

На правах рукописи



Чумакова Ольга Владимировна

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ**

12.00.14 — Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Нижний Новгород – 2020

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородском государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

- Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор
Россинский Борис Вульфович
- Официальные оппоненты:** **Дугенец Александр Сергеевич,**
доктор юридических наук, профессор, ФКУ
«Научно-исследовательский институт
Федеральной службы исполнения наказаний
Российской Федерации» / отдел изучения
проблем управления и реформирования
уголовно-исполнительной системы, главный
научный сотрудник
Зырянов Сергей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор, ФГНИУ
«Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации» / отдел административного
законодательства и процесса, главный научный
сотрудник
Шмалий Оксана Васильевна,
доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации» / кафедра
административного и информационного права,
заведующий кафедрой
- Ведущая организация:** ВГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Защита состоится 25 декабря 2020 года в 12:00 на заседании диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» www.diss.unn.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 2020 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Происходящие в стране масштабные преобразования обусловили необходимость развития института оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Возможность получения гражданами квалифицированной юридической помощи на безвозмездной основе обсуждается уже не одно десятилетие. И в дореволюционной России, и в советские годы, и в постсоветский период данной проблеме уделялось много внимания со стороны ученых-правоведов. Не раз делались попытки нормативно урегулировать оказание бесплатной юридической помощи, при этом рассматривались различные варианты реализации форм и методов управленческих действий государственных органов по оказанию гражданам такой помощи.

В Российской империи присяжным поверенным было вменено в обязанность оказывать правовую безвозмездную помощь лицам, имевшим соответствующее право из-за их бедности. Советское законодательство очерчивало круг лиц, которым была положена бесплатная помощь адвокатов. Оказывалась такая помощь фактически за счет государства, ибо адвокатура была неотъемлемым институтом государства. Кроме адвокатского сообщества реальную бесплатную правовую помощь предоставляли гражданам юристы организаций по месту их работы и профсоюзы. В современных условиях адвокаты оказывают гражданам квалифицированную юридическую помощь чаще всего за деньги, хотя в Федеральном законе от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» есть упоминание о категориях граждан, которым юридическая помощь должна быть оказана бесплатно. Основанием для получения такой помощи на безвозмездной основе является отнесение граждан к числу малоимущих.

Начиная с 2005 года, когда Правительство Российской Федерации (далее — Правительство РФ) приняло постановление от 22.08.2005 № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания

бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», в стране стали развиваться не только правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи, но и практика ее оказания как на федеральном, так и на региональном уровнях. На основании данного постановления уже в 2006 г. десять субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ, субъекты Федерации) в виде эксперимента создали государственные юридические бюро, оказывающие бесплатную юридическую помощь определенным категориям граждан. Результаты этого эксперимента, рамки которого постоянно расширялись, сыграли значительную роль в подготовке и принятии Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

За прошедшие девять лет в стране созданы государственная и негосударственная системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в которые вовлечены определенные физические и юридические лица, предоставляющие такую помощь. В бесплатной юридической помощи в стране ежегодно, по данным Минюста России, нуждаются от 29 до 32 миллионов граждан, значительная часть которых ее получает. Возникли фактически новые общественные отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи нуждающимся в ней гражданам. Эти отношения затрагивают огромную часть нашего общества, включающую не только граждан, обращающихся за помощью, но и субъектов, связанных с ее непосредственным предоставлением, организацией данной деятельности. Среди прочих к числу участников государственной системы оказания бесплатной юридической помощи относятся органы исполнительной власти, которые не только решают организационно-правовые задачи в названной сфере общественных отношений, реализуя разнообразные формы и методы своей деятельности, но и сами оказывают такую помощь.

Однако ни в законодательстве, ни в научной литературе до сих пор не проработаны в должной мере многие правовые и организационные вопросы оказания правовой помощи гражданам, следствием чего являются серьезные

недостатки при осуществлении этой деятельности. Проводимые исследования относятся лишь к отдельным аспектам возникающих проблем, не рассматривают оказание правовой помощи гражданам как комплексный институт со всеми присущими ему взаимосвязями. Фактически не изучаются системные подходы к организации информационных потоков между участниками оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в том числе возможные механизмы обмена информацией по данным вопросам органов исполнительной власти между собой и с другими субъектами, осуществляющими эту деятельность. Отсутствие подобных научных проработок не способствует организации эффективного участия органов исполнительной власти в обеспечении граждан бесплатной юридической помощью, что не только сводит на нет цели Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», но и подрывает соответствующую социальную политику государства.

Вышеизложенное обуславливает **актуальность темы** данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Общетеоретической базой исследования послужили как работы по вопросам прав граждан, так и труды, в которых рассматриваются общая роль органов исполнительной власти в государственном управлении, особенности его осуществления в различных сферах хозяйства, проблемы реализации присущих им форм и методов деятельности.

К числу ученых, чьи идеи и разработки по вопросам прав граждан, в том числе на получение юридической помощи, использованы в диссертации, необходимо назвать: Е. А. Абросимову, С. А. Авакьяна, Н. В. Альбрант, Е. В. Артемьева, М. В. Баглая, Е. Ю. Бархатовой, Е. А. Бевзюк, О. Н. Бондарь, А. И. Бугаренко, А. А. Васильева, В. В. Гошалак, А. Б. Гутникова, Ю. А. Дмитриева, М. А. Дранжевского, З. М. Казачкову, В. С. Кашковского, И. В. Краснова, О. Ю. Кривоносову, О. Е. Кутафина, Ю. И. Лейбо, С. О. Лобанова, Е. А. Лукашеву, И. Н. Лукьянову, Е. С. Любобенко,

А. Г. Манафова, А. С. Миронова, О. Ю. Олейника, Е. В. Осипову, А. С. Остапенко, А. С. Плетень, В. А. Ржевского, Ю. И. Стецовского, О. А. Тарасов, Т. В. Трубникову и других авторов.

Среди специалистов в области административного права, которые внесли существенный вклад в изучение организационно-правовых проблем деятельности органов исполнительной власти и результаты исследований которых легли в основу работы над темой данной диссертации, необходимо указать: Ю. Е. Аврутина, А. Б. Агапова, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, И. И. Веремеенко, И. А. Галагана, О. В. Гречкину, В. В. Денисенко, Е. В. Додина, А. С. Дугенца, М. И. Еропкина, А. Б. Зеленцова, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. И. Каплунова, И. Б. Кардашову, И. Ш. Киялсханова, А. В. Кирина, В. А. Козбаненко, Ю. М. Козлова, Н. М. Коница, А. М. Кононова, П. И. Кононова, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, Е. Б. Лупарева, В. И. Майорова, В. М. Манохина, А. В. Мартынова, С. Н. Махину, Ю. И. Мигачева, Л. А. Мицкевич, А. Ф. Ноздрачева, Н. И. Побежимову, Л. Л. Попова, Ф. С. Разоренова, О. С. Рогачеву, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищеву, В. Е. Севрюгина, П. П. Сергуна, А. Ю. Соколова, Ю. П. Соловья, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, С. А. Старостина, А. И. Стахова, Ю. В. Степаненко, С. С. Студеникина, М. С. Студеникину, Ю. А. Тихомирова, Г. А. Туманова, В. П. Уманскую, В. Ю. Ухова, А. А. Фатьянова, С. Д. Хазанова, К. В. Черкасова, В. В. Черникова, А. П. Шергина, О. В. Шмалый, М. А. Штатину, В. А. Юсупова, А. Ю. Якимова, О. А. Ястребова и других ученых.

Несмотря на определенную скудность научных публикаций по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в частности организационно-правовым аспектам деятельности системы исполнительной власти конкретно в данной сфере, в трудах названных ученых содержатся немало общетеоретических воззрений, эмпирических данных и сведений практического характера, размышления над которыми способствовали более глубокому пониманию автором соответствующих проблем в работе органов

исполнительной власти, особенностей применения ими форм и методов реализации своих полномочий в исследуемой в диссертации области общественных отношений.

Немало материала автор подчеркнул и из имеющихся источников, отражающих роль государственных органов зарубежных стран, их муниципальных органов в организации и контроле работы субъектов, призванных оказывать юридическую помощь населению, а также присущую разным странам специфику взаимодействия субъектов, решающих соответствующие задачи.

В совокупности все это явилось теоретической основой для настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью.

Предметом диссертационного исследования являются: имеющиеся в литературе теоретические суждения и взгляды ученых по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам и организационно-правовым аспектам деятельности органов исполнительной власти по обеспечению населения такой помощью; нормы федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, регулирующие оказание бесплатной юридической помощи гражданам; практика работы участников государственной и негосударственной систем оказания такой помощи населению.

Целью диссертационного исследования является выявление закономерностей реализации форм и методов деятельности органов исполнительной власти по обеспечению функционирования государственной и негосударственной систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи, проблем в данной деятельности и разработка на этой основе теоретических положений и практических предложений, направленных на

повышение эффективности процесса оказания бесплатной юридической помощи.

Для достижения данной цели были решены следующие задачи:

- изучены общетеоретические аспекты права граждан на получение бесплатной юридической помощи;
- исследовано правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации и субъектах РФ;
- изучена организация государственной системы оказания бесплатной юридической помощи;
- изучена организация негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи;
- исследованы управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам;
- изучены действия органов исполнительной власти по оказанию гражданам юридической помощи в форме ответов на их обращения;
- исследованы управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам;
- изучены полномочия Минюста России и его территориальных органов в деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью;
- рассмотрены управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам;
- рассмотрены управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи гражданам;
- рассмотрены проблемы совершенствования терминологии законодательства об оказании гражданам бесплатной юридической помощи;

- изучены вопросы совершенствования правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи;

- изучены вопросы совершенствования организационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи;

- рассмотрены проблемы совершенствования деятельности органов исполнительной власти по обеспечению качества оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

Методологической основой исследования является диалектический метод познания. В работе использовался комплекс таких классических и многократно апробированных исследовательской практикой общенаучных и частнонаучных методов, как формально-логический, статистический, историко-правовой, сравнительно-правовой, контент-анализа документов, опрос, анкетирование, интервьюирование, экспертные оценки, наблюдение, моделирование и другие методы познания.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- результаты ежегодных мониторингов за 2011–2019 гг. деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам, осуществляемой в Российской Федерации и субъектах РФ;

- аналитические и статистические материалы Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам за 2011–2019 гг.;

- материалы Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2013–2015 гг.;

- аналитические и статистические материалы органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью за 2012–2019 гг.;

- аналитические и статистические материалы автономной некоммерческой организации «Центр развития юридических клиник» за 2011–2019 гг.;

- обращения 1 246 граждан, поступившие в Минюст России и в 12-ти его территориальных органов по субъектам РФ, а также в органы исполнительной власти шести субъектов РФ;

- результаты опросов сотрудников Минюста России, его территориальных органов по субъектам РФ; органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (в общей сложности было опрошено 43 человека в 12-ти субъектах РФ);

- результаты опросов сотрудников: государственных юридических бюро; адвокатов и нотариусов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы такой помощи (в общей сложности было опрошено 285 человек в 16-ти субъектах РФ);

- результаты опросов: лиц, работающих в негосударственных центрах бесплатной юридической помощи; студентов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в юридических клиниках вузов; руководителей юридических клиник вузов (в общей сложности было опрошено 203 человека в 14-ти субъектах РФ);

- результаты опросов сотрудников организаций, которые не входят ни в государственную, ни в негосударственную систему оказания гражданам бесплатной юридической помощи, но реально оказывают такую помощь (было опрошено 111 человек в 14-ти субъектах РФ);

- результаты опросов граждан, обращавшихся за получением бесплатной юридической помощью к участникам государственной и негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи (в общей сложности было опрошено 268 человек, из них 93 гражданина, которым отказали в оказании помощи, в 13-ти субъектах РФ);

- результаты опросов граждан, обращавшихся в организации, которые не входят ни в государственную, ни в негосударственную систему оказания гражданам бесплатной юридической помощи, но реально оказывают такую помощь (было опрошено 558 человек в 14-ти субъектах РФ). В 516 случаях из них в раздаче и сборе опросных листов автору оказывали помощь студенты, работающие в юридических клиниках вузов;

- экспертные оценки: должностных лиц Минюста России, его территориальных органов по субъектам РФ; органов исполнительной власти субъектов РФ, в том числе органов, уполномоченных в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (в общей сложности было изучено 34 экспертных мнения в 12-ти субъектах РФ);

- экспертные оценки руководителей и ведущих специалистов государственных юридических бюро и негосударственных центров оказания гражданам бесплатной юридической помощи (в общей сложности было изучено 27 экспертных мнений в 12-ти субъектах РФ);

- материалы изучения мнений сотрудников организаций, которые не входят ни в государственную, ни в негосударственную систему оказания гражданам бесплатной юридической помощи, но реально оказывают такую помощь, а также граждан, обращавшихся в эти организации, посредством распространения анкет в социальных сетях (всего изучено 475 анкет, заполненных сотрудниками организаций, и 107 анкет, заполненных гражданами, в 23-х субъектах РФ).

Научная новизна исследования состоит в том, что оно является сочинением, в котором с системных позиций рассмотрена деятельность органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью. Представлены масштабы оказания такой помощи, определены многие ранее неизвестные ее количественные показатели. Автор изучил работу органов исполнительной власти, а также других участников государственной и негосударственной систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи: государственных юридических бюро, государственных

внебюджетных фондов адвокатского и нотариального сообществ, юридических клиник вузов, негосударственных центров бесплатной юридической помощи, социально ориентированных некоммерческих организаций, иных лиц, имеющих право на оказание помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами, которые консультируют граждан по правовым вопросам.

Вскрыты недостатки правового регулирования и организации деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, работы иных участников государственной и негосударственной систем такой помощи. Определены направления совершенствования управленческой деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан юридической помощью, представлены авторские предложения, направленные на улучшение правового и организационно обеспечения данной деятельности.

В целом научная новизна диссертационного исследования обусловлена комплексным рассмотрением ранее не изученных аспектов реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи и деятельности органов исполнительной власти по организации, координации и контролю работы участников государственной и негосударственной систем в этой сфере.

На защиту выносятся следующие новые или имеющие новизну положения:

1. Деятельность по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, будучи формально направленной лишь на поддержку лиц, имеющих низкий уровень доходов, и иных лиц, нуждающихся в дополнительных мерах социальной защиты, в правовом просвещении, в целом является необходимой составной частью всего механизма государственного управления, ибо обеспечивает сбор, анализ и обобщение информации о проблемах, интересах, надеждах и ожиданиях данной категории населения, что крайне важно для принятия государственных решений в этой области и подготовки соответствующих нормативных правовых актов.

2. Задачи, стоящие перед бесплатной юридической помощью гражданам, обуславливают необходимость двойного подхода к соответствующим формам управленческих действий органов исполнительной власти. Во-первых, они являются неправовыми формами управления, ибо проявляются в организационных действиях по оказанию бесплатной помощи и напрямую не связаны с реализацией распорядительных полномочий органов исполнительной власти. Во-вторых, их следует отнести к правовым формам управления, так как без их осуществления невозможно принимать управленческие решения, объективно отражающие реальные потребности определенной категории граждан, и издавать нормативные правовые акты, затрагивающие их права.

3. В государственном управлении организационные действия органов исполнительной власти, связанные с официальной оценкой правовых ситуаций и возможным ее последующим закреплением в нормативных правовых актах, всегда являются мероприятиями, осуществляемыми в том числе в правовой форме. Подход к соответствующим управленческим действиям органов исполнительной власти, как к действиям, осуществляемым в правовой и неправовой формах одновременно, следует использовать в административно-правовой науке при рассмотрении любых сфер государственного управления.

4. Оказание гражданам бесплатной юридической помощи осуществляется с использованием значительной сети информационных каналов прямой и обратной связи, присущих системе государственного управления. Деятельность по оказанию такой помощи, рассматриваемая в административно-правовой науке, как работа исключительно органов исполнительной власти и других лиц, определенных в Федеральном законе от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», хотя и обеспечивает основной объем оказания подобной помощи гражданам, тем не менее связана с использованием лишь одной группы информационных каналов, присущих механизму государственного управления. Определенная же часть бесплатной юридической помощи гражданам осуществляется с использованием другой группы информационных каналов системы государственного управления,

которые присущи деятельности органов других ветвей власти, иных государственных органов, муниципальных органов. Все эти органы, не будучи согласно данному Закону участниками оказания бесплатной юридической помощи гражданам, тем не менее фактически её осуществляют, отвечая на обращения граждан, содержащие вопросы правового характера.

5. Результаты социологических исследований автора показывают, что бесплатная юридическая помощь гражданам приобрела в стране значительные масштабы. За ней при личном посещении организаций и офисов, где она оказывается, по телефону или через интернет ежегодно обращаются до 25 миллионов граждан, включая и тех, кто имеет право на бесплатную помощь, и тех, у кого такого права нет. Из них 18–20 миллионов человек бесплатную помощь реально получают. Однако из числа лиц, которые в соответствии с законодательством могут претендовать на бесплатную юридическую помощь, каждый год просят ее оказать не более 35–40 % (максимум 12–13 миллионов граждан). Остальная половина лиц, обращающихся за бесплатной помощью, не имеют соответствующего права, но 6–7 миллионов из них (примерно треть от всех тех, кому оказывается бесплатная юридическая помощь) ее получают.

6. Большой объем бесплатной юридической помощи гражданам дополнительно оказывают органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, отвечая на обращения граждан. Согласно результатам социологических исследований ежегодно в 1,1–1,5 миллионах обращений, поступающих в эти структуры, наряду с основными проблемами, содержащимися в них, имеются и юридические вопросы, фактически представляющие собой просьбы о правовой помощи, а в 220–250 тысячах из них вообще изложены только вопросы юридического характера. Ответы на подобные обращения являются либо лаконичными, либо зачастую достаточно развернутыми пояснениями по заданным вопросам. Поскольку такие же вопросы содержатся и в обращениях, поступающих в органы других ветвей власти, иные государственные органы,

муниципальные органы, объем бесплатной юридической помощи гражданам еще более увеличивается.

7. Учитывая значительное число обращений граждан, поступающих в государственные органы и учреждения, органы местного самоуправления с вопросами юридического характера, а также специфику подготовки ответов на подобные обращения, и принимая во внимание положение Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», определяющей возможность оказания такой помощи лишь гражданину, обратившемуся за ней, обращения граждан в письменной, устной или электронной форме по поводу получения юридической помощи являются самостоятельным видом обращений граждан. Рассматриваемые в теории административного права и используемые в практике государственного управления такие традиционные обращения граждан, как заявления, предложения, жалобы, ходатайства, коллективные обращения, петиции, следует дополнить еще одним видом обращений — обращениями об оказании юридической помощи. Этот термин необходимо ввести в оборот административно-правовой науки.

8. Основная, превалирующая по числу случаев оказания бесплатной юридической помощи гражданам часть этой деятельности осуществляется участниками соответствующей негосударственной системы. Эту систему в теории административного права, в законодательстве об оказании бесплатной юридической помощи, в практической работе по оказанию помощи необходимо рассматривать в широком понимании как совокупность, во-первых, участников негосударственной системы, определенных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»; во-вторых, иных лиц (в основном социально-ориентированных некоммерческих организаций), формально не отнесенных данным Законом к негосударственной системе, но тем не менее имеющих в соответствии с его положениями право на оказание такой помощи. Согласно результатам социологических исследований, участники негосударственной системы в ее широком понимании ежегодно

оказывают бесплатную юридическую помощь порядка 18,0–18,5 миллионам граждан, посещающих их офисы, а также задающих вопросы по телефону, через интернет. Это составляет до 80–85 % общего объема бесплатной помощи в стране, включающего ответы на соответствующие обращения граждан и бесплатную помощь нотариусов.

9. Самой представительной частью негосударственной системы оказания бесплатной помощи гражданам в ее широком понимании как по числу офисов и юристов, оказывающих помощь, так и по количеству граждан, к ним обращающихся, являются участники данной деятельности, не отнесенные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» к негосударственной системе, а выделенные в нем в качестве самостоятельной группы. Но именно эти организации и лица отличаются особой активностью в рекламировании своей деятельности, выборе разнообразных форм ее осуществления с учетом максимального удобства для граждан. Возможности данных участников оказания бесплатной помощи гражданам, объединенных в Законе фактически во второстепенную, побочную группу субъектов оказания помощи, на самом деле значительны и отличаются серьезной перспективой.

10. Деятельность всех участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам, особенно государственной системы, и деятельность по предоставлению государственных услуг основываются на идентичных принципах, требованиях, подходах и механизме их реализации. При оказании бесплатной юридической помощи по аналогии с общей практикой предоставления государственных услуг необходимо осуществлять межведомственные документационные запросы, а во многих случаях — межведомственное информационное взаимодействие с использованием современных телекоммуникационных технологий. Оказание бесплатной юридической помощи гражданам фактически является специфическим видом государственных услуг.

11. Бесплатная юридическая помощь гражданам ввиду ее значительных масштабов и многообразия участников, оказывающих соответствующие услуги, а также важной роли в государственном управлении обуславливает необходимость не только организации всех потребных для данной деятельности информационных каналов прямой и обратной связи, но и реализации принципов системного подхода, учета особенностей механизма функционирования больших систем. Участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам, входящих в соответствующие государственную систему и негосударственную систему в ее широком понимании, следует рассматривать в качестве элементов этих двух систем, а сами государственную и негосударственную системы не как автономные образования, а как подсистемы единой системы Российской Федерации оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

12. В осуществляемой в стране деятельности органов исполнительной власти, иных участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам существуют серьезные недостатки информационного характера. Нет не только должного внутри- и внесистемного обмена информацией между самими участниками, предоставляющими такую помощь, но и, главное, необходимого информационного взаимодействия органов исполнительной власти с ними. В силу этого отсутствуют достаточная координация между участниками оказания бесплатной юридической помощи и действенный контроль со стороны органов исполнительной власти за их работой. Как следствие, результативность оказания гражданам бесплатной юридической помощи существенно меньше ожидаемой.

13. Отсутствие всестороннего и полного взаимодействия в работе по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, предоставление многими участниками соответствующих государственной и негосударственной систем услуг, не имеющих надлежащего качества, связаны прежде всего с нарушениями системных принципов организации информационных каналов прямой и обратной связи в данной деятельности на всех уровнях

государственного управления. На федеральном уровне Правительство РФ, осуществляя полномочия, определенные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», взаимодействует в основном лишь с Министерством юстиции Российской Федерации как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в этой области, и не имеет должных контактов с другими федеральными органами исполнительной власти, деятельность которых также крайне важна для организации оптимальной работы участников системы бесплатной юридической помощи.

14. Многие сбои в работе участников государственной и негосударственной систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи обусловлены тем обстоятельством, что органы общей компетенции исполнительной власти субъектов РФ взаимодействуют по данным вопросам в большинстве случаев лишь со своими органами отраслевой компетенции, которые определяются самими субъектами РФ в качестве органов, уполномоченных в регионах в области оказания бесплатной юридической помощи. При этом соответствующим статусом в субъектах РФ наделяются органы, относящиеся к различным сферам хозяйства, причем нередко далеким от деятельности лиц, оказывающих юридическую помощь гражданам. Такое обстоятельство определяет фактическую неспособность этих органов надлежащим образом осуществлять несвойственные им функции, которые тем не менее необходимо реализовывать для оказания качественной бесплатной помощи гражданам.

15. Проблемы в организации и непосредственном оказании бесплатной юридической помощи гражданам в определенной степени связаны с отсутствием должного информационного взаимодействия между региональными органами, уполномоченными в области оказания бесплатной юридической помощи, и Минюстом России как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в этой области, несмотря на то что в субъектах РФ имеются его территориальные структуры.

16. Недостатки информационного характера в деятельности органов исполнительной власти, иных участников оказания бесплатной юридической помощи, отсутствие информационных систем с банками данных об имущественном положении граждан и других, связанных с ними обстоятельств, обуславливают как бюрократические проволочки, так и имеющиеся нарушения прав граждан на получение такой помощи. Согласно результатам социологических исследований более 80 % лиц из тех, кто, обладая правом на бесплатную юридическую помощь, обращаются за ней, испытывают сложности с подтверждением этого права (порядка 10 млн человек в год). Из них примерно 8–8,5 миллионам гражданам, обратившихся к участникам государственной и негосударственной систем оказания юридической помощи, в первый раз ее оказывают бесплатно, без всякой проверки необходимых документов (чем пользуются люди, у которых нет на это права), однако 1,5–2 миллионам лиц, обладающим таким правом, отказывают в оказании бесплатной помощи до предоставления документов, подтверждающих возможность этого. Нередкая сложность получения всех необходимых документов зачастую обуславливает либо нежелание граждан собирать их и повторно обращаться за бесплатной помощью, либо в принципе пользоваться своим правом на получение бесплатной помощи.

17. Совершенствование проводимой в стране работы по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам помимо устранения имеющихся системно-информационных недостатков определяет необходимость внедрения в эту деятельность и развития применения таких административно-правовых форм и методов, как:

- обеспечение необходимого взаимодействия между государственной системой и негосударственной системой (в ее широком понимании) оказания бесплатной юридической помощи гражданам, сближения организационных и финансовых основ их построения;

- предоставление бесплатной юридической помощи при первом обращении за ней всем гражданам без проверки их имущественного положения и иных условий, дающих право на ее получение;

- выдача гражданам сертификатов на вторичное и последующие обращения за бесплатной юридической помощью. Это, с одной стороны, даст возможность гражданам обращаться за помощью к тем участникам государственной и негосударственной систем, которых они сами выберут; с другой — упорядочит механизм финансирования структур, оказывающих юридическую помощь;

- реализация мер взаимодействия участников государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, в первую очередь органов исполнительной власти, с относящимися к негосударственной системе и требующими повышенного внимания клиниками юридических вузов и факультетов; усиления контроля за соответствующей работой таких клиник;

- расширение практики предоставления бесплатной юридической помощи гражданам в электронной форме с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий;

- использование возможностей многофункциональных центров предоставления государственных услуг в организации оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

18. В тексте диссертации содержатся предложения правового и организационного характера по изменению законодательства, направленные на совершенствование деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью и повышение ее качества.

Теоретическое значение исследования состоит в том, что содержащиеся в работе положения и выводы вносят весомый вклад в развитие науки административного права, восполняют имеющиеся в ней пробелы.

Выявлены закономерности реализации управленческой деятельности органов исполнительной власти по обеспечению функционирования

государственной и негосударственной систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

Разработана концепция информационно-системного подхода к обеспечению органами исполнительной власти всей осуществляемой в стране деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. В основе концепции лежит утверждение, что совокупность субъектов оказания гражданам бесплатной юридической помощи следует рассматривать как большую систему, которая не может функционировать без организации соответствующих каналов прямой и обратной связи.

Ядром данной концепции является рассмотрение участников, входящих как в государственную, так и негосударственную системы бесплатной юридической помощи, как подсистем этих систем, а самих государственную и негосударственную системы не как автономные образования, а как подсистемы единой федеральной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Определено, что эффективное взаимодействие органов исполнительной власти по вопросам оказания гражданам бесплатной юридической помощи может быть осуществлено лишь в условиях системной координации соответствующей деятельности, и показан механизм такой координации как на федеральном уровне, так и уровне субъектов РФ.

Предложен принципиально новый теоретический подход к обращениям граждан по поводу получения ими юридической помощи как к самостоятельному виду обращений граждан. Этот подход основывается на обобщении выявленных автором, ранее неизвестных количественных показателей, отражающих масштабы обращений граждан по поводу предоставления им юридической помощи к участникам данной деятельности, и специфике рассмотрения таких обращений. Утверждается, что ныне известные в теории административного права и используемые в практике государственного управления обращения граждан должны быть дополнены еще одним видом — обращениями об оказании юридической помощи. Сделан вывод о целесообразности введения этого термина в научный оборот.

Сформулированные в работе положения являются новыми для административно-правовой науки и определяют перспективные направления дальнейших исследований, связанных с развитием соответствующих институтов административного права.

Практическое значение исследования состоит в выработке предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего оказание бесплатной юридической помощи гражданам, преодолению существующих правовых пробелов и коллизий в данной сфере, по улучшению деятельности органов исполнительной власти, направленной на обеспечение оказания соответствующими субъектами этой помощи. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании курсов «Административное право», «Оказание юридической помощи населению», спецкурсов по деятельности органов исполнительной власти, при повышении квалификации сотрудников этих органов.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, обсуждены на кафедре административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», а также докладывались более чем на 30-ти международных всероссийских и иных научных и научно-практических конференциях, в частности на VI Международной конференции «Кутафинские чтения» — Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции. Секция клинического юридического образования (Москва, Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 3 апреля 2014 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Бесплатная юридическая помощь населению: взаимодействие государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи» (Москва, РПА Минюста России, 28 февраля 2015 г.); Всероссийской научно-практической конференции

«Стандарты качества оказания бесплатной юридической помощи» (Москва, РПА Минюста России, 25 февраля 2016 г.); IX Всероссийской конференции юридических клиник «Юридическая помощь, доступная каждому» (Москва, Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 18 октября 2018 г.); X юбилейной международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» — Сорокинские чтения (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский Университет МВД России, 22 марта 2019 г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) 27 марта 2020 года / Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020.

Материалы исследования изложены автором в 45 научных работах, из которых три монографии и 22 статьи в научных журналах, рекомендуемых ВАК при Минобрнауки России для публикации научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора наук и кандидата наук.

Результаты проведенного исследования внедрены в научную деятельность и учебный процесс ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)». Имеется соответствующий акт о внедрении.

Структура и содержание диссертации обусловлены ее целью и задачами. Работа включает в себя введение, четыре главы, состоящие в общей сложности из 15-ти параграфов, заключение и библиографический список.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, анализируется состояние ее разработанности, определяются цель и задачи исследования, объект, предмет, раскрываются методологическая, теоретическая, нормативная, эмпирическая основы диссертации, научная новизна исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, рассматриваются вопросы теоретической и практической значимости работы, приводятся сведения об апробации ее результатов.

Первая глава диссертации «Правовые и организационные вопросы оказания гражданам бесплатной юридической помощи» состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе «Право граждан на получение бесплатной юридической помощи» анализируются нормы Конституции РФ, теоретические положения и взгляды ученых, касающиеся вопросов оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Известно, что ст. 48 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину право на получение квалифицированной юридической помощи. Автор согласен с имеющимся в литературе мнением, что данное положение обуславливает необходимость одинаковой юридической защиты всех граждан, нуждающихся в такой помощи, независимо от их материального благополучия. Иначе будет нарушено равенство граждан и принцип гарантии честного ведения процесса. При этом отмечается, что, к сожалению, понятия «юридическая помощь» и «бесплатная юридическая помощь» до настоящего времени в российском законодательстве не закреплены. Также нет единого понимания, какую юридическую помощь следует считать квалифицированной.

Изучив имеющиеся взгляды и суждения ученых, занимающихся вопросами прав граждан, связанных с получением юридической помощи, автор присоединяется к мнению, что получение бесплатной квалифицированной юридической помощи является самостоятельным правом. Отмечается, что

право всех граждан на получение квалифицированной юридической помощи и право на получение квалифицированной бесплатной юридической помощи гражданами, нуждающимися в этом, являясь самостоятельными конституционными правами граждан, соотносятся как общее и частное. Автор согласен с тем, что, установив гарантии реализации права на оказание юридической помощи, законодатель в то же время определил виды оказываемой бесплатной юридической помощи, а также квалификационные требования к лицам, оказывающим такую помощь, предусмотрел финансовое обеспечение государственных гарантий этой помощи.

Отмечая, что по общему правилу, установленному в ст. 1 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», юридическая помощь предоставляется бесплатно только гражданам Российской Федерации, автор анализирует необходимые и целесообразные случаи оказания бесплатной юридической помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В параграфе указывается, что в целом признание, соблюдение и защита права на юридическую помощь закрепляются как обязанность государства; конституционное право на юридическую помощь, как и любое иное право, не является абсолютным, не может использоваться во вред и имеет свои пределы, определяемые правами и законными интересами других лиц; право на получение квалифицированной юридической помощи является непосредственно действующим, и, если оно не будет законодательно урегулировано либо закон в этой части не будет соответствовать Конституции РФ, следует применять непосредственно нормы Конституции РФ; не должны издаваться законы, отменяющие либо ущемляющие право на бесплатную юридическую помощь гражданам.

Во втором параграфе первой главы «Правовое регулирование оказания гражданам бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» отмечается, что кроме Конституции РФ и Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» имеются и иные нормативные

правовые акты, регулирующие право на получение квалифицированной юридической помощи тех или иных ситуациях. К ним следует отнести, например: ГПК РФ, УПК РФ, Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и целый ряд других федеральных актов и актов субъектов РФ, международных конвенций.

Однако Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» является основополагающим нормативным правовым актом, определяющим общие требования к физическим лицам, имеющим право на получение безвозмездной юридической помощи. Тем не менее в нем закреплено лишь потенциальное право социально незащищенных категорий граждан. По сути, они имеют право получить эту помощь, а органы и организации, входящие в государственную систему оказания юридической помощи, обязаны оказать ее бесплатно. Что касается участников негосударственной системы, то на их усмотрении остается выбор получателей юридической помощи, которым они оказывают ее бесплатно. Это вовсе не означает, что граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь, не могут получить юридическую помощь на платной основе. В отличие от тех категорий граждан, которые не имеют право на получение бесплатной юридической помощи, у них есть выбор.

В параграфе подробно рассмотрены категории граждан, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральным законодательством в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Значительное место уделено правовому регулированию

оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами, а также вопросам создания и деятельности юридических клиник вузов, также оказывающих бесплатную юридическую помощь.

В третьем параграфе первой главы «Правовое регулирование оказания гражданам бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации» отмечается, что одним из полномочий субъектов РФ в нормотворческой деятельности является установление дополнительных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, в том числе расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи, определение порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и обеспечение их исполнения. Дело в том, что Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» установлена основная (минимальная) категория граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. Субъектам РФ предоставлены полномочия по повышению степени социальной защиты проживающих на данных территориях граждан, то есть расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, а также перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи.

В параграфе проанализированы принятые законы субъектов РФ в сфере оказания бесплатной юридической помощи. Часть из этих законов довольно лаконичны и не значительно выходят за рамки тех минимумов, которые установило федеральное законодательство, хотя в определенной степени дополняют федеральное законодательство. Но отдельные субъекты РФ существенно расширили федеральный закон прежде всего за счет увеличения случаев оказания бесплатной юридической помощи и установления дополнительных категорий граждан, имеющих право на бесплатную помощь.

Как показало сравнение законодательства субъектов РФ, регулирующего категории лиц, имеющих право на получение бесплатной правовой помощи,

некоторые из региональных законодателей подошли серьезно к осмыслению того, каким категориям граждан в каждом конкретном субъекте необходимы дополнительные привилегии. Такие регионы воспользовались своим правом дополнить федеральное законодательство в полной мере. Есть такие категории граждан, которые дополнительно внесены законами субъектов РФ и которые нельзя увидеть в законах других субъектов РФ. Сделан вывод, что в целом прослеживается явная тенденция к увеличению субъектов РФ, установивших дополнительные гарантии оказания бесплатной юридической помощи многим категориям граждан. Прогрессирует и число регионов, расширивших перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи.

В настоящее время во всех субъектах РФ приняты необходимые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы оказания бесплатной юридической помощи, а также определен орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, установлена его компетенция. Однако отмечается, что в некоторых региональных законах возможность реализации права на получение бесплатной юридической помощи фактически поставлена в зависимость от места проживания гражданина, так как в некоторых субъектах РФ не предусмотрена организация тех или иных участников государственной системы оказания юридической помощи из предусмотренных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Это представляет собой нарушение принципа равенства граждан в вопросах получения бесплатной юридической помощи. В этой связи констатируется, что законодательство субъектов РФ, регулирующее оказание бесплатной юридической помощи, необходимо привести в соответствие указанному Федеральному закону, предусмотрев возможность существования в каждом субъекте РФ всех необходимых участников оказания гражданам такой помощи.

В четвертом параграфе первой главы «Организация государственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи» рассмотрен

состав участников государственной системы подобной помощи. Он подразделяется на две подгруппы: юридические лица, включенные только в государственную систему бесплатной юридической помощи, и юридические лица, наделяемые правом участия в государственной системе бесплатной юридической помощи — федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения; органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения; органы управления государственных внебюджетных фондов; государственные юридические бюро. В государственную систему оказания бесплатной помощи могут быть также по их желанию включены адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие этот вид помощи в порядке, установленном законодательством о бесплатной юридической помощи.

В параграфе, исходя из результатов социологических исследований автора (хотя тонкости самих исследований описываются в последующих главах), отмечается, что бесплатная юридическая помощь гражданам приобрела в стране значительные масштабы. Приводятся следующие цифры: за бесплатной юридической помощью к участникам государственной и негосударственной систем этой помощи обращаются при посещении их офисов, по телефону или через интернет в среднем до 25 миллионов человек в год, а реально получают ее 18–20 миллионов граждан

Оказание такого объема бесплатной юридической помощи требует определенной координации деятельности участников как государственной, так и негосударственной соответствующих систем. Между тем, если на федеральном уровне орган исполнительной власти, уполномоченный в этой сфере, — Минюст России — определен Законом, то субъектам РФ фактически предоставлена полная свобода выбора такого органа. В целом в стране отсутствует единообразие в выборе уполномоченного органа исполнительной власти в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам. Как показал анализ законодательства субъектов РФ, уполномоченными органами в разных регионах являются, как правило, самые разные по отраслевой

компетенции органы исполнительной власти субъектов РФ, деятельность которых зачастую далека от сферы юстиции. Эти региональные органы не входя в систему Минюста России, должным образом не связаны с и его территориальными органами по субъектам РФ. В этой связи материалы исследования свидетельствуют о том, что деятельность всей государственной системы оказания гражданам бесплатной помощи в необходимой степени не координируется и, по сути, не контролируется Минюстом России.

В завершающем первую главу ее пятом параграфе «Организация негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи» рассмотрен состав участников негосударственной системы подобной помощи. К участникам негосударственной системы бесплатной юридической помощи относятся юридические клиники вузов (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Такие центры могут создавать некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты, граждане и др. Негосударственная система формируется на добровольных началах, органы государственной власти или муниципальные органы не могут обязать физические или юридические лица, государственные или муниципальные учреждения, общественные объединения или иные некоммерческие организации создавать негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Однако автором утверждается, что принцип добровольности создания системы бесплатной юридической помощи не противоречит обязательности создания юридических клиник в высших учебных заведениях, реализующих программы высшего образования по направлению «Юриспруденция», так как создание таких клиник обязательно для организации учебного процесса, неотъемлемой частью которого является прохождение студентами практик на базе созданных в вузах юридических клиник. При этом, учитывая, что юридическую помощь в вузовских клиниках оказывают в основном студенты,

хотя, конечно, под руководством опытных преподавателей, к организации деятельности подобных клиник должны, как показано в диссертации, предъявляться повышенные требования, а за их работой должен осуществляться усиленный контроль. Между тем в законодательстве нет четкого регулирования организации работы юридических клиник вузов, в частности требований к ним и осуществления контроля за их работой.

В параграфе рассматривается вопрос о внедрении системы дистанционного оказания бесплатной юридической помощи, включающей в себя: единый операторский центр приема и обработки обращений граждан (горячая телефонная линия), привлечение сетевых ресурсов с возможностью консультирования граждан в режиме онлайн и при помощи почтовой связи. Делается вывод о необходимости создания единой системы юридических центров для наиболее эффективного и равномерного распределения потока посетителей, а также для взаимовыгодного обмена ресурсами.

Проанализировано оказание юридической помощи некоммерческими организациями, адвокатами, адвокатскими образованиями, адвокатскими палатами субъектов РФ, нотариусами, нотариальными палатами в рамках негосударственной системы такой помощи. Изучена также практика участия органов местного самоуправления в деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, в частности вопросы установления дополнительных гарантий прав граждан на получение такой помощи в муниципальных образованиях различных регионов страны. Показано, что возможность наделения органов местного самоуправления подобными государственными полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью определена положениями ст. 132 Конституции РФ. При этом, естественно, должны выполняться конституционные требования о передаче необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств органам местного самоуправления, а также о контроле со стороны субъектов РФ за реализацией этими органами данных полномочий.

Вторая глава диссертации «Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам» анализируются вопросы государственного управления с точки зрения системно-информационных подходов, рассматриваются особенности управления деятельностью по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью. Автором сделан вывод, что такая деятельность требует использования значительной, причем сложной сети каналов прямой и обратной связи, присущих системе государственного управления. Это обуславливает целесообразность как узкого, так и широкого подходов к такой деятельности. В узком понимании в диссертации понимается деятельность органов исполнительной власти, других участников как государственной, так и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам, предусмотренных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». При широком понимании деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи помимо субъектов, предусмотренных данным Законом, она осуществляется органами других ветвей власти, иными государственными органами, муниципальными органами, некоторыми организациями, формально не относящиеся к участникам государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи, но фактически ее осуществляющие. Показано, что в целом масштабы бесплатной юридической помощи гражданам существенно превышают объем соответствующей деятельности в узком ее понимании.

В параграфе сделан вывод, что бесплатная юридическая помощь гражданам ввиду ее значительных масштабов и многообразия участников, оказывающих соответствующие услуги, а также определенной роли института в государственном управлении обуславливает необходимость не только

организации всех потребных для данной деятельности каналов прямой и обратной связи, но и обязательной реализации принципов системного подхода, учета особенностей механизма функционирования больших систем. Участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам, входящих в соответствующие как государственную, так и негосударственную системы, следует рассматривать в качестве элементов этих систем, а сами государственную и негосударственную системы не как автономные образования, а как подсистемы единой системы Российской Федерации оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

С этих позиций автором в параграфе наиболее детально проанализированы управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью применительно к различным участникам государственной системы этой деятельности. Обобщение результатов такого анализа, наряду с данными проведенных автором социологических исследований, охвативших как различные категории лиц, участвующих в оказании юридической помощи, так и граждан, которым оказывается помощь, показало следующее. В осуществляемой в стране работе органов исполнительной власти, иных участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам существуют серьезные недостатки информационного характера. Нет не только должного внутри- и внесистемного обмена информацией между самими участниками, предоставляющими такую помощь, но и, главное, необходимого информационного взаимодействия органов исполнительной власти с ними, информационного взаимодействия органов исполнительной власти между собой. Все это в определенной мере приводит к стагнации процесса реализации важнейшей социальной задачи.

Во втором параграфе второй главы «Ответы на обращения граждан как форма управленческих действий органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи» на основе изучения значительного массива обращений граждан установлено, что определенная часть обращений граждан являются не традиционными предложениями, заявлениями, жалобами или

ходатайствами в их чистом виде, а включают и вопросы граждан юридического характера. С использованием апробированных методик определения необходимого объема выборочных данных для получения достоверных результатов социологического исследования установлено, что в органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, ежегодно поступают 1,1–1,5 миллионов таких обращений. В ряде обращений вообще содержатся лишь просьбы ответить на конкретные заданные вопросы юридического характера. В органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, ежегодно поступают 220–250 тысяч подобных обращений. Ответы на те и другие обращения являются либо лаконичными, либо зачастую достаточно развернутыми пояснениями по заданным юридическим вопросам. В параграфе показано, что с учетом обращений граждан, содержащих вопросы юридического характера и поступающих в иные государственные органы и организации, можно говорить в целом о ежегодно поступающих 2–2,2 миллионов подобных обращений.

Принимая во внимание сказанное, а также особенности подготовки ответов на обращения, содержащие вопросы юридического характера, в параграфе сделан вывод, что рассматриваемые в теории административного права и используемые в практике государственного управления традиционные виды обращений граждан следует дополнить обращениями об оказании юридической помощи. Этот термин предлагается ввести в оборот административно-правовой науки.

Анализируя вопросы юридического характера, содержащиеся в обращениях граждан, и ответы на них как форму управленческих действий органов исполнительной власти, автор пришел к выводу, что необходим двойной подход к соответствующим формам управления. Во-первых, они являются неправовыми формами управления, ибо проявляются в организационных действиях по оказанию бесплатной помощи и напрямую не связаны с реализацией распорядительных полномочий органов исполнительной

власти. Во-вторых, их следует отнести к правовым формам управления, так как без их осуществления невозможно принимать управленческие решения, объективно отражающие реальные потребности определенной категории граждан, и издавать нормативные правовые акты, затрагивающие их права. Предложен подход к соответствующим действиям органов исполнительной власти как к осуществляемым в правовой и неправовой формах одновременно, использовать в административно-правовой науке при рассмотрении любых сфер государственного управления.

В третьем параграфе второй главы «Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам» на основе изучения особенностей работы участников оказания правовой помощи гражданам, относящимся к негосударственной системе такой помощи, механизма их взаимодействия с органами исполнительной власти, в том числе и результатов соответствующих социологических исследований, показано, что основная, преобладающая по числу случаев оказания бесплатной юридической помощи гражданам часть всей осуществляемой в стране соответствующей деятельности осуществляется именно участниками негосударственной системы. Они ежегодно оказывают бесплатную юридическую помощь порядка 18,0–18,5 миллионам граждан, посещающих их офисы, а также задающих вопросы по телефону, через интернет. Это составляет до 80–85 % общего объема бесплатной помощи в стране.

Отмечается, что самой представительной частью негосударственной системы оказания бесплатной помощи гражданам (в ее широком понимании автором) как по числу офисов и юристов, оказывающих помощь, так и по количеству граждан, к ним обращающихся, являются участники данной деятельности, не отнесенные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» к негосударственной системе, а выделенные в нем в качестве самостоятельной группы. С учетом изучения посредством распространения анкет в социальных сетях мнений сотрудников

таких организаций, которые реально оказывают значительный объем юридической помощи, а также граждан, обратившихся в эти организации, показано следующее. Именно эти организации и их сотрудники отличаются особой активностью в рекламировании своей деятельности, выборе разнообразных форм ее осуществления с учетом максимального удобства для граждан. Возможности данных участников оказания бесплатной помощи гражданам, объединенных в Законе фактически во второстепенную, побочную группу субъектов оказания помощи, на самом деле значительны и отличаются серьезной перспективой.

В параграфе проанализированы управленческие действия органов исполнительной власти применительно к участникам негосударственной системы оказания юридической помощи гражданам и показано, что и здесь имеются недостатки информационного характера, причем они значительнее, чем при взаимодействии органов исполнительной власти с участниками государственной системы. В частности, не обеспечивается не только должный обмен информацией между самими участниками, предоставляющими бесплатную юридическую помощь гражданам, но и, главное, необходимое информационное взаимодействие органов исполнительной власти с ними. С учетом объема помощи, оказываемой гражданам участниками негосударственной системы, и перспектив ее дальнейшего развития и здесь следует говорить о серьезных недостатках в решении этой важнейшей социальной задачи.

Третья глава диссертации «Особенности управленческих действий органов юстиции по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Полномочия Министерства юстиции РФ и его территориальных органов в деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью» детально рассмотрены данные полномочия при этом подчеркивается, что с учетом наделения Минюста России статусом органа, уполномоченного в области оказания бесплатной юридической помощи,

оправдана его деятельность по координации работы участников единой системы Российской Федерации оказания гражданам бесплатной юридической помощи, обеспечения их взаимодействия. К полномочиям Минюста России как уполномоченного в этой области органа относится и проведение мониторинга данной деятельности в стране.

Между тем, как показывает изучение реализации соответствующих полномочий, возникает проблема, связанная с неполным представлением или непредоставлением вообще необходимой для мониторинга информации со стороны государственных органов и иных участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Определено, что во многом это обуславливается отсутствием необходимого информационного взаимодействия участников оказания помощи с органами исполнительной власти вообще и Минюстом России, его территориальными органами по субъектам РФ в частности. Данное обстоятельство негативно отражается на объективности результатов мониторинга и, как следствие, на эффективности всей работы по оказанию юридической помощи гражданам. В параграфе сформулированы предложения по дополнению ст. 11 Закона в части обязательности предоставления информации, запрашиваемой Минюстом России и его территориальными органами у участников соответствующих государственной и негосударственной систем. Автором сделан также вывод о том, что территориальные органы Минюста России по субъектам РФ могут быть самостоятельно включены в число участников государственной системы бесплатной юридической помощи, оказывая в регионах юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России.

Проведенные исследования показали, что значительное число обращений граждан, в том числе жалоб, поступающих в Минюст России, связаны с недостатками в деятельности адвокатуры, нотариата, органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния. Чаще всего граждане акцентируют внимание на отсутствии возможности получения

базовой правовой информации о своих правах и обязанностях, юридических сведениях иного характера. В параграфе сформулированы предложения по совершенствованию полномочий Минюста России, связанных с методическим обеспечением работы, в частности адвокатов и нотариусов, направленной на оказание ими соответствующей бесплатной помощи гражданам

Во втором параграфе третьей главы «Управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам» проведен анализ причин недостаточного эффективного взаимодействия, в том числе информационного взаимодействия, органов юстиции по вопросам оказания гражданам бесплатной юридической помощи с других участников государственной системы такой помощи. Показано, что всестороннее обеспечение работы участников оказания гражданам этой помощи может быть осуществлено лишь в условиях продуктивной координации соответствующей деятельности. Это во многом позволило бы должным образом организовать необходимые информационные каналы прямой и обратной связи в единой системе оказания гражданам бесплатной юридической помощи, устранить значительное число свойственных ей недостатков.

В этой связи в параграфе проанализирована работа существовавшего ранее координационного органа при Правительстве РФ в этой области Правительственной комиссии по вопросам реализации положений Федерального закона о бесплатной юридической помощи, определены положительные моменты его деятельности. Показано, что за время своей работы Правительственная комиссия рассмотрела ряд важных, актуальных вопросов формирования единого механизма реализации государственной политики, оказания содействия в определении оптимальных путей ее развития на территории субъектов РФ, а также улучшения методической помощи по организации оказания бесплатной юридической помощи участникам государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Ее решения способствовали совершенствованию многих аспектов

государственного управления в этой области, в том числе и соответствующей деятельности Минюста России, его территориальных органов.

Вместе с тем проведенный автором анализ позволил выявить и ряд недостатков в работе Комиссии, обусловивших, в конце концов, ее ликвидацию. В частности, как установлено, за все время ее работы ни разу не рассматривался вопрос о системных подходах к организации соответствующей деятельности в стране. Федеральные органы исполнительной власти, включая сферу юстиции, органы исполнительной власти субъектов РФ, в том числе региональные органы, уполномоченные в этой области, не рассматривались как элементы единой системы оказания гражданам бесплатной помощи. За все время ее работы, к сожалению, ни разу не рассматривался вопрос о системных подходах к организации соответствующей деятельности в стране.

Это в значительной мере обуславливает то обстоятельство, что Правительство РФ, осуществляя полномочия, определенные ст. 10 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», взаимодействует в основном лишь с Минюстом России как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в этой области, и не имеет должных контактов с другими федеральными органами исполнительной власти, деятельность которых также крайне важна для организации оптимальной работы участников оказания бесплатной юридической помощи. Отсутствие соответствующих информационных каналов прямой и обратной связи на всех уровнях государственного управления этой деятельностью во многом обуславливает предоставление многими ее участниками услуг по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, не имеющих надлежащего качества. Проведенный автором анализ проблем, существующих в работе по оказанию гражданам бесплатной помощи, показал, что с их решением Минюсту России самостоятельно справиться сложно, пришло время воссоздать в стране правительственный координационный орган в этой области.

В третьем параграфе третьей главы «Управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи гражданам» с целью поиска баланса между достоинствами государственного управления, в частности со стороны органов юстиции, негосударственной системой оказания бесплатной юридической помощи гражданам, и его недостатками, обусловленными определенным сдерживанием правовой свободы негосударственных структур, оказывающих такую помощь, автором рассмотрен имеющийся в этой сфере зарубежный опыт (Австралии, Болгарии, Великобритании, Германии, Грузии, Израиля, Ирландии, Канады, Литвы, Молдовы, Нидерландов, Норвегии, Словакии, США, Финляндии, Франции, Швеции).

Показано, что вариативность при определении возможных действий основных участников оказания бесплатной юридической помощи, заложенная в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в принципе нацелена на достижение эффективности российской системы, допускающей к тому же использование и зарубежных моделей, наиболее удобных для населения того или иного региона. Подобная свобода позволяет субъектам РФ, муниципальным образованиям учитывать существующие на их территории специфические условия, к которым следует отнести плотность населения, экономическую развитость региона, географическое расположение населенных пунктов и многое другое.

Но, как следует из материалов параграфа, какие бы зарубежные модели не использовались в регионах нашей страны, очевидно, что, опираясь в этой области лишь на государственное управление и прежде всего на деятельность только органов юстиции, обеспечить достаточную эффективность работы по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи не удастся. Утверждается, что с учетом различий, а порой значительных, в условиях проживания населения по территории регионов здесь необходимо активное участие и органов местного самоуправления. Тем более что на протяжении последних лет органы местного самоуправления действительно реализуют

полномочия, предусмотренные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» полномочия, хотя местное самоуправление как институт не входит ни в государственную, ни в негосударственную систему бесплатной юридической помощи.

Однако, как показывает анализ, практика наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями начинает получать свое распространение, ибо в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи, участвовать в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Материалы параграфа свидетельствуют, что пока объем оказания юридической помощи органами местного самоуправления крайне мал, это первые наметки подобной практики. Необходимо материальное и кадровое обеспечение соответствующей деятельности муниципальных органов, что в настоящее время в подавляющем большинстве муниципальных образований проблематично. Но с годами это направление в работе по оказанию гражданам юридической помощи будет развиваться. Сейчас же крайне важным является взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами юстиции по совершенствованию негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Четвертая глава диссертации «Направления совершенствования деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Совершенствование терминологии законодательства об оказании гражданам бесплатной юридической помощи» с учетом анализа законодательства о бесплатной юридической помощи, особенно

соответствующих законов субъектов РФ, обозначена проблема, связанная с полным или частичным отсутствием, а также нечеткостью в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы оказания бесплатной юридической помощи гражданам, ряда дефиниций, определяющих отдельные аспекты этой деятельности. Рассматривая имеющиеся подобные случаи, автор полагает, что для единообразной правоприменительной практики на всей территории Российской Федерации следует законодательно закрепить ряд дефиниций в тексте Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

В параграфе приводится ряд конкретных примеров. Так, в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ устанавливаются дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, в том числе расширяются круг категорий граждан, имеющих право на ее получение, и перечень случаев оказания бесплатной юридической помощи. В частности, во многих актах устанавливается обязанность оказания бесплатной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. При этом ни Федеральный закон, ни другие акты не определяют критерии трудной жизненной ситуации. Фактически выяснение подобных вопросов отнесено к компетенции участников оказания такой помощи, в том числе сотрудников соответствующих негосударственных центров. Тем самым оценка каждого отдельного клиента является субъективной и реально значительное число обратившихся за помощью субъектов может получить бесплатную юридическую помощь. На практике отмечаются случаи, когда граждане обращались за бесплатной помощью, а потом выяснялось, что его жизненная ситуация не трудная. Есть и противоположные примеры, когда человек, попавший в трудную жизненную ситуацию, даже не догадывается, что в его случае предусмотрена возможность бесплатной помощи.

В параграфе приводятся и иные подобные неурегулированные моменты, а также разночтения в текстах федеральных и региональных нормативных правовых актах, а также нормативных правовых актах разных субъектов РФ.

Рассматриваются реально сложившиеся неопределенные ситуации во многих субъектах РФ. При этом обращается внимание на то обстоятельство, что из-за таких проблем довольно часто граждане не могут подтвердить свое право на получение бесплатной юридической помощи, хотя фактически подпадают, под категорию лиц, имеющих на это право.

В параграфе сформулированы авторские предложения по унификации различных терминов, имеющих значение для практики оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Во втором параграфе четвертой главы «Совершенствование правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи» речь идет о ряде направлений такой работы, в частности об установлении стандартов качества оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи. Дело в том, что, по общему признанию, наличие унифицированных требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи, особенно участниками негосударственной системы такой помощи является необходимым. Автор целях исключения злоупотреблений и нарушений со стороны участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи полагаем целесообразным: унифицировать порядок оказания негосударственной бесплатной юридической помощи путем разработки Единого положения о порядке оказания указанной помощи и форм отчетности с учетом предложений представителей юридических клиник при образовательных организациях и негосударственных центров бесплатной юридической помощи; законодательно определить порядок осуществления контроля за деятельностью негосударственных участников и оценки качества оказываемой ими бесплатной юридической помощи.

В параграфе с учетом проблем, возникающих на практике при оказании бесплатной юридической помощи, и мнений экспертов в субъектах РФ, уделяется также внимание вопросам необходимости четкого закрепления в законодательстве: обязанностей организаций, оказывающих юридическую помощь, уведомлять территориальные органы Минюста России о своем

создании и представлять информацию о результатах своей работы; установления единого подхода к признанию лица малоимущим в целях оказания ему бесплатной юридической помощи; Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», других назревших моментов.

По всем рассмотренным проблемам правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти, связанной с обеспечением граждан бесплатной юридической помощи, в тексте параграфа сформулированы соответствующие предложения по изменению законодательства,

В третьем параграфе четвертой главы «Совершенствование организационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи» с целью улучшения взаимодействия и функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи предлагается перераспределить их участников в зависимости от того, планируется ли для оплаты их деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи использование бюджетных средств или нет. Это обеспечит гражданам осуществлять возможность выбора провайдера бесплатной юридической помощи. В тексте параграфа рассмотрены составы участников соответствующих государственной и негосударственной систем.

Рассматривается также вопрос о целесообразности размещения юристов, оказывающих помощь, в многофункциональных центрах, куда граждане обращаются за оказанием им тех или иных услуг. Одновременно предлагается возложить на многофункциональные центры обязанность по выдаче сертификатов на оплату вторичной бесплатной юридической помощи, которые дадут гражданам возможность обращаться к тем участникам государственной системы, которых они сами выберут. Сертификат должен являться основанием для получения денежных средств участниками системы, оказавшими юридическую помощь.

Разнообразие участников государственной и негосударственных систем требует четкой координации порядка их взаимодействия и хорошего информационного обеспечения. С учетом мнения регионов в параграфе предлагается: создание координационных и совещательных органов в системе исполнительной власти субъектов РФ; организация межведомственного взаимодействия, связанного с информационным обеспечением; заключение соглашений между участниками государственной системы и иными участниками, оказывающими бесплатную юридическую помощь в рамках негосударственной системы; проведение региональными органами, уполномоченным в этой области, совместных заседаний с участниками государственной и негосударственной систем по вопросам оказания бесплатной юридической помощи; реализация ряда иных форм деятельности. В тексте содержатся соответствующие предложения по изменению законодательства.

В четвертом, завершающем главу параграфе «Совершенствование деятельности органов исполнительной власти по обеспечению качества оказания гражданам бесплатной юридической помощи» рассматривается проблема разработки методов оценки качества юридических услуг и различных вариантов обеспечения требуемого высокого уровня оказания бесплатной юридической помощи. К критериям качества оказания юридической помощи автор относит: своевременность, точность и целесообразность юридической консультации; заботу о гражданине, обратившимся за помощью; подробное информирование гражданина о плюсах и недостатках того или иного варианта решения его проблемы; качество работы по сбору необходимых фактов; соблюдение правил профессиональной этики; наличие у организаций-участников оказания помощи необходимых ресурсов; подбор и обучение в них персонала; порядок рассмотрения жалоб граждан на действия при оказании помощи; культура документооборота и другие обстоятельства. В частности, утверждается, что при выборе критериев оценки качества юридической помощи следует учитывать и наличие широты диапазона возможного альтернативного выбора клиентом конкретного участника, к которому он, в конце концов,

обратится, причем вне зависимости от того, юристом какого уровня и какой структурой оказывается помощь. Дело в том, что, как показано в диссертации, государственное юридическое бюро, частнопрактикующий юрист, социально ориентированные некоммерческие организации, адвокат или юридическая клиника вуза, все они могут оказать услугу как отлично, так и удовлетворительно, а в некоторых случаях даже совсем плохо.

В параграфе рассмотрены также методы оценки качества оказания юридической помощи в разных странах, сделаны выводы о том, какие из них можно использовать в России.

В **заключении** излагаются основные результаты проведенного исследования и сформулированные на его основе выводы и положения, касающиеся деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях, общим объемом 51,9 п.л.:

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора наук:

1. Чумакова О.В. Дополнительные категории граждан, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи, установленные законодательством субъектов Российской Федерации / О.В. Чумакова // Правовая культура. – 2014. – № 3 (18). – С. 92-96 (0,4 п.л.).

2. Чумакова О.В. Государственное юридическое бюро как участник системы бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 60-63 (0,4 п.л.).

3. Чумакова О.В. Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью / О.В. Чумакова // Современное право. – 2015. – № 2. – С. 19-22 (0,52 п.л.).

4. Чумакова О.В. О необходимости регулирования порядка реализации права несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на получение бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Вестник Томского государственного университета. – 2015. – № 398. – С. 167-168 (0,35 п.л.).

5. Чумакова О.В. О необходимости назначения защитника по делу об административном правонарушении / О.В. Чумакова // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 46-47 (0,25 п.л.).

6. Чумакова О.В. Бесплатная юридическая помощь гражданам при оказании им психиатрической помощи / О.В. Чумакова // Вестник РПА. – 2015. – № 2. – С. 11-15 (0,6 п.л.).

7. Чумакова О.В. Роль государственных юридических бюро в реализации права граждан на бесплатную юридическую помощь / О.В. Чумакова // Правовая культура. – 2015. – № 1 (20). – С. 87-92 (0,62 п.л.).

8. Чумакова О.В. Какая жизненная ситуация дает право на получение бесплатной юридической помощи? / О.В. Чумакова // Вестник Томского государственного университета. – 2016. – № 1 (19). – С. 54-63 (0,8 п.л.).

9. Чумакова О.В. Бесплатная юридическая помощь по делам об административных правонарушениях / О.В. Чумакова // Право. – 2016. – № 1. – С. 112-120 (0,7 п.л.).

10. Чумакова О.В. Проблемы доступа граждан к бесплатной юридической помощи при наступлении трудной жизненной ситуации / О.В. Чумакова // Правовая культура. – 2016. – № 3 (26). – С. 139-143 (0,52 п.л.).

11. Чумакова О.В. Мониторинг государственной поддержки бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Мониторинг правоприменения. – 2016. – № 2 (19). – С. 59-67 (0,82 п.л.).

12. Чумакова О.В. Квалифицированная юридическая помощь как гарантия защиты государством прав человека / О.В. Чумакова // Правовая культура. – 2016. – № 1 (24). – С. 139-144 (0,6 п.л.).

13. Чумакова О.В. Роль юридических клиник в повышении уровня правосознания граждан / О.В. Чумакова // Вестник РПА. – 2016. – № 2. – С. 39-42 (0,35 п.л.).

14. Чумакова О.В. О возможности применения в Российской Федерации зарубежного опыта по обеспечению качества бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Мониторинг правоприменения. – 2017. – № 2 (23). – С. 19-21 (0,56 п.л.).

15. Чумакова О.В. Информационное и финансовое обеспечение деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 66-70 (0,55 п.л.).

16. Чумакова О.В. Место нотариата в системах оказания бесплатной юридической помощи и его роль в повышении уровня правосознания населения / О.В. Чумакова // Вестник РПА. – 2018. – № 2. – С. 72-77 (0,71 п.л.).

17. Чумакова О.В. Деятельность Минюста России по организации государственной системы бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 1 (26). – С. 50-55 (0,8 п.л.).

18. Чумакова О.В. Сколько «стоит» бесплатная юридическая помощь? / О.В. Чумакова // Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 4 (29). – С. 42-46 (0,63 п.л.).

19. Чумакова О.В. Оказание бесплатной юридической помощи как реализация организационных форм государственно-управленческой деятельности / О.В. Чумакова // Законы России. – 2018. – № 11. – С. 41-45 (0,57 п.л.).

20. Чумакова О.В. О необходимости системного подхода к организации деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Законы России. – 2019. – № 5. – С. 66-69 (0,35 п.л.).

21. Чумакова О.В. Обращения по поводу получения юридической помощи как самостоятельный вид обращений граждан / О.В. Чумакова // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 82-83 (0,2 п.л.).

22. Чумакова О.В. Реализация форм и методов управленческих действий органов исполнительной власти при организации работы систем оказания бесплатной юридической помощи? / О.В. Чумакова // Мониторинг правоприменения. – 2019. – № 2 (31). – С. 24-29 (0,77 п.л.).

Иные издания:

23. Чумакова О.В. Правовые и организационные вопросы регулирования бесплатной юридической помощи [Научное электронное издание]: монография / О.В. Чумакова. – М.: РПА Минюста России, 2016. – ISBN 978-5-00094-294-9 (12,5 п.л.).

24. Чумакова О.В. Клиническое юридическое обучение: современное состояние и перспективы развития: монография / О.В. Чумакова [и др.]; под общей редакцией Т.В. Худойкиной. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2016. – 200 с. – ISBN 978-5-7103-3259-7 (1,37 п.л. / 11,63 п.л.).

25. Чумакова О.В. Деятельность органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи: монография / О.В. Чумакова. – М.: Проспект, 2019. – 288 с. – ISBN 978-5-392-28451-1 (18 п.л.).

26. Чумакова О.В. Перспективы развития бесплатной юридической помощи населению в Российской Федерации / О.В. Чумакова // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (7-8 октября 2010 г.) / под ред. О.С. Капинус. – М.: Академия Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2011. – С. 65-67 (0,13 п.л.).

27. Чумакова О.В. Правовое просвещение молодежи / О.В. Чумакова // III Молодежная юридическая конференция г. Москвы. – М.: ГБУ «Выбор», 2011. – С. 3-6 (0,3 п.л.).

28. Чумакова О.В. Деятельность Центра правовой помощи: проблемы и пути их решения / О.В. Чумакова // Бесплатная юридическая помощь – важнейшая социальная гарантия прав гражданина. – М.: РПА Минюста России, 2011. – С. 112-115 (0,4 п.л.).

29. Чумакова О.В. Функционирование юридических клиник вузов: проблемы и пути их решения / О.В. Чумакова // Проблемы формирования правосознания и правовой культуры современного российского общества: материалы Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. С.И. Герасимова. – М.: РПА Минюста России, 2012. – С. 358-367 (0,4 п.л.).

30. Чумакова О.В. Проблемы оказания правовой помощи в юридических клиниках вузов/ О.В. Чумакова // Сборник науч. ст. участников Всерос. заоч. конф. по распространению лучшей практики реализации проектов, направленных на оказание бесплатной юридической помощи и правовое просвещение населения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». – Рязань: «Голос губернии», 2012. – С. 134-138 (0,23 п.л.).

31. Чумакова О.В. Проблемы функционирования юридических клиник вузов / О.В. Чумакова // Бесплатная юридическая помощь и правовое просвещение населения в деятельности юридических вузов: материалы межвуз. науч.-практ. конф. – М.: РПА Минюста России, 2012. – С. 147-150 (0,4 п.л.).

32. Чумакова О.В. § 1.4. Особенности обучения студентов работе в юридической клинике / О.В. Чумакова // Оказание юридической помощи населению: учеб. пособие / под общ. ред. Б.В. Россинского. – М.: РПА Минюста России, 2013. – С. 29-37 (0,4 п.л. / 4,7 п.л.).

33. Чумакова О.В. О необходимости расширения круга лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь / О.В. Чумакова // Восьмые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 14 декабря 2012 года): сб. ст.: в 7 кн. / отв. ред. Б.В. Россинский. – М.: РПА Минюста России, 2013. – Кн. 3. Административное право. Проблемы административного, финансового и налогового права. – С. 73-77 (0,3 п.л.).

34. Чумакова О.В. К вопросу о необходимости расширения круга лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь / О.В. Чумакова // Оказание правовой помощи: российский и международный опыт: сб. ст. / под общ. ред. П.П. Сергуна; РПА Минюста России Поволжский (г. Саратов)

юридический институт (филиал). – М.: РПА Минюста России, 2013. – С. 54-58 (0,26 п.л.).

35. Чумакова О.В. Дополнительные случаи оказания бесплатной юридической помощи, установленные законодательством субъектов Российской Федерации / О.В. Чумакова // Информационный бюллетень Уполномоченного по правам человека в Томской области «Защита прав: о бесплатной юридической помощи», 2014. – С. 36-44 (0,4 п.л.).

36. Чумакова О.В. Сравнительно-правовой анализ законодательных актов, принятых субъектами Российской Федерации и регулирующих оказание бесплатной юридической помощи на их территориях / О.В. Чумакова // Повышение качества подготовки кадров юристов в условиях инновационной образовательной среды: сб. докладов учеб.-метод. конф. / отв. ред. Т.Ю. Гоголева, М.В. Самсонова // VI международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» – Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции. – М.: Проспект, 2014. – С. 148-152 (0,84 п.л.).

37. Чумакова О.В. Глава 1. Организация работы в юридической клинике / О.В. Чумакова, А.Б. Гутников // Юридическая клиника – образование, основанное на практическом опыте: учебно-методическое пособие / отв. Ред. Е.А. Абросимова, М.Р. Воскобитова, А.Б. Гутников, И.Н. Лукьянова. – М.: Центр развития юридических клиник, 2015. – С. 18-45. – ISBN 978-5-901010-45-7 (1 п.л. / 19,25 п.л.).

38. Чумакова О.В. Обеспечение конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи гражданами, привлекаемыми к административной ответственности / О.В. Чумакова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года: в 3 ч. Ч. 2 / сост. Ю.Е. Автрутин, А.И. Каплунов. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2015. – С. 173-174 (0,23 п.л.).

39. Чумакова О.В. Должно ли государство поддерживать негосударственную систему бесплатной юридической помощи? / О.В. Чумакова // Теория и практика административного права и процесса: материалы X Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения) (пос. Небуг Краснодарского края, 1–3 октября 2015) / отв. ред. С.Г. Денисенко. – Челябинск: Цицеро, 2016. – С. 303-310 (0,52 п.л.).

40. Чумакова О.В. Участие нотариата в государственной системе бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Юстиция. – 2016. – № 1. – С. 99-104 (0,39 п.л.).

41. Чумакова О.В. О мерах Минюста России по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегод. всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3 ч. Ч. 2 / сост. Ю.Е. Автрутин, А.И. Каплунов. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. – С. 253-256 (0,23 п.л.).

42. Чумакова О.В. Полномочия Минюста России и его территориальных органов по организации бесплатной юридической помощи и контролю за ее оказанием / О.В. Чумакова // XIII Международная научно-практическая конференция «Державинские чтения» (Казань, 21-23 сентября 2017 года): сб. ст. / отв. ред. О.И. Александрова; ВГУЮ (РПА Минюста России). – М.: ВГУЮ (РПА Минюста России), 2018. – С. 394-397 (0,46 п.л.).

43. Чумакова О.В. Деятельность Министерства юстиции Российской Федерации по реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической

конференции (Сорокинские чтения) / Под общей редакцией А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. – С. 235-238 (0,2 п.л.).

44. Чумакова О.В. Использование цифровизации для оптимизации и органов исполнительной власти в сфере бесплатной юридической помощи деятельности / О.В. Чумакова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. – Электрон. дан. (3,98 Мб). – СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2020. – С. 58-62 (0,3 п.л.).

45. Чумакова О.В. Государственная система бесплатной юридической помощи. Нужны ли реформы? / О.В. Чумакова // Новая наука: история становления. Современное состояние. Перспективы развития: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции (29 июня 2020 г. г. Уфа). – Уфа: OMEGA SCIENCE, 2020. – С. 224-231. (0,57 п.л.).