

---

## РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЕСПЛАТНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

**Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова**

Кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье анализируется компетенция субъектов Российской Федерации в сфере предоставления бесплатной юридической помощи. Авторы рассматривают особенности правового регулирования в данной сфере на местном и региональном уровне. Актуальность темы продиктована двумя факторами: начальным этапом формирования данного института и делегированием федеральным законодательством всех расходов, связанных с предоставлением бесплатной юридической помощи, на региональный уровень.

**Ключевые слова:** региональное законодательство, законодательство субъектов федерации, бесплатная юридическая помощь, Россия, РФ.

Получение квалифицированной юридической помощи является важной конституционной гарантией, которая должна быть реализована как во взаимоотношениях с судебными и исполнительными органами государственной власти Российской Федерации, так и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Определение и четкая законодательная фиксация полномочий в зависимости от эффективности их осуществления на том или ином уровне публичной власти, обеспечение их финансовыми и иными ресурсами и закрепление ответственности за их ненадлежащую реализацию является основной идеей федеративной реформы [5. С. 5].

Полномочия региональных органов власти по оказанию бесплатной юридической помощи определены ст. 12 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [9] и пп. 27 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]. Последний заслуживает особого внимания, поскольку призван исключить принятие федерального законодательства, необоснованно налагающего на субъектов Российской Федерации новые полномочия, которые не обеспечены соответствующим финансированием (субвенциями за счет федерального бюджета).

К числу полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по оказанию бесплатной юридической помощи помимо функций организационного характера относятся:

- установление дополнительных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи;
- материально-технического и финансового обеспечения оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях;
- определение размера, порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсаций их расходов на оказание такой помощи;
- учреждение, материально-технического и финансового обеспечения деятельности государственных юридических бюро.

Указанные направления деятельности являются исключительной компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации, степень правового регулирования которых зависит от условий каждого региона.

При этом на стадии формирования рынка квалифицированных юридических услуг для достижения «компетенционной сбалансированности» [5. С. 5] указанные полномочия не должны несистемного перераспределяться между уровнями публичной власти.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [9] в целях создания государственной системы бесплатной юридической помощи органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе учреждать государственные юридические бюро и (или) привлекать для оказания бесплатной юридической помощи адвокатов.

В связи с этим осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, предусмотренных указанной статьей, потребует дополнительных расходов за счет бюджетов регионов.

Анализ регионального законодательства показал, что в большинстве субъектов Российской Федерации до настоящего времени не приняты правовые акты, регулирующие вопросы финансирования оказания юридической помощи за счет региональных и местных бюджетов.

В 13-ти субъектах Российской Федерации на 2013 г. отсутствует финансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации на оказание бесплатной юридической помощи [2. С. 24].

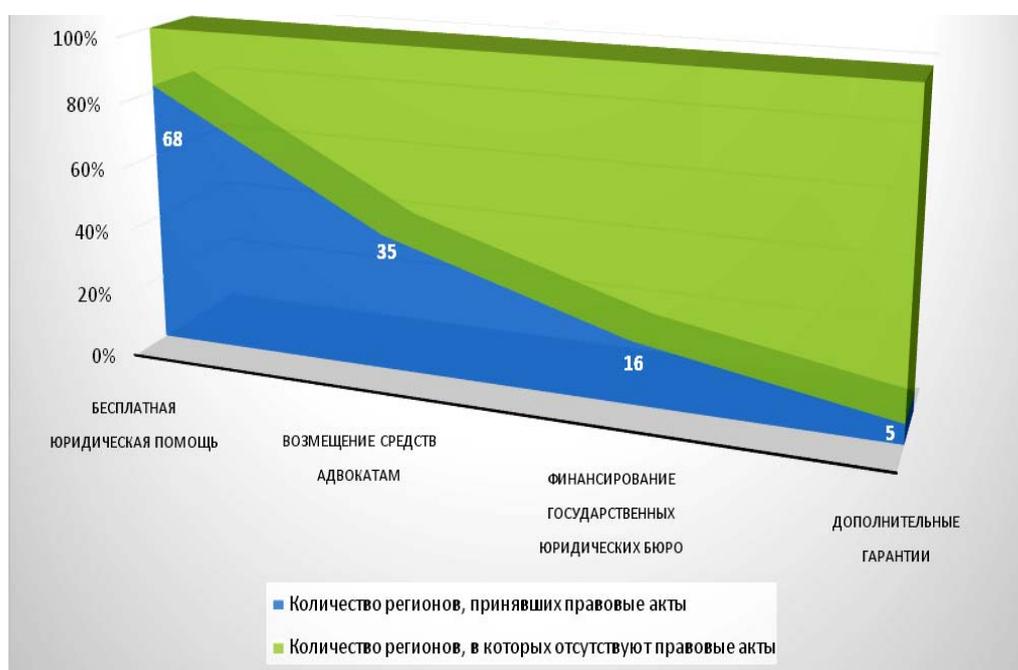
Основным способом обеспечения дополнительных гарантий субъектов Российской Федерации является расширение перечня категорий граждан, которым юридическая помощь оказывалась бесплатно (1). К таким (дополнительным) категориям граждан относятся беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, неработающие пенсионеры, родители, имеющие трех и более несовершеннолетних детей, неработающие граждане, являющиеся инвалидами III группы; лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе урегулировать региональным законодательством только вопросы, относящиеся к их компетенции.

Вместе с тем ряд положений федерального законодательства не получили достаточной правовой регламентации (табл. 1).

*Таблица 1*

**Количество регионов, урегулировавших вопросы оказания бесплатной юридической помощи**



Так, для региональной правоприменительной практики проблемным является вопрос о том, какой конкретно вид величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации, необходимо использовать в целях отнесения граждан, претендующих на получение бесплатной юридической помощи и реально нуждающихся в ней, к категории малоимущих, поскольку ежеквартально устанавливаются различные виды величины прожиточного минимума: в расчете на душу населения, для трудоспособного населения, для пенсионеров и для детей [4. С. 10].

Данный вопрос в соответствии с положениями ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] должен быть разрешен на региональном уровне, поскольку непосредственно связан с определением размера расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Установление необоснованно низкого размера величины прожиточного минимума, являющегося основанием для получения бесплатной юридической помощи, приведет к сокращению численности населения, которым данное конституционное право может быть предоставлено, тогда как увеличение такой величины приведет к значительным бюджетным расходам.

В этой связи расширение перечня категория лиц, которым может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь, напрямую зависит от бюджетной обеспеченности конкретного региона. Так, например, размер средств, который запланирован на оплату труда адвокатов и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, в бюджете Чувашской Республики на 2013 г., составляет 12 млн рублей.

По данным Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, в 2009 г. сумма бюджетных средств субъектов Российской Федерации, выплаченных адвокатам за оказание бесплатной юридической помощи, составила 166,6 млн рублей, а сумма бюджетных средств субъектов Российской Федерации, выплаченных на компенсацию расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, составила 39,2 млн рублей [10].

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту федерального закона № 566836-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» прогнозируемый консолидированный объем бюджетных ассигнований из бюджетов субъектов Российской Федерации в случае создания во всех субъектах Российской Федерации государственных юридических бюро может составить 630,3 млн рублей. То есть средний размер бюджетных расходов одного региона составит около 7,6 млн рублей.

Вместе с тем в европейских государствах размер средств, направляемых государством на оказание бесплатной юридической помощи, значительно выше. В частности, в США в 2010 г. разница в выделяемых на программы юридической помощи средствах от штата к штату весьма значительна — от максимума в размере 109,20 долл. на одного неимущего до минимума 12,41 долл. В целях обеспечения сбалансированности указанных расходов при поддержке Конгресса США объем выделенных средств увеличился до 420 млн долл. [1. С. 113–114].

В Канаде стоимость бюджетных расходов на 1 сертификат, дающий право на бесплатную юридическую помощь, составляет 195 канадских долларов [1. С. 160].

В Голландии указанные расходы на душу населения в 2008 г. составляли 27 евро (общий объем расходов составил 441 млн евро) [1. С. 28].

Таких образом, в международной практике для определения объема бюджетных расходов используются данные о численности нуждающихся в юридической помощи граждан.

При оказании юридической помощи на европейском уровне цен размер расходов за счет консолидированного бюджета Российской Федерации составит

около 144 млрд рублей, что значительно превышает объем расходов, прогнозируемый при принятии законопроекта о бесплатной юридической помощи.

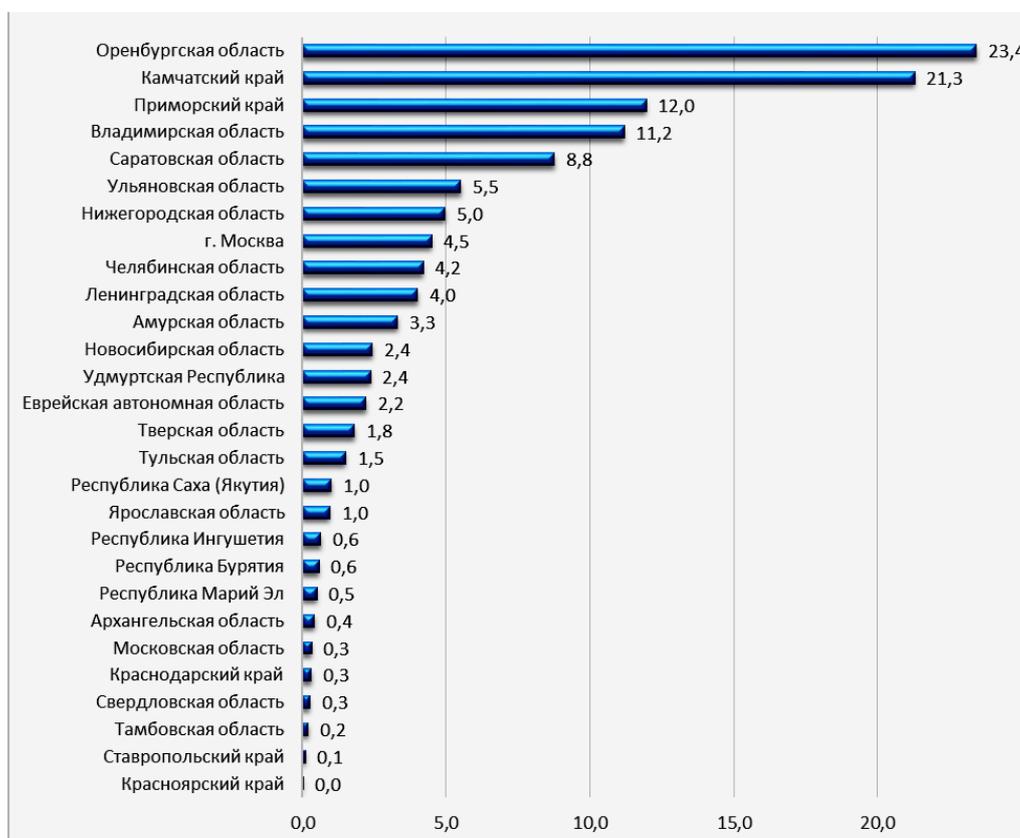
Оплата труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [8], являются расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Тогда как средства, направляемые на софинансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и компенсацией расходов адвокатам, участвующим в системе бесплатной юридической помощи, должны софинансироваться за счет средств федерального бюджета исходя из его возможностей в соответствующем финансовом году.

По данным региональных бюджетов на 2013 г. запланированный объем расходов на оказание бесплатной юридической помощи составляет около 118,7 млрд рублей и по регионам распределен следующим образом (табл. 2).

*Таблица 2*

**Размер средств, направляемых за счет регионального бюджета на оказание бесплатной юридической помощи, млн руб.**



При этом между участниками государственной системы бесплатной юридической помощи (адвокатским сообществом и государственными юридическими бюро) существует конкуренция в вопросе компенсации расходов за оказание такой помощи [6. С. 31–34].

Таким образом, совершенствование системы государственной помощи сдерживается правовой неопределенностью роли его участников и отсутствием критериев эффективности их деятельности (таким критерием не может являться только количество граждан, которым оказана юридическая помощь).

Кроме того, при определении размера бюджетных расходов на финансирование бесплатной юридической помощи и определении категорий граждан, которым она может быть предоставлена, следует учитывать практику работы организаций, оказывающих такую помощь. Так, согласно данным проекта, реализуемого в Ленинградской области, соотношение основных категорий граждан, обратившихся за бесплатной юридической помощью, следующее (табл. 3) [3. С. 3–5].

Таблица 3

Соотношение основных категорий граждан, обратившихся за бесплатной юридической помощью, в Ленинградской области



Учитывая, что перечень вопросов, по которым обращаются отдельные категории граждан, ограничен не только положениями Федерального закона (ч. 2 и 3 ст. 21, ст. 22) [9], но и актуальностью вида юридической услуги для каждой из указанных групп, то бюджетные расходы могут быть значительно снижены за счет организации предоставления юридической помощи посредством государственных юридических бюро и негосударственной системы бесплатной юридической помощи (юридические клиники и центры), а привлечение наиболее финансово затратных услуг адвокатов должно применяться как исключительная мера в необходимых для этого случаях (представительство интересов в суде).

Субъектами Российской Федерации при планировании бюджетных расходов в настоящее время не используется статистика за прошедшие годы по объемам оказанной юридической помощи различными участниками государственной системы, тогда как европейский опыт показывает большую загруженность юридических бюро по сравнению с оказанием бесплатной юридической помощи адвокатами. В частности, в Голландии доля вопросов, рассмотрение которых переданы адвокатам, в 2008 г. составила 5% [1. С. 35].

Таким образом, для эффективной реализации конституционного права граждан на бесплатную юридическую помощь на территории субъектов Российской Федерации органам государственной власти следует принимать меры не только связанные с увеличением бюджетных расходов на указанные цели, но и систематически проводить анализ потребностей в юридической помощи и ее структуре, а также содействовать распространению практики оказания бесплатной юридической помощи в рамках негосударственной системы.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) К положениям правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии субъектов Российской Федерации по предоставлению бесплатной юридической помощи относятся: ч. 2 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге»; п. 3 ч. 1 ст. 9 Закона Иркутской области от 06.11.2012 № 105-ОЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области»; ч. 2 ст. 14 Закона Нижегородской области от 02.11.2012 № 144-З «О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области»; ч. 2 ст. 5 Закона Республики Карелия от 28.12.2012 № 1664-ЗРК «О бесплатной юридической помощи в Республике Карелия и внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Карелия»; ч. 2 ст. 3 Закона Республики Мордовия от 30.03.2012 № 14-З «О бесплатной юридической помощи в Республике Мордовия».

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сб. докладов. — М., 2011.
- [2] Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о реализации государственной политики в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью // Российская газета. — 2013. — 13 февр.
- [3] Истории успеха. Опыт защиты прав граждан в рамках работы Проекта в Ленинградской области. — СПб., 2011.
- [4] Кручинин Ю.С., Арапов В.В. Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Адвокат. — 2012. — № 11.
- [5] Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. — 2007. — № 27 (344).
- [6] Плетень А.С. Опыт субъектов Российской Федерации в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 12.
- [7] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

- [8] Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2002. — № 23.
- [9] Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2011. — № 48.
- [10] Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона № 566836-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=566836-5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=566836-5).

## **THE COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE REGIONAL LEGISLATION ON REALIZATION OF THE RIGHTS OF CITIZENS FOR FREE LEGAL AID**

**E.V. Vinogradova, P.A. Vinogradova**

The Department of Judicial Authority, Law Enforcement and Human Rights Activity  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In this article competence of subjects of the Russian Federation of the sphere of granting a free legal aid are analyzed. The author considers features of legal regulation in this sphere at local and regional level. Relevance of a subject of the present article is dictated by two factors: the initial stage of formation of this institute and delegation by the federal legislation of all expenses connected with granting a free legal aid, on regional level.

**Key words:** regional legislation, legislation of subjects of federation, free legal aid, Russia, Russian Federation.

### **REFERENCES**

- [1] *Besplatnaya yuridicheskaya pomoshch': model' vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva (zarubezhnyj i rossijskij opyt): Sb. dokladov.* — M., 2011.
- [2] *Doklad Ministerstva yustitsii Rossijskoj Federatsii o realizatsii gosudarstvennoj politiki v oblasti obespecheniya grazhdan Rossijskoj Federatsii besplatnoj yuridicheskoy pomoshch'yu // Rossijskaya gazeta.* — 2013.— 13 fevr.
- [3] *Istorii uspekha. Opyt zaschity prav grazhdan v ramkakh raboty Proekta v Leningradskoj oblasti.* — SPb., 2011.
- [4] *Kruchinin Yu.S., Arapov V.V. Voprosy realizatsii gosudarstvennoj sistemy besplatnoj yuridicheskoy pomoschi v Rossijskoj Federatsii // Advokat.* — 2012. — № 11.
- [5] *Pershin E.V., Gligich-Zolotareva M.V. Aktual'nye voprosy razgranicheniya kompetentsii mezhdru Rossijskoj Federatsiej i sub'ektami Rossijskoj Federatsii // Analiticheskij vestnik Soveta Federatsii.* — 2007. — № 27 (344).
- [6] *Pleten' A.S. Opyt sub'ektov Rossijskoj Federatsii v oblasti okazaniya besplatnoj yuridicheskoy pomoschi grazhdanam // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie.* — 2008. — № 12.

- [7] Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obschikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federatsii» // SPS «Konsul'tantPlyus».
- [8] Federal'nyj zakon ot 31 maya 2002 g. № 63-FZ «Ob advokatskoj deyatel'nosti i advokature v Rossijskoj Federatsii» // SZ RF. — 2002. — № 23.
- [9] Federal'nyj zakon ot 21 noyabrya 2011 g. № 324-FZ «O besplatnoj yuridicheskoj pomoschi v Rossijskoj Federatsii» // SZ RF.— 2011. — № 48.
- [10] Finansovo-ekonomicheskoe obosnovanie k proektu federal'nogo zakona № 566836-5 «O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona «O besplatnoj yuridicheskoj pomoschi v Rossijskoj Federatsii». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=566836-5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=566836-5).