

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к доработанному проекту закона Республики Крым
«О внесении изменений в Закон Республики Крым
«О бесплатной юридической помощи в Республике Крым»

1. Цели и задачи законопроекта

Целью законопроекта является приведение положений Закона Республики Крым от 1 сентября 2014 года № 59-ЗРК «О бесплатной юридической помощи в Республике Крым» в соответствие с федеральным законодательством в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Законопроект ставит задачей обеспечение надлежащего функционирования механизма оказания гражданам бесплатной юридической помощи в Республике Крым.

2. Концепция предлагаемого законопроекта

Законопроект направлен на усовершенствование механизма реализации в Республике Крым права граждан на получение бесплатной юридической помощи, гарантированного статьей 48 Конституции Российской Федерации и статьей 41 Конституции Республики Крым, на реализацию в Республике Крым Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон) и Закона Республики Крым от 1 сентября 2014 г. № 59-ЗРК «О бесплатной юридической помощи в Республике Крым» (далее – Закон).

Инициатором и автором законопроекта является Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю, поскольку предметом регулирования законопроекта являются правоотношения в сфере оказания гражданам бесплатной юридической помощи, относящиеся к его ведению в соответствии с Положением о Главном управлении Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25.

Законопроект включает список изменений и дополнений в Закон и порядок вступления его в силу.

Действие законопроекта распространяется на всех субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом.

В действующей редакции Закона имеются противоречия норм, устанавливающих компетенцию органов государственной власти Республики Крым по определению уполномоченного органа в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью; дублирование органом государственной власти Республики Крым полномочий федерального органа, уполномоченного в области

обеспечения граждан бесплатной юридической помощью; наличие пробелов в части определения (установления) механизмов реализации отдельных его норм по созданию государственных юридических бюро и другие.

3.Обоснование необходимости принятия законопроекта

В Законе содержатся противоречивые нормы, которые не позволяют надлежаще обеспечить функционирование механизма оказания гражданам бесплатной юридической помощи в Республике Крым, а также содержатся положения, противоречащие Федеральному закону.

1) Согласно части 2 статьи 1 Закона под бесплатной юридической помощью понимаются предоставляемые на бесплатной основе консультации по юридическим (правовым) вопросам (за исключением вопросов, связанных с предпринимательской деятельностью), составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также представление интересов граждан в судах, органах государственной власти Республики Крым, органах местного самоуправления и иных организациях.

Таким образом, устанавливаются ограничения относительно круга вопросов для оказания бесплатной юридической помощи гражданам, которые отсутствуют в Федеральном законе. Недопустимо сужение объема прав граждан, гарантированных Конституцией и федеральным законодательством.

В связи с этим, предлагаем в части 2 статьи 1 Закона слова «(за исключением вопросов, связанных с предпринимательской деятельностью)» исключить.

Кроме того, в Законе допускается неверное определение понятий: в части 2 статьи 1 Закона используется понятие «консультации по юридическим (правовым) вопросам», однако в федеральном законодательстве такого понятия не содержится, понятие «юридических вопросов» не определено и в Законе.

Аналогично в части 2 статьи 16 Закона указано, что юридические клиники «дают гражданам устные и письменные консультации по правовым вопросам».

Федеральный закон предусматривает оказание юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме. При этом гражданин вправе обратиться в органы исполнительной власти и органы управления государственных внебюджетных фондов только по вопросам, относящимся к компетенции этих органов, а в государственное юридическое бюро и к адвокатам - по тем вопросам и в тех случаях, которые определены в статье 20 Федерального закона.

В связи с этим, предлагаем в части 2 статьи 1 Закона слова «консультации по юридическим (правовым) вопросам» заменить словами «предоставляемое на бесплатной основе правовое консультирование в устной и письменной форме», и в части 2 статьи 16 слова «дают гражданам устные и письменные консультации по

правовым вопросам» заменить словами «осуществляют правовое консультирование граждан в устной и письменной форме».

2) Статьей 12 Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено определение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, и его компетенции.

В соответствии с пунктом 4 абзаца 1 статьи 4 Закона к полномочию Совета министров Республики Крым относится определение исполнительного органа государственной власти Республики Крым, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (далее – Уполномоченный орган). При этом статьей 5 Закона органом государственной власти Республики Крым, уполномоченным в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, уже определено Министерство юстиции Республики Крым.

Таким образом, статья 5 Закона противоречит положениям пункта 4 абзаца 1 статьи 4 Закона.

В связи с тем, что определение исполнительного органа государственной власти Республики Крым, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, отнесено к компетенции Совета министров Республики Крым, и с целью устранения противоречий внутри Закона, рекомендуем статью 5 Закона признать утратившей силу.

3) Согласно пунктам 1, 2, 3 статьи 6 Закона Уполномоченный орган:

- координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Республики Крым, подведомственных им государственных учреждений Республики Крым, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Республики Крым;

- проводит мониторинг деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Крым, подведомственных им государственных учреждений Республики Крым по вопросам оказания бесплатной юридической помощи, правовому информированию и правовому просвещению населения Республики Крым;

- обеспечивает взаимодействие участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Республики Крым в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 324-ФЗ, в порядке, установленном Советом министров Республики Крым.

Следует отметить, что согласно статье 11 Федерального закона указанные полномочия отнесены к компетенции уполномоченного федерального органа

исполнительной власти. Полномочия же органов государственной власти субъектов Российской Федерации определены в статье 12 Федерального закона.

В связи с вышеизложенным, полагаем необходимым статью 6 Закона соотнести с нормами Федерального закона, изложив в следующей редакции:

«Статья 6. Полномочия уполномоченного органа

Уполномоченный орган:

- 1) участвует в реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью на территории Республики Крым;
- 2) осуществляет деятельность по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью на территории Республики Крым и принимает решения об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;
- 3) оказывает в пределах своих полномочий содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи на территории Республики Крым;
- 4) разрабатывает и реализует республиканские целевые программы по повышению правовой культуры населения Республики Крым»;
- 5) ежегодно не позднее 1 декабря заключает с Адвокатской палатой Республики Крым соглашение об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи;
- 6) осуществляет подготовку ежегодного доклада и сводного отчета об оказании бесплатной юридической помощи в порядке, установленном постановлением Совета министров Республики Крым, и обеспечивает его размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- 7) разрабатывает в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, предложения органам государственной власти Республики Крым по вопросам формирования и реализации государственной политики Республики Крым в сфере оказания бесплатной юридической помощи».

Кроме того, пунктом 8 статьи 6 Закона к компетенции Уполномоченного органа относится ведение реестра субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь на территории Республики Крым, что отсутствует в Федеральном законе и не предусмотрено иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Также статьей 17 Закона предусмотрено ведение реестра субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь на территории Республики Крым в целях обеспечения взаимодействия всех лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь (далее - Реестр).

Однако эта статья, предусматривающая ведение Реестра, указана в Законе в главе 4 «Развитие негосударственной системы бесплатной юридической помощи на территории Республики Крым». Поэтому в этой главе, если и может идти речь о реестре субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, то только относительно реестра субъектов, оказывающих юридическую помощь в рамках негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

В то же время в Федеральном законе в аналогичной главе 4 «Негосударственная система бесплатной юридической помощи» содержится норма, предусматривающая ведение списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и только уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, которым является Минюст России.

Более того, в статье 17 Закона предусмотрено ведение реестра субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь на территории Республики Крым, а не реестра исполнительных органов государственной власти Республики Крым.

Бесплатную юридическую помощь на территории Республики Крым оказывают и территориальные органы федеральных органов власти, и адвокаты, и нотариусы, и юридические клиники, и негосударственные центры бесплатной юридической помощи, и другие субъекты, указанные в статье 8 Закона, ведение реестра которых выходит за пределы полномочий исполнительного органа государственной власти Республики Крым, в частности Минюста Республики Крым.

В связи с этим в предложенной редакции статьи 6 положения пункта 8 отсутствуют, а статью 17 Закона предлагаем признать утратившей силу.

4) В соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона предусматривается возможность создания в субъектах Российской Федерации государственных юридических бюро.

Республика Крым при принятии Закона воспользовалась этой возможностью и пунктом 3 статьи 8 Закона предусмотрела, что одним из субъектов, оказывающим бесплатную юридическую помощь на территории Республики Крым, являются государственные юридические бюро.

Так, статьей 8 Закона определены участники государственной системы бесплатной юридической помощи: исполнительные органы государственной власти Республики Крым и подведомственные им государственные учреждения; адвокаты, нотариусы, государственные юридические бюро, иные участники, оказывающие бесплатную юридическую помощь, наделенные такими полномочиями Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Далее статьями 9, 10, 11 Закона определены механизмы реализации указанных положений Закона относительно исполнительных органов государственной власти Республики Крым и подведомственных им

государственных учреждений, адвокатов и нотариусов, определен порядок оказания ими бесплатной юридической помощи.

Однако в Законе отсутствуют положения о механизме реализации права оказания бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, не определены основания, порядок создания и деятельности государственных юридических бюро, не определены виды бесплатной юридической помощи и круг вопросов, по которым государственным юридическим бюро оказывается бесплатная юридическая помощь.

В случае принятия уполномоченными органами государственной власти Республики Крым решения о создании государственного юридического бюро для оказания гражданам бесплатной юридической помощи, реализовать данное решение будет невозможно из-за пробелов в Законе до внесения в него соответствующих дополнений.

С целью устранения пробела правового регулирования относительно порядка создания и деятельности государственных юридических бюро, предлагаем дополнить Закон статьей 10.1, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 10.1 Оказание бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро

1. Для обеспечения функционирования в Республике Крым государственной системы бесплатной юридической помощи, а также для оказания в Республике Крым гражданам бесплатной юридической помощи создаются государственные юридические бюро.

2. Государственные юридические бюро оказывают гражданам, указанным в части 1 статьи 12 настоящего Закона, бесплатную юридическую помощь в случаях и порядке, установленных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и настоящим Законом.

Государственные юридические бюро при осуществлении своей деятельности вправе привлекать к оказанию бесплатной юридической помощи адвокатов с учетом соглашений, указанных в пункте 4 части первой статьи 6 настоящего Закона, и иных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

3. Государственные юридические бюро являются юридическими лицами и создаются по решению Совета министров Республики Крым в форме государственных казенных учреждений Республики Крым.

Порядок создания и деятельности государственных юридических бюро устанавливается Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», другими федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики Крым».

Обращается внимание, что Главное управление Минюста России по Республике Крым и Севастополю не инициирует установление новых участников государственной системы бесплатной юридической помощи, поскольку вопрос об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро уже урегулирован пунктом 3 статьи 8 Закона.

Пунктом 5 законопроекта предлагается лишь устранить пробелы в определении механизмов создания, функционирования и обеспечения деятельности государственных юридических бюро.

Предложенной редакцией части 3 статьи 10.1 уполномоченному органу государственной власти Республики Крым – Совету министров Республики Крым предложено самостоятельно принимать решение о времени и порядке учреждения государственного юридического бюро, когда возникнет в этом целесообразность или необходимость, путем принятия соответствующих нормативных правовых актов о создании и деятельности бюро с учетом федерального законодательства.

Вопрос о расчете расходов, связанных с финансированием создания и деятельности государственного юридического бюро, будет рассматриваться Советом министров Республики Крым при принятии решения о создании государственного юридического бюро.

Расходы за счет бюджета Республики Крым данным законопроектом не предусмотрены, в связи с чем заключение Главы Республики Крым в соответствии с пунктом 3 статьи 78 Конституции Республики Крым не запрашивалось.

В пункте 5 при ссылке на Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» реквизиты федерального закона не указываются, поскольку они отражены в части 1 статьи 1 Закона с оговоркой дальнейшего указания его в тексте Закона кратко: «Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»».

5) В названии статьи 14 Закона содержится указание на осуществление контроля за качеством оказываемой бесплатной юридической помощью, а в содержании статьи говорится о рассмотрении жалоб граждан на действия (бездействие) адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Вместе с тем, таких положений не содержится в Федеральном законе. Федеральным законодательством предусмотрено только осуществление надзора органами прокуратуры за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и только в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, согласно статье 13 Федерального закона органы прокуратуры Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», осуществляют надзор за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Кроме того, полномочия по осуществлению контроля за качеством оказания бесплатной юридической помощью закреплены за уполномоченным федеральным органом. Так, согласно п. 7 статьи 11 Федерального закона к полномочиям уполномоченного федерального органа исполнительной власти относится разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи, а также правового информирования и правового просвещения населения.

Согласно подпункту 30.32) пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 с последующими изменениями и дополнениями Минюст России разрабатывает и устанавливает единые требования к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечивает контроль за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи.

Также обращается внимание, что если и говорить о контроле за качеством оказываемой бесплатной юридической помощи, то в статье 14 Закона предусматривалось рассмотрение жалоб только на действия (бездействие) адвокатов, при этом не были урегулированы вопросы контроля за качеством оказания бесплатной юридической помощи иными субъектами, оказывающими такую помощь в соответствии с законом.

С учетом изложенного, предлагаем статью 14 Закона признать утратившей силу.

б) Федеральным законом от 21.07.2014 № 271-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» внесены дополнения в части оказания бесплатной юридической помощи гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации.

В момент принятия Закона в Республике Крым указанные дополнения в федеральное законодательство не были учтены, в связи с чем необходимо

дополнить положения Закона нормами, предусматривающими оказание бесплатной юридической помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации.

5. Прогноз последствий принятия законопроекта.

Принятие данного закона обеспечит устранение:

противоречий в компетенции законодательного и исполнительного органов государственной власти Республики Крым по определению уполномоченного органа в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;

дублирования полномочий исполнительных органов государственной власти различных уровней в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;

пробелов в Законе в части определения (установления) механизмов реализации отдельных его норм;

несоответствия отдельных норм Закона положениям федерального законодательства.

Обеспечит надлежащее функционирование механизма оказания гражданам бесплатной юридической помощи в Республике Крым, соответствие законодательства Республики Крым федеральному законодательству в сфере оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

Начальник Главного управления
Министерства юстиции
Российской Федерации
по Республике Крым и Севастополю

А.В. Юрковский