», добровольно выбираемых образовательными учреждениями в рамках так называемого школьного компонента (в Пермском крае 80 % школ выбрали эти курсы). Имеет значение и то, что в высших учебных заведениях на отдельных факультетах также предлагаются специальные курсы по правам человека. Кроме того, учащейся молодежи доступны интернет-ресурсы, и она, как правило, владеет навыками работы в информационном пространстве.

Однако у значительной части населения других возрастных групп возможности получения правовой информации либо ограничены, либо отсутствуют вообще. Причина в том, что единой системы правового образования взрослого населения, в том числе информирования о законодательных изменениях, в настоящее время не существует.

В Пермском крае принимаются меры для решения этой проблемы. Например, во всех районах и городах на базе центральных библиотек созданы центры правовой информации с доступными для посетителей библиотек информационно-правовыми ресурсами, принят краевой Закон «Об общественной приемной депутата Законодательного Собрания» (28 депутатских приемных уже функционируют), востребованы общественные приемные и полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, и председателя Правительства РФ В. В. Путина. Большую консультативно-разъяснительную работу по жилищным правам граждан проводят среди населения общественные организации «Центр социальных инициатив» и «Гражданская активность»; по гражданским правам — Пермский правозащитный центр и пермский «Мемориал»; по защите прав призывников и военнослужащих — Ассоциация родителей военнослужащих, Комитет солдатских матерей и т. д. Однако эти меры не дают оснований для гарантированной реализации каждому жителю Пермского края его права на квалифицированную юридическую помощь в досудебном и судебном порядках.

Должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как институт внесудебной защиты прав граждан существует в нашей стране с 1997 года в связи с принятием Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», где в статье 5 определена возможность учреждения этой должности в субъектах Российской Федерации. В настоящее время в 49 субъектах действуют уполномоченные по правам человека в качестве нового института защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Данная должность введена с целью обеспечения гарантий соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами прав и свобод человека, что не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. В обязанности Уполномоченного по правам человека входят, наряду с другими, рассмотрение жалоб и заявлений о нарушениях органами государственной власти и местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина, а также оказание жителям Пермского края бесплатной юридической помощи.

Практика проведения приема граждан Уполномоченным по правам человека свидетельствует о необходимости квалифицированной бесплатной юридической помощи жителям отдаленных населенных пунктов, людям, не имеющим достаточных доходов для оплаты услуг адвокатов, и, кроме того, осужденным, в том числе несовершеннолетним, в связи с ограниченными социальными связями и зачастую отсутствием социального опыта. Необходимость специальных мер правовой помощи этим категориям населения подтверждается еще и тем, что достаточного количества адвока-

тов в крае, к сожалению, нет. Только в 5 районах из 42 есть нужное количество адвокатов. В отдельных территориях, где расстояние между населенными пунктами — от 30 до 70 километров, отсутствие адвокатов особенно ощутимо; например, в Гаинском районе из 6 адвокатов работают только два, в Косинском районе из 6 работает один.

Следует отметить, что имеются и иные проблемы организации деятельности адвокатов. Например, в соответствии с Порядком расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 года № 400, оплата командировочных расходов не предусмотрена. По этой причине адвокаты отказываются от участия в судебных процессах по назначению, вследствие чего возникают проблемы. Не решены вопросы оплаты труда адвоката, назначаемого в качестве представителя по гражданскому делу в порядке статьи 50 ГПК РФ. Несмотря на разъяснения Верховного Суда РФ от 5 декабря 2008 года о возможности применения в этих случаях норм, регулирующих оплату труда адвоката, назначаемого по уголовным делам, появились трудности с определением сложности дела, в зависимости от чего и устанавливается оплата труда. Неурегулированность оплаты труда адвокатов подтверждается конкретными данными: только за два месяца 2009 года зафиксировано более 2700 случаев нарушения сроков оплаты труда адвокатов за оказание юридической помощи по назначению суда. За год таких случаев насчитывается более 20 тысяч.

Существует стереотипное представление отдельных государственных служащих в органах исполнительной власти о том, что государственная услуга по бесплатной юридической помощи населением не востребована. Однако за первое полугодие 2008 года только к Уполномоченному по правам человека за консультационными юридическими услугами обратились 2,5 тыс. жителей, а ежегодно с такими просьбами обращаются 4—5 тыс. человек. Особенно незащищенными считают себя люди, у которых возникают проблемы по вопросам наследства, отстаивания своих жилищных прав, что зачастую связано с процедурами судебной защиты. Учитывая, что Уполномоченный по правам человека осуществляет внесудебную защиту прав человека, в 2009 году 337 обращений было направлено по компетенции в Адвокатскую палату и в Пермский правозащитный центр для защиты прав граждан в судебном порядке.

Отметим также, что востребованность бесплатной юридической помощи малоимущими гражданами переходит из латентного состояния в реальное, когда органами власти принимаются специальные меры по информированию населения о бесплатной юридической услуге. Важен в этом плане опыт первых двух лет работы Государственного юридического

бюро по Свердловской области: в 2007 году с целью разъяснения основных направлений работы Госюрбюро, информирования населения о категориях граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, о режиме работы и о порядке обращений граждан в Госюрбюро были использованы ресурсы всех средств массовой информации региона и возможности сайта. Принятое Правительством Свердловской области Постановление «О порядке предоставления гражданам справки о среднедушевом доходе семьи для получения бесплатной юридической помощи» упростило процедуры и сроки получения необходимых справок. В результате в первом полугодии 2007 года за бесплатной юридической помощью обратились 3210 человек, что в 2,4 раза больше, чем за 2006 год (1292 обращения).

Таким образом, барьерами для выявления потребности населения в бесплатной юридической помощи являются как отсутствие реальных институтов и каналов оказания этой помощи (государственные юридические бюро, юридические консультации и т.д.), так и отсутствие информирования населения об этих возможностях. Необходимо также упрощение процедуры получения статуса малоимущего.

Более 1000 обращений и жалоб ежегодно поступает в приемную Уполномоченного по правам человека из мест принудительного содержания, из них 67 % жалоб — о нарушении прав в процессе предварительного следствия и дознания, 33 % — в ходе судопроизводства. Каждый пятый из тех, кто обратился, жалуется на отсутствие надлежащей защиты: проведение допроса подозреваемого, обвиняемого без адвоката, непредоставление свидания наедине с адвокатом; из жалоб на нарушения, допущенные в ходе судопроизводства, каждое третье обращение было о рассмотрении уголовного дела без участия защитника или с иным нарушением права обвиняемого пользоваться помощью адвоката. Абсолютное большинство обращающихся испытывают трудности в составлении надзорных жалоб, исковых заявлений и в обжаловании действий должностных лиц.

Без надлежащей юридической помощи в местах принудительного содержания, по сути, оказались осужденные несовершеннолетние и люди с проблемами ментального здоровья. Например, существующая норма бесплатной юридической помощи несовершеннолетним, предполагающая заявительную форму, практически не работает. Опыт деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации показывает, что большая часть нарушений прав ребенка и необходимость его защиты в судебном порядке выявляется при посещении мест принудительного содержания несовершеннолетних и других учреждений для детей.

Кроме того, в настоящее время не урегулированы вопросы оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в связи с рассмотрением ходатайств о направлении несовершеннолетних в спе-

циальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также помощь подросткам, содержащимся в воспитательных колониях. Все это снижает гарантии прав несовершеннолетних на справедливую судебную защиту.

Особого внимания требует решение проблемы отсутствия квалифицированной юридической помощи людям, проживающим в труднодоступных отдаленных районах. Поэтому необходимо экспериментально ввести практику мобильных технологий правовой помощи населению, причем не только передвижными консультационными пунктами, но и по примеру таких стран, как Гватемала и Пакистан, посредством выездных мобильных судов. Очевидную перспективу имеет использование новых информационных технологий для правовых консультаций, например программы «*Skype*», на базе поселковых администраций.

В настоящее время Уполномоченным по правам человека в Пермском крае совместно с Всемирным банком реконструкции и развития подготовлен проект, предусматривающий повышение правовой культуры и правового информирования жителей на местном уровне, а также внедрение новых информационных технологий и передвижной мобильной правовой помощи населению отдаленных районов. Проект предусматривает создание на базе библиотек центров правовой информации для постоянно действующих общественных приемных Уполномоченного по правам человека, объединяющих в своем составе юристов, преподавателей общественных дисциплин, активистов гражданского общества, организующих и юридическую поддержку, и правовое просвещение взрослых граждан через традиционные и современные способы информирования населения.

Внесение изменений в Закон Пермского края «О регулировании отдельных отношений, связанных с адвокатской деятельностью и адвокатурой», которые учитывают обозначенные проблемы краевого уровня, и создание межведомственной рабочей группы в управлении Министерства юстиции РФ по Пермскому краю определяют перспективы решения проблемы бесплатной юридической помощи в крае.

В то же время очевидна и необходимость внесения изменений в Постановление Правительства РФ в части урегулирования оплаты труда адвокатов и определения дополнительных гарантий бесплатной юридической помощи осужденным, в том числе несовершеннолетним.