



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

04.04.2023 № 1986-1/23-23-0

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по социальной
политике и трудовым отношениям

Т.В. Бездетко

Заключение

**по результатам анализа информации о реализации областного закона
от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан
на получение бесплатной юридической помощи на территории
Ленинградской области»**

В соответствии Планом мониторинга правоприменения областных законов в Законодательном собрании Ленинградской области на 2023 год, утвержденным постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 5 декабря 2022 года № 600 (в редакции постановления Законодательного собрания Ленинградской области от 25 января 2023 года № 50), правовым управлением проведен анализ информации о реализации областного закона от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 29-оз, информация).

При проведении анализа информации учитывались материалы, полученные от Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, комитета по социальной защите населения Ленинградской области и законодательная практика других субъектов Российской Федерации.

По итогам проведенного анализа информации правовым управлением подготовлены прилагаемые результаты мониторинга правоприменения областного закона № 29-оз.

1. Общие положения

Областной закон № 29-оз принят Законодательным собранием Ленинградской области 28 марта 2012 года, подписан Губернатором

Ленинградской области 18 апреля 2012 года, опубликован в газете «Вести» 26 апреля 2012 года и вступил в силу 6 мая 2012 года.

Вышеназванный областной закон принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден.

Областной закон № 29-оз устанавливает дополнительные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области.

2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области

В соответствии с частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, при этом в определенных случаях она оказывается бесплатно.

Правоотношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи регулируются Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ), другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Бесплатная юридическая помощь может оказываться отдельным категориям граждан в установленных случаях в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, в виде представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях, а также в иных не запрещенных законодательством Российской Федерации видах.

В соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ (часть 4 статьи 3, пункт 2 части 1 статьи 12) законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты региональные законы, направленные на установление указанных дополнительных гарантий, при этом включающих различный перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи и случаев оказания такой помощи.

В Ленинградской области дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи определены в областном законе № 29-оз.

Среди наиболее повторяющихся категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, которые введены в 2022-2023 годах в других субъектах Российской Федерации, и отсутствуют в областном законе № 29-оз, следует особо отметить:

лиц, принимающих (принимавших) участие в выполнении задач в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 года, на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 года, и членов их семей (Брянская область, Новосибирская область, Республика Карелия, г. Севастополь, Липецкая область, Калужская область);

военнослужащих и сотрудников соответствующих федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, исполняющих (исполнявших) свои обязанности на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и Украины и членов их семей (Калужская область, Курская область);

граждан, призванных на военную службу по мобилизации или проходящих военную службу по контракту либо заключивших контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации, и членов их семей (Белгородская область, Орловская область, Мурманская область, Новгородская область, Хабаровский край);

лиц, замещающих государственные должности, государственные гражданские служащие, работников, замещающих в органах государственной власти должности, не отнесенных к должностям государственной службы, которые были направлены (командированы) для выполнения задач на указанных территориях, и членов их семей (Курская область);

лиц, ходатайствующих о признании беженцами, признанные беженцами либо получившие временное убежище на территории Российской Федерации, проживавших на вышеуказанных территориях и находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также членов их семей (Липецкая область, Новосибирская область);

граждан, ходатайствующих о признании вынужденными переселенцами, вынужденные переселенцы, проживавшие на указанных территориях и находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также членов их семей (Липецкая область, Свердловская область, Новосибирская область);

граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области, вынужденно покинувших указанные территории и прибывшие на территорию соответствующего субъекта Российской Федерации (Хабаровский край, Республика Карелия).

С учетом сложившейся ситуации в настоящее время сенаторами Российской Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в феврале 2023 года в Государственную Думу внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», предоставляющий право на получение бесплатной юридической помощи в Российской Федерации военнослужащим, принимавшим (принимающим) участие в специальной военной операции или принимавшим (принимающим) участие в защите приграничных территорий Российской Федерации, мобилизованным гражданам, добровольцам, а также членам семей указанных граждан.

В Ленинградской области в 2022 году прорабатывался вопрос о дополнении областного закона № 29-оз лицами, ходатайствующими о признании беженцами, вынужденными переселенцами, признанными беженцами, вынужденным переселенцами либо получившими временное убежище на территории Российской Федерации, проживавшими на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины и находящихся на территории Ленинградской области, а также членов их семей. Однако данное предложение не было поддержано в связи с тем, что областной закон № 29-оз распространяется на граждан Российской Федерации, а статус указанных лиц до принятия их в Российскую Федерацию не позволял применить к ним его положения.

Поскольку со дня принятия в Российскую Федерацию указанных территорий и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на этот день на названных территориях или ранее постоянно проживавшие на указанных территориях и выехавшие из названных территорий в Российскую Федерацию, в том числе через территории третьих государств, а также их несовершеннолетние дети приобрели гражданство Российской Федерации в результате признания их гражданами Российской Федерации в случае принесения Присяги гражданина Российской Федерации, необходимость в дополнении областного закона № 29-оз указанными категориями утратила свою актуальность.

Кроме того, в ряде регионов в дополнение к категориям, установленным Федеральным законом № 324-ФЗ, предусмотрено предоставление бесплатной юридической помощи ветеранам боевых действий и членам их семей (Курская область, Новгородская область, Калининградская область), детям войны (Курская область, Мурманская область), гражданам, являющимся бывшими несовершеннолетними узниками концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны (Хабаровский край, Новосибирская область), гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году

на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Курская область, Липецкая область, Республика Карелия, Хабаровский край), лицам, освобожденным из мест лишения свободы (Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Липецкая область, Орловская область, Республика Карелия) и др.

Следует отметить, что 16 марта 2023 года Губернатором Ленинградской области внесен в Законодательное собрание Ленинградской области проект областного закона «О внесении изменений в статьи 3 и 5 областного закона «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области», расширяющий категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, посредством его дополнения ветеранами боевых действий и лицами, являющимися членами семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий, что коррелируется с практикой других субъектов Российской Федерации.

Кроме того, указанным законопроектом уточняется одна из категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, – женщины, имеющие ребенка (детей) в возрасте до трех лет на дату обращения за получением бесплатной юридической помощи – посредством их замены на родителей, поскольку родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права), что соответствует принципам семейного законодательства и направлено на обеспечение равного доступа обоих родителей, имеющих детей до трех лет к получению бесплатной юридической помощи, по вопросам связанным с обеспечением прав и законных интересов их детей.

Также в Плане законотворческой деятельности Законодательного собрания Ленинградской области на первое полугодие 2023 года, утвержденном постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 25 января 2023 года № 52, на II квартал текущего года запроектировано рассмотрение проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» (депутат В.В. Сидоренко) в части дополнения областного закона № 29-оз положением о предоставлении членам семей граждан Российской Федерации, добровольно поступивших в добровольческие формирования, содействующие выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации и (или) граждан Российской Федерации, призванных на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 года, на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 года, ветеранов боевых действий всех категорий бесплатной квалифицированной юридической помощи и определением

документов, представляемых названными категориями граждан в государственное юридическое бюро или адвокату, участвующим в государственной системе бесплатной юридической помощи, для получения такой юридической помощи.

Федеральный закон № 324-ФЗ (часть 2 статьи 12) также предусматривает возможность наделения законами субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Данное право реализовано в ряде субъектов Российской Федерации.

В частности, некоторые органы местного самоуправления Красноярского края осуществляли в 2008 году отдельные государственные полномочия по предоставлению гражданам бесплатной юридической помощи. Также в Тульской области органы местного самоуправления оказывали бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан в период с 01.09.2012 до 01.01.2023.

С 1 января 2013 года органы местного самоуправления муниципальных образований в Сахалинской области наделены государственными полномочиями Сахалинской области по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам. Органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым, начиная с 2019 года, наделены отдельными государственными полномочиями по принятию решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и выдаче направлений об оказании бесплатной юридической помощи гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации.

Незначительное распространение подобной региональной законодательной практики свидетельствует о неактуальности и предположительно невысокой эффективности использования органов местного самоуправления в реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, в том числе в связи с необходимостью расходования дополнительных бюджетных ассигнований.

Комитет по социальной защите населения Ленинградской области также считает нецелесообразным наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Согласно Федеральному закону № 324-ФЗ (статья 7) бесплатная юридическая помощь может оказываться физическими и юридическими лицами - участниками государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи, а также иными лицами, имеющими право на оказание такой помощи.

В рамках государственной системы бесплатная юридическая помощь оказывается, в частности, федеральными органами исполнительной власти и

подведомственными им учреждениями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов, государственными юридическими бюро.

Также правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи могут наделяться адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, в порядке, установленном Федеральным законом № 324-ФЗ, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Например, адвокаты являются участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в Брянской области, Владимирской области, Вологодской области, Калининградской области, Калужской области, Липецкой области, Мурманской области, Смоленской области, Тверской области, Тульской области и др.; адвокаты и нотариусы – в Московской области, Республике Карелия, Республике Калмыкия, Республике Крым, Ненецком автономном округе, Нижегородской области, Пермском крае, Самарской области и др.

Кроме того, в качестве других субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, в Красноярском крае определен Уполномоченный по правам человека, в Калужской области, Алтайском крае, Республике Хакасия, Забайкальском крае – Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам ребенка, а в Республике Тыва и Иркутской области – также Уполномоченный по защите прав предпринимателей.

При этом в силу Федерального закона № 324-ФЗ (часть 1 статьи 17) для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи, а также для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут создаваться государственные юридические бюро и (или) могут привлекаться к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи адвокаты.

Соответственно, одним из основных вопросов организации оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации является определение основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи, принятие решения о создании государственного юридического бюро и (или) привлечении адвокатов.

По сведениям Минюста России в настоящее время из 89 субъектов Российской Федерации в 51 регионе бесплатную юридическую помощь оказывают только адвокаты, в 8 субъектах Российской Федерации – только государственные юридические бюро, в 28 субъектах Российской Федерации задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты (смешанная модель). В 4 субъектах Российской Федерации решается вопрос о выборе модели.

В 2021-2022 годах на совещаниях Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно поддерживал предложение Министерства юстиции

Российской Федерации о создании во всех субъектах Российской Федерации государственных юридических бюро как основных участников и координаторов работы по оказанию бесплатной юридической помощи. В связи с этим Минюстом России разработан соответствующий законопроект (ID проекта 01/05/10-22/00132324), который предусматривает обязательное создание в каждом субъекте Российской Федерации государственного юридического бюро до 1 января 2024 года (опубликован на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 14.10.2022 и до настоящего времени не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

Преимуществами создания государственного юридического бюро, по мнению Минюста России, являются понятная для граждан структура оказания бесплатной юридической помощи, единая информационная система для оказания такой помощи, возможность создания филиальной сети на всей территории региона, что позволит обеспечить адресность, своевременность и доступность оказания бесплатной юридической помощи, а также повысить эффективность организации оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации.

В свою очередь, Федеральная палата адвокатов считает, что государственные юридические бюро подменяют адвокатуру и их создание приведет к дополнительным бюджетным расходам. Федеральный союз адвокатов также полагает, что создание во всех регионах России государственных юридических бюро может привести к ликвидации состязательности в суде, препятствованию развития современных цифровых технологий и невозможности осуществления общественного контроля над их деятельностью.

В этой связи следует отметить, что Минюстом России ранее рассматривалось предложение о введении адвокатской монополии на представительство в судах, однако, по итогам его рассмотрения принято решение о развитии бесплатной юридической помощи и создании государственных юридических бюро во всех субъектах Российской Федерации. С учетом этого в 2022 году в 10 пилотных регионах запущена информационная система, основным компонентом которой является единый портал правового просвещения и бесплатной юридической помощи.

Финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 324-ФЗ, с компенсацией их расходов на оказание такой помощи, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

При этом, как показывает правоприменительная практика, объем бюджетных ассигнований на финансирование деятельности государственных юридических бюро, может составлять от 3,7 млн руб. (Республика Коми) до 46 млн руб. (Ульяновская область).

Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут осуществлять поддержку некоммерческих организаций, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи, в формах и в порядке, которые установлены Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и другими федеральными законами.

В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрено осуществление такой государственной поддержки, в том числе финансовой поддержки в соответствии с региональными законами о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (например, в Ивановской области, Республике Карелии, Архангельской области, Кемеровской области-Кузбассе, Нижегородской области, Иркутской области, Томской области), региональным законом о социальных грантах (Красноярский край), нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий на оказание юридической помощи (Пермский край), а также в рамках реализации государственных программ (в том числе, в Калининградской области и Тамбовской области).

Оказание бесплатной юридической помощи гражданам также является одним из основных способов правового информирования и правового просвещения граждан. Поэтому для правового информирования и правового просвещения населения органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, а также должностные лица в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети «Интернет» либо доводить до граждан иным способом соответствующую информацию об оказании бесплатной юридической помощи.

В Ленинградской области с целью урегулирования вопросов правового информирования и правового просвещения граждан принят областной закон от 15 июня 2020 года № 67-оз «О правовом информировании и правовом просвещении граждан на территории Ленинградской области», в котором определены основные цели, принципы, задачи, способы правового информирования и правового просвещения граждан органами государственной власти Ленинградской области и подведомственными им государственными учреждениями, иными государственными органами Ленинградской области, а также полномочия органов государственной власти Ленинградской области в сфере правового информирования и правового просвещения граждан.

Обязанности по правовому информированию и правовому просвещению населения, в том числе по правовому информированию граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут также возлагаться на государственные юридические бюро, адвокатов и нотариусов.

Например, в Кабардино-Балкарской Республике, Хабаровском крае, Кемеровской области-Кузбассе, Новосибирской области на государственное юридическое бюро возложены обязанности по осуществлению правового информирования и правового просвещения населения по вопросам оказания бесплатной юридической помощи, включая размещение в средствах массовой информации, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и доведению до граждан иными общедоступными способами соответствующей информации, направленной на указанное информирование и просвещение.

В Республике Алтай, Чувашской Республике, Красноярском крае, Астраханской, Ивановской, Костромской, Ростовской, Смоленской, Тульской областях обязанность по осуществлению правового информирования и правового просвещения граждан по ряду вопросов оказания бесплатной юридической помощи возложена на адвокатов.

В ряде иных регионов осуществление работы по правовому информированию и правовому просвещению населения, в том числе по правовому информированию граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, отнесено одновременно к обязанностям государственного юридического бюро и адвокатов, являющихся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи (Республика Калмыкия, Республик Дагестан, Воронежская область).

В Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Еврейской автономной области указанные обязанности закреплены за адвокатами и нотариусами, в Республике Саха (Якутия) – за адвокатами и нотариусами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. В Чукотском автономном округе осуществление правового информирования и правового просвещения населения отнесено к обязанностям нотариусов, а размещение соответствующей информации о возможности получения бесплатной юридической помощи – к обязанностям адвокатов, являющихся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

В Ленинградской области, как следует из постановления Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении Порядка правового информирования населения Ленинградской области», правовое информирование населения Ленинградской области возложено на адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области,

осуществляемое ими в порядке, установленном Адвокатской палатой Ленинградской области.

Как отмечает комитет по социальной защите населения Ленинградской области, зачастую у граждан, обращающихся за оказанием бесплатной юридической помощи, отсутствует должный уровень квалификации и познаний, которые могут позволить им самостоятельно представлять свои интересы в судах. Поэтому указанный комитет полагает целесообразным расширить установленный частью 3 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ перечень случаев представления адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, интересов граждан в судах, дополнив его случаями установления фактов, имеющих юридическое значение, взыскания неустойки за несвоевременную уплату алиментов, установления порядка пользования жилым помещением, признания лица не приобретшим либо утратившим право пользования жилым помещением, распределения обязанности по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги между собственниками помещений, нанимателями помещений по договорам социального найма и членами их семей, определения места жительства ребенка.

Кроме того, в ходе правоприменительной практики Федерального закона № 324-ФЗ выявлена недостаточная правовая определенность отдельных понятий, используемых в указанном Федеральном законе, например, понятий «экстренный случай», «вопрос, не имеющий правового характера», что создает затруднения при установлении конкретных условий оказания бесплатной правовой помощи.

Таким образом, по итогам реализации областного закона № 29-оз усматривается целесообразность рассмотрения вопроса о дополнительном правовом регулировании правоотношений в сфере реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на федеральном и региональном уровнях.

3. Оценка эффективности действия областного закона № 29-оз

За весь период действия в областной закон № 29-оз девять раз внесены изменения.

В 2014 году внесены изменения уточняющего характера, касающиеся субъектов правоотношений, предусмотренных в областном законе № 29-оз, и подчеркивающие установление указанным областным законом дополнительных гарантий реализации права граждан Российской Федерации с одновременным исключением из областного закона № 29-оз категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ (областной закон от 9 июня 2014 года № 31-оз «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» далее – областной закон № 31-оз). Также указанным областным законом к компетенции

Правительства Ленинградской области отнесено утверждение перечня экстренных случаев и порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся (находящимся) в трудной жизненной ситуации.

Кроме того, областным законом № 31-оз расширен перечень категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи в соответствии с областным законом № 29-оз. В частности, в него включены следующие категории граждан:

инвалиды III группы;

граждане старше 70 лет на дату обращения за получением бесплатной юридической помощи;

женщины, имеющие ребенка (детей) в возрасте до трех лет на дату обращения за получением бесплатной юридической помощи, если они обращаются за бесплатной юридической помощью в установленных случаях (в случае отказа работодателя заключить с ними трудовой договор в нарушение гарантий, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации и др.);

беременные женщины, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам взыскания невыплаченной заработной платы, в том числе за время вынужденного прогула, и иных сумм, начисленных работнику, компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя, а также назначения и взыскания пособий по временной нетрудоспособности;

члены многодетных (приемных) семей - родители (приемные родители, усыновители), воспитывающие трех и более детей, в том числе усыновленных и (или) приемных, если детям на дату обращения за получением бесплатной юридической помощи не исполнилось 18 лет;

граждане, оказавшиеся (находящиеся) в трудной жизненной ситуации (в экстренных случаях, указанных в постановлении Правительства Ленинградской области).

С учетом изменения категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи в соответствии с областным законом № 29-оз, также уточнен перечень документов, представляемых в государственное юридическое бюро или адвокату для получения бесплатной юридической помощи.

Помимо этого областным законом № 31-оз введена новация об оказании государственным юридическим бюро и адвокатами, участвующими в государственной системе бесплатной юридической помощи, всех видов бесплатной юридической помощи гражданам, которым право на получение бесплатной юридической помощи дополнительно предоставлено областным законом № 29-оз, в случаях, установленных Федеральным законом № 324-ФЗ, а также в следующих случаях:

1) обращения по вопросам приватизации недвижимого имущества, заключения, изменения, расторжения, признания недействительными сделок

с недвижимым имуществом, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в случае, если жилое помещение или земельный участок под жилым домом находится на территории Ленинградской области, независимо от владения гражданином иным недвижимым имуществом);

2) иных случаях, предусмотренных настоящим областным законом.

Указанным областным законом также определен срок направления Адвокатской палатой Ленинградской области в орган исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (далее – Уполномоченный орган), ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи – до 1 февраля календарного года, следующего за отчетным годом.

В дополнение к ранее установленным полномочиям Правительства Ленинградской области областным законом от 19 декабря 2014 года № 93-оз «О внесении изменений в статьи 2 и 5 областного закона «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» к его компетенции отнесено осуществление организационно-правового обеспечения (в том числе определение порядка и условий) реализации права на получение бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

В правоприменительных целях указанным областным законом расширен перечень документов, представляемых в государственное юридическое бюро или адвокату для получения бесплатной юридической помощи, посредством дополнения его документами, определенными Правительством Ленинградской области, подтверждающими отнесение граждан к категории, указанной в пункте 8¹ части 1 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ (для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации), поскольку в указанном Федеральном законе отсутствует перечень документов, представляемых в государственное юридическое бюро или адвокату для получения бесплатной юридической помощи, необходимый для принятия решения о предоставлении такой помощи.

Областным законом от 6 мая 2016 года № 27-оз «О внесении изменений в некоторые областные законы» приведена применяемая в областном законе № 29-оз терминология в соответствии с федеральным законодательством в сферах информации и охраны здоровья граждан (федеральные законы от 11 июля 2011 года № 200-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

В результате принятия областного закона от 9 апреля 2018 года № 28-оз «О прекращении осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельных государственных полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти Ленинградской области, и отдельных государственных полномочий Ленинградской области в сфере социальной защиты населения и признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов» с 1 июля 2018 года прекращено осуществление администрациями муниципальных районов и городских округов отдельных государственных полномочий Ленинградской области в сфере социальной защиты населения, на основании которых указанные органы местного самоуправления выдавали справки о величине среднедушевого дохода, необходимые для получения бесплатной юридической помощи. В связи с этим возникла неопределенность в установлении органа, уполномоченного на выдачу указанных справок, с целью уточнения которого принят областной закон от 12 ноября 2018 года № 112-оз «О внесении изменения в статью 5 областного закона «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области», определяющий, что справки о величине среднедушевого дохода выдаются в порядке, установленном Уполномоченным органом.

С 2019 по 2022 год ежегодно перечень категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи в соответствии с областным законом № 29-оз, и представляемых в связи с этим документов изменялся:

1) областным законом от 16 июля 2019 года № 63-оз «О внесении изменений в статьи 3 и 5 областного закона «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» в него включены реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки и реабилитацией (для получения бесплатной юридической помощи предусмотрено представление справки о реабилитации или справки о признании пострадавшим от политических репрессий);

2) областным законом от 17 февраля 2020 года № 12-оз «О внесении изменений в статьи 3 и 5 областного закона «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области», распространенным на правоотношения, возникшие с 1 января 2020 года, указанный перечень дополнен:

гражданами, признанными пострадавшими участниками долевого строительства, нуждающимися в поддержке, включенными в реестр пострадавших участников долевого строительства, нуждающихся в поддержке, на территории Ленинградской области в соответствии с

областным законом от 27 декабря 2013 года № 107-оз «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области», если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с защитой прав пострадавших участников долевого строительства, нуждающихся в поддержке. Для получения бесплатной юридической помощи указанным областным законом предусмотрено представление решения о признании гражданина пострадавшим участником долевого строительства многоквартирного дома, нуждающимся в поддержке, и о включении указанного гражданина в реестр пострадавших участников долевого строительства, нуждающихся в поддержке, на территории Ленинградской области;

гражданами предпенсионного возраста (в течение пяти лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно), если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с защитой их прав и законных интересов, предусмотренных трудовым законодательством, а также по вопросам, связанным с предоставлением им мер социальной поддержки, иных социальных гарантий и выплат, предоставляемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, оказанием им государственной социальной помощи;

родителями (приемными родителями, усыновителями), имеющими трех и более детей (в том числе усыновленных и (или) принятых на воспитание), не только если детям на дату обращения за получением бесплатной юридической помощи не исполнилось 18 лет, но и совершеннолетними в возрасте до 23 лет, обучающимися в образовательных организациях по очной форме обучения. Для получения бесплатной юридической помощи в отношении детей старше 18 лет указанным областным законом предусмотрено представление документа, подтверждающего обучение по очной форме обучения в образовательной организации;

3) областным законом от 15 марта 2021 года № 29-оз «О внесении изменений в некоторые областные законы в части регулирования вопросов поддержки пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области» редакционно уточнена категория граждан, признанных пострадавшими участниками долевого строительства, и наименование представляемого ими документа для получения бесплатной юридической помощи в связи с изменением соответствующей терминологии в областном законе от 27 декабря 2013 года № 107-оз «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области»;

4) областным законом от 21 июня 2022 года № 71-оз «О внесении изменений в статьи 3 и 5 областного закона «О гарантиях реализации права

граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» расширен перечень категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи, посредством его дополнения женщинами, пострадавшими от любых форм насилия, в течение трех лет с момента совершения в отношении них насильственных действий, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой их прав и законных интересов. Для получения бесплатной юридической помощи указанным областным законом предусмотрено представление копии одного из документов, свидетельствующих о том, что женщина является пострадавшей от любых форм насилия, в том числе зарегистрированного в установленном порядке заявления о преступлении, постановления о возбуждении уголовного дела, постановления о признании потерпевшим, постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, обвинительного акта, обвинительного заключения, судебного решения, вступившего в законную силу, протокола об административном правонарушении;

5) областным законом от 29 сентября 2022 года № 104-оз «О внесении изменений в некоторые областные законы» указанный перечень до 31 декабря 2023 года включительно дополнен гражданами, состоявшими в трудовых отношениях с российскими юридическими лицами с долей участия в уставном (складочном) капитале иностранных юридических лиц, с которыми начиная с 1 марта 2022 года расторгнут трудовой договор на основании пунктов 1 или 2 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с защитой их прав и законных интересов, предусмотренных трудовым законодательством. Для получения бесплатной юридической помощи указанным областным законом предусмотрено представление трудовой книжки или сведений о трудовой деятельности, предусмотренных статьей 66¹ Трудового кодекса Российской Федерации.

По результатам правоприменения областного закона № 29-оз и указанных изменений, внесенных в него, выявлено, что его положения имеют социальную эффективность, которая заключается в создании условий для получения бесплатной юридической помощи социально незащищенными категориями граждан в целях эффективной и квалифицированной защиты их прав и свобод.

Востребованность мер поддержки, предусмотренных областным законом № 29-оз, подтверждается количеством обратившихся за бесплатной юридической помощью в рамках его реализации.

Так, сравнительный анализ количества граждан, которым оказывалась бесплатная юридическая помощь на территории Ленинградской области в 2020-2022 годах, показывает, несмотря на его снижение в 2021 году, обусловленное ограничительными мерами в связи с новой коронавирусной инфекцией, значительность объема такой оказываемой помощи.

В частности, в 2020 году бесплатная юридическая помощь оказана 113 адвокатами 1255 гражданам, из них 419 гражданам из категорий, установленных Федеральным законом № 324-ФЗ, и 836 гражданам из категорий, установленных областным законом № 29-оз;

в 2021 году бесплатная юридическая помощь оказана 121 адвокатом 694 гражданам, из них 377 гражданам из категорий, установленных Федеральным законом № 324-ФЗ, и 317 гражданам из категорий, установленных областным законом № 29-оз;

в 2022 году бесплатная юридическая помощь оказана 112 адвокатами 1088 гражданам, из них 396 гражданам из категорий, установленных Федеральным законом № 324-ФЗ, и 692 гражданам из категорий, установленных областным законом № 29-оз.

Бесплатная юридическая помощь в Ленинградской области оказывается в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления документов правового характера и представления интересов в судах и других органах.

На протяжении указанного периода в большей степени бесплатная юридическая помощь оказывалась в виде правового консультирования в устной форме (в 2020 году – 738 обращений, что составляет 58,8% от общего объема оказанной помощи (1255 обращений); в 2021 году – 416 обращений, что составляет 59,9% от общего объема оказанной помощи (694 обращений); в 2022 году – 640 обращений, что составляет 58,8% от общего объема оказанной помощи (1088 обращений).

В свою очередь, например, количество обращений граждан, по которым адвокатами осуществлялось представление их интересов в судах и других органах, являлось незначительным (в 2020 году – 80; в 2021 году – 57; в 2022 году – 53).

При этом, как отмечает Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, количество случаев обращения граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в Ленинградской области в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи к адвокатам (275 919) и общее количество случаев оказания такой помощи адвокатами в 2022 году (1 088) составило менее 1% от количества обратившихся.

С целью организации и предоставления бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области решением Совета Адвокатской палаты Ленинградской области 29 апреля 2013 года утвержден одноименный порядок, который включает, в том числе права и обязанности Адвокатской палаты Ленинградской области и адвокатов, осуществляющих бесплатную юридическую помощь.

Помимо Адвокатской палаты Ленинградской области в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области также входят органы исполнительной власти Ленинградской области, утвержденные постановлением Правительства

Ленинградской области от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» и государственные учреждения Ленинградской области, подведомственные им.

Согласно результатам мониторинга деятельности участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, например, в первом полугодие 2022 года в органах исполнительной власти Ленинградской области количество обращений граждан по вопросам оказания такой помощи составило 34712 случая, а количество бесплатной юридической помощи в рамках работы по данным обращениям - 34683 случая, что составляет 13% от числа граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь на территории Ленинградской области.

Например, при реализации областного закона № 29-оз комитетом по социальной защите населения Ленинградской области в 2022 году рассмотрено 31 обращение, поступившее по вопросам оказания бесплатной юридической помощи, по результатам которых разъяснен порядок получения такой помощи; в 2021 году один раз оказана бесплатная юридическая помощь в экстренном случае, гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации.

В целях информирования граждан об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области указанным комитетом готовятся брошюры, включающие в себя краткую информацию о категориях граждан, имеющих право на получение такой помощи и случаях, по которым они могут обращаться за ее оказанием; на официальном сайте комитета по социальной защите населения Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.social.lenobl.ru) действует раздел «Бесплатная юридическая помощь населению», а также на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области (www.ombudsman47.ru) – раздел «Бесплатная юридическая помощь в Ленинградской области».

Как следует из областного закона № 29-оз, в нем предусмотрена смешанная модель оказания бесплатной юридической помощи (то есть адвокатами и государственным юридическим бюро), однако на практике оказание такой помощи в Ленинградской области осуществляется на основе существующей структуры адвокатуры в связи с отсутствием созданного государственного юридического бюро.

По вопросу о создании такого бюро позиции Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и комитета по социальной защите населения Ленинградской области различаются.

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области положительно оценивает создание государственного юридического бюро с учетом опыта субъектов Российской Федерации, в которых созданы и действуют такие бюро и

подтверждается, что система государственной юридической помощи в них функционирует наиболее эффективно.

По мнению комитета по социальной защите населения Ленинградской области создание государственного юридического бюро в Ленинградской области повлечет существенное увеличение общего объема расходов (материально-техническое оснащение, фонд оплаты труда, транспортные, командировочные и прочие организационные расходы) и поэтому полагает нецелесообразным его создание в настоящее время, при этом особо отмечая, что обоснованные жалобы на действия и (или) бездействие адвокатов, участвующих в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи Ленинградской области, отсутствуют.

В этой связи следует отметить, что в 2002 году Правительством Ленинградской области было создано Ленинградское областное государственное учреждение «Юридическое бюро» (распоряжение от 2 апреля 2002 года № 96-р), которое в 2006 году переименовано в государственное учреждение Ленинградской области «Ленинградский областной центр поддержки предпринимательства» (постановление от 15 марта 2006 года № 62) и в настоящее время является Фондом «Фонд поддержки предпринимательства и промышленности Ленинградской области, микрокредитная организация» (постановление от 20 ноября 2017 года № 480).

Кроме того, областным законом № 29-оз предусмотрена возможность оказания бесплатной юридической помощи с помощью государственного юридического бюро, однако решение о его создании и порядок создания и деятельности такого бюро, которые упоминаются в части 5 статьи 17 Федерального закона № 324-ФЗ и пункте 3 части 2 статьи 2 названного областного закона, до настоящего времени не приняты, что свидетельствует о пробельности в областном законодательстве в части отсутствия соответствующего подзаконного акта Правительства Ленинградской области по указанному вопросу.

При этом одним из критериев эффективности областного законодательства является наличие принятых в соответствии с ним подзаконных актов.

В рамках реализации областного закона № 29-оз принят ряд нормативных правовых актов Ленинградской области, направленных на реализацию полномочий органов государственной власти Ленинградской области в сфере отношений, связанных с предоставлением бесплатной юридической помощи.

В частности, в соответствии с указанным областным законом Правительством Ленинградской области:

определен Уполномоченный орган и его компетенция (постановление от 3 декабря 2012 года № 384 «Об органе исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченном в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, и внесении изменений в постановление

Правительства Ленинградской области от 25 декабря 2007 года № 337 «Об утверждении штатного расписания и Положения о комитете по социальной защите населения Ленинградской области»);

определены органы исполнительной власти Ленинградской области, подведомственные им учреждения, входящие в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, и их компетенция (постановление от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области»);

определен порядок взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области (постановление от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области»);

определены размер и порядок оплаты труда адвокатов и иных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и порядок компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи (постановление от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области»);

определен порядок правового информирования населения (постановление от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении Порядка правового информирования населения Ленинградской области»);

утвержден перечень экстренных случаев и порядок принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся (находящимся) в трудной жизненной ситуации (постановление от 28 мая 2015 года № 184 «Об утверждении перечня экстренных случаев и порядка принятия решения об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся (находящимся) в трудной жизненной ситуации»);

определены порядок и условия реализации права на получение бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи (постановление от 28 мая 2015 года № 183 «Об утверждении Положения о порядке и условиях реализации права на получение бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Ленинградской области»).

Комитетом по социальной защите населения Ленинградской области для подтверждения величины среднедушевого дохода малоимущих граждан, а также одиноких граждан и граждан, среднедушевой доход семей которых ниже двукратной величины прожиточного минимума на душу населения, установленного Правительством Ленинградской области, с целью получения ими бесплатной юридической помощи утвержден порядок выдачи гражданам справки о величине среднедушевого дохода семьи (одиноко проживающего гражданина) для получения бесплатной юридической помощи на территории

Ленинградской области (приказ от 18 декабря 2018 года № 32), в котором предусмотрено, что выдачу таких справок о среднедушевом доходе осуществляет Ленинградское областное государственное казенное учреждение «Центр социальной защиты населения» через свои филиалы или через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, расположенные на территории Ленинградской области по месту жительства либо по месту пребывания заявителя.

По итогам правового анализа подзаконных актов, принятых в целях реализации областного закона № 29-оз, выявлено, что кроме ранее указанного нормативного правового акта об определении порядка создания и деятельности государственного юридического бюро отсутствует порядок направления Адвокатской палатой Ленинградской области ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

В соответствии с частью 8 статьи 18 Федерального закона № 324-ФЗ адвокатская палата субъекта Российской Федерации в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации ежегодный доклад и сводный отчет об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Однако в областном законе № 29-оз (часть 11 статьи 4) предусмотрены только сроки направления указанных доклада и отчета, в свою очередь, положения о названном порядке и распределение указанного полномочия между органами государственной власти Ленинградской области не предусмотрены.

При этом установление порядка направления Адвокатской палатой Ленинградской области ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи (без его упоминания в областном законе № 29-оз) отнесено Правительством Ленинградской области к компетенции комитета по социальной защите населения Ленинградской области (абзац шестой пункта 3.23 Положения о комитете по социальной защите населения Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 25 декабря 2007 года № 337). Между тем в справочных правовых системах указанный порядок отсутствует.

Таким образом, результаты проведенного анализа эффективности реализации областного закона № 29-оз свидетельствуют:

о квалифицированной защите установленных указанным областным законом категорий граждан и доступности оказываемой в Ленинградской области бесплатной юридической помощи, учитывая отсутствие

обоснованных жалоб граждан на качество оказания такой помощи адвокатами;

об эффективности перечня категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, который позволяет удовлетворить потребности социально-незащищенных категорий граждан в получении такой помощи;

о незначительном количестве случаев оказания бесплатной юридической помощи от общего числа граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области;

о наличии актуальных предложений по расширению указанного перечня категорий граждан;

о наличии пробельности в областном законодательстве в части отсутствия нормативных правовых актов Ленинградской области, направленных на реализацию части 5 статьи 17, части 8 статьи 18 Федерального закона № 324-ФЗ и пункта 3 части 2 статьи 2 областного закона № 29-оз.

4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 29-оз

В период действия областного закона № 29-оз в Законодательное собрание Ленинградской области не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области (Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона о его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

При этом в 2012 году в Законодательное собрание Ленинградской области поступило обращение Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области по вопросу о реализации областного закона № 29-оз, в 2022 году – также предложение Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области о внесении изменений в указанный областной закон в части его дополнения положениями, предусматривающими право на получение бесплатной юридической помощи гражданами Донецкой и Луганской Народных Республик, Украины, вынужденно покинувшими указанные территории и прибывшими в Ленинградскую область, по вопросам предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, признания беженцами или вынужденным переселенцем в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Кроме того, в 2021 году в Законодательное собрание Ленинградской области обращался гражданин по вопросу о разъяснении порядка

применения областного закона № 29-оз, в частности, обязанности заключения соглашения между адвокатом и гражданином, которому оказывается бесплатная юридическая помощь в соответствии с указанным областным законом, а также об исключении ограничений из установленного областным законом № 29-оз перечня случаев оказания гражданам бесплатной юридической помощи. При рассмотрении данного обращения гражданина несоответствие областного закона № 29-оз федеральному законодательству не выявлено.

Областной закон № 29-оз не оспаривался в судебном порядке.

Правовой анализ областного закона № 29-оз на соответствие его Федеральному закону № 324-ФЗ показывает, что в нем имеется ряд недостатков правового и юридико-технического характера.

В части 2 статьи 2 областного закона № 29-оз установлены полномочия Правительства Ленинградской области. Согласно пункту 2 части 2 указанной статьи к его компетенции отнесено, в том числе определение органов исполнительной власти Ленинградской области, подведомственных им учреждений, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, и их компетенции.

Как следует из приложения 1 к постановлению Правительства Ленинградской области от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области», указанным постановлением определены органы исполнительной власти Ленинградской области, входящие в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области. Однако в отношении подведомственных учреждений установлено, что перечни государственных учреждений Ленинградской области, входящих в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, утверждаются правовыми актами органов исполнительной власти, в подведомственном подчинении которых находятся соответствующие учреждения (пункт 2 приложения 1 к постановлению Правительства Ленинградской области от 7 марта 2013 года № 65).

Соответствующие правовые акты приняты комитетом по социальной защите населения Ленинградской области (распоряжение от 19.03.2013 № 68 «О мерах по реализации постановления Правительства Ленинградской области от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области»), комитетом по культуре Ленинградской области (распоряжение от 05.08.2013 № 78-р «О мерах по реализации постановления Правительства Ленинградской области от 7 марта 2013 года № 65 «Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области»), комитетом по здравоохранению Ленинградской области (распоряжение от 24.06.2013 № 781-р «О системе оказания бесплатной юридической помощи»).

Таким образом, поскольку в пункте 2 части 2 статьи 2 областного закона № 29-оз установление перечней подведомственных государственных

учреждений отнесено к компетенции Правительства Ленинградской области и не предусмотрено делегирование указанного полномочия органам исполнительной власти Ленинградской области, требуется устранить несогласованность по вопросу о компетенции, возникшую между названной областной нормой и пунктом 2 приложения 1 к постановлению Правительства Ленинградской области от 7 марта 2013 года № 65, согласно которому такие перечни подведомственных государственных учреждений утверждаются соответствующими органами исполнительной власти Ленинградской области самостоятельно.

В части 2 статьи 3 областного закона № 29-оз определены некоторые категории граждан, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области в дополнение к категориям граждан, установленным Федеральным законом № 324-ФЗ.

В качестве одной из таких категорий граждан предусмотрены родители (приемные родители, усыновители), имеющие трех и более детей (в том числе усыновленных и (или) принятых на воспитание), в том числе совершеннолетних в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных организациях по очной форме обучения (пункт 6 части 2 статьи 3 областного закона № 29-оз).

Поскольку согласно Семейному кодексу Российской Федерации (статья 124) приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, является не только усыновление, но и удочерение, перечень категорий лиц, указанных в пункте 6 части 2 статьи 3 областного закона № 29-оз, целесообразно дополнить «удочерителями» и «удочеренными детьми».

В части 3 статьи 3 областного закона № 29-оз в дополнение к Федеральному закону № 324-ФЗ установлены случаи оказания бесплатной юридической помощи государственным юридическим бюро и адвокатами, участвующими в государственной системе бесплатной юридической помощи:

1) обращение по вопросам приватизации недвижимого имущества, заключения, изменения, расторжения, признания недействительными сделок с недвижимым имуществом, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в случае, если жилое помещение или земельный участок под жилым домом находится на территории Ленинградской области, независимо от владения гражданином иным недвижимым имуществом);

2) иные случаи, предусмотренные областным законом № 29-оз.

Однако из положений областного закона № 29-оз прямо не следуют указанные иные случаи, что влечет за собой неопределенность применения указанной нормы. При этом правоприменительная практика сложилась таким образом, что под «иными случаями» понимаются положения, установленные в части 1 статьи 3 областного закона № 29-оз. В целях единообразного понимания правоприменителями и правоисполнителями упомянутых иных

случаев требуется устранить возникшую в пункте 2 части 3 статьи 3 указанного областного закона правовую неопределенность.

В статье 4 областного закона № 29-оз содержится порядок оказания бесплатной юридической помощи адвокатами.

Так, согласно части 8 указанной статьи адвокат не вправе оказывать бесплатную юридическую помощь гражданину в случаях, определенных Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Между тем, исходя из положений части 1 статьи 26 указанного Федерального закона, частей 2 и 4 статьи 21 Федерального закона № 324-ФЗ, случаи, при возникновении которых адвокаты не оказывают такую помощь, установлены Федеральным законом № 324-ФЗ.

Так, адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». При этом бесплатная юридическая помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи не оказывается в случаях, если гражданин:

- 1) обратился за бесплатной юридической помощью по вопросу, не имеющему правового характера;
- 2) просит составить заявление, жалобу, ходатайство или другой документ правового характера и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при отсутствии правовых оснований для предъявления соответствующих требований;
- 3) просит составить заявление в суд и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при наличии установленных законодательством Российской Федерации препятствий к обращению в суд, государственный или муниципальный орган, организацию.

Адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, также не оказывают бесплатную юридическую помощь гражданину, если прокурор в соответствии с федеральным законом обратился в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов этого гражданина.

С учетом изложенного требует уточнения вышеуказанное положение части 8 статьи 4 областного закона № 29-оз в части замены отсылочной нормы и исключения диспозитивного установления невозможности совершения действий в отношении граждан («не вправе»).

В части 11 статьи 4 областного закона № 29-оз предусмотрен срок направления Адвокатской палатой Ленинградской области в Уполномоченный орган ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи (до 1 февраля календарного года, следующего за отчетным).

При этом, как ранее указано, Правительством Ленинградской области компетенции комитета по социальной защите населения Ленинградской области отнесено определение порядка направления Адвокатской палатой Ленинградской области ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, сведения о принятии которого отсутствуют. В целях подтверждения компетенции указанного комитета часть 11 статьи 4 областного закона № 29-оз может быть дополнена положением об установлении указанного порядка нормативным правовым актом Уполномоченного органа.

Следует отметить, что подобные порядки приняты и применяются в других субъектах Российской Федерации (в том числе, в Республике Коми, Чувашской Республике, Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Ставропольском крае, Амурской, Московской, Кемеровской, Калужской, Иркутской, Омской, Свердловской, Ярославской областях и др.).

В статье 5 областного закона № 29-оз определены документы, представляемые в государственное юридическое бюро или адвокату для получения бесплатной юридической помощи.

В перечень указанных документов, в том числе включены:

свидетельство о рождении ребенка (детей), свидетельство об усыновлении (удочерении) и (или) решение органа опеки и попечительства о помещении ребенка (детей) в приемную семью, если в паспорте гражданина отсутствует отметка о ребенке (детях) (пункт 10 части 1 статьи 5 областного закона № 29-оз), в наименовании которого применено положение («решение органа опеки и попечительства о **помещении** ребенка»), не соответствующее требованиям части 1 статьи 123 Семейного кодекса Российской Федерации, согласно которой дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат **передаче** в семью под опеку или попечительство;

документы, установленные постановлением Правительства Ленинградской области об утверждении перечня экстренных случаев и порядка принятия **решений** об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся (находящимся) в трудной жизненной ситуации (пункт 12 части 1 статьи 5 областного закона № 29-оз), в наименовании которого употреблено слово «**решений**» во множественном числе, что соответствует пункту 2 части 1 статьи 12 Федерального закона № 324-ФЗ, однако не согласуется с постановлением Правительства Ленинградской области от 28 мая 2015 года № 184 «Об утверждении перечня экстренных случаев и порядка принятия решения об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся (находящимся) в трудной жизненной ситуации»;

справка о реабилитации или справка о признании пострадавшим от политических репрессий (пункт 15 части 1 статьи 5 областного закона № 29-оз), которая требуется для категорий граждан, указанных в пункте 8 части 2 статьи 3 указанного областного закона, если они обращаются за

оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки. Однако в пункте 8 части 2 статьи 3 областного закона № 29-оз предусмотрены реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки и реабилитацией. Соответственно, в пункте 15 части 1 статьи 5 областного закона № 29-оз не указано, что названная справка выдается, в том числе при обращении по вопросам, связанным с реабилитацией. Кроме того, в части 1 статьи 5 областного закона № 29-оз, за исключением пункта 15, при перечислении представляемых документов (в скобках) указываются категории граждан без уточнения вопросов, по которым они обращаются в целях избежания дублирования аналогичных положений, предусмотренных в части 2 статьи 3 областного закона № 29-оз. Поэтому предусмотренное в пункте 15 части 1 статьи 5 областного закона № 29-оз уточняющее положение «если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки» является излишним.

В части 2 статьи 5 областного закона № 29-оз предусмотрено, что заявления об оказании бесплатной юридической помощи несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних или отбывающим наказание в местах лишения свободы, могут быть направлены в государственное юридическое бюро или адвокату руководителями учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних или службы исполнения наказаний, органами опеки и попечительства, а также комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Определение компетенции в отношении руководителей указанных органов и учреждений по формуле «вправе», «могут быть» может рассматриваться как коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подпункт «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96).

В статье 6 областного закона № 29-оз предусмотрены положения о финансировании мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, которые не в полном объеме соответствуют статье 29 Федерального закона № 324-ФЗ.

Согласно части 1 статьи 6 областного закона № 29-оз финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, возлагается на органы государственной власти Ленинградской области и подведомственные им учреждения в

соответствии с указанным областным законом и осуществляется за счет бюджетных ассигнований из бюджета Ленинградской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Однако положения о возложении финансирования мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения и осуществлении их за счет бюджетных ассигнований из бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации также установлены в части 1 статьи 29 Федерального закона № 324-ФЗ, что влечет за собой необходимость расширения правовых оснований, указанных в части 1 статьи 6 областного закона № 29-оз посредством их дополнения отсылочной нормой к Федеральному закону № 324-ФЗ.

В части 2 статьи 6 областного закона № 29-оз установлено, что случаи финансирования расходов, связанных с созданием и деятельностью государственного юридического бюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, которое является расходным обязательством Ленинградской области, предусмотрены указанным областным законом. Руководствуясь частью 2 статьи 29 Федерального закона № 324-ФЗ, финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 324-ФЗ, с компенсацией их расходов на оказание такой помощи, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации, что влечет за собой необходимость расширения в части 2 статьи 6 областного закона № 29-оз отсылочной нормы к указанному областному закону посредством ее дополнения ссылкой на Федеральный закон № 324-ФЗ.

Таким образом, областной закон № 29-оз требует законодательного совершенствования в целях его приведения в соответствие с Федеральным законом № 324-ФЗ и устранения внутренней несогласованности и правовой неопределенности в рассматриваемом областном законе.

5. Рекомендации по оценке информации об областном законе № 29-оз

По результатам изучения Федерального закона № 324, иных федеральных законов и подзаконных актов, принятых в целях реализации областного закона № 29-оз, представляется целесообразной актуализация указанного областного закона.

В связи с этим предлагаем рассмотреть вопросы:

1) об уточнении положений областного закона № 29-оз:

а) с целью устранения замечаний, изложенных в разделах 3 и 4 настоящего заключения;

б) в части целесообразности расширения перечня категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, установленных в части 2 статьи 3 областного закона № 29-оз, с учетом тенденций предоставления бесплатной юридической помощи в других субъектах Российской Федерации;

2) о создании государственного юридического бюро на территории Ленинградской области и об определении нормативным правовым актом Правительства Ленинградской области порядка создания и деятельности такого государственного юридического бюро с учетом разработанного Минюстом России проекта федерального закона, предусматривающего обязательное создание в каждом субъекте Российской Федерации государственного юридического бюро до 1 января 2024 года, и опыта других субъектов Российской Федерации, в которых создано государственное юридическое бюро;

3) о целесообразности разработки проекта федерального закона о внесении изменения в часть 3 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ с целью расширения перечня случаев представления адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, интересов граждан в судах;

4) об установлении нормативным правовым актом комитета по социальной защите населения Ленинградской области порядка направления Адвокатской палатой Ленинградской области ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Приложение на бл. в 1 экз.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового
управления



Д.В. Малкин

**Результаты
мониторинга правоприменения областного закона от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации
права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области»**

№ п/п	Наименование показателя, установленного в пунктах 8 и 9 Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08 2011 № 694	Наименование субъекта, предоставившего информацию	Результаты мониторинга правоприменения
1	Несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина	Комитет по социальной защите населения Ленинградской области (далее – Комитет)	Не выявлено
2	Наличие нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, а также муниципальных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы	Комитет	Не выявлено

3	Несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта	Комитет	Не выявлено
4	Искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека при принятии нормативного правового акта	Комитет	Не выявлено
5	Несоответствие нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации	Комитет	Не выявлено
6	Наличие в нормативном правовом акте коррупционных факторов		В части 2 статьи 5 областного закона от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 29-оз) предусмотрено, что заявления об оказании бесплатной юридической помощи несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних или отбывающим наказание в местах лишения свободы, могут быть направлены в государственное юридическое бюро или адвокату руководителями учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних или службы исполнения наказаний, органами опеки и попечительства, а также комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

			Определение компетенции в отношении руководителей указанных органов и учреждений по формуле «вправе», «могут быть» является коррупциогенным фактором, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подпункт «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96).
7	Неполнота в правовом регулировании общественных отношений		Отсутствуют нормативный правовой акт Правительства Ленинградской области об определении порядка создания и деятельности государственного юридического бюро на территории Ленинградской области и нормативный правовой акт комитета по социальной защите населения Ленинградской области об установлении порядка направления Адвокатской палатой Ленинградской области ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.
8	Коллизия норм права	Комитет	Не выявлена
9	Наличие ошибок юридико-технического характера		В областном законе № 29-оз выявлен ряд ошибок юридико-технического характера, изложенных в разделе 4 заключения правового управления по результатам анализа информации о реализации указанного областного закона.
10	Использование положений нормативных правовых актов в качестве оснований совершения юридически значимых действий	Комитет	Не выявлено
11	Искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении	Комитет	Не выявлено
12	Неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта	Комитет	Не выявлены

13	Использование норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления	Комитет	Не выявлены
14	Наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов	Комитет	Практика применения областного закона № 114-оз является единообразной.
15	Количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта	Комитет	В Комитет в 2022 году обратился 31 гражданин с обращением о разъяснении положений областного закона № 29-оз. В Законодательное собрание Ленинградской области в 2021 году обращался гражданин по вопросу о разъяснении порядка применения областного закона № 29-оз, в частности, обязательности заключения соглашения между адвокатом и гражданином, которому оказывается бесплатная юридическая помощь в соответствии с указанным областным законом, а также об исключении ограничений из установленного областным законом № 29-оз перечня случаев оказания гражданам бесплатной юридической помощи.
16	Количество вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия	Комитет	Судебные акты об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей, касающихся положений областного закона № 29-оз, отсутствуют. Указанный областной закон не оспаривался в судебном порядке.
17	Количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в	Комитет	31 обращение о разъяснении порядка получения бесплатной юридической помощи удовлетворено.

	правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения		
18	Количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности	Комитет	Не выявлены
19	Наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах		Широта дискреционных полномочий
20	Количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом		1
21	Количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами	Комитет	Не выявлено
22	Сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации		Областной закон № 29-оз не приводился в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации.
23	Количество и содержание обращений (предложений,	Комитет	Отсутствуют

	заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов		
24	Количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности	Комитет	Отсутствуют