МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи

Чумакова Ольга Владимировна

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ

12.00.14 — Административное право; административный процесс

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант
доктор юридических наук,
профессор
Россинский Борис Вульфович

Нижний Новгород — 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 4

Глава 1. Правовые и организационные вопросы оказания гражданам бесплатной юридической помощи 24

§ 1. Право граждан на получение бесплатной юридической помощи 24

§ 2. Правовое регулирование оказания гражданам бесплатной юридической помощи в Российской Федерации 45

§ 3. Правовое регулирование оказания гражданам бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации 65

§ 4. Организация государственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи 79

§ 5. Организация негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи 107

Глава 2. Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью 121

§ 1. Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам 121

§ 2. Ответы на обращения граждан как форма управленческих действий органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи 164

§ 3. Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам 182

Глава 3. Особенности управленческих действий органов юстиции по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью 218

§ 1. Полномочия Министерства юстиции РФ и его территориальных органов в деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью .. 218

§ 2. Управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам 240

§ 3. Управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи гражданам 255

Глава 4. Направления совершенствования деятельности органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью 279

§ 1. Совершенствование терминологии законодательства об оказании гражданам бесплатной юридической помощи 279

§ 2. Совершенствование правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи 293

§ 3. Совершенствование организационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи 323

§ 4. Совершенствование деятельности органов исполнительной власти по обеспечению качества оказания гражданам бесплатной юридической помощи 347

Заключение 368

Библиографический список 384

ВВЕДЕНИЕ

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 обусловливает **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. Гошаляк, 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. Любовенко, 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. Килясханова, А. В. Кирина, В. А. Козбаненко, Ю. М. Козлова, Н. М. Конина, 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. Шмалий, 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 центах 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, обусловливают 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 обусловливает 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, обусловливают 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 обусловливает 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 предоставление 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.

ГЛАВА 1
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОКАЗАНИЯ ГРАЖДАНАМ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

§ 1. Право граждан на получение бесплатной юридической помощи

Конституция Российской Федерации (далее — Конституция РФ) определила приоритет личности, ее прав и свобод[1]. Это положение является одним из основополагающих для развития правовой системы в современной России. Однако, по мнению А. С. Плетень, с которым нельзя не согласиться, права и свободы граждан, закрепленные в Конституции РФ, будут иметь действенное значение лишь при наличии правового механизма их реализации[2]. Статья 48 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину право на получение квалифицированной юридической помощи. Как отмечает Ю. И. Лейбо, данное положение обусловливает 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[3].

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.

Исследованием вопросов конституционного права на получение бесплатной юридической помощи занимались в своих диссертациях такие авторы, как

---

[1] Статья 2 Конституции Российской Федерации.

[2] Плетень А. С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: дис. … канд. юрид. наук / А. С. Плетень; Хабаровская государственная академия экономики и права. Хабаровск, 2008. 175 с.

[3] Лейбо Ю. И. Научно-практический комментарий к 2 главе Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / под ред. К. А. Экштайна. М., 2000. С. 320.

А. С. Плетень[4], А. И. Бугаренко[5], А. Г. Манафов[6], И. В. Краснов[7], О. Н. Бондарь[8]. Ими определено, что право на получение бесплатной юридической помощи, необходимо рассматривать как составную часть прав человека в целом.

По мнению А. И. Бугаренко, права человека — это неотъемлемая часть общественных отношений, они являются правовой формой взаимосвязи между собой членов общества, координации поведения и поступков людей[9]. При этом право на получение бесплатной юридической помощи, относится к такому виду прав человека, как права-гарантии[10]. В своей основе эти права формулируют те условия и возможности жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества, государства[11].

Как полагает А. Г. Манафов, гарантированное Конституцией РФ право на квалифицированную помощь следует рассматривать в качестве меры обладания человеком определенного социального блага, т. е. возможности получения профессионального содействия в отстаивании своих прав и законных интересов со стороны адвокатуры, нотариата и других организаций. Однако это право предусматривает также наделение населения юридическими знаниями, умениями

---

[4] Плетень А. С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: дис. … канд. юрид. наук / А. С. Плетень; Хабаровская государственная академия экономики и права. Хабаровск, 2008. 175 с.

[5] Бугаренко А. И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами: дис. … канд. юрид. наук / А. И. Бугаренко; Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина. М., 2010. 251 с.

[6] Манафов А. Г. Конституционное право граждан на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 89–91.

[7] Краснов И. В. Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь и его обеспечение в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2003. С. 67–70.

[8] Бондарь О. Н. Квалифицированная юридическая помощь – конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Ростов на/Д, 2008. С. 194.

[9] Бугаренко А. И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами. Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.11/ А. И. Бугаренко. Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина. Москва, 2010. – 251 с.. С. 47.

[10] Там же. С. 49.

[11] Общая теория прав человека / рук. авт. колл. и отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 2.

и навыками, необходимыми для отстаивания своих прав и законных интересов[12]. А. С. Плетень же не считает данное суждение А. Г. Манафова достаточно полным по своему содержанию, так как употребляемые в нем слова «знания, умения и навыки», по его мнению, скорее являются результатом реализации права на получение квалифицированной юридической помощи[13].

В. В. Гошаляк определил конституционное право граждан на получение квалифицированной юридической помощи, с одной стороны, несколько у́же, а с другой стороны, значительно шире, чем А. Г. Манафов, как право на обращение к адвокату, нотариусу, иному юристу, в государственный или муниципальный орган за получением консультации, либо защитой нарушенных прав, а также за закреплением субъективных прав с целью предупреждения возможного нарушения их в будущем[14].

По нашему мнению, рассмотренные выше определения не затрагивают таких элементов права граждан на получение юридической помощи, как право на юридическую помощь для формирования правосознания, право на получение юридической информации, право на разъяснение содержания правовых норм, право на получение юридических знаний с целью повышения правовой культуры. Из приведенных суждений также не вытекает право на представительство в рамках гражданских и административных правоотношений.

А. С. Плетень в предложенной ею дефиниции права на получение квалифицированной юридической помощи утверждает, что, являясь конституционным правом на получение квалифицированной юридической помощи, которое закреплено Конституцией РФ в соответствии с международными нормами и принципами, оно представляет собой реальную гарантию каждого человека быть обеспеченным защитой его нарушенных прав, свобод и законных интересов. При этом А. С. Плетень имеет в виду не только уже нарушенные права, свободы и законные интересы, но и находящиеся под угрозой

---

[12] Манафов А. Г. Конституционное право граждан на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 89–91.

[13] Плетень А. С. Указ. соч. С. 16.

[14] Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005

их нарушения. Такая защита осуществляется в том числе и субъектами, обладающими полномочиями оказывать квалифицированную юридическую помощь[15].

Говоря о гарантиях на обеспечение прав, О. Е. Кутафин считал, что их следует понимать, как «меры, позволяющие лицу реализовать принадлежащие ему права и свободы»[16]. С. М. Шахрай полагает, что гарантии могут быть условно разделены на общие и гарантии правосудия. Общей гарантией, по его мнению, является, например, принцип защиты прав и свобод человека и гражданина. К гарантиям правосудия автор относит: судебную защиту, самозащиту прав и свобод, возмещение вреда, право на юридическую помощь, презумпцию невиновности, запрет повторного осуждения, запрет обратной силы закона[17].

Как справедливо отмечает А. И. Бугаренко, ссылаясь на положение ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, что основные права и свободы человека и гражданина, являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения, право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе помощи бесплатной, ограничению не подлежит[18].

Большинство исследователей выделяют такие элементы права на получение юридической помощи, как юридическая помощь при обеспечении прав и свобод личности, юридическая помощь при их защите, а также при формировании правосознания. Ю. И. Стецовский считает, что юридическая помощь — это «война за права», в которой используются все законные средства и способы защиты прав и интересов гражданин. К таким средствам и способам защиты прав и интересов населения он относит разъяснения, составление жалоб, заявлений и ходатайств, истребование документов, совершение иных необходимых действий, как в судопроизводстве, так и вне его[19].

---

[15] Плетень А. С. Указ. соч. С. 17.

[16] Государственное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. О. Е. Кутафина. Т. 1. М., 1999.

[17] Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003.

[18] Бугаренко А. И. Указ. соч. С. 50.

[19] Стецовский Ю. И. Адвокатура и государство /М.: Юристъ, 2007. – 604 с. – (Сер. "Res cottidiana") С. 28.

А. С. Миронов считает, что право на юридическую помощь обладает всеми признаками субъективного права[20]. По его мнению, право на юридическую помощь является относительным и абсолютным[21]. В своем диссертационном исследовании он обосновывает, что это право является абсолютным, так как никто — ни граждане, ни государство — не имеет права препятствовать получению юридической помощи. Относительность же, как он полагает, заключается в том, что для полного обеспечения права на юридическую помощь необходима активная деятельность уполномоченных на то лиц[22].

М. В. Баглай имеет другое мнение, считая, что право на защиту относится к числу абсолютных прав, аргументируя это тем тезисом, что гражданину, обвиняемому в уголовном преступлении, ни при каких обстоятельствах гражданину нельзя отказать в такой помощи[23].

Интересно на эту тему рассуждает В. А. Ржевский. Право на получение квалифицированной помощи он рассматривает как «право на защиту»[24]. Заслуживает особого внимания мнение тех авторов, которые считают, что право на квалифицированную юридическую помощь надо относить к самостоятельной группе основных прав, направленных на защиту иных прав граждан[25]. Так О. Н. Бондарь считает, что право на получение квалифицированной юридической помощи по своему нормативному содержанию шире и богаче, чем право на защиту[26].

---

[20] Миронов А. Л. Реализация конституционного права человека на получение квалифицированной юридической помощи при осуществлении правосудия: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. 251 с.

[21] Миронов А. Л. Указ. соч.

[22] Миронов А. Л. Указ. соч.

[23] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов.

[24] Ржевский В.А. Правовое государство: верховенство права и гарантирование прав и свобод человека // Инновационые подходы в науке: Теоретические и методологические проблемы социогуманистического познания. Сб. статей/ Отв.ред. Ю.Г. Волков. Ростов-на-Дону, 1995. - С.153

[25] Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. Том 1. – М.: Юристъ, 2005. С.667, 671-673.

[26] Бондарь О. Н. Указ. соч. С. 40.

По мнению А. А. Васильева, существующий подход законодателя четко продемонстрировал, что получение бесплатной квалифицированной юридической помощи является самостоятельным правом. Его нельзя относить к правомочиям более широкого права[27]. Он так же считает, 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[28].

Есть и другие авторы, придерживающиеся того же мнения. Например, А. С. Остапенко считает, что, установив гарантии реализации права на оказание юридической помощи, законодатель определил, в частности, виды оказываемой бесплатной юридической помощи, а также квалификационные требования к лицам, оказывающим такую помощь. Более того, он предусмотрел финансовое обеспечение государственных гарантий этой помощи и иные организационные мероприятия[29].

До принятия Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» единственным правовым актом в данной сфере были Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правовой культуры[30]. Соответственно, правовая культура и просвещение ранее не были предметом законодательного регулирования. В тексте Основ сказано, что они направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения, воспитания у него уважения к закону, правопорядку, суду, добросовестности и добропорядочности. Эти черты должны быть преобладающими в социальном поведении граждан, обеспечивать преодоление их

---

[27] Васильев А.А. Конституционное права на бесплатную квалифицированною юридическую помощь: Автореф. Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 15.

[28] Васильев А. А. Указ. соч. С. 15.

[29] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс», 2012.

[30] Утверждены Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168.

правового нигилизма, способствовать развитию России как современного цивилизованного государства[31].

По мнению авторов Комментария к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», действующая ранее, начиная с 2002 года, модель оказания бесплатной юридической помощи по гражданским делам в целом оказалась неэффективной. Естественно, что при разработке нового федерального закона одной из главных целей была определена необходимость создания условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной юридической помощи[32].

В ст. 2 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закреплено право на получение квалифицированной юридической помощи, а также определено, что случаи и порядок предоставления такой помощи должны быть урегулированы исключительно федеральным законом и законами субъектов РФ. Фактически эта статья дублирует содержание статьи ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, в которой закреплено, что только в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Таким образом, законодательно определено, что единственным видом нормативного правового акта, закрепляющим случаи оказания юридической помощи, является закон.

Статья 2 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» определяет общие требования к субъектам, имеющим право на получение юридической помощи бесплатно. В первой части этой статьи речь идет о гражданах Российской Федерации. По мнению авторов научно-практического комментария под редакцией Ю. А. Дмитриева, следует исходить из того, что в данной статье рассматривается лишь потенциальное право соответствующей категории граждан, имеющих право получить бесплатную

---

[31]Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правовой культуры, утвержденные Президентом России 28.04.2011 № Пр-1168 // РГ. 2011. № 151. 14.07.

[32] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс», 2012.

юридическую помощь. Хотя органы и организации, входящие как государственную, так и негосударственную системы оказания такой помощи, обязаны оказать ее бесплатно[33]. При этом льготным категориям граждан, имеющим соответствующее право, оплата оказываемых им услуг производится из бюджетов субъектов РФ. Региональные органы государственной власти могут расширять и дополнять список льготников, установленный федеральными законами, в зависимости от возможностей региона. К сожалению, далеко не все регионы реализуют это.

По общему правилу, установленному в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», юридическая помощь предоставляется бесплатно только гражданам Российской Федерации. Вместе с тем Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» зиждется на национальном принципе закрепления правового статуса иностранного гражданина в нашей стране. Иностранный гражданин, пребывающий на территории Российской Федерации, обладает всеми правами и свободами и несет обязанности, которыми наделены граждане Российской Федерации, за исключением случаев, прямо установленных данным Законом[34].

Рассмотрим возможности оказания бесплатной юридической помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства. Федеральным законом и соответствующим международным договором должны быть определены, в каких случаях иностранные граждане и лица без гражданства могут получить бесплатную юридическую помощь, а также порядок ее получения. Н. А. Полякова пришла к выводу, что иностранные граждане или лица без гражданства, живущие, работающие, получающие образование в России, всегда могут получить юридическую помощь бесплатно прежде всего в тех случаях, когда они являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу. Такая возможность для

---

[33] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012.

[34] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

них должна появляться также, если они выступают ответчиками по гражданскому делу, не достигли возраста совершеннолетия, содержатся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, поступили в Российской Федерации по контракту на военную службу[35].

Между тем в настоящее время международное сотрудничество по вопросу бесплатного предоставления иностранным гражданам юридической помощи сводится к подписанию региональных соглашений и двусторонних международных договоров, которые являются типовыми[36]. Тем иностранным гражданам, которые временно проживают на территории России, юридическую помощь должны оказывать консульские учреждения того государства, гражданами которого они являются, причем на тех условиях, которые установлены национальным законодательством. Гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранных государств, первичную юридическую помощь консульские учреждения нашей страны оказывают бесплатно, а затем в пределах страховых сумм или на иных возмездных условиях.

По мнению авторов научно-практического комментария, иначе обстоит дело с постоянно проживающими в Российской Федерации иностранными гражданами, которые реализовывают свои права на определенные трудовые отношения. При этом они должны приобрести право и на юридическую помощь, гарантированную ч. 1 ст. 45 Конституции РФ. Вопрос об условиях, при которых она должна быть оказана, в настоящее время остается открытым. Бесплатно помощь, очевидно, может быть оказана малоимущему иностранному гражданину,

---

[35] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012.

[36] Например: Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (подписан в г. Вильнюсе 21.07.1992) // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1712; Бюллетень международных договоров. 1995. № 6. С. 34–54. Данный документ вступил в силу с 22.01.1995.

но в ней, видимо, возможно и отказать на основании ч. 1 ст. 1 Федерального закона о бесплатной юридической помощи[37].

Однако для некоторых категорий иностранных граждан из общего правила возможны исключения. Так, ст. 5 Закона РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»[38] прямо наделяет лицо, признанное беженцем всеми правами гражданина Российской Федерации, правда, с оговоркой «если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации»[39]. Значит, бесплатная юридическая помощь беженцу может быть оказана в случае тяжелого материального положения в соответствии с Законом о беженцах, а, возможно, в ней будет отказано в соответствии с Законом о бесплатной юридической помощи. По нашему мнению, проблему с беженцами надо решать на уровне субъекта Российской Федерации, на территории которого беженец преимущественно проживает. Что касается международных договоров Российской Федерации, то пока проблем бесплатной юридической помощи не решают[40]. Однако нельзя исключить возможности появления подобных актов, но в любом случае они могут действовать только на условиях взаимности.

Заметим, что до принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» существенную долю правового регулирования составляли нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые в порядке реализации ст. 26 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[41], поскольку определение собственно бесплатного порядка предоставления юридической помощи было полномочием субъекта РФ. С принятием Федерального закона «О

---

[37] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012.

[38] Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах». РГ. 1997. № 126. 03.06.

[39] См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 12. Ст. 425.

[40] См., например: Договор между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2786.

[41] Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» законодательство субъектов по рассматриваемому вопросу претерпело существенные изменения.

Как уже отмечалось, авторы, изучавшие проблемы конституционного права граждан на получение бесплатной юридической помощи, считают, что однозначно принятое определение понятия «право на получение квалифицированной юридической помощи» до сих пор отсутствует. Нет и определения самого понятия «квалифицированная юридическая помощь»[42]. Однако теоретическую попытку определения понятия и нормативного содержания права на получение квалифицированной юридической помощи в разное время предпринимали В. В. Гошуляк[43], И. В. Краснова[44], А. Г. Манафов[45], Н. В. Альбрант[46], А. С. Плетень[47] и др.

По мнению авторов комментария, основные характеристики права на получение юридической помощи: конституционное право на юридическую помощь в субъективном и объективном смыслах; неотъемлемость и невозможность ограничения права на юридическую помощь; конституционное право на юридическую помощь является основным правом человека; реализация права на юридическую помощь базируется на основополагающих принципах конституционного статуса человека; конституционное право на юридическую помощь обладает всеми признаками конституционных прав человека и

---

[42] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

[43] Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005.

[44] Краснов И. В. Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь и его обеспечение в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02, 12.00.11. Пенза, 2003. С. 67 - 70.

[45] Манафов А. Г. Конституционное право граждан на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Москва, 2002. С. 89 - 91.

[46] Альбрант Н. В. Конституционное право на получение адвокатской помощи в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Челябинск, 2005. С. 63.

[47] Плетень А. С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: Монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009.

гражданина; юридическая природа права на квалифицированную юридическую помощь[48].

Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи является субъективным правом прежде всего потому, что позволяет получать каждому определенные блага. В данном случае благом будет выступать юридическая помощь, в том числе бесплатная. По мнению К. Экштайна, право на юридическую помощь выражают основополагающие идеи Конституции РФ[49].

Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи не может быть ограничено, и в том случае, если речь идет о возможном нарушении государственной тайны. К такому решению пришел Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27.03.1996 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.1993 “О государственной тайне” в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина». В своем решении Конституционный Суд РФ указал, что отказ обвиняемому в приглашении выбранного им адвоката по причине отсутствия допуска к государственной тайне неправомерно ограничивает конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи[50].

---

[48] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

[49] Экштайн К. Основные права и свободы: по российской Конституции и Европейской конвенции. М., 2004. С. 51.

[50] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. „О государственной тайне“ в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина“» // РГ. 1996. № 64. 04.04; СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1768; Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.

Также Конституционным Судом РФ была подтверждена неотъемлемость рассматриваемого конституционного права в решении по делу З. Р. Шенгелая[51]. Общеизвестно, что любое демократическое государство стремится закрепить в своем основном законе все права, зафиксированные в международных документах. Поэтому названные «основными» в международных соглашениях права в большинстве своем имплементируются в тексты действующих конституций государств, и Российская Федерация здесь исключением не является. Поэтому полагаем, что возможно отождествить основные и конституционные права человека.

В Российской Федерации во всех сферах жизни государства и общества за последние десятилетия произошли глобальные изменения. Это повлекло за собой необходимость на законодательном уровне формирования и обеспечения бесперебойного функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи. Фактически государство на федеральном уровне впервые в новейшей истории России дало возможность гражданам реализовать предоставленное Конституцией РФ право на получение квалифицированной юридической помощи не на словах, а на деле, и взяло на себя ответственность за создание государственной системы бесплатной юридической помощи

Это стало предпосылкой создания дополнительных государственных гарантий в сфере оказания и получения квалифицированной юридической помощи.

Государство не может ограничить право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ

---

[51] Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 160; РГ. 2004. № 2. 14.01; Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1; Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2004. № 2. Об официальном разъяснении данного документа см.: Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2004 № 77-О «По ходатайству Министра юстиции Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26.12.2003 по делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // РГ. 2004. № 86. 23.04; СЗ РФ. 2004. № 17. Ст. 1681; Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5.

«права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»[52]. Из логики этой статьи можно сделать вывод, что использование права на получение юридической помощи не представляет никакой угрозы основам конституционного строя и безопасности граждан и не может по этой причине быть ограничено государством. Поэтому согласно Конституции РФ, право на получение квалифицированной юридической помощи в число тех конституционных прав и свобод, которые не подлежат ограничению.

И. М. Поташник считает, что, хотя данное право, не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения, тем не менее оно не является абсолютным[53]. Однако другие исследователи считают это право абсолютным[54]. Между тем в ст. 17 Конституции РФ закреплено, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц. В этой связи, по мнению В. В. Гощуляк, подобно тому, как рассуждения о возможности абсолютной свободы абстрактны, не существует и абсолютного права[55].

В Юридической энциклопедии указано, что пределами реализации гражданами своих прав являются права и законные интересы других лиц. «Гражданин не может пользоваться этим правом с целью нарушения прав других. Ведь получать квалифицированную юридическую консультацию можно не только с целью реализации своего права, но и с целью злоупотребления правом, т. е.

---

[52] Статья 55 Конституции Российской Федерации (Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации – Республику Крым и город федерального значения Севастополь) // Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ).

[53] Поташник И. М. Адвокатура и квалифицированная юридическая помощь // Новый юридический журнал. 2014. № 1. С. 99–106.

[54] См.: Россия на рубеже веков. Укрепление государственности. Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 210.

[55] Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М.: Альфа-М, 2005. С. 134.

использования субъективного права в противоречии с его социальным назначением, что влечет за собой нарушение охраняемых законом прав и интересов гражданина, общественных и государственных интересов»[56].

В этой связи мы согласны с мнением В. Ю. Панченко, который утверждает, что право на получение юридической помощи имеет пределы своего осуществления и не может быть использовано с целью нанесения вреда правам и законным интересам других лиц[57].

Действительно, хотя в ст. 2 Конституции РФ закрепляется, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод — обязанность государства, что признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ), тем не менее осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими (ст. 18 Конституции РФ). В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

Эти положения применительно к праву на получение квалифицированной юридической помощи можно трактовать следующим образом:

1) признание, соблюдение и защита права на юридическую помощь закрепляются как обязанность государства, так как оно приобрело высший конституционный статус;

2) права и свободы других лиц при осуществлении права личности на квалифицированную юридическую помощь не должны нарушаться. Можно сделать вывод о том, что 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;

---

[56] Юридическая энциклопедия. М.: Спарк, 1999. С. 172.

[57] Смагин Г. А. Конституционно-правовые вопросы оказания юридической помощи в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 4–5.

3) право на получение квалифицированной юридической помощи является непосредственно действующим; если оно не будет законодательно урегулировано либо закон в этой части не будет соответствовать Конституции РФ, то следует применять непосредственно нормы Конституции РФ;

4) в России не должны издаваться законы, отменяющие либо ущемляющие право на юридическую помощь.

Л. Д. Воеводин выделяет четыре признака конституционных прав: они являются основными, составляют базу всей системы юридических прав, имеют высшую юридическую силу, нуждаются в повышенной защите[58]. В. Г. Стрекозов к таким признакам причисляет следующие: конституционные права определяются в общем виде, реализуются на всей территории страны, постоянно действуют, каждый гражданин Российской Федерации обладает одним и тем же кругом этих прав[59].

Определяя юридическую природу конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи, необходимо указать, что в научных работах не выработано единого взгляда относительно того, к какой группе согласно принятой в науке конституционного права классификации основных прав и свобод следует отнести данное право.

О. Е. Кутафин подчеркивал, что «в Конституцию РФ включены нормы, являющиеся исходными в правоустановлениях, направленных на обеспечение в должной мере справедливого отношения к человеку в ходе судебного разбирательства»[60]. М. В. Баглай и Б. Н. Габричидзе относят право на получение юридической помощи к конституционным гарантиям правосудия[61]. Получение квалифицированной юридической помощи, включая предоставление в предусмотренных законом случаях бесплатной юридической помощи,

---

[58] Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 147.

[59] Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Государственное (конституционное) право РФ. М., 1995. С. 121–123.

[60] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право. М., 2009. С. 189–190.

[61] Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 236–238.

А. Н. Кокотовым также рассматривается в качестве конституционной гарантии правосудия[62].

По мнению Е. А. Лукашевой, наряду с общими государственными гарантиями прав и свобод граждан необходимо выделять определенные гарантии защиты их прав и свобод. К последним она относит и конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи[63]. С. А. Авакьян же считает, что для обеспечения правового статуса личности необходимо закрепление на конституционном уровне прав по защите других прав и свобод. К ним относятся право на судебную защиту, на рассмотрение дела в надлежащем суде, презумпция невиновности и гуманизм правосудия, а также право на получение квалифицированной юридической помощи[64].

А. В. Малько полагает, что право на получение квалифицированной юридической помощи является определенным способом защиты иных конституционных прав и свобод[65]. Такого же мнения придерживается и В. Г. Стрекозов. Он пишет, что в Конституции РФ четко просматривается закрепление норм, направленных на обеспечение защиты прав и свобод граждан. Такая защита во многом определяется возможностью обеспечения правовой помощи[66].

Одной из составляющих конституционно-правового механизма обеспечения основных прав человека в России К. К. Гасанов называет «механизм обеспечения человека квалифицированной юридической помощью»[67]. Под ним автор понимает взятую в единстве систему правовых средств, через которую осуществляется

---

[62] Кокотов А. Н. Конституционное право России. М., 2006. С. 78.

[63] Общая теория прав человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 94–95. Цитировано по Комментарию к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

[64] Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2005. С. 575.

[65] Конституционное право России / под ред. А. В. Малько. М., 2000. С. 237–239.

[66] Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Государственное (конституционное) право РФ. М., 1995. С. 144–145.

[67] Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: монография. М., 2004. С. 229–234. Цит. по: Комментарию к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

юридическое содействие человеку в тех или иных правоохранительных или правозащитных отношениях по поводу реализации основных прав.

Позиция А. В. Зиновьева сводится к тому, что к традиционно выделяемым в науке конституционного права трем группам прав — личным, политическим, социально-экономическим. Необходимо добавить еще четвертую группу, которую он называет юридическими правами-гарантиями человека и гражданина, включая в эту группу право на государственную защиту своих прав (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ); право защищать свои права и свободы всеми способами (ч. 2 ст. 45); право на судебную защиту своих прав и свобод (ч. 1 ст. 46); право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48); право пользоваться помощью адвоката (ч. 2 ст. 48); право не свидетельствовать против себя самого, своей супруги (супруга) и близких родственников (ст. 51); право на компенсацию причиненного ущерба от преступления и злоупотребления властью (ст. 52, 53); презумпцию невиновности (ст. 49)[68].

В литературе имеются попытки дать определение права на получение квалифицированной юридической помощи. Выше мы уже отмечали, что авторы Комментария к Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» полагают следующее. Право на получение квалифицированной юридической помощи — это закрепленная Конституцией РФ в соответствии с международными нормами и принципами возможность каждого, во-первых, получать определенные блага; во-вторых, защищать реально нарушенные права, свободы и законные интересы; в-третьих, защищать находящиеся под угрозой такие права, свободы и интересы. При этом для оказания помощи необходимо обращаться к специальным субъектам[69].

Е. С. Любовенко считает, что право на получение квалифицированной юридической помощи является гарантированной Конституцией РФ возможность

---

[68] Зиновьев А. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 98. Цит. по: Комментарию к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

[69] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс», 2012.

каждому гражданину самостоятельно выбирать и получать необходимое юридическое консультирование и реальную правовую помощь. Подобные консультации и помощь должны обязательно отвечать государственным стандартам качества, содействовать оптимальному осуществлению прав, свобод и законных интересов граждан, эффективной их защите. При этом консультации, иная юридическая помощь должны оказываться на возмездной или безвозмездной договорной основе, либо субъектами, наделенными соответствующими обязанностями[70].

Свое видение права на получение квалифицированной юридической помощи представил И. В. Краснов. Он считает, что конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи необходимо рассматривать в качестве определенного права человека обращаться к адвокату, нотариусу, прокурору, в государственный орган, в муниципальный орган, в общественную организацию, чтобы получить консультацию, другую юридическую помощь, которая позволяет обратившемуся за помощью приобрести знания для защиты его нарушенных прав, юридического закрепления субъективных прав, а также с целью предупреждения возможного нарушения его прав в будущем[71].

Однако указанные определения не охватывают всех признаков, свойств правоотношений по оказанию юридической помощи, рассмотренных в данном параграфе и присущих этому процессу в различных ситуациях. Дело в том, что право на получение квалифицированной юридической помощи для граждан, подразумевает и реализацию целого спектра полномочий различных государственных органов, связанных с организацией и осуществлением этой помощи, контролем за качеством ее оказания. Подобные полномочия в большинстве своем присущи органам исполнительной власти, на которую возложено значительное число организационно-правовых вопросов

---

[70] Любовенко Е. С. Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи и механизм его гарантирования (российский и зарубежный опыт): дис. … канд. юрид. наук. Тверь, 2008.

[71] Краснов И. В. Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь и его обеспечение в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2003.

исполнительного и распорядительного характера в этой сфере, определенные управленческие действия[72].

По аналогии с утверждением Б. В. Россинского, рассматривающего определение предмета административного права, о том, что «чрезвычайное многообразие общественных отношений, связанных с реализацией задач и функций исполнительной власти, всей системы исполнительных органов, постоянное развитие этих задач и функций, изменение их приоритетности с учетом социально-экономической и политической конъюнктуры не позволяют сформулировать универсальную дефиницию предмета административного права, отвечающую требованиям четкости, полноты, стабильности, но в то же время необходимой детализации тех или иных сторон»[73], можно говорить о целесообразности, определяя право на получение квалифицированной юридической помощи, уходить от сложных понятийных нагромождений и давать подобную дефиницию лишь в обобщенном виде.

Это позволит дефиниции охватить как существующие ныне, так возникшие в будущем общественные отношения, сопровождающие деятельность органов исполнительной власти в сфере оказания бесплатной юридической помощи. При этом следует учитывать замечание Б. В. Россинского, который говорит, что для изложения более тонких моментов даваемых определений, «интересных для конкретных ситуаций и целей», необходимо проводить постоянный анализ тех или иных общественных отношений, а не формировать громоздкие словесные конструкции[74].

В Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» выделены три группы правоотношений в данной сфере.

Первая группа — это отношения, устанавливающие основных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной

---

[72] Такие управленческие действия подробно рассматривается в последующих главах диссертации.

[73] Россинский Б.В. Избранное/ Б.В. Россинский. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 592 с. С.22.

[74] Россинский Б.В. Избранное/ Б.В. Россинский. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 592 с. С. 22.

юридической помощи, т. е. специальные нормы, защищающие и обеспечивающие права граждан, установленные ст. 48 Конституции РФ[75].

Вторая группа правоотношений связана с «установлением организационно-правовых основ формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи»[76].

Третья группа правоотношений регулирует деятельность по правовому информированию и правовому просвещению населения. К сожалению, регулированию такой важной группы отношений законодатель посвятил в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» единственную ст. 28. Между тем эта группа правоотношений очень важна, ибо развитие правового государства, формирование гражданского правосознания, решение проблемы правового нигилизма в нашей стране требуют повышения уровня правовой культуры, без которой не представляется возможным в полной мере реализовать такие ценности в жизни общества, как приоритет прав и свобод человека, верховенство закона, гарантия защиты публичных интересов.

Однако справедливости ради, следует указать, что законодательство, регулирующее оказание квалифицированной, в том числе бесплатной юридической помощи гражданам, выделяет и иные группы правоотношений в сфере. Помимо названных трех групп отношений, которые отражены в указанном федеральном законе, в иных нормативных правовых актах в ряде случаев отражаются и другие правоотношения в сфере оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

---

[75] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс», 2012.

[76] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс», 2012.

§ 2. Правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации

Кроме Конституции РФ и Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в число нормативных правовых актов, регулирующих право на получение квалифицированной юридической помощи, необходимо включить:

1) УПК РФ, который в ч. 4 ст. 16 закрепляет право подозреваемого и обвиняемого на защиту, указывая при этом, что они могут пользоваться и бесплатным защитником;

2) Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в ст. 22 которого также закрепляются случаи и порядок получения бесплатной юридической помощи;

3) Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», который содержит ст. 26, регламентирующую оказание юридической помощи гражданам РФ бесплатно адвокатами;

4) Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в ст. 10 которого закрепляет, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь;

5) Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», в ст. 20 которого говорится о таком виде социальных услуг, как оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно;

6) Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», который в ст. 7 закрепляет, что защиту прав и законных интересов гражданина при оказании ему психиатрической помощи может осуществлять адвокат, в том числе и бесплатно;

7) ГПК РФ, который в ст. 50 регламентирует порядок предоставления бесплатной юридической помощи по назначению в гражданском процессе и целый ряд других актов.

Говоря о праве на получение бесплатной юридической помощи нужно отдавать себе, отчет в том, что речь идет об определении общих требований к физическим лицам, имеющим право на получение юридической помощи на безвозмездных началах. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» речь идет о гражданах Российской Федерации.

Хочется подчеркнуть, что в вышеуказанной статье 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 коммерческой основе. В отличие от тех категорий граждан, которые не имеют право на получение бесплатной юридической помощи, у них есть выбор.

Необходимо остановиться на категориях граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральным законодательством в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Закон о бесплатной юридической помощи устанавливает, что правом на получение такой в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи могут воспользоваться не все граждане Российской Федерации, а лишь определенные категории населения, не имеющие возможности самостоятельно обеспечить себя необходимую правовую помощь. К таким относятся следующие лица:

1) малоимущие граждане:

- граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»[77];

- одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума;

2) инвалиды I и II групп. Инвалидом для целей Закона о бесплатной юридической помощи признается «лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты»[78];

3) ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда.

4) дети-инвалиды — лица в возрасте до 18 лет, имеющие инвалидность[79];

- дети-сироты — лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель;

- дети, оставшиеся без попечения родителей, — лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах;

- дети, оставшиеся без попечения родителей в связи с признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), нахождением их в лечебных учреждениях, объявлением их умершими;

- дети, оставшиеся без попечения родителей в связи с отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы,

---

[77] Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (с последующими изменениями) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

[78] Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

[79] Ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

- дети, у которых родители уклоняются от их воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказываются взять их из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений;

- в иных случаях признания ребенка, оставшимся без попечения родителей, в установленном законом порядке[80];

- помимо названных категорий детей правом на получение бесплатной юридической помощи обладают и их законные представители, но только по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов этих детей;

5) граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»[81]. Таковыми, исходя из смысла данного Закона, должны признаваться лица пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) при получении ими социальных услуг;

6) несовершеннолетние:

- содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа органов управления образованием[82];

---

[80] Ст. 1 Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

[81] Федеральный закон от 2 августа 1995 года N 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

[82] Исчерпывающий перечень данных учреждений установлен Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

- осужденные к лишению свободы и отбывающие наказание в соответствии с ч. 3 ст. 58 УК РФ в воспитательных колониях;

- помимо названных категорий несовершеннолетних за бесплатной юридической помощью могут обратиться их законные представители и представители, но только по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних. Единственным исключением являются вопросы оказания юридической помощи в рамках уголовного производства;

7) граждане, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи в соответствии с Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»[83];

8) граждане, признанные судом недееспособными, а также их опекуны, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких граждан;

9) граждане, которым право на получение бесплатной юридической помощи предоставлено в соответствии с иными федеральными законами и законами субъектов РФ.

Комментируя положения ст. 48 Конституции РФ, Ю. И. Лейбо приходит к выводу, что в принципе должна обеспечиваться равная юридическая защита всех, кто в ней нуждается, невзирая на их материальное положение[84]. В статье также содержится бланкетная норма о юридических основаниях реализации этого права. Речь идет об отсылке к Федеральному закону о бесплатной юридической помощи, иным федеральным законам и, подчеркнем, законам субъектов РФ.

Нормативные правовые акты субъектов РФ имеют огромное значение для фактической реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Конечно, категории граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, определены федеральным законодательством, однако оплата услуг по оказанию юридической помощи

---

[83] Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

[84] Лейбо Ю. И. Указ. соч. С. 320.

производится из бюджета субъекта РФ. Исходя из этого, региональные органы власти вольны расширять и дополнять список новыми категориями лиц, имеющими право на получение бесплатной юридической помощи. Учитывают региональные органы, как показывает практика, материальное положение граждан проживающих в каждом конкретном субъекте РФ, реальные потребности населения региона в получении такой помощи, а также факт, является ли бюджет самого субъекта РФ дотационным или нет.

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.

Особенностям правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи в субъектах РФ посвящен следующий параграф.

Определенной проблемой является получение бесплатной юридической помощью иностранными гражданами, в частности лицами, признанными беженцами. Полагаем, что иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, имеют право и на юридическую помощь, гарантированную ч. 1 ст. 48 Конституции РФ. По нашему мнению, такая помощь может быть оказана малоимущему иностранному гражданину, постоянно проживающему в Российской Федерации, бесплатно по вопросам, связанным с получением разрешения на работу в России, легализацией документов и т. д. в том субъекте РФ, на территории которого он постоянно или преимущественно проживает.

Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» прямо наделяет лицо, признанное беженцем многими правами гражданина Российской Федерации, правда, только в том случае, «если иное не предусмотрено законодательством

Российской Федерации»[85]. Значит, бесплатная юридическая помощь беженцу может быть оказана в случае тяжелого материального положения в соответствии с Законом о беженцах, а возможно, в ней будет отказано в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». На наш взгляд, конкретная проблема с компактно проживающими беженцами должна быть решена на уровне субъекта РФ, определенного как место их постоянного проживания.

Норма о праве на квалифицированную юридическую помощь, установленная ст. 48 Конституции РФ, носит скорее не обязывающий, а только управомочивающий характер. Определяется это тем, что при формировании гражданского общества государство ориентировано на предоставление гражданам максимальной степени свободы, возможности самим принимать решение об использовании или неиспользовании предоставленного каждому конституционного права. Решающую роль в данной ситуации будут играть уровень правосознания в обществе и правовая культура населения в нашей стране.

При этом, по нашему мнению, не обязательно, чтобы лицо, оказывающее квалифицированную юридическую помощь, обладало статусом адвоката или лицензией на нотариальную деятельность. Наличие высшего юридического образования является достаточным для консультирования граждан по большинству бытовых вопросов, с которыми, как правило, граждане и приходят на консультацию. А в некоторых случаях дать квалифицированную помощь может и лицо, не обладающее образованием по предмету вопроса, но обладающее большим практическим опытом работы в данной сфере. К примеру, опытные сотрудники пенсионного фонда, дадут консультацию по вопросам назначения пенсий не хуже адвоката.

---

[85] Статья 8 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах». В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: РГ. 1997. № 126. 03.06; Ведомости СНД и ВС РФ. 25.03.1993. № 12. Ст. 425.

Международное сотрудничество по вопросу бесплатного предоставления иностранным гражданам юридической помощи в настоящее время сводится к заключению некоторых региональных соглашений.

Например, в заключенной в 1993 г. в Минске Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, являющейся, по сути, договором в рамках СНГ, предусматривается, что граждане Договаривающихся Сторон и лица, проживающие на ее территории, не оплачивают судебные и нотариальные пошлины и пользуются бесплатной юридической помощью на тех же условиях, что и собственные граждане[86]. Кроме того, имеют место и двусторонние международные договоры, в целом они являются типовыми.

Так, например, по Договору между Российской Федерацией и Литовской Республикой гражданам одной Стороны в судах и иных учреждениях другой Стороны оказывается бесплатная юридическая помощь и обеспечивается бесплатное судопроизводство на тех же основаниях и с теми же преимуществами, что и собственным гражданам[87].

Законодательно установлены четыре обязательных участника государственной системы 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[88].

Часть 2 ст. 15 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предоставляет право адвокатам, нотариусам и иным

---

[86] Ст. Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 // Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.

[87] Ст. 16 Договора между Российской Федерацией и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (подписан в г. Вильнюсе 21.07.1992) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 6. С. 34–54.

[88] Статья 15 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015). В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 21.11.2011; РГ. 2011. № 263. 23.11.

субъектам (фактически перечень субъектов открыт) право участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Государство взяло на себя обязательства для создания на федеральном уровне условий, обеспечивающих повышение уровня правовой грамотности и правосознания граждан, ознакомление о характере, способах и пределах осуществления и защиты их прав, охраняемых законом интересов как в административном, так и в судебном порядке, а также доступ граждан к квалифицированной юридической помощи[89]. Еще в 2002 году в Европе был принят План действий по созданию систем юридической помощи, утвержденный Европейским комитетом по правовому сотрудничеству 31.05.2002 № CDCJ(2002)21, и в большинстве европейских государств были созданы национальные системы юридической помощи.

Как уже отмечалось, до принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в России, в отличие от иных демократических государств, само понятие «государственная система бесплатной юридической помощи» отсутствовало, равно как и понятие «негосударственная система бесплатной юридической помощи». Поэтому поставленная законодателем цель по формированию и развитию государственной системы юридической помощи и содействию развитию негосударственной системы представляется своевременной.

Кроме упомянутых ранее нормативных правовых актов правовое регулирование бесплатной юридической помощи в Российской Федерации осуществляется также посредством Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, международных договоров и некоторых других нормативно-правовых актов. В частности, в Федеральном законе от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и

---

[89] П. 7 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168). Текст документа опубликован в: РГ. 2011. № 151. 14.07.

адвокатуре в Российской Федерации»[90] говорится о том, что адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Об этом автор уже говорил, анализируя историю развития института оказания бесплатной юридической помощи в нашей стране.

Принципы законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принцип равноправия адвокатов являются основополагающими для деятельности адвокатов. А органы государственной власти обеспечивают независимость адвокатуры. Это позволяет гарантировать доступность для населения юридической помощи и содействует развитию адвокатской деятельности. Государство осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Кроме того, в необходимых случаях адвокатским образованиям могут быть выделены служебные помещения и средства связи. Также каждому адвокату гарантируется социальное обеспечение, предусмотренное для граждан Конституцией РФ[91].

Однако кроме гарантий и льгот у адвокатов есть и определенные обязанности, в том числе связанные с оказанием гражданам бесплатной юридической помощью. В частности, адвокат должен действовать честно, разумно и добросовестно при отстаивании прав и законных интересов доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами, а также исполнять требования закона об обязательном участии адвоката в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда и оказывать юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных

---

[90] Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» //СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

[91] Статья 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Парламентская газета. 2002. № 104. 05.06; РГ. 2002. № 100. 05.06; СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[92].

В ст. 25 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» указаны существенные условия заключения соглашения с адвокатом. К таким существенны условия относятся: указание на адвоката, принявшего исполнение поручения в качестве поверенного, а также на его принадлежность к адвокатскому образованию и адвокатской палате; предмет поручения; условия и размер выплаты доверителем вознаграждения за оказываемую юридическую помощь или же указание на то, что юридическая помощь оказывается доверителю бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Кроме вышеуказанных, законодатель относит к существенным условиям соглашения с адвокатом порядок и размер компенсации его расходов, связанных с исполнением поручения, за исключением тех случаев, когда юридическая помощь оказывается доверителю бесплатно в соответствии с Законом о бесплатной юридической помощи.

Как уже было сказано ранее, адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». При этом оплата их труда, в случаях оказания юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсация их расходов являются расходным обязательством субъекта РФ[93].

Совет адвокатской палаты определяет размер дополнительного вознаграждения, выплачиваемого за счет средств адвокатской палаты адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам Российской Федерации

---

[92] Статья 7 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Парламентская газета. 2002. № 104. 05.06; РГ. 2002. № 100. 05.06; СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

[93] Статья 26 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и порядок выплаты такого дополнительного вознаграждения[94].

Совет Федеральной палаты адвокатов также координирует деятельность адвокатских палат, в том числе по вопросам оказания адвокатами юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и их участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда либо в качестве представителя в гражданском или административном судопроизводстве по назначению суда[95].

Статья 44 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» регулирует порядок обеспечения оказания гражданам Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также юридической помощи по назначению. Согласно нормам, изложенным в этой статье, все адвокатские палаты в 20-дневный срок со дня их регистрации обязаны принять решения, связанные с порядком оказания гражданам Российской Федерации юридической помощи бесплатно.

Кроме Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» деятельность адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощью регулирует приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[96].

В соответствии с ч. 5, 7 и 8 ст. 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и подп. 30.32 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом

---

[94] Статья 31 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

[95] Статья 37 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

[96] Приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» //РГ. 19.12.2012 № 292.

Президента Российской Федерации (далее — Президент РФ) от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», был утвержден приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[97].

Этим приказом утвердили: форму соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, заключаемого уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с адвокатской палатой субъекта РФ; форму отчета адвоката об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи; форму сводного отчета адвокатской палаты субъекта РФ об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Этим же приказом было установлено, что отчет об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи представляется в адвокатскую палату ежеквартально[98]. Согласно Федеральному закону от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом»[99].

Еще одним нормативным правовым актом, регулирующим деятельность адвокатов, является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данным актом регулируется материально-техническое и финансовое обеспечение оказания

---

[97] Там же.

[98] Там же.

[99] Статья 8 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26.

юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Определяется размер и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, а также компенсаций их расходов на оказание такой помощи.

Этот же нормативный правовой акт регулирует порядок учреждения, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности государственных юридических бюро в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[100].

Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» тоже является нормативным правовым актом, регулирующим порядок оказания бесплатной юридической помощи адвокатами и работниками государственных юридических бюро. Речь в нем идет о защите прав и законных интересов гражданина при оказании ему психиатрической помощи. Кроме вышеупомянутых адвокатов и работников государственного юридического бюро бесплатную юридическую помощь могут оказывать и иные лица, уполномоченные государственным юридическим бюро оказывать бесплатную юридическую помощь.

Лица, страдающие психическими расстройствами, имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи при оказании им психиатрической помощи в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Организация, оказывающая психиатрическую помощь, обязана обеспечить возможность приглашения и доступ адвоката, работника или уполномоченного лица государственного юридического бюро, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным

[100] Пункт 27 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. 1999. № 42.

законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», за исключением неотложных случаев[101].

В Федеральном законе от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» говорится, что «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации”»[102]. В отличие от Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», который более детально регламентирует, в каких случаях лицо, нуждающееся в бесплатной юридической помощи, может ее получить, и кто обязан ее оказать, в случае с детьми-сиротами и детьми, оказавшимися без попечения родителей, законодатель ничего не детализирует, а просто обозначает наличие данного права.

Подобным же образом законодательно регулируется право граждан на получение бесплатной юридической помощи в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. В Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» говорится, что граждане Российской Федерации имеют право «на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации»[103].

Право на получение бесплатной юридической помощи регулируется также Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». В нем сказано, что получателям социальных услуг с учетом их индивидуальных потребностей предоставляются такие виды социальных услуг, как, в частности, «социально-

---

[101] Статья 7 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» //Ведомости СНД и ВС РФ. 20.08.1992. № 33. Ст. 1913.

[102] Статья 10 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

[103] Статья 18 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» //СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

правовые, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг»[104].

А в ст. 21 этого Закона речь идет о срочных социальных услугах, в том числе, о содействии в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг[105]. При этом данным нормативным правовым актом также не детализируется, кем бесплатная юридическая помощь должна быть оказана, в каком виде и в каких пределах.

Кроме законодательных нормативных правовых актов деятельность государственных юридических бюро регулируется также приказом Минюста России от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро»[106]. Этим приказом были утверждены: форма заявления об оказании бесплатной юридической помощи, представляемого гражданином в государственное юридическое бюро для получения бесплатной юридической помощи; форма соглашения об оказании бесплатной юридической помощи, заключаемого между гражданином и государственным юридическим бюро; форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе по поручению государственного юридического бюро; форму договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданину по поручению государственного юридического бюро.

Этим же приказом работников государственного юридического бюро обязали предоставлять бланки заявлений об оказании юридической помощи гражданам, обращающимся за оказанием бесплатной юридической помощи.

Ранее действовал приказ Росрегистрации от 19.12.2005 № 178 «Об утверждении актов, необходимых для работы государственных юридических

---

[104] Статья 20 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» //СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

[105] Статья 21 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

[106] Приказ Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412) // РГ. 2010. № 213. 22.09.2010.

бюро»[107], принятый в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»[108] (этим же постановлением Правительства РФ было утверждено Положением об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам). Однако указанный приказ фактически утратил силу в связи с изданием приказа Минюста России от 21.07.2010 № 174, утвердившего новые формы[109], а постановление Правительства РФ — в связи с изданием постановления Правительства РФ от 31.01.2013 № 71.

Такие неоднократные изменения нормативных правовых актов и форм документов, конечно, создают определенные сложности в правоприменительной практике. Но поскольку в связи принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в Российской Федерации была установлена система бесплатной юридической помощи, необходимость в продолжение эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам отпала.

Минюст России и его территориальные органы осуществляют деятельность по ведению списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Порядок ведения такого списка регламентируется приказом Минюста России от 01.03.2013 № 24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения

---

[107] Приказ Росрегистрации от 19.12.2005 № 178 «Об утверждении актов, необходимых для работы государственных юридических бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 30.12.2005 № 7338) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 23.01.2006. № 4.

[108] Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 (ред. от 13.11.2006) «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» (вместе с Положением об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам) //СЗ РФ. 2005. № 35. Ст. 3615.

[109] Однако и он вскоре был отменен.

на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»[110].

В ст. 2 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» говорится, что благотворительная деятельность осуществляется, в том числе в целях оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения[111].

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами таких видов деятельности как «оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина»[112].

В Указе Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» на Минюст России среди прочего возложены обязанности по нормативно-правовому регулированию и методическому обеспечению оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения[113].

Приказом Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 был утвержден Порядок создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядок их деятельности в рамках

---

[110] Приказ Минюста России от 01.03.2013 № 24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2013 № 27742) // РГ. № 68. 29.03. 2013.

[111] Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 18.12.2018) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

[112] Статья 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

[113] Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» //СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи[114]. Согласно этому приказу юридическая клиника может быть создана в качестве юридического лица, если такое право предоставлено образовательному учреждению высшего профессионального образования его учредителем, или структурного подразделения образовательного учреждения. Юридические клиники имеют право оказывать бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной формах, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера

Целями создания юридических клиник являются: создание условий для реализации права граждан на получение квалифицированной бесплатной юридической помощи, а также для осуществления их прав и свобод, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности. Помимо того что юридические клиники своей деятельностью способствуют обеспечению доступа граждан к правосудию и правовому просвещения населения, их деятельность нацелена и на формирование у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи.

Еще один нормативный правовой акт, на котором следует акцентировать внимание, — это Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”». В нем говорится, что участники государственной системы бесплатной юридической помощи, которые перечислены в ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», обязаны оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам в

[114] Приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» (зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012 № 26198) // РГ. 2012. № 298. 26.12.

подготовке сообщений о фактах коррупции, а также в случаях нарушения законных прав и интересов граждан в связи с такими сообщениями[115].

Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, в которых определились принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в этой сфере. Были выделены основные приоритеты соответствующей государственной политики, которыми являются соблюдение прав и основных свобод человека, повышение уровня защиты прав и законных интересов граждан и организаций, улучшение качества исполнения судебных решений, актов иных органов и приговоров[116]. Указанные приоритеты были повторены в государственной программе Российской Федерации «Юстиция»[117].

В целом после принятия указанных нормативных правовых актов, а главное, Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», у граждан появились дополнительные гарантии того, что государство будет способствовать реализации их прав на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, а также четко обозначились организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

---

[115] Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (им же утверждено Положение о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции) //СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

[116] «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168).

[117] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» //СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158.

§ 3. Правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации

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.

Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[118] 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, т. е. расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, а также перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи.

Менее чем через полтора года после вступления в силу Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в первой половине 2013 г. уже в 42 регионах Российской Федерации были установлены определенные дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи. Еще через один год, к середине 2014 г., таких регионов было 51, к 1 июля 2015 года — 66, в 2016 г. — 68, в 2017 году — 74, в 2018 г. регионов, установивших дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, стало уже 78, в прошлом году — 81.

Следует остановиться на анализе принятых законов субъектов РФ в сфере оказания бесплатной юридической помощи. Часть из этих законов довольно

---

[118] Статья 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // РГ. 2011. № 263. 23.11.

лаконичны и не значительно выходят за рамки тех минимумов, которые установило федеральное законодательство, хотя в определенной степени дополняют федеральное законодательство[119]. 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[120].

Причем прослеживается явная тенденция к увеличению субъектов РФ, установивших дополнительные гарантии. Прогрессирует и число регионов, расширивших перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи.

Напомним, что право на получение всех видов бесплатной юридической помощи, предусмотренных ст. 6 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи имеют определенные категории граждан в случаях:

- заключения, изменения, расторжения, признания недействительными сделок с недвижимым имуществом, государственной регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи);

- признания права на жилое помещение, предоставления жилого помещения по договору социального найма, договору найма специализированного жилого

---

[119] Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Чувашская Республика, Алтайский край, Забайкальский край, Краснодарский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Вологодская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Псковская область, Ростовская область, Самарская область, Сахалинская область, Тамбовская область, Томская область, Тюменская область, Ярославская область, город Москва и др..

[120] Республика Карелия, Красноярский и Хабаровский края, Волгоградская, Иркутская, Кировская, Магаданская, Пензенская Саратовская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская автономная область, город Санкт-Петербург.

помещения, предназначенного для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- признания и сохранения права собственности на земельный участок, права постоянного (бессрочного) пользования, а также права пожизненного наследуемого владения земельным участком, если на спорном земельном участке или его части находятся жилой дом или его часть, являющиеся единственным жилым помещением гражданина и его семьи);

- защиты прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг);

- отказа работодателя в заключении трудового договора, нарушающий гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, восстановления на работе, взыскания заработка, в том числе за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;

- признания гражданина безработным и установление пособия по безработице; возмещения вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью или с чрезвычайной ситуацией и в целом ряде иных случаев.

Как показал проведенный анализ 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.

Например, Законом Московской области предусмотрены дополнительные гарантии для почетных граждан Московской области[121], а Законом Ульяновской

---

[121] Закон Московской области от 27.07.2013 № 97/2013-ОЗ «О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 11.07.2013 № 21/59-П) / Ежедневные Новости. Подмосковье. 08.08.2013. № 144.

области[122] дополнительное право на получение бесплатной правовой помощи предоставлено гражданам — жертвам насилия в семье, т. е. у тех членов семьи, которым умышленными противоправными действиями или бездействием других членов этой семьи причинены физические либо психические страдания, в том числе вред их физическому и психическому здоровью. В том же законе дополнительные гарантии установлены для граждан Ульяновской области, достигших возраста 70 лет, не проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания.

Особенностью Закона Ханты-Мансийского автономного округа являются дополнительные случаи оказания бесплатной юридической помощи для граждан, проживающих в труднодоступных и малонаселенных местностях автономного округа; при рассмотрении заявлений по вопросам традиционного природопользования и землепользования представителей малочисленных народов, а также представителей общественных организаций малочисленных народов, не имеющих статуса юридического лица.

Также проблемами малочисленных народов занимаются органы власти Иркутской области. Так, право получать бесплатную правовую помощь на территории Иркутской области имеют члены общин коренных малочисленных народов и иных объединений коренных малочисленных народов. Подобная ситуация с представителями коренных малочисленных народов прослеживается в Камчатском и Хабаровском краях, а также в Мурманской области.

Несколько иная ситуация сложилась в Республике Хакасия. В данном субъекте РФ имеют право получать бесплатную юридическую помощь не только представители коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Хакасия, но и лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных

---

[122] Закон Ульяновской области от 03.10.2012 № 131-ЗО «О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области» (принят ЗС Ульяновской области 27.09.2012) // Ульяновская правда. 10.10.2012. № 111 (23.236).

народов и ведущие так же, как и малочисленные народы, традиционное природопользование и традиционный образ жизни.

В Челябинской области есть такая категория граждан, имеющая право на получение бесплатной юридической помощи, как граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии 1957 года на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в речку Теча. Данная детализация положений закона Челябинской области очень важна и еще раз доказывает необходимость передачи ряда полномочий субъектам РФ, которые следят за ситуацией в регионе и могут приводить в равновесие права граждан.

Еще ряд субъектов РФ добавили в региональные законы о бесплатной юридической помощи дополнительные категории граждан, которые отражают положение дел в данном регионе. Так, законодатель Кемеровской области предоставил право на получение бесплатной юридической помощи детям, родителям, вдовам, пасынкам, падчерицам граждан, погибших, умерших, пропавших без вести в результате аварий на предприятиях угольной промышленности в Кемеровской области.

Интересным является пример законодательного регулирования вопросов оказания бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан. Так, ст. 8 Закона Республики Дагестан «О бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан»[123] установлено, что право на получение бесплатной юридической помощи, помимо категорий граждан, установленных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», имеют также следующие категории граждан:

1) неработающие инвалиды III группы;

2) вдовы ветеранов Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда;

3) ветераны боевых действий;

4) члены семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий;

---

[123] Закон Республики Дагестан от 14.06.2012 № 32 «О бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан».

5) многодетные родители и родители, воспитывающие детей в возрасте до 14 лет в неполных семьях;

6) граждане, проживающие в труднодоступных и отдаленных местностях Республики Дагестан;

7) граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации.

Необходимо обратить внимание на пункт 6 этого перечисления дополнительных прав на получение гражданами бесплатной юридической помощи. В Республике Дагестан такие дополнительные права предоставлены гражданам, проживающих в труднодоступных и отдаленных местностях.

В соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» субъекты РФ своими законами могут также наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи. При этом, безусловно, должны обеспечиваться соблюдение гарантий ст. 132 Конституции РФ, а также требования ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»[124]:

а) наделение полномочиями осуществляется только на основании закона субъекта РФ;

б) финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Например, в Забайкальском крае законодатель воспользовался правом передать полномочия по материально-техническому и финансовому обеспечению

[124] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях органам местного самоуправления муниципальных районов[125].

Анализ дополнительных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, произведенный на основе изучения законодательства субъектов РФ, регулирующего данные общественные отношения, позволяет сделать ряд выводов.

В целом работа в субъектах РФ ведется, и региональные законодатели понимают ее важность. Однако, несмотря на то что с момента принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» прошло более восьми лет, процесс усовершенствования регионального законодательства, принятого на его основе, пока не завершен.

Особенно следует обратить внимание на тот факт, что региональные законодатели при принятии соответствующих решений обращают внимание на проблемы, имеющие особую социальную значимость, например, в отношении:

- граждан — участников строительства многоквартирного дома, перед которыми недобросовестным застройщиком не исполнены обязательства по завершению строительства и передаче жилого помещения в собственность по договору участия в строительстве (Хабаровский край, Архангельская, Кировская, Пензенская, Новосибирская, Саратовская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, город Санкт-Петербург);

- родителей (законных представителей), имеющих детей в возрасте до трех лет, по вопросам, связанным с нарушением их прав и законных интересов, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации; ВИЧ-инфицированных несовершеннолетних детей в возрасте до 18 лет, а также их законных представителей, по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних (Пензенская область);

---

[125] Закон Забайкальского края от 29.12.2008 № 98-ЗК «О наделении органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях и принципах материально-технического и финансового обеспечения оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края».

родителей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей (Красноярский край, Новгородская область);

- беременных женщин, женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам, граждан, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, одиноких родителей, воспитывающих ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет); инвалидов III группы с нарушениями функций одновременно слуха и зрения, инвалидов III группы с нарушениями функций одновременно слуха и речи; бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны (Республика Чувашия);

- граждан, состоящих или состоявших ранее в трудовых отношениях с физическими или юридическими лицами, в отношении которых в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» введена процедура, применяемая в делах о банкротстве, если работники обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с выплатой им выходных пособий или с оплатой их труда работодателями-банкротами (Волгоградская область);

- членов семей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, сотрудников Росгвардии, погибших или умерших при исполнении обязанностей военной службы (Еврейская автономная область);

- лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение шести месяцев после даты их освобождения; граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Республика Карелия);

- граждан, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с реализацией и защитой своих наследственных

прав, возникших по причине гибели или смерти супруга (супруги), родителей, детей в результате чрезвычайной ситуации (город Санкт-Петербург).

Органы государственной власти Самарской, Иркутской, Магаданской областей и Краснодарского края установили возможность получения бесплатной юридической помощи гражданам в связи с проведением пенсионной реформы для:

- лиц, которые в период с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2027 г. достигнут возраста 60 лет и более (мужчины), 55 лет и более (женщины), которым не установлена пенсия (Самарская область);

- граждан, достигших возраста 60 лет (мужчин), 55 лет (женщин), а также граждан, имеющих право на досрочное назначение страховой пенсии в соответствии с законодательством по состоянию на 31 декабря 2018 г. (Иркутская область);

- неработающих пенсионеров, получающих страховую пенсию по старости в случаях, не связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве (с 1 января 2019 г. — неработающие граждане, достигшие возраста 50 лет (женщины) и 55 лет (мужчины) — в случаях, не связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве) (Магаданская область);

- неработающих граждан, достигших возраста 60 и 55 лет (мужчины и женщины соответственно) и являющихся инвалидами III группы (Краснодарский край)[126].

Существуют и отличия в организации деятельности субъектов РФ по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам. На федеральном уровне органом исполнительной власти, уполномоченным в этой сфере, является Минюст России. При реализации полномочий, предоставленных субъектам РФ Федеральным законом «О бесплатной юридической в помощи», они выбирают

[126] Информационная справка Минюста России о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2018 год.

один из двух вариантов определения органа, уполномоченного в области оказания гражданам бесплатной юридической помощи:

1) пользуются правом, гарантированным ст. 77 Конституции РФ, и создают специальный орган исполнительной власти, наделив его компетенцией в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;

2) наделяют орган, уже существующий в структуре органов исполнительной власти субъекта РФ, компетенцией в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Анализ законодательства субъектов РФ показывает, что они идут разными путями, и единообразия в выборе уполномоченного органа в субъектах РФ нет.

В соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» к полномочиям регионов относится и определение органов исполнительной власти субъекта РФ, подведомственных им учреждений и иных организаций, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории субъекта РФ, а также установление их компетенции, в том числе решение вопросов об учреждении и обеспечении деятельности государственных юридических бюро. При этом один из основных вопросов организации оказания бесплатной юридической помощи в субъектах РФ — определение основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи, принятие решения о создании государственного юридического бюро и привлечения адвокатов.

По состоянию на 2019 год в 60-ти субъектах РФ основными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в восьми субъектах РФ — только государственные юридические бюро. В 17-ти субъектах РФ задействованы и государственные юридические бюро и адвокаты (Республика Башкортостан, Республика Карелия, Камчатский, Краснодарский, Пермский, Хабаровский края, Волгоградская, Иркутская, Калининградская, Магаданская Московская, Оренбургская, Самарская, Свердловская, Томская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Еще в конце 2012 года Минюстом России и органами государственной власти ряда субъектов РФ (Республики Карелия, Чеченской республики, Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Самарской, Свердловской, Томской, Ульяновской областей) проделана работа по передаче из федеральной собственности в ведение субъектов РФ федеральных казенных учреждений — государственных юридических бюро. В данных регионах на базе федеральных юридических бюро созданы и активно развиваются казенные учреждения субъектов РФ.

Ряд субъектов РФ, основываясь на этом опыте работы, в дальнейшем также сделали выбор в пользу такой формы оказания бесплатной юридической помощи — через государственные юридические бюро. Финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, возлагается на органы государственной власти РФ и подведомственные им учреждения и осуществляется за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Финансирование расходов, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи в иных субъектах РФ, осуществляется ими исключительно самостоятельно[127]. Дело в том, что финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и или оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», с компенсацией их расходов на оказание такой помощи, является расходным обязательством субъектов РФ[128].

Как справедливо отмечают Ю. С. Кручинин и В. В. Арапов, такое положение данного Федерального закона может стать труднореализуемым, так как сейчас в Российской Федерации много дотационных регионов, которым

---

[127] Часть 1 ст. 29 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[128] Часть 2 ст. 29 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

окажется непосильной оплата расходов на создание и деятельность государственных юридических бюро, а также на оплату труда адвокатов[129].

С учетом того, что далеко не все субъекты РФ заявили о дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, предположение о существенном материальном бремени для регионов не кажется голословным. Поэтому, по нашему мнению, для успешной реализации своего права на получение бесплатной юридической помощи, гражданам можно пользоваться услугами социально ориентированных некоммерческих организаций и юридических клиник вузов. А федеральным и региональным властям и органам местного самоуправления необходимо в доступной для населения форме уведомлять о возможности получения гражданами бесплатной юридической помощи в негосударственном секторе.

Таким образом, Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» заложил нормативную основу для создания региональных программ по оказанию бесплатной юридической помощи. Им установлены только минимальные гарантии граждан на получение такой помощи. На региональные же власти возложены обязанности по организации и финансированию государственных программ на уровне субъектов РФ, при этом региональные власти наделены полномочиями, позволяющими регулировать региональные программы в зависимости от ситуации в каждом конкретном субъекте РФ в соответствии с потребностями жителей этого региона. Данный Федеральный закон делегировал часть полномочий по вопросам оказания бесплатной юридической помощи субъектам РФ. Именно с его принятием возникла необходимость разработать региональные нормативные акты, регулирующие оказание бесплатной помощи.

Через год после принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», к началу 2013 года, в единственном субъекте РФ — Красноярском крае — отсутствовали какие-либо

---

[129] Кручинин Ю. С., Арапов В. В. Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Адвокат. 2012. № 12. С. 5–12.

нормативные и иные организационные решения региональных органов государственной власти по реализации данного Федерального закона. Во многих регионах соответствующая нормативная база была частичной, хотя следует отметить, что работу по реализации положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» подавляющее большинство органов государственной власти субъектов РФ провели заранее, еще в 2011–2012 гг.

По состоянию на 2019 год во всех регионах 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. В связи с вхождением в марте 2014 г. Республики Крым в состав Российской Федерации органами государственной власти Республики были оперативно подготовлены все необходимые нормативные правовые акты по регулированию вопросов оказания бесплатной юридической помощи. При этом большинство нормативных правовых актов Республики вступили в силу еще в конце 2014 года.

В 2018 г. Законодательным Собранием города Севастополя также принят основополагающий нормативный правовой акт в сфере обеспечения граждан, проживающих на территории города, бесплатной юридической помощью, работа над ним продолжалась в течение четырех лет[130]. Во втором полугодии 2018 г. органам государственной власти города Севастополя приняты подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию Закона города Севастополя «О бесплатной юридической помощи в городе Севастополе», что позволило организовать оказание бесплатной юридической помощи в регионе с 2019 года на постоянной основе.

Анализ законодательства субъектов РФ, регулирующего оказание бесплатной юридической помощи, позволил сделать вывод о том, что

[130] Закон города Севастополя от 6 августа 2018 г. № 437-ЗС «О бесплатной юридической помощи в городе Севастополе» официально опубликован на сайте Законодательного Собрания города Севастополя 06.08.2018.

возможность реализации права на получение бесплатной юридической помощи поставлена в зависимость от места проживания гражданина. В частности, выбор участника, оказывающего бесплатную юридическую помощь, во многом зависит от того, предусмотрен ли конкретный участник государственной системы в субъекте РФ или нет. К примеру, в Тамбовской области к участию в государственной системе не привлекаются адвокаты, а во многих субъектах РФ отсутствуют государственные юридические бюро. Все это представляет собой нарушение принципа равенства граждан в вопросах получения бесплатной юридической помощи. Думается, что, исходя их данного принципа, неравные условия для граждан можно допустить лишь при наличии объективных обстоятельств, обусловливающих подобное положение вещей.

В этой связи законодательство субъектов РФ, регулирующее оказание бесплатной юридической помощи, необходимо привести в соответствие Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», предусмотрев возможность существования в каждом субъекте РФ всех указанных в этом Законе участников государственной и негосударственной систем оказания такой помощи. Отсутствие в законодательстве ряда субъектов РФ отдельных участников систем оказания юридической помощи гражданам приводит к нарушению их прав и свобод, ограничивает выбор места получения бесплатной юридической помощи.

Проведенные в 12-ти субъектах РФ опросы 362 граждан, обращавшихся за получением бесплатной юридической помощью в соседних республиках, краях, областях и получивших отказ в помощи по причине их регистрации по месту проживания в других регионах, а также опросы лиц, оказывающих такую помощь, позволили также выявить в значительном числе субъектов РФ существующую там, но являющуюся недопустимой практику, которая сводится к следующему.

Ряд участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи оказывают ее лишь проживающим там гражданам, отказывая в этом гражданам, пребывающем в данном регионе, рекомендуя им обратиться за помощью по месту своего постоянного проживания. Между тем

опросы граждан свидетельствуют, что во время нахождения в регионе не по месту своего проживания у них нередко возникает потребность в квалифицированной юридической помощи и отсутствие возможности оплатить ее. В этой связи, несмотря на то, что бесплатная юридическая помощь является расходным обязательством субъектов РФ, следует предусмотреть и в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», и в законодательстве субъектов РФ ее получение гражданами, имеющими на это право, по месту их пребывания.

§ 4. Организация государственной системы оказания бесплатной юридической помощи

Законом о бесплатной юридической помощи определен состав основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи.

В любой системе наличествует определенные объекты, осуществляющие взаимодействие между собой для достижения конкретной цели. По мнению А. С. Остапенко, Е. В. Артемьева, Е. А. Бевзюк, система бесплатной юридической помощи представляет собой совокупность, взаимодействующих между собой в целях предоставления бесплатной юридической помощи определенных элементов[131].

Элементами системы бесплатной юридической помощи являются ее участники, то есть те лица, которые принимают непосредственное участие в процессе оказания помощи такого рода. Субъектами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, являются государственные органы и организации в силу прямого указания ст. 15–19 гл. 3 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и субъекты, наделенные правом

[131] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

участвовать в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи в определенном порядке.

Эти субъекты подразделяются 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. Исходя из положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в первую подгруппу включены: 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. Во вторую подгруппу субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы, могут быть включены адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие этот вид помощи в порядке, установленном Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и другими федеральными и региональными законами.

В Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не раскрывается понятие бесплатной юридической помощи, оказываемой государственными внебюджетными фондами. Исходя из текста закона, представляется, что речь идет о трех фондах: пенсионном, социального страхования и медицинского страхования, сотрудники которых и до принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» давали консультации клиентам в пределах вопросов своего ведения на безвозмездной основе. Очевидно, что Закон этой нормой всего лишь формализовал эти отношения, не увеличив объем оказываемой помощи.

Положения ст. 45 Конституции РФ провозглашают в качестве важнейшей конституционной гарантии государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Каждый из государственных органов наделен полномочиями в сфере обеспечения конституционных прав и свобод, в том числе права граждан на юридическую помощь. О. А. Тарасов полагает, что одними из основных задач,

стоящих при разработке этого закона, было, во-первых, нормативно закрепить организацию государственного управления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью; во-вторых, определить порядок взаимодействия всех участников данной деятельности[132].

Осуществляя анализ гл. 2 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», следует сделать акцент на то, что Конституция РФ провозгласила приоритет прав и свобод человека и гражданина над правами иных лиц, обозначив их высшей ценностью. На государство возложены обязанности по соблюдению и защите прав человека. Следовательно, Российская Федерация обязана оказывать бесплатную юридическую помощь своим гражданам, поскольку в стране много граждан с низким уровнем доходов, и как следствие малая платежеспособность и рост социального расслоения населения. Очевидно, что у государства просто нет другого способа решения правовых проблем граждан, как расширение сети учреждений и организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Бесплатная юридическая помощь гражданам приобрела в стране значительные масштабы. Как показали проведенные нами социологические исследования, описанные в следующих главах диссертации, а также обработка и обобщение статистической информации, содержащейся в отчетах, поступающих в Минюст России из его территориальных органов, расположенных в субъектах РФ, по результатам соответствующих мониторингов, проводимых этими территориальными органами[133], за такой помощью к участникам государственной и негосударственной систем этой помощи, определенных Федеральным законом

---

[132] Тарасов О. А. Законопроект о бесплатной юридической помощи в системе российского законодательства // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сборник докладов. М.: Акварель, 2011. С. 320–323.

[133] Проведение мониторинга осуществляют территориальные органы Минюста России в соответствии с установленной структурой информации по представлению результатов мониторинга (протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 17 декабря 2014 г. № 4 и письмо Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Минюста России от 24 февраля 2015 г. № 12-20315/15). Отдельные результаты мониторингов за разные годы представлены во 2 и 3 главах настоящей работы.

«О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», обращаются при посещении их офисов, по телефону или через интернет в среднем до 25 миллионов человек в год, при этом 18–20 миллионов граждан ее получают. Из числа лиц, которые в соответствии с законодательством могут претендовать на бесплатную юридическую помощь (по всей стране в различные годы 29–32 миллиона человек)[134], за ней каждый год обращаются не более 35–40 % (максимум 12–13 миллионов). При этом ежегодно 6–7 миллионов человек (примерно треть от тех, кому оказывается бесплатная юридическая помощь) получают ее, не имея соответствующего права.

Сами по себе органы публичной власти, по сути, бесплатную юридическую помощь гражданам в основе своей не оказывают[135]. Их задача в данной сфере правоотношений — организовать получение гражданами такой помощи, указав всех возможных провайдеров ее оказания.

В ст. 9 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» перечислены полномочия Президента РФ в области установления обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

По нашему мнению, законодатель, регулируя полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, обоснованно первой ставит статью о полномочиях Президента РФ, так как именно Президент РФ в силу ч. 2 ст. 80 Конституции РФ является гарантом соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Это значит, что он несет персональную ответственность за то, чтобы механизмы защиты

---

[134] Например, в 2018 г. на такую помощь имели право 32,4 миллионов человек. См. Справка о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2018. В 2019 г. – 29,6 миллионов человек. См. Справка о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019.

[135] В следующей главе работы рассматривается вопрос об оказании такой помощи органами государственной власти, иными государственными органами в ответах на обращения граждан.

конституционных прав человека и гражданина работали бесперебойно, чтобы не было сбоев по тем или иным причинам в их реализации.

Мы согласны с мнением Е. Ю. Бархатовой, которая считает, что Президент РФ имеет право требовать от всех федеральных органов и органов власти субъектов РФ неуклонного соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина на основании того, что он гарант Конституции РФ[136]. Президент РФ может с названных позиций оценивать содержание деятельности подотчетных ему органов, а также руководителей тех государственных структур, по которым глава государства вносит предложения о кадровых назначениях.

Президент РФ стоит во главе всей системы защиты прав человека, но он не единственный кто осуществляет данную функцию. В гл. 2 Конституции РФ закреплены права и свободы человека и гражданина и определено, что их защита является обязанностью государства. Это общее правило обязывает государство различными правовыми средствами обеспечивать защиту конституционных прав и свобод, осуществлять их регулирование. Полномочия законодательных органов по этим вопросам входят как в ведение Российской Федерации, так и в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. В ч. 3 ст. 80 Конституции РФ закреплено, что Президентом РФ определяются основные направления внутренней политики государства. Одним из направлений этой политики является обеспечение граждан бесплатной юридической помощью.

Как определено п. 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», бесплатную юридическую помощь гражданам в России оказывает не только система государственных органов и организаций, но и негосударственная. Президент РФ определяет направления развития обеих систем. Мы согласны с мнением авторов комментария, которые считают, что политика по созданию и развитию двух этих систем отличается тем, что органам и организациям государственной системы бесплатной юридической помощи Президент может «приказать», а развитие

---

[136] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Е. Ю. Бархатовой. М.: Проспект, 2010. С. 125–127.

негосударственной системы возможно только стимулировать материальными, политическими и социальными способами[137].

По мнению авторов указанного комментария, перечень полномочий Президента РФ в области обеспечения граждан юридической помощью намеренно оставлен открытым, для того чтобы подчеркнуть важную роль главы государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина в данной сфере[138]. Очевидно, с этим следует согласиться.

Акты Президента РФ[139] определяют основные направления государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, в частности направления развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. В юридической практике нашей страны нередки случаи, когда такие акты в отсутствие закона регулировали общественные отношения и способствовали реализации прав и свобод граждан.

Президент РФ получает большое число обращений граждан о сложностях в получении юридической помощи малоимущим слоям населения, поэтому являясь гарантом прав и свобод, постоянно своими решениями способствовал реализации их прав и свобод. При этом законность таких решений не раз признавалась Конституционным Судом РФ именно через призму особой роли Президента РФ как гаранта прав и свобод[140]. В области же реализации права на юридическую помощь Президент РФ вновь подтвердил эту роль, став инициатором принятия

---

[137] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева.

[138] Там же.

[139] Указ Президента Российской Федерации от 25.05.2012 № 742 «О внесении изменений в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313»; Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

[140] Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3773; РГ. 27.07.1999. № 144; Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 24.01.2008 № 81-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корковидова Артура Константиновича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 29 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», внес проект Закона в Государственную Думу Российской Федерации.

Причем внесение данного законопроекта стало результатом реализации Основ государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания, утвержденной Президентом РФ ранее[141]. Создание эффективной системы бесплатной юридической помощи стало бы важным направлением государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания.

С учетом того, что Россия является социальным государством, системы бесплатной юридической помощи, действующие сейчас, продолжат свое развитие. Методом проб и ошибок органы государственной власти делают регулярные попытки сделать систему оказания бесплатной юридической помощи удобной для использования как для тех, кто такую помощь оказывает, так и для тех, кто в ней нуждается. Так как именно Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина, по нашему мнению, его полномочия в области обеспечения гражданам бесплатной юридической помощи должны быть расширены и дополнены.

Обязанность осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан входит, в полномочия и Правительства РФ. Учитывая, что Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти в стране, которому подчинены иные органы исполнительной власти (как федерального уровня, так и субъектов РФ), можно утверждать следующее. В гарантировании прав и свобод граждан, в том числе права на получение юридической помощи, участвует весь исполнительный и распорядительный механизм государства, все федеральные и региональные органы исполнительной власти. Аналогичного мнения придерживается О. К. Шульцева[142].

---

[141] Основы государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания, утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 // РГ. 2011. 14.07.

[142] Шульцева О. К. Формирование института прав и свобод человека в свете проводимой конституционной реформы России // Общество и право. 2010. № 1. С. 27–29.

Правительство РФ расположено на следующем уровне управленческой иерархии. Именно к нему обращено уточняющее указание нормы ст. 10 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» о необходимости установить не только компетенцию уполномоченного федерального органа исполнительной власти, действующего в рассматриваемой сфере, но и полномочия его должностных лиц.

Представляется, что такое построение закона вполне логично, поскольку наибольший объем работ в сфере обеспечения основных прав и свобод возложен как раз на исполнительные органы, непосредственно на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации и исполнительный аппарат муниципальных образований.

Авторы научно-практического комментария также обратили внимание на то, что ст. 9 и 10 данного Закона упоминают соответствующие органы во множественном числе. Подобное словесное построение косвенно означает неизбежность разделения механизма управления двумя системами бесплатной юридической помощи между несколькими уполномоченными федеральными органами исполнительной власти[143].

На Правительство РФ возложены полномочия по участию в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. В целом содержание п. 1 ст. 10 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» коррелируется с нормами Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В сферу его полномочий входит также обеспечение законности, прав и свобод граждан, борьба с преступностью, участие в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства[144].

---

[143] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева.

[144] Статья 19 Федерального конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.

С учетом того, что федеральные органы и организации, не оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь самостоятельно, это делает невозможным непосредственное финансирование их деятельности из федерального бюджета. Поэтому в федеральном бюджете можно заложить только общую приблизительную цифру расходов, необходимых на оказание всей юридической помощи, как возмещаемой из бюджета на назначаемых адвокатов в уголовном процессе и иные нужды, так и бесплатной, для того чтобы определить приблизительный объем государственных гарантий данного вида помощи.

В бюджете субъекта Федерации фиксируются денежные средства, предназначенные для возмещения расходов органов и организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Формироваться доходная часть бюджета субъекта может из собственных доходов или субсидий из федерального бюджета.

С учетом сложной экономической ситуации в нашей стране, следует отдавать себе отчет в том, что количество граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в ближайшие годы, не будет уменьшаться, а скорее увеличится, Правительству РФ нужно держать открытым перечень своих полномочий в данной сфере общественных отношений. Это позволит ему оперативно, без изменения и дополнения Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», реагировать и учитывать все происходящие в этой сфере изменения.

Рассматривая полномочия Правительства РФ в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью можно прийти к следующему выводу.

Норма п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ и дополненных ст. 19 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[145] основана на общих полномочиях Правительства РФ по обеспечению прав и свобод граждан, возложенных на него. При этом необходимо вспомнить, что «основные направления внутренней

[145] Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

политики государства определяет Президент России»[146], а Правительство РФ как орган, непосредственно ему подконтрольный, участвует в определении основных направлений этой политики, в том числе в части обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Несмотря на то, что согласно ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в стране, это не равнозначно тому, что оно должно выполнять все необходимые для этого действия непосредственно. Напротив, в соответствии со ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» оно добивается этого через управляемые им федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Не составляют исключение и системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Таким образом, основное содержание мер, указанных в норме ст. 10 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», по обеспечению функционирования и развития двух систем бесплатной юридической помощи сводится к тому, что Правительство РФ дает указания подчиненным ему Минюсту России и иным органам исполнительной власти, действующим в этой области, если таковые появятся в будущем.

На федеральные органы исполнительные власти не возложены соответствующие полномочия по регулированию бесплатной юридической помощи за исключением Минюста России и Минобрнауки России. Деятельности Минюста России будут посвящены глава 3 и частично глава 4 диссертации. Деятельность Минобрнауки России в полномочия, которого входит организация работы юридических клиник вузов как участников негосударственной системы, будет рассмотрена в параграфе 5 настоящей главы и в параграфе 3 главы 2 работы.

Статья 21 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» устанавливает, что государственные юридические бюро

---

[146] Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015). В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Официальный интернет-портал правовой информации: URL: http://www.pravo.gov.ru, 21.11.2011; РГ. 23.11.2011. № 263.

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

Минюст России, действующий на основании Положения о нем, «вправе создавать, реорганизовать и ликвидировать территориальные органы и федеральные учреждения Минюста России»[147], но необязательно именно они становятся уполномоченными органами субъекта РФ. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, сами субъекты РФ в соответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции РФ вправе создавать подобные органы и наделять их соответствующей компетенцией, в том числе в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» уполномочил власти субъектов Федерации определить уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и его компетенцию. Фактически субъектам РФ предоставлена полная свобода выбора такого органа. Единственное требование федерального законодателя, предъявляемое к уполномоченному органу субъекта в исследуемой сфере, таково: данный орган должен быть органом исполнительной власти субъекта.

В этой связи точка зрения, изложенная в комментарии к ст. 12 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», авторы которого пишут, что территориальные органы Минюста России становятся уполномоченными органами субъекта Федерации[148], является ошибочной. Во-первых, повторяем, субъекты РФ сами должны определить орган исполнительной власти, уполномоченный в этой сфере, а значит, лишь из числа тех, что находятся в региональной структуре исполнительной власти, или им

---

[147] Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42.

[148] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 83.

подведомственный. Между тем территориальные органы Минюста России — федеральные структуры, и субъекты РФ не могут определить их в качестве уполномоченных органов. А, во-вторых, в субъектах РФ сложилась принципиально иная практика.

Как показывает анализ законодательства субъектов РФ, уполномоченными органами в разных субъектах РФ являются правительства или администрации субъекта, их структурные подразделения, а также самые разные по отраслевой компетенции региональные органы исполнительной власти.

Так, например, в Белгородской области эти функции возложены на Управление социальной защиты населения[149], а в Воронежской области — на Департамент социальной защиты[150]. В Калужской[151] и Тульской[152] областях в качестве уполномоченного органа определены министерства труда и социальной защиты области. В Рязанской[153] и Тверской[154] областях — министерства труда и социальной защиты населения области. В Курской области таким органом

---

[149] См. Закон Белгородской области от 07.06.2011 г. № 39 «Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно на территории Белгородской области»; Распоряжение Губернатора Белгородской области от 12.02.2013 г. № 62-р «Об определении органа исполнительной власти Белгородской области, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью».

[150] См. Закон Воронежской области от 17.19.2012 г. № 117-ФЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области»; Постановление Правительства Воронежской области от 03.06.2013 г. № 484 «О Порядке взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области.

[151] См. Закон Калужской области от 07.12.2012 г. № 360-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Калужской области; Постановление Правительства Калужской области от 20.02. 2013 г. № 81 «Об органе исполнительной власти Калужской области, уполномоченном в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью».

[152] См. Закон Тульской области от 16.07.2912 г. № 1782-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления полномочием по оказанию бесплатной юридической помощью в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан».

[153] См. Закон Рязанской области от 19.03.2013 г. № 8-ОЗ «О регулировании отдельных отношений, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи»; Постановление Правительства Рязанской области от 02.10.2013 г. № 229 «Об организации взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Рязанской области».

[154] См. Закон Тверской области от 24.07.2012 № 68-ОЗ «О бесплатной юридической помощи в Тверской области».

является областной Комитет социального обеспечения[155], в Орловской области — Департамент социальной защиты, опеки и попечительства, труда и занятости Орловской области[156], в Москве — Департамент труда и социальной защиты населения города[157] и др.

В иных субъектах РФ в качестве органа, уполномоченного в области оказания бесплатной юридической помощи, определены структуры, более далекие или вообще далекие по своей отраслевой компетенции от вопросов оказания подобной помощи. Так, в Брянской области этим органом является Департамент семьи, социальной и демографической политики Брянской области»[158], во Владимирской области — Департамент административных органов и общественной безопасности администрации Владимирской области[159], в Липецкой области — Управление административных органов Липецкой области[160]. При этом имеются и субъекты РФ, в которых данные полномочия возложены, хотя и на органы системы исполнительной власти, но тем не менее занимающиеся вообще организацией работы мировых судей. Такое положение сложилось, например, в Костромской области, где подобным органом является Управление по обеспечению деятельности мировых судей Костромской области[161].

---

[155] См. Закон Курской области от 27.11.2012 г. № 106-ЗКО «О бесплатной юридической помощи в Курской области в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи».

[156] См. Закон Орловской области от 02.08.2012 г. № 1385-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью в Орловской области».

[157] См. Закон г. Москвы от 4 октября 2006 г. № 49 «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве» (с последующими изменениями и дополнениями).

[158] См. Закон Брянской области от 05.07.2012 г. № 43-З «О государственной системе бесплатной юридической помощи на территории Брянской области»; Постановление Правительства Брянской области от 07.10.2013 г. № 564-п «О бесплатной юридической помощи на территории Брянской области».

[159] См. Закон Владимирской области от 14.11.2014 № 129-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи».

[160] См. Закон Липецкой области от 01.03.2013 г. № 132-оз «О бесплатной юридической помощи на территории Липецкой области».

[161] См. Закон Костромской области от 18.06.2012 г. № 248-5-ЗКО «О бесплатной юридической помощи в Костромской области».

Следует привести и удачные, с нашей точки зрения, решения вопроса. Так, специальным постановлением Правительства Ростовской области[162] в соответствии с Законом «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ростовской области»[163] определено, что уполномоченным органом исполнительной власти Ростовской области в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью является юридический комитет Правительства Ростовской области. В Тамбовской области организацией бесплатной юридической помощи гражданам занимается Правовой департамент аппарата Главы Администрации Тамбовской области[164].

В ряде субъектов РФ органом, уполномоченным в области оказания бесплатной юридической помощи, являются даже органы общей компетенции исполнительной власти субъектов РФ или их аппараты, аппараты главы региона. Например, в Ивановской[165] и Ярославской[166] областях, — это областные правительства, в Московской области — Администрация Губернатора Московской области[167], в Смоленской области — Аппарат Администрации Смоленской области[168].

Таким образом, в субъектах РФ отсутствует единообразие в выборе уполномоченного органа исполнительной власти в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Интересно, что в некоторых субъектах РФ уполномоченными органами в этой области являются органы, имеющие непонятный административно-правовой

---

[162] Постановление Правительства Ростовской области от 30.01.2013 № 37 «О мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ на территории Ростовской области».

[163] Закон Ростовской области от 24.12.2012 № 1017-ЗС «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ростовской области».

[164] См. Закон Тамбовской области от 02.10.2012 № 188-З «Об организации оказания бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Тамбовской области».

[165] См. Закон Ивановской области от 08.11.2012 г. № 90-ОЗ «Об обеспечении граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью на территории Ивановской области».

[166] См. Закон Ярославской области от 01.10. 2012 г. № 41-з «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области».

[167] См. Закон Московской области от 27 июля 2013 года № 97/2013-ОЗ «О представлении бесплатной юридической помощи в Московской области».

[168] См. Закон Смоленской области от 26.06.2013 г. № 66-з «О бесплатной юридической помощи в Смоленской области».

статус, — министерства (комитет, главное управление, управление) юстиции субъекта РФ[169]. Не вдаваясь в рассмотрение вопросов, на каком основании и зачем в регионах образуются такие органы, задачи и функции, полномочия которых фактически дублируют задачи, функции и полномочия системы Минюста России, прежде всего его территориальных органов в субъектах РФ[170], отметим лишь следующее. Эти региональные органы, предусмотренные в структурах органов исполнительной власти указанных субъектов РФ, но не входящие в единую федеральную систему управления в сфере юстиции, никак не связаны с Минюстом России и его территориальными органами (управлениями и главными управлениями Минюста России по субъекту РФ).

Учитывая все вышеизложенное, отметим, что представляется абсолютно не соответствующим сложившейся в стране практике организации деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи мнение авторов указанного выше комментария к Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», которые считают, что было бы разумным разделить функцию по управлению государственной и негосударственной системами оказания юридической помощи между двумя федеральными органами исполнительной власти. Так, руководство государственной системой следует сохранить за Минюстом России, а негосударственную систему передать, скажем, в ведение Министерства труда и социальной защиты РФ, организовав конкуренцию между органами и организациями, участвующими в деятельности

---

[169] Министерство юстиции Республики Дагестан, Министерство юстиции Республики Коми, Министерство юстиции Республики Крым, Министерство юстиции Республики Мордовия, Министерство юстиции Республики Татарстан, Министерство юстиции Республики Тыва, Министерство по делам юстиции и региональной безопасности Республики Хакасия, Министерство юстиции и имущественных отношений Чувашской Республики, Министерство юстиции Амурской области, Министерство юстиции Кировской области, Министерство юстиции Мурманской области, Министерство юстиции Новосибирской области, Комитет юстиции Волгоградской области, Главное управление юстиции Челябинской области, Управление юстиции Алтайского края.

[170] См., например, Положение о Министерстве юстиции Республики Коми. Утверждено Постановлением Правительства Республики Коми от 22 декабря 2015 г. № 538; Положение о Министерстве юстиции Новосибирской области. Утверждено Постановлением Губернатора Новосибирской области от 13 июля 2012 г. № 120 «О Министерстве юстиции Новосибирской области»; Положение о Главном управлении Челябинской области. Утверждено Постановлением Губернатора Челябинской области от 10 декабря 2014 г. № 235.

этих двух систем, поддержания устойчивого экономического состояния негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи[171].

Территориальные органы Минюста России и органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют определенное взаимодействие при планировании и реализации совместных мероприятий, подготовке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов РФ в данной области, обмен информацией, потребной для реализации соответствующих полномочий органов исполнительной власти. При этом территориальные органы Минюста России могут запрашивать в установленном порядке от органов исполнительной власти субъектов РФ информационно-аналитические материалы, данные статистики и любую другую информацию, касающуюся вопросов организации деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и осуществлять необходимый контроль в этой области.

Еще одним важным полномочием органов власти субъектов РФ, как уже отмечалось, является издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих дополнительные гарантии 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.

Изложенное выше свидетельствует, что субъекты РФ активно (хотя и с разной степенью активности) разрабатывали и принимают соответствующие нормативные правовые акты. В большинстве субъектов РФ соответствующие законы и подзаконные акты были приняты в первые два года после принятия

---

[171] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 83.

Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в некоторых субъектах эта работа только завершилась в 2018 году.

Мы уже говорили об уполномоченных органах исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам. Деятельность всей государственной системы оказания гражданам бесплатной помощи по сути дела не только координируется, но и контролируется этими органами. На федеральном уровне таким органом является Минюст России. Его деятельность детально рассматривается в третьей главе диссертации.

В обязанности уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ входит формирование государственной системе в регионе, учреждение входящих в нее органов и организаций, их регистрация, установление компетенции и, разумеется, финансирование деятельности. С передачей государственных юридических бюро в ведение субъектов РФ указанные функции распространяются и на этих участников государственной системы бесплатной юридической помощи.

В целом органы государственной власти субъекта РФ уполномочены определить порядок взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта РФ, но действовать они могут исключительно в рамках полномочий, установленных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». В полномочия непосредственно органов исполнительной власти субъектов РФ входит в том числе и определение размера и порядка оплаты труда адвокатов и иных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи.

Поскольку адвокаты и частные нотариусы по их желанию также могут являться участниками государственной системы оказания бесплатной помощи, органы исполнительной власти должны организовывать и обеспечивать их работу в этой сфере путем предоставления материальных ресурсов, а также координации взаимодействия ее участников.

Адвокаты при оказании гражданам бесплатной юридической помощи руководствуются Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», а также Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[172]. Организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте РФ осуществляется адвокатской палатой субъекта РФ. Включение адвокатов в государственную систему оказания юридической помощи способствует повышению качества такой помощи, ибо адвокаты, как правило, являются квалифицированными юристами

Статьей 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» установлен порядок заключения соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, между адвокатской палатой субъекта РФ и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Адвокатская палата субъекта РФ ежегодно не позднее 15 ноября направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта список адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи.

В целях обеспечения участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи решением Совета Федеральной палаты адвокатов от 14.02.2012 года были утверждены Рекомендации адвокатским палатам субъектов РФ по реализации положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Данными Рекомендациями Советам адвокатских палат, в частности, рекомендовано:

1) разработать и принять Порядок участия адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи, в котором определить:

---

[172] Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

- порядок и критерии отбора адвокатов для формирования списка адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, ежегодного представления списка в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ не позднее 15 ноября;

- добровольность и (или) конкурсный отбор — главные принципы формирования списка адвокатов для участия в государственной системе бесплатной юридической помощи;

- меры по обеспечению доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи (территориальность оказания адвокатами бесплатной юридической помощи; создание условий для приема граждан и установление графика приема посетителей; порядок выдачи поручений адвокатам на оказание бесплатной юридической помощи и контроля их выполнения; порядок информирования населения о месте и времени оказания бесплатной юридической помощи и иные меры);

- основания и порядок отстранения адвоката от участия в государственной системе бесплатной юридической помощи;

2) определить порядок и размер дополнительного вознаграждения, выплачиваемого по решению совета за счет средств адвокатской палаты адвокату, выполняющему поручение по оказанию бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи (при наличии финансовых возможностей адвокатского сообщества субъекта РФ).

С этой целью следует внести на рассмотрение собрания (конференции) адвокатов вопрос о создании целевого фонда адвокатской палаты для выплаты дополнительного вознаграждения адвокатам;

3) утвердить форму учета работы адвоката, оказывающего бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, а также порядок учета и хранения соглашений, заключенных между адвокатами и доверителями в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ;

4) определить ответственных лиц и порядок подготовки и представления в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи по установленной уполномоченным органом субъекта РФ форме;

5) обеспечить организацию работы по рассмотрению жалоб граждан на действия (бездействие) адвоката при оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы, формированию дисциплинарной практики и ведению статистического учета наказаний и поощрений»[173].

Ежегодно уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ в области оказания гражданам бесплатной юридической помощи публикует список адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную помощь, в средствах массовой информации и размещает этот список на своем официальном сайте в сети Интернет.

При этом соглашение об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи между уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ и адвокатской палатой субъекта РФ должно быть заключено ежегодно[174].

Предметом данного соглашения являются права и обязанности адвокатской палаты субъекта РФ и уполномоченных органов соответствующего субъекта по обеспечению оказания бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

Адвокатская палата субъекта РФ на основании типовой формы соглашения обязана обеспечить личное оказание адвокатами, указанными в списке адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической

---

[173] Выписка из протокола заседания Совета Федеральной палаты адвокатов от 21.06.2010 № 5 (ред. от 28.09.2016) «О Методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями по ведению адвокатского производства») // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2010. № 3.

[174] Данное требование установлено статьей 18 Закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»

помощи, бесплатной юридической помощи гражданам в соответствии со ст. 20 и 21 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». В этой связи она обязана согласовать с каждым адвокатом, оказывающих бесплатную юридическую помощь, график приема граждан и разместить графики в сети Интернет на сайте адвокатской палаты, а также на информационных стендах в помещении адвокатской палаты. У Адвокатской палаты есть также право вносить в уполномоченный орган предложения по совершенствованию нормативных правовых актов субъекта РФ, регулирующих вопросы предоставления бесплатной юридической помощи.

Нотариат также должен вносить в дело оказания бесплатной юридической помощи и повышения уровня правосознания граждан определенную лепту. Как следует из законодательства, бесплатную юридическую помощь нотариус обязан оказывать исключительно гражданам, обратившимся за конкретными нотариальными действиями в нотариальную контору. Более того, Основы законодательства РФ о нотариате устанавливают определенные пределы подобной помощи. Например, согласно ст. 16 Основ законодательства РФ о нотариате «нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем, чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред»[175].

Мы согласны с мнением Ю. А. Дмитриева, которой писал, что участие нотариуса в государственной системе бесплатной юридической помощи в необходимых случаях обязывает его давать бесплатно консультации клиентам (правда, как правило, устные), совершать иные нотариальные юридические действия, потребные клиенту[176]. Никаких новых обязанностей Законом о бесплатной юридической помощи нотариусам добавлено не было. Фактически в

---

[175] Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-I // РГ. 13.03.1993.

[176] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева.

Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» обязанности нотариусов еще раз законодательно закреплены, добавилось только указание на то, что нотариат вошел в единую государственную систему оказания бесплатной юридической помощи.

Так как для назначения на должность нотариуса необходимо пройти сложную процедуру отбора кандидатов, гарантируется, что юридическая помощь, оказываемая нотариусом, является квалифицированной. Участие нотариусов в государственной системе позволяет предупреждать споры уже на стадии согласования условий сделки и ее заключения, что способствует снижению количества гражданско-правовых споров. Также, поскольку нотариальные акты имеют особую доказательственную силу и более достоверно отражают действительную волю сторон, это облегчает рассмотрение гражданско-правовых споров в суде. На основании сложившейся судебной практики мы можем сделать обоснованный вывод, что свидетельские показания заинтересованного лица не могут опровергать институт нотариата[177].

В литературе отмечалось, что реализация конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи до недавнего времени традиционно связывалась в основном с деятельностью адвокатского сообщества[178]. Однако И. Г. Черемных считает, что в настоящее время, из-за

---

[177] Например, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2014 N 09АП-51703/2014 по делу N А40-66229/13 Заявление о признании недействительным решения налогового органа о доначислении налога на прибыль, НДС, пеней и штрафа удовлетворено правомерно, поскольку налоговым органом в ходе проверки не было получено достоверных доказательств, свидетельствующих о том, что налогоплательщик неправомерно уменьшил налоговую базу по налогу на прибыль на сумму расходов по договорам с контрагентами. Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 23.04.2015 N Ф05-17250/2013 данное постановление оставлено без изменения. Документ опубликован не был. См. также Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2013 N 09АП-37979/2013 по делу N А40-145905/12-107-637 Требования о признании недействительным решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения удовлетворены правомерно, поскольку реальность хозяйственных операций заявителя с контрагентами подтверждена, общество проявило должную осмотрительность и осторожность при выборе контрагентов. Постановлением ФАС Московского округа от 04.03.2014 N Ф05-1007/2014 данное постановление оставлено без изменения.

[178] Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1997. С. 325–331; Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 156–158.

усиления внимания к обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи следует трактовать более широко, включая в систему ее оказания не только адвокатов, но и нотариусов, осуществляющих деятельность по реализации публично-правовой функции государства по защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц[179].

Путем совершения нотариусами нотариальных действий нотариат в России обеспечивает защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц[180]. Совокупность данных действий отражает саму сущность нотариата. Законодательство о нотариате не содержит такого нотариального действия, как оказание юридической помощи, но исходя из самого смысла законодательства о нотариате можно сделать вывод, что нотариальная деятельность, независимо от конкретного нотариального действия, в котором она в тот или иной момент воплощается, направлена на оказание юридической помощи гражданам и юридическим лицам, обращающимся к нотариусу за совершением нотариального действия, на защиту их прав и законных интересов. Например, при рассмотрении апелляционной жалобы судьи Девятого арбитражного апелляционного суда пришли к выводу, что в спорных правоотношениях нотариус оказывал содействие в самозащите гражданских прав обратившихся к нему лиц, но не действовал в своих личных интересах. При этом он использовал доказательства в пределах, предоставленных ему законом полномочий[181].

---

[179] Черемных И. Г. Нотариат России: проблемы и перспективы. М.: Эксмо, 2007. С. 48.

[180] «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 21.12.2013). Ст. 1.

[181]Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2016 № 09АП-58867/2016-ГК по делу № А40-152512/15. Иск о защите исключительных прав на товарные знаки и о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав частично удовлетворен, поскольку доказательств предоставления ответчику права на введение в гражданский оборот продукции, маркированной товарными знаками истцов, не представлено. Требование о запрете ответчику осуществлять действия по предложению к продаже и реализации товаров, маркированных товарными знаками истцов, произведенных и ввезенных на территорию РФ без разрешения правообладателей, является абстрактным, данное требование не характеризуется указанием на конкретные товары, для которых зарегистрированы спорные товарные знаки, и оставлено без удовлетворения.

Однако нотариальная помощь на практике оказывается не только в случае нарушения или оспаривания прав граждан, но и в иных случаях. Как справедливо отмечает М. М. Форин, объектом нотариальной деятельности по оказанию квалифицированной юридической помощи будут общественные отношения по реализации лицами их прав и законных интересов[182]. Иными словами, объектом будет та область или сфера общественных отношений, на которую распространяются правовые последствия действий нотариусов и иных лиц, обладающих правом совершения нотариальных действий, по оказанию квалифицированной юридической помощи. Кроме вышесказанного, задачи нотариата России заключаются в каждодневной работе по повышению уровня правовой культуры граждан. В частности, на сайте федеральной нотариальной палаты есть целый раздел «Советы нотариуса», в котором содержатся материалы по правовому просвещению граждан[183].

Перед нотариатом не стоит задача оказывать гражданам юридическую помощь в каждой ситуации, когда необходимость в такой помощи возникает. Как правило, оказываемая нотариусом юридическая помощь не должна выходить за рамки его полномочий, установленных законом, по совершению нотариальных действий[184]. Консультирование граждан по вопросам судопроизводства, их прав и обязанностей, не входит в обязанности нотариусов, конечно, нотариус вправе разъяснить невозможность совершения какого-либо нотариального действия и обосновать необходимость обращения в суд за защитой оспариваемого или нарушенного права. В этой связи представляется логичным мнение Е. Н. Клячина, который считает, что нотариат занимает свою определенную законом нишу в

---

[182] Форин М. М. Тезисы о защитеправ и законных интересов граждан и иных участников гражданского оборота // Материалы научно-практической конференции «Развитие нотариата как публичного правового института и современное российское законодательство»: Стенограмма докладов пленарного заседания, 17–19.04.1998. М., 1998. 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014)// Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301

[183] https://notariat.ru/sovet/

[184] https://notariat.ru/ddata/label-file/9905.pdf

сфере оказания юридической помощи и не должен заменять органы и институты с иной компетенцией[185].

Включив адвокатов и нотариусов в государственную систему бесплатной юридической помощи, государство подчеркнуло их высокую юридическую квалификацию. Данное обстоятельство должно гарантировать и высокое качество оказываемой правовой помощи.

Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» относит к участникам государственной системы оказания такой помощи и органы управления государственных внебюджетных фондов. При подготовке Закона имелись в виду соответствующие возможности Пенсионного фонда Российской Федерации (России), Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Однако особого нормативного правового регулирования их соответствующей деятельности, в том числе и ее организационных аспектов, нет ни в Положении о Пенсионном фонде Российской Федерации[186], ни в Положении о Фонде социального страхования Российской Федерации[187], ни в Уставе Федерального фонда обязательного медицинского страхования[188], ни в локальных актах, издаваемых этими фондами.

К сожалению, крайне незначительно и фактическое участие этих фондов в деятельности по оказанию юридической помощи гражданам. Определенную юридическую помощь сотрудники систем данных фондов оказывают гражданам ответами на их обращения. Как будет показано в следующей главе, в обращениях граждан содержится определенное число вопросов юридического характера,

---

[185] Клячин Е. Н. Российский нотариат -необходимый институт гражданского общества. Гражданское общество и власть: противники или партнеры? - М., 2005.. С. 203.

[186] Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации. Утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.91 № 2122-1 (в редакции Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2288 и Федерального закона от 05.05.1977 № 77-ФЗ).

[187] Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации».

[188]Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Утвержден Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

которые разъясняются в ответах на обращения. Наибольшее число обращений граждан поступает в структуры системы Пенсионного фонда России[189], хотя, естественно, такие обращения поступают и Фонд социального страхования Российской Федерации, и в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Но повторяем, доля участия Пенсионного фонда России в деятельности по правовой помощи населению через ответы на обращения граждан среди систем двух других фондов максимальна, хотя и она в целом незначительна.

Как участники государственной системы бесплатной юридической помощи территориальные органы этих фондов ежегодно принимают участие в различных акциях в регионах страны, например, в акции «Единый день бесплатной юридической помощи», организатором которой является «Ассоциация юристов России». Можно указать и ряд других аналогичных акций, организуемых в субъектах РФ их органами исполнительной власти, территориальными органами Минюста России, куда приглашаются сотрудники указанных фондов. При проведении таких акций сотрудники данных фондов в пределах своей компетенции отвечают на некоторые вопросы граждан. Но еще раз повторяем, объем такой помощи крайне незначителен. Однако к этому вопросу мы вернемся в следующих главах работы.

Существенная роль в обеспечении граждан бесплатной юридической помощью возложена на прокуратуру. Ей вменено в обязанность осуществление надзора за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[190] определяет полномочия органов прокуратуры в области обеспечения бесплатной юридической помощи. Прокурор вправе самостоятельно оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь, разъясняя в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 27 названного Закона пострадавшим порядок защиты

---

[189] Информационная справка Минюста России об обращениях граждан в органы системы Пенсионного фонда России в 2019 году.

[190] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 13.07.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

их прав и свобод. Однако, как следует из смысла ст. 43 Закона о бесплатной юридической помощи, основное полномочие прокурора — это осуществление общего надзора за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Такой надзор прокурор по собственной инициативе вправе осуществлять в порядке ст. 22 Закона о прокуратуре, а также при рассмотрении и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 27.

Помимо вышеуказанных полномочий Закон о бесплатной юридической помощи дает прокурору возможность обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Следует отметить, что эти полномочия прокурор по своей инициативе вправе реализовать только в трех случаях, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Первый — в случае рассмотрения судом нарушения прав и свобод человека и гражданина, имеющего характер административного правонарушения (ч. 3 ст. 27 Закона о прокуратуре). Особо следует отметить, что большая часть административных правонарушений рассматривается и разрешается во внесудебном порядке.

Второй случай установлен ч. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре и имеет большее отношение к защите прав человека в порядке оказания бесплатной юридической помощи. Речь идет о защите прав человека и гражданина в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, а также в случае, если нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

И третий случай, когда прокурор вступает в судебный процесс в порядке ч. 3 ст. 35 Закона о прокуратуре, если этого требует защита прав граждан. Тем не менее основное правомочие прокурора в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью состоит в обеспечении надзорной функции за своевременным, единообразным и эффективным оказанием этого вида помощи

уполномоченными на это органами и организациями и за недопущением необоснованного отказа в ее оказании.

Первоочередной задачей прокуроров при осуществлении прокурорского надзора является, в том числе оказание лицам, сообщающих о фактах коррупции, бесплатной юридической помощи[191].

Статья 21 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закрепляет порядок оказания бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и устанавливает:

1) дополнительные критерии определения возможности оказания бесплатной юридической помощи гражданину, обратившемуся за такой помощью, в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;

2) случаи, когда бесплатная юридическая помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи не оказывается;

3) порядок принятия решения о невозможности оказания бесплатной юридической помощи и его оформления.

Часть 1 ст. 21 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закрепляет дополнительные критерии возможности оказания бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи гражданину, обратившемуся за такой помощью. Бесплатная юридическая помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывается гражданину, обратившемуся за такой помощью:

1) по вопросу, имеющему правовой характер;

2) по вопросу, который не получил ранее разрешения вступившим в законную силу судебным постановлением, принятым по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям:

---

[191] Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 01.09.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Законность. 2014. № 12.

а) решением (приговором) суда;

б) определением суда о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска;

в) определением суда о прекращении производства по делу в связи с утверждением мирового соглашения;

3) по вопросу, по которому не имеется принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение третейского суда, ставшее обязательным для сторон, за исключением случаев, если суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда.

По нашему мнению, Закон о бесплатной юридической помощи, не смог решить все проблемы, связанные с реализацией прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, а также с повышением уровня правосознания граждан. Однако он, поднял бесплатную юридическую помощь законодательно на более высокий уровень правового регулирования. Кроме того, у граждан, имеющих право на помощь такого рода, появилась возможность получить ее повсеместно.

§ 5. Организация негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи

Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи, которая формируется на добровольных началах, являются 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.

Несмотря на то что средства на социальные нужны, выделяемые из федерального, региональных и местных бюджетов, за последние пять-шесть лет увеличились более чем в два раза, их еще явно недостаточно для развития негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи. В 2009 г. была принята Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества[192], а 2010 г. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»[193].

Это послужило основой для увеличения финансирования федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО[194] и выделения на эти цели в первый период (2011–2013 гг.) в среднем примерно 300 млн рублей ежегодно[195], в 2014 г. и последующий период — порядка 650 млн рублей в год, что обеспечило возможность всего лишь за три-четыре года предоставить субсидии на указанные цели более чем половине субъектов РФ[196]. Государство рассчитывает, что финансирование данной программы позволит помочь развитию социально ориентированных НКО, в том числе с целью совершенствования деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

---

[192] Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 32. Ст. 4052.

[193] Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

[194] Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Доклад к XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва 5–7 апреля 2011 / рук. проекта Л. И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. С. 9.

[195] Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 25.05.2016) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций») // СЗ РФ». 2011. № 35. Ст. 5097; РГ. 02.09.2011. № 195.

[196] http://government.ru/docs/11412/

Одного лишь прямого государственного финансирования деятельности такого рода будет недостаточно для развития программ по оказанию бесплатной юридической помощи населению. Дополнительно необходимо снять бюрократические заслоны для развития данной деятельности, в частности при получении на ее развитие частных пожертвований, а также стимулирование привлечения новых добровольных участников негосударственной системы, рациональное использование их труда[197]. Государственные и муниципальные органы должны также оказывать всяческую помощь в проведении социальной рекламы данной деятельности НКО.

Анализ соответствующего опыта других стран свидетельствует, что негосударственные некоммерческие организации играют огромную роль в развитии социальных услуг, в частности в образовании и здравоохранении, а также социальном обеспечении, в том числе при оказании консультативной помощи гражданам[198]. За рубежом деятельность социально ориентированных НКО пользуется повсеместной государственной поддержкой как в США, так и в большинстве стран Европы. Как отмечено в названном научном докладе, «общественно-государственное партнерство в предоставлении социальных услуг рассматривается политиками за рубежом как важный инструмент повышения качества этих услуг и повышения эффективности в основных отраслях социальной сферы»[199]. В большинстве стран размеры государственного финансового участия в деятельности некоммерческих организаций весьма существенны.

В этой связи крайне важны и указанное выше постановление Правительства РФ «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим

---

[197] О соответствующей деятельности некоммерческих организаций – негосударственных центров оказания гражданам бесплатной юридической помощи подробно говорится в третьем параграфе следующей главы работы.

[198] Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Доклад к XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва 5–7 апреля 2011 / рук. проекта Л. И. Якобсон … С. 12.

[199] Там же. С. 12.

организациям»[200] и постановление Правительства РФ «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций»[201].

Регулирует деятельность субъектов права оказания юридической помощи в негосударственной системе бесплатной юридической помощи ст. 22 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в числе видов юридических клиник указывает студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие. Это говорит о том, что перечень участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи является открытым.

Приказом Минобрнауки России «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» был утверждён Порядок создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядок их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи[202].

---

[200] Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 09.09.2015) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с утвержденным им: Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций).

[201] Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» (вместе с утвержденными им Правилами формирования, ведения и обязательного опубликования перечня федерального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями, учрежденными Российской Федерацией), которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе; Правилами предоставления федерального имущества социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе).

[202] Приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» (зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012 № 26198) // РГ. 26.12.2012. № 298.

В п. 7.16 приказа Минобрнауки России «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» речь идет о прохождении студентами практики. Согласно этому приказу «практики проводятся в организациях и учреждениях по профилю подготовки, а также в студенческих правовых консультациях (юридических клиниках), лабораториях вуза, а учебная практика и на кафедрах вуза, обладающих необходимым кадровым и научным потенциалом»[203]. В п. 7.12 и 7.15 этого же приказа Минобрнауки России речь также идет о юридических консультациях населения в студенческих правовых консультациях (юридических клиниках)[204].

Основным принципом создания негосударственной системы бесплатной юридической помощи является добровольность[205]. Никакие органы государственной власти или муниципальные органы не могут обязать физические или юридические лица, государственные или муниципальные учреждения, общественные объединения или иные некоммерческие организации создавать юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Нельзя не согласиться с мнением авторов комментария, которые считают, что государственные и муниципальные органы должны учитывать все факторы и создавать все необходимые условия, потребные для стимулирования организаций и физических лиц, с целью создания ими на добровольной основе

---

[203] Приказ Минобрнауки РФ от 04.05.2010 № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 21.05.2010 № 17337) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.06.2010. № 26.

[204] Приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 04.04.2011. № 14.

[205] Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

подобных юридических клиник, а также негосударственных центров бесплатной юридической помощи гражданам[206].

По нашему мнению, принцип добровольности создания системы бесплатной юридической помощи не идет в разрез с принципом обязательности создания юридических клиник в высших учебных заведениях, реализующих программы высшего профессионального образования по направлению «юриспруденция», так как создание таких клиник является обязательным условием организации учебного процесса, неотъемлемой частью которого является прохождение студентами различных видов практик на базе созданных в высших учебных заведениях юридических клиник.

Юридические клиники высших учебных заведений создаются в следующих целях:

- реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, установленных законодательством;
- повышения уровня социальной защищенности и защиты прав, свобод и законных интересов граждан,
- обеспечения доступа граждан к правосудию;
- правового просвещения населения и формирования у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи.

Статья 23 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» устанавливает возможность создания юридических клиник в качестве юридического лица, если такое право предоставлено образовательному учреждению высшего профессионального образования его учредителем, или структурного подразделения образовательного учреждения высшего профессионального образования.

---

[206] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / М. Л. Баранов, В. В. Гошуляк, Л. Ю. Грудцына [и др.]; под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 236 с.

По данным Минюста России и Минобнауки России, на конец 2018 года в стране функционировало 325 таких клиник, в которых получили бесплатную юридическую помощь порядка 46 тысяч граждан[207]. По оценочным материалам Минюста России, в работе этих клиник в среднем за последние годы участвовало почти 8 000 студентов и порядка 600 преподавателей[208]. Они оказывают бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной формах, составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера. В большинстве юридических вузов клиентам, естественно, даются лишь устные или письменные консультации, но есть немало случаев и оказания помощи в составлении процессуальных документов. Что касается представительства интересов клиентов в судах или органах власти, то такой вид юридической помощи в рамках компетенции студенческих юридических клиник не предусмотрен, хотя на практике случаи оказания подобных юридических услуг клиник тоже встречаются.

Учитывая, что юридическую помощь в вузовских клиниках оказывают в основном студенты, хотя, конечно, под руководством опытных преподавателей, к

---

[207] Таблица 5 «Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах РФ по состоянию на 31.12.2018». Приложение к Аналитической записке «Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 2018 год». В данной таблице, подготовленной Минюстом России, при изложении статистических показателей о количестве юридических клиниках, действующих в регионах страны, указывается на то, что соответствующие показатели представлены в Минюст России из Минобрнауки России.

[208] См. Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.; Аналитический отчет Министерства юстиции Российской Федерации. Таблица №3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации» по состоянию на 2014 г.; Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2015 год.; Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» по состоянию на 31.12.2018 г. Однако в третьем параграфе второй главы работы будет показано, что данные цифры, как и число граждан, получивших консультации в юридических клиниках, отличаются от реальных из-за плохого информационного взаимодействия участников негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи с органами, уполномоченными в субъектах РФ в этой сфере и с территориальными органами Минюста России. В этом же случае дополнительно сказывается и плохое информационное взаимодействие Минобрнауки России с клиниками вузов.

организации деятельности подобных клиник должны предъявляться повышенные требования и осуществляться усиленный контроль за их работой. Однако, как показали исследования, результаты которых изложены в следующих главах, ни для Минобрнауки России, ни для Рособрнадзора, ни для иных федеральных органов, в подчинении которых есть свои вузы или факультеты юридического профиля, ни для органов исполнительной власти, осуществляющих управление вузами в субъектах РФ, подобные задачи не являются приоритетными.

Нет четкости и в нормативном регулирования вопроса о юридических клиниках вузов. Так, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»[209] даже не упоминаются юридические клиники вузов. Анализ же приведенных выше приказов Минобрнауки России позволяет сделать вывод, что в 2011 году Министерство вело речь о студенческих правовых консультациях, хотя в приказе от 2012 года речь уже идет о юридических клиниках. Отметим, что Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусмотрены только юридические клиники. Представляется логичным предложить Минобрнауки России внести изменения в приказы в целях единообразия. Очевидно, что те юридические клиники вузов, которые назывались ранее иначе (студенческая правая консультация, центр правовой помощи населению, консультационный центр и т. д.), должны также привести свои Положения или Уставы в соответствие с требованиями закона.

Также представляется необходимым внести изменения в п. 2 ст. 22 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и изложить его в новой редакции: «2. Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи».

В условиях глобальной информатизации общества пропаганда юридических знаний возможна через интернет-ресурсы. За последние несколько лет небывалую

---

[209] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» //СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; РГ. 31.12.2012. № 303.

популярность приобрело веб-телевидение в форме видео-блогов. С учетом проведенных опросов общественного мнения представляется перспективной идея создания регулярных просвещающих правовых роликов с ответами на наиболее часто встречающиеся вопросы юридической практики (например, вопросы защиты прав потребителей, вопросы заключения отдельных видов гражданско-правовых договоров, вопросы регистрации прав на имущество), регулярные обзоры основных изменений в федеральном, региональном, местном законодательстве.

Желательно привлекать к работе юридических клиниках адвокатов, судей, работников органов ЗАГС и т. д. Привлечение указанных категорий специалистов в качестве консультантов позволит повысить профессионализм соответствующих правовых консультаций.

Целесообразно внедрение 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, консультирование граждан при помощи почтовой связи (обработка почтовой корреспонденции). Представляется необходимым создание единой системы юридических клиник для наиболее эффективного и равномерного распределения потока посетителей, а также для взаимовыгодного обмена ресурсами.

Еще один больной вопрос для всех юридических клиник, это зачастую пренебрежительное отношение к их деятельности со стороны органов государственной и муниципальной власти. Не многие верят в то, что юридические клиники могут оказать реальную помощь гражданам. Но в последние годы ситуация стала улучшаться. К примеру, Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области приняло решение о заключении соглашения о сотрудничестве с юридическими клиниками, в рамках которых специалисты клиник будут привлекаться для участия в социально-значимых мероприятиях и акциях по оказанию бесплатной юридической помощи.

Также больше внимания работе юридических клиник стали уделять аппараты уполномоченных по правам человека в различных субъектах РФ. Хочется отметить положительный опыт взаимодействия юридических клиник и уполномоченного по правам человека в Калужской области.

К сожалению, принятие Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» смогло снять только часть вопросов, которые волнуют юридическое клиническое сообщество. Остальные вопросы, на наш взгляд, должны сниматься путем проведения совместных консультаций либо в рамках круглых столов, с участием представителей юридических клиник вузов, госюрбюро, адвокатского сообщества и органов исполнительной власти. К таким вопросам следует отнести порядок выработки критериев оценки качества оказания бесплатной юридической помощи, выработка стандартов оказания бесплатной юридической помощи, а также необходимость выработки единых этических норм деятельности юриста.

Деятельность еще одной группы участников негосударственной системы регулируется ст. 24 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Речь идет об оказании юридической помощи некоммерческими организациями, адвокатами, адвокатскими образованиями, адвокатскими палатами субъектов РФ, нотариусами, нотариальными палатами. Организационно-правовой формой оказания юридической помощи могут быть негосударственные центры бесплатной юридической помощи, которые могут создаваться в качестве юридического лица.

Как известно, согласно ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» сказано, некоммерческой считается организация, не ставящая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Такие юридические лица могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и

конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ[210].

Пункт 2.1 ст. 2 этого Закона дает определение социально ориентированным НКО. «Социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 настоящего Федерального закона»[211].

Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» установил возможные формы адвокатских образований: адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация[212].

Адвокат вправе образовать адвокатский кабинет, который в соответствии с п. 3 ст. 21 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не является юридическим лицом. Можно сделать вывод, что адвокат не вправе быть учредителем негосударственного центра оказания бесплатной юридической помощи как юридического лица. Поэтому норма Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» идет в разрез с Федеральным законом об адвокатуре и адвокатской деятельности.

Этот вопрос рассматривался неоднократно, в частности в комментарии к Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», где указано, что негосударственные центры оказания бесплатной юридической помощи в качестве юридических лиц имеют право образовывать

---

[210] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». //СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145; РГ. 24.01.1996. № 14.

[211] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[212] Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

другие адвокатские образования: коллегии адвокатов, адвокатские бюро, юридические консультации. Если коллегии адвокатов и юридические консультации являются юридическими лицами, действующими в форме некоммерческой организации, то адвокатские бюро — это некоммерческое партнерство. В этой связи на адвокатские бюро могут быть распространены нормы федерального закона о некоммерческих организациях, в том числе в части, касающейся создания ими юридических лиц[213].

В свою очередь, нотариусы в целях защиты своих интересов, содействия развитию частной нотариальной деятельности, для организации стажировки лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышения профессиональной подготовки нотариусов, страхования нотариальной деятельности в субъектах РФ создают нотариальные палаты, которые являются некоммерческими организациями. Следовательно, нотариальные палаты имеют право создавать негосударственные центры оказания бесплатной юридической помощи в качестве юридических лиц.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательство Российской Федерации о некоммерческих организациях, адвокатуре и нотариате позволяет им создавать негосударственные центры оказания бесплатной юридической помощи в качестве юридического лица. Эти центры могут создавать также без образования юридического лица. В данном случае число субъектов права на создание таких центров расширяется за счет адвокатов и нотариусов. В этой связи с целью реализации гражданами своего права на получение бесплатной юридической помощи, они должны в должной степени пользоваться услугами социально ориентированных НКО и юридических клиник вузов. А федеральным органам, органам субъектов РФ и органам местного самоуправления необходимо в доступной для населения форме уведомлять о возможности получения

---

[213] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / М. Л. Баранов, В. В. Гошуляк, Л. Ю. Грудцына [и др.]; под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 236 с.

гражданами бесплатной юридической помощи у участников негосударственной системы такой помощи.

В ст. 27 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» говорится, что наряду с органами государственной власти органы местного самоуправления могут также осуществлять поддержку НКО, которые являются участниками негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи. В этой связи рассматривая организацию негосударственной системы, необходимо кратко остановиться на участии органов местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

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 ст. 6 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Также они в установленном порядке могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Органы местного самоуправления активно приступили к реализации предусмотренных Законом о бесплатной юридической помощи полномочий. Согласно данным мониторинга, проводимого Минюстом России в 57 субъектах РФ, органы местного самоуправления осуществляют оказание бесплатной юридической помощи, в том числе в виде представления интересов гражданина в судах и иных органах. При этом большинство органов местного самоуправления демонстрируют высокие показатели по количеству случаев оказанной бесплатной юридической помощи гражданам, в том числе по таким видам бесплатной юридической помощи, как составление документов правового характера и представление интересов в судах и иных органах.

Также органы местного самоуправления активно продолжают реализовывать полномочия по созданию муниципальных юридических бюро.

Например, в г. Королеве Московской области с 2015 г. успешно действует муниципальное казенное учреждение «Муниципальное юридическое бюро городского округа Королев», штатная численность которого составляет 15 единиц, а объем финансирования в 2018 г. — более 9 млн рублей. Но более интересным является пример г. Краснодара, где, начиная с 2012 г., действует муниципальное юридическое бюро, а решением городской Думы города были установлены дополнительные гарантии прав жителей города на получение бесплатной юридической помощи в случае оказания ее этим «Муниципальным юридическим бюро»[214]. Объем финансирования данного бюро, имеющего штатную численность 17 человек, в 2018 г. составлял почти 12 млн рублей.

Вообще следует отметить, что практика установления дополнительных гарантий прав граждан на получение бесплатной юридической помощи реализуется и в иных муниципальных образованиях различных регионов страны. А законодательными актами органов государственной власти Республики Татарстан, Вологодской, Тульской, Сахалинской и некоторых других областей органы местного самоуправления вообще наделены отдельными государственными полномочиями по оказанию бесплатной юридической помощи.

Возможность наделения законами субъектов РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью обусловлено положениями ч. 2 ст. 132 Конституции РФ. При этом, естественно, выполняются конституционные требования о передаче необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых средств, а также о контроле со стороны субъектов РФ за реализацией органами местного самоуправления полномочий, которыми они наделены[215].

---

[214] Решение городской Думы г. Краснодара от 17 декабря 2013 г. № 56 «О дополнительных гарантиях права граждан на получение бесплатной юридической помощи».

[215] Данное положение ч. 2 ст. 132 Конституции РФ анализируют авторы Научно-практического комментария к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева.

ГЛАВА 2
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ

§ 1. Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам

В предыдущей главе мы уже отмечали, что в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» все участники этой деятельности разделены на две системы: государственную и негосударственную. При этом каждая из этих систем, в свою очередь, включает более мелкие структуры — конкретных участников оказания бесплатной помощи. Возникает естественный вопрос: являются ли эти структуры простым набором составных частей данных систем и, в конце концов, всей совокупности участников деятельности по оказанию юридической помощи или они представляют собой взаимосвязанные элементы большого системного образования? Другими словами, следует ли участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам, входящих в соответствующие как государственную, так и негосударственную систему, рассматривать в качестве элементов этих систем, а сами государственную и негосударственную системы не как автономные образования, а как подсистемы единой федеральной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи?

Государственная подсистема включает: 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; адвокатов, нотариусов и других субъектов, оказывающих этот

вид помощи в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и субъектов РФ.

Негосударственная подсистема включает: юридические клиники вузов (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и др.), а также негосударственные центры бесплатной юридической помощи, которые могут создавать некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты.

Рассуждая о государственном управлении Б. В. Россинский справедливо отмечает, что к построению систем органов законодательной, исполнительной и судебной власти нужно подходить, как к созданию подсистем единой системы органов государственной власти[216]. Все эти системы (подсистемы) обладают свойствами, присущими социальным системам из-за того, что они являются социальными образованиями. Д. А. Керимов определил понятие «система» как интеграция правовых установлений и процессов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, стабильностью и автономностью функционирования. При этом элементы правовой системы сами, обладая системными свойствами, являются подсистемами большой правовой системы[217]. Именно так сейчас принято употреблять данное понятие в управленческом и информационном смысле этого слова в правоведении.

Юристы, занимающиеся подобной проблематикой, давая характеристику социальной системе, делают акцент на том, что она не является простым конгломератом общественных институтов, их произвольным сочетанием, а представляет собой такое органическое соединение социальных элементов, которое позволяет системе обеспечивать целостное функционирование общества,

---

[216] Б. В Россинский Размышления о государственном управлении и административной ответственности //Административное право и процесс № 5 2016, С. 6.

[217] См., например: Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986. С. 214 – 229; его же. Методология права, М.: Аванта+, 2000. С. 239 – 276.

решать стоящие перед ним задачи[218]. Д. Д. Цабрия справедливо считает, что упорядочивание взаимодействия элементов социальной системы, оптимальное регулирование их связей и возможность в силу этого развития общества в необходимом направлении обеспечивает социальное управление[219].

Б. В. Россинский неоднократно в своих исследования подчеркивал, что управление, органической частью которого являются сбор, передача и анализ информации, невозможно без соответствующих каналов связи между элементами системы и без организации должного их взаимодействия[220]. Именно поэтому порядок взаимодействия входящих в систему элементов наряду с самой ее структурой — важнейшая характеристика системы, существеннейшая черта управления вообще и социального управления в частности.

Подобный вывод вытекает и из того, что социальное управление, будучи одним из компонентов общественной суперсистемы, также является системой, состоящей из большого числа взаимодействующих между собой элементов, соединенных широкой сетью прямых и обратных связей. Связи, соединяя составные элементы системы социального управления, ее управляющие и управляемые блоки и обеспечивая движение информации по системе, позволяют ей приобрести новые качества, дающие обществу возможность решать стоящие перед ним задачи[221].

---

[218] См., например, Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. С. 19; Вицин С. Е. Системный подход и преступность. М.: Академия МВД СССР, 1980. С. 27-39; Цабрия Д. Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 34-35 и др.

[219] Цабрия Д. Д. Указанная работа. С. 34-37.

[220] Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности //Административное право и процесс №5 2016. С. 7; его же. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М.: Норма, 2020. С. 9 – 18.

[221] Россинский Б. В. Информационные подходы к необходимости формирования административного судопроизводства //Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Серия: Юбилеи, конференции, форумы .– Вып. 7. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013; Россинский Б. В., Уманская В. П. О системно-информационной природе правовых актов управления //Современные проблемы административного и полицейского права. Омск: Омская юридическая академия, 2013; Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход /Отв. ред. Б. В. Россинский. М.: Норма, 2014 и др.

В этой связи В. И. Кнорринг полагает, что «каждый из управляемых объектов является системой, состоящей из отдельных, но взаимосвязанных частей, элементов. Причем система приобретает новые свойства, которыми не обладают составляющие ее элементы. Так толпа – это не сумма отдельных личностей, это новое образование, новый организм со своими особенностями, который подчиняется иным законам, чем составляющие ее отдельные люди»[222]. И далее он же пишет, что «в сложных системах целое больше, чем сумма их составляющих элементов, свойства и возможности целого превышают свойства и возможности их частей…»[223].

Анализируя организацию управленческой деятельности государственных органов, в том числе обмен информацией между ними Ю. А. Тихомиров, высказал суждение о том, что нельзя «реформировать отдельные стороны государств вне их системных связей». По его мнению, которое представляется логичным и обоснованным, «лишь в этом случае можно избежать как упрощенных представлений о природе, устройстве и функционировании государства, так и ошибок в проведении государственных реформ»[224]. Б. В. Россинский придерживается аналогичной точки зрения[225].

Одним из главных преимуществ осуществления управления любыми образованиями, и в первую очередь, конечно, социальными, государственными образованиями, с учетом системных принципов является то обстоятельство, что при этом возникает возможность упорядочения движения информации по системе, устранения «информационного хауса». Четко разделяются потоки информации, проходящие по системе, на те, что поступают от субъекта управления к объекту, и те, что «текут» в обратном направлении — от объекта к субъекту.

Известно, что субъекту управления необходима информация о состоянии объекта и его реакции на управленческие решения, без чего осуществление

---

[222] Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. М.: Норма, 2001. С. 29.
[223] Там же. С. 119.
[224] Тихомиров Ю. А. Государство. М.: Норма, 2013. С. 57.
[225] Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности //Административное право и процесс № 5, 2016. С. 7.

управления, тем более эффективного управления, невозможно. Прямых связей, обеспечивающих передачу вырабатываемых субъектом решений управляемому объекту, в подавляющем большинстве случаев недостаточно. Субъекту управления постоянно нужна и обратная информация, поступающая к нему от объекта. Потребность в такой обратной информации продиктована зависимостью новых решений субъекта от результатов влияния на систему его предыдущих решений. Обратные связи, обеспечивающие продвижение по системе информации от объекта к субъекту управления, служат базой для формирования корректирующего воздействия на систему[226].

Мы полностью согласны с Л. А. Мицкевич, которая утверждает, что каналы прямой и обратной связи равнозначны и равноценны. Управление будет неэффективным или вовсе отсутствовать при нарушении каналов как прямой, так и обратной связи[227].

Н. Винер писал, что «должностные лица — будь то в правительстве, в университете или в акционерном обществе — должны принимать участие в двустороннем потоке связи, а не просто отдавать приказы, исходящие сверху. Иначе может оказаться, что высшие должностные лица основывают свою политику на совершенно неправильном представлении о фактах, которыми располагают их подчинённые»[228].

В социальных системах обратные связи используются весьма широко, их изучение и совершенствование относится к числу важнейших направлений повышения эффективности управления. Исключительное значение обратных связей определяется тем, что они подсказывают субъекту управления наиболее целесообразные пути и средства организации процесса регулирования (корректировки) деятельности объекта управления[229]. Обратные связи, являясь

---

[226] Петрушенко Л.А. Принцип обратной связи (Некоторые философские и методологические проблемы управления). М.: Мысль, 1967.

[227] Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права. Современное наполнение. М.: Проспект, 2015. С. 15.

[228] Винер Н. Кибернетика и общество. М.: изд. «Тайдекс Ко», 2002. С. 51.

[229] См. Омаров А. М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М.: Мысль, 1980. С. 84-85.

важнейшим атрибутом социальных систем, позволяют функционировать различным общественным институтам и обеспечивать согласованную управленческую деятельность на всех иерархических уровнях системы.

Л. А. Мицкевич подчеркивает, что система воздействует на входящие в нее подсистемы, «постоянно улавливая сигналы “обратной связи”, свидетельствующие о том, каким образом подсистемы реагируют на управленческие воздействия»[230], что отсутствие должного внимания к информации, поступающей по каналам обратной связи, может привести в процессе государственного управления к даче управленческих команд, не соответствующих внешним воздействиям, а в конечном счете — к «управленческой катастрофе»[231].

Причем сказанное особенно важно для больших образований, состоящих из множества элементов. В таких образованиях без четкой организации информационных потоков, без упорядочения соответствующих каналов связи устранить «информационный хаос» невозможно. При этом в больших системах, к которым относится система государственного управления и которые, как правило, отличаются весьма сложными структурами, характерно наличие как относительно простых каналов прямой связи и обратной связи, так и их комбинаций.

Об этом неоднократно писали разные авторы, которые в своих трудах классифицировали различные виды связей. В частности, были определены: виды прямых связей — простая прямая связь, параллельная распределительная прямая связь, параллельная соединительная прямая связь. К видам обратных связей можно отнести: собственную обратную связь, прямую обратную связь, непрямую обратную связь, обратную параллельную соединительную связь, обратную

---

[230] Мицкевич Л. А. Указанная работа. С. 13.
[231] Там же. С. 15.

параллельную распределительную связь, последовательную параллельную обратную связь и др.[232]

Во всех государствах эффективное управление невозможно без использования всего набора указанных каналов прямой и обратной связи. Подобный обоснованный вывод можно сделать на основании анализа механизма управления государством в целом, отдельными отраслями и сферами, производственными объединениями, а также регулирования протекания различных социальных процессов. Следует особо подчеркнуть, что пренебрежение субъектами управления, а государственного управления в особенности, хотя бы частью информации, поступающей или той, которая может поступать к ним по перечисленным каналам обратной связи, ее неучет, недооценка или тем более неверная оценка, недостаточный анализ приводят к выработке неоптимальных управленческих решений и неэффективности процесса управления[233].

При этом недостаточно правильная организация прохождения информации по каналам обратной связи в системе государственного управления является одной из причин (а в ряде случаев и основной причиной) неэффективных, некачественных управленческих действий органов исполнительной власти.

При оказании гражданам бесплатной юридической помощи эффективность управленческих действий органов исполнительной власти очень важна. Ведь работа по обеспечению граждан такой помощью, будучи формально направленной лишь на реализацию соответствующего права лиц, имеющих низкий уровень доходов и нуждающихся в дополнительных мерах социальной защиты, их правовое информирование и просвещение, на самом деле является необходимой составной частью всего механизма государственного управления.

---

[232] См., например, Гаврилов О. А. Теоретические идеи правовой кибернетики и развитие общей теории социалистического права //Кибернетика и право. М.: Юридическая литература, 1984. Кравченко Р. Г., Скрипка А. Г Основы кибернетики. М.: Наука, 1974; Правовая кибернетика социалистических стран /Под ред. Н.С. Полевого. М.: Юридическая литература, 1987 и др.

[233] Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М.: Норма, 2000. С. 12 – 13.

Анализ вопросов, задаваемых гражданами, сути их просьб, обобщение соответствующей информации способствуют получению достоверной картины о проблемах, интересах, надеждах и ожиданиях данной категории населения. Все сказанное крайне важно для оптимизации принимаемых государственных решений.

Обеспечение эффективности такой работы требует использования значительной, причем сложной сети каналов прямой и обратной связи, присущих системе государственного управления. Это обусловливает целесообразность как узкого, так и широкого подходов к такой деятельности.

В узком понимании это 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». Субъекты, определенные этим Законом, осуществляют основной объем мероприятий по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью.

Мы уже писали в первой главе работы, что бесплатная юридическая помощь приобрела в стране значительные масштабы. Говорили, что, как показали проведенные нами социологические исследования, а также обработка и обобщение статистической информации, содержащейся в отчетах, поступающих в Минюст России из его территориальных органов, расположенных в субъектах РФ, на основании результатов соответствующих мониторингов, ежегодно (дважды в год) проводимых этими территориальными органами[234], за такой помощью к участникам государственной и негосударственной систем этой помощи, определенных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (т. е. в ее узком понимании), обращаются при посещении

[234] Как отмечалось в первой главе, проведение мониторинга осуществляют территориальные органы Минюста России в соответствии с установленной структурой информации по представлению результатов мониторинга (протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 17 декабря 2014 г. № 4 и письмо Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Минюста России от 24 февраля 2015 г. № 12-20315/15). Отдельные результаты мониторингов за разные годы представлены в этом и последующих параграфах данной главы, а также в главе 3.

их офисов, по телефону или через интернет в среднем до 25 миллионов человек в год, при этом 18–20 миллионов граждан ее получают. Из числа лиц, которые в соответствии с законодательством могут претендовать на бесплатную юридическую помощь (по всей стране в различные годы 29–32 миллиона человек)[235], за ней каждый год обращаются не более 35–40 % (максимум 12–13 миллионов). При этом ежегодно 6–7 миллионов человек (примерно треть от тех, кому оказывается бесплатная юридическая помощь) получают ее, не имея соответствующего права[236].

При широком понимании деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи помимо субъектов, предусмотренных Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», ею занимаются и органы других ветвей власти, иные государственные органы, муниципальные органы, некоторые организации, формально не относящиеся к участникам государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи, но фактически ее осуществляющие. В целом масштабы бесплатной юридической помощи гражданам в Российской Федерации существенно превышают объем соответствующей деятельности в узком ее понимании.

Бесплатная юридическая помощь гражданам ввиду ее значительных масштабов и многообразия участников, оказывающих соответствующие услуги, а также определенной роли института в государственном управлении обусловливает 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

---

[235] Например, в 2018 г. на такую помощь имели право 32,4 миллионов человек. См. Справка о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2018. В 2019 г. – 29,6 миллионов человек. См. Справка о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019.

[236] См. третий параграф настоящей диссертации.

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 необходимо рассмотреть управленческие действия органов исполнительной власти (и в определенной степени органов законодательной власти) по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью применительно к различным участникам этой деятельности. Анализ начнем с соответствующей нормотворческой деятельности в отношении государственных юридических бюро.

Организация и деятельность государственных юридических бюро регламентируется как федеральными нормативными правовыми актами, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ. В подавляющем большинстве случаев такими актами являются правовые акты управления, изданные соответствующими органами исполнительной власти, но приняты и законы.

Прежде всего, обратим внимание, что законодатель установил случаи, когда государственное юридическое бюро (как, кстати, и уполномоченные адвокаты) должны отказывать в оказании бесплатной юридической помощи гражданам, имеющим на нее право в соответствии с Законом о бесплатной юридической помощи, если гражданин:

1) обратился за бесплатной юридической помощью по вопросу, не имеющему правового характера;

2) просит составить заявление, жалобу, ходатайство, другой правовой документ и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при отсутствии правовых оснований для предъявления соответствующих требований;

3) просит составить заявление в суд и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при наличии

установленных законодательством Российской Федерации препятствий к обращению в суд, государственный или муниципальный орган, организацию.

В названных случаях государственные юридические бюро выдают гражданину заключение о невозможности оказания бесплатной юридической помощи. Однако порядок обжалования отказа в оказании бесплатной юридической помощи в законе не установлены.

Еще одно ограничение по оказанию бесплатной юридической помощи направлено на ликвидацию потенциального дублирования действий участников оказания бесплатной юридической помощи и органов государственной власти. Государственное юридическое бюро (или уполномоченные адвокаты) должны отказать гражданину, если в судебном порядке в защиту его прав и свобод уже обратился прокурор.

Для получения бесплатной юридической помощи гражданин представляет в государственное юридическое бюро следующие документы: заявление об оказании юридической помощи; документ, удостоверяющий личность; справку о среднедушевом доходе семьи, полученном за три последних календарных месяца. Бесплатная юридическая помощь, за исключением устной консультации, оказывается на основании соглашения между гражданином и государственным юридическим бюро.

Приказом Минюста России от 21.07.2010 №174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро»[237] были утверждены: форма заявления об оказании бесплатной юридической помощи представляемого гражданином в государственное юридическое бюро для получения бесплатной юридической помощи[238]; форма соглашения об оказании бесплатной юридической помощи, заключаемого между гражданином и государственным

[237] Приказ Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412).

[238] Приложение № 1 к приказу Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412).

юридическим бюро[239]; форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе по поручению государственного юридического бюро)[240]; форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданину по поручению государственного юридического бюро[241].

В соответствии с Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро[242] они осуществляют следующие основные виды деятельности:

1) бесплатно оказывает гражданам, считающимся малоимущими в соответствии с законодательством Российской Федерации, следующие виды юридической помощи:

а) консультация по правовым вопросам в устной и письменной форме;

б) составление заявления, жалобы, ходатайства и других документов правового характера;

в) представление интересов граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам, в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях;

2) бесплатно оказывает инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, юридическую помощь в виде устной консультации вне зависимости от уровня их дохода.

Государственное юридическое бюро для осуществления возложенных на него функций имеет право: собирать сведения, необходимые для оказания

---

[239] Приложение № 2 к приказу Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412).

[240] Приложение № 3 к приказу Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412).

[241] Приложение № 4 к приказу Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412).

[242] Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2008 № 1029 // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 229.

юридической помощи, от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также от организаций, независимо от их организационно-правовой формы; заключать с адвокатами договоры, предусматривающие оказание бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе либо оказание бесплатной юридической помощи конкретному гражданину в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности Государственного юридического бюро.

Государственное юридическое бюро обязано обеспечивать надлежащий уровень оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи. При этом утвержденных стандартов качества нет.

Государственное юридическое бюро создается в организационно-правовой форме федерального казенного учреждения, являющегося государственным учреждением, и является некоммерческой организацией[243].

Как уже отмечалось в предыдущей главе диссертации, распоряжением Правительства РФ от 16.10.2012 № 1928-р «О передаче субъектам РФ федеральных казенных учреждений, подведомственных Минюсту России» этому Министерству совместно с Росимуществом было предписано передать субъектам РФ федеральные казенные учреждения, подведомственные Минюсту России. Таким образом, с 1 января 2013 года государственные юридические бюро осуществляют свою деятельность в форме казенных учреждений субъектов РФ.

Государственное юридическое бюро возглавляет начальник, который осуществляет управление государственным юридическим бюро на принципе единоначалия. Начальник государственного юридического бюро назначается на должность и освобождается от должности Минюстом России по представлению начальника Главного управления Минюста России по субъекту РФ.

Государственные юридические бюро при осуществлении своей деятельности также вправе привлекать к оказанию бесплатной юридической

[243] Приказ Минюста РФ от 31.05.2011 № 180 «Об утверждении уставов федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро».

помощи адвокатов[244]. Такое привлечение возможно, осуществлять с учетом соглашений об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, заключаемых уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с адвокатской палатой субъекта РФ.

Форма Соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, заключаемого уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с адвокатской палатой субъекта РФ, утверждена приказом Минюста России[245].

Действовавшим ранее Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029[246], было предусмотрено, что в случаях, предусмотренных соглашением между гражданином и государственным юридическим бюро, государственное юридическое бюро на основании договора вправе поручить адвокату оказать лицу, обратившемуся в государственное юридическое бюро, бесплатную юридическую помощь, в том числе выступить его представителем в гражданском судопроизводстве, а также в исполнительном производстве по гражданскому делу[247].

Уставами федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро, утвержденными приказом Минюста РФ от 31.05.2011

---

[244] Часть 2 ст. 17 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.09.2013).

[245] Приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[246] Постановление Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029 «О государственных юридических бюро» (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро»).

[247] Постановление Правительства РФ от 31.01.2013 № 71 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам деятельности государственных юридических бюро».

№ 180[248], также предусмотрено право государственного юридического бюро для осуществления возложенных на него функций заключать с адвокатами договоры, предусматривающие: оказание бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе; оказание бесплатной юридической помощи конкретному гражданину.

Приказом Минюста России от 21.07.2010 № 174[249] были утверждены: форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданам на постоянной основе по поручению государственного юридического бюро; форма договора об оказании адвокатом бесплатной юридической помощи гражданину по поручению государственного юридического бюро.

Порядок создания и деятельности государственных юридических бюро устанавливается в соответствии с п. 3 распоряжения Правительства РФ от 04.02.2011 № 125-р[250] и п. 32 Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26.07. 2010 № 539[251].

Нормативными правовыми актами субъектов РФ дополнительно к положениям, закрепленным в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в нормативных правовых актах федеральных органах исполнительной власти, могут устанавливаться нормы, регламентирующие деятельность государственных юридических бюро. Например, оказание бесплатной юридической помощи гражданину государственным юридическим бюро Ульяновской области осуществляется на основании соответствующего соглашения, заключаемого между гражданином и областным

---

[248] Приказ Минюста РФ от 31.05.2011 № 180 «Об утверждении уставов федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро».

[249] Приказ Минюста РФ от 21.07.2010 № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 13.09.2010 № 18412).

[250] Пункт 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 04.02.2011 № 125-р[250] // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 1012.

[251] Пункт 32 Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 539 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238.

государственным казенным учреждением «Государственное юридическое бюро Ульяновской области». Примерная форма этого соглашения утверждена постановлением Правительством Ульяновской области[252].

Более того, федеральное законодательство позволяет субъектам РФ самостоятельно дополнять список участников системы бесплатной юридической помощи. О порядке и процессе создания государственных юридических бюро в Карачаево-Черкесской Республике и Нижегородской области пишет в своих исследованиях О. Н. Яшина, указывая, что законы Карачаево-Черкесской Республики и Нижегородской области предусмотрели процедуры создания некоторых организаций, являющихся участниками системы оказания бесплатной юридической помощи[253].

Учитывая, что решение, кто будет основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи, принимается, как правило, на уровне субъекта РФ, представляется интересным анализ регионального законодательства и особенно распорядительных актов органов исполнительной власти субъектов РФ о создании государственного юридического бюро.

При организации деятельности государственных юридических бюро в субъектах РФ используются различные подходы. Прежде всего, отметим, что процесс создания государственных юридических бюро на территории страны был неравномерным и растянутым по времени[254].

Важно также отметить, что по-разному в субъектах РФ подходят к решению вопроса о штатной численности работников государственных юридических бюро.

---

[252] Постановлением Правительства Ульяновской области от 23.11.2012 № 551-П «О некоторых мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»» и Закона Ульяновской области от 03.10.2012 № 131-ЗО «О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области».

[253] Яшина О. Н. Сравнительно-правовой анализ законодательных актов, принятых субъектами Российской Федерации и регулирующих оказание бесплатной юридической помощи на их территориях // СПС «КонсультантПлюс».

[254] Так, например, отдельные созданные государственные юридические бюро начали свою деятельность в 2013 г. (учреждения в Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Пермском крае, Хабаровском крае, Тамбовской области и др.), в 2014 году в Республике Башкортостан, в 2015 г. в Краснодарском крае. В 2016 – 2017 годах государственные юридические бюро не создавались совсем. В 2018 г. было создано государственное юридическое бюро лишь в Республике Коми.

Так, в начале их создания (в первом полугодии 2013 г.) число работников варьировалось от пяти (в Калининградской области) до 38 (в Пензенской области)[255]. По данным на июль 2016 г., наименьший по численности штат госюрбюро был восемь человек (в Ненецком автономном округе), самый большой — 70 человек (в Пензенской области). При этом есть субъекты РФ, в которых за прошедшие семь лет никогда не ощущалась нехватка кадров и штат которых был всегда полностью укомплектован[256], в других субъектах ситуация в среднем по годам обстояла менее оптимистично[257]. По состоянию на июль 2019 г., минимальная численность работников государственных юридических бюро составляла пять штатных единиц в Республике Коми, а максимальная — 67 штатных единиц в Ульяновской области[258]. Однако, по состоянию на конец 2019 г., максимальная численность выросла до 78 штатных единиц (Ульяновская область)[259].

Для оценки эффективности управленческой деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственными юридическими бюро бесплатной помощи гражданам необходимо сопоставить также такие показатели деятельности этих бюро как количество штатных единиц, фактических работников и количество случаев оказанной бесплатной юридической помощи. Проведенный нами анализ соответствующих отчетных материалов, имеющихся в Минюсте России, позволил заключить об активной работе по оказанию бесплатной юридической помощи в государственных юридических бюро на

---

[255] Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.

[256] Пермский и Камчатский края, Архангельская, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Пензенская Свердловская, Томская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий округ, Еврейская автономная и др.

[257] В Карачаево-Черкесской Республике, Оренбургской, Самарской, Тамбовской областях и др.

[258] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

[259] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

начальном этапе их деятельности в Иркутской, Пензенской, Свердловской, Томской областях[260]. Отрадно, что с годами эти субъекты РФ не сдали своих позиций, более того, до их уровня доросли еще некоторые субъекты РФ (Архангельская, Самарская, Тамбовская области и др.).

Однако данный показатель не в полной мере отражает картину активности работы государственных юридических бюро, ибо, как уже отмечали, в ряде из них штатная численность не заполонена полностью. В этой связи, видимо, целесообразнее сопоставить такой показатель разных регионов, как отношение числа оказаний бесплатной юридической помощи к фактическому количеству сотрудников в государственных юридических бюро. Не приводя здесь данные по конкретным субъектам РФ, отметим лишь невероятную разбросанность этого показателя — от нескольких посетителей до порядка 250 посетителей в год на одного сотрудника государственного юридического бюро.

Еще большую степень разбросанности имеет и такой показатель работы государственных юридических бюро, как выделяемые им бюджетные ассигнования (в рублях) в расчете на интенсивность работы одного сотрудника. Так, проведенный нами анализ, показал, что этот показатель варьируется от 5–10[261] до 25–100[262] единиц, причем отмечаются регионы, где он превышает эти значения[263]. Анализ разницы значений данного показателя в субъектах РФ свидетельствует, что в принципе нет его корреляции с уровнем материального благосостояния регионов, средней в них заработной платой, а также усредненным числом оказания юридической помощи гражданам одним сотрудником государственных юридических бюро в год. В основном данный показатель определяется бюджетными средствами, выделяемыми на эти цели в субъектах

---

[260] Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за III кв-л 2013 г.

[261] В Архангельской, Иркутской, Оренбургской, Пензенской, Самарской, Тамбовской областях и др.

[262] В Республике Башкортостан, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Карелия, Пермском и Хабаровском краях, Волгоградской, Свердловской, Тамбовской, Ульяновской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и др.

[263] В Камчатском и Краснодарском краях, Магаданской области, Московской области и др.

РФ, как правило, без должного анализа соответствующих потребностей государственных юридических бюро и нагрузки их сотрудников[264].

В качестве примера нельзя не привести Московскую область. По данным М. В. Титкиной, в 2009 г. в государственное юридическое бюро области (еще до принятия Закона о бесплатной юридической помощи) обратились 1 722 человека из 65 муниципальных образований, при этом помощь была оказана 1 411 заявителям (около 82 % обратившимся за ней лиц), а 311 гражданам было отказано в основном по причине отсутствия каких-либо документов, подтверждающих их право на такую помощь[265].

Через пять лет, в 2014 году госюрбюро Московской области, действовавшее уже как федеральное учреждение с штатной численностью в десять человек, получило финансирование в объеме почти 99 млн рублей, хотя за полгода (по состоянию на 1 июля 2014 г.) проконсультировало всего 174 гражданина[266]. Ровно через год (по состоянию на 1 июля 2015 г.) при той же штатной численности за шесть месяцев бесплатная юридическая помощь была оказана почти в три раза большему числу посетителей (501 человеку), хотя объем финансирования упал в 3,5 раза (до 28,5 млн рублей)[267]. Не случайно рассмотренный выше показатель работы государственных юридических бюро — выделяемые им бюджетные ассигнования (в рублях) в расчете по отношению к интенсивности работы одного сотрудника — для Московской области значительно превышает указанный выше

---

[264] По состоянию на 2019 год минимальный объем бюджетных ассигнований на финансирование деятельности государственных юридических бюро составляет порядка 4,7 миллионов рублей в год (в Карачаево-Черкесской Республике), максимальный объем финансирования деятельности бюро около 35 миллионов рублей (в Ямало-Ненецком автономном округе). См.: Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

[265] Титкина М. В. Бесплатная юридическая помощь на территории Московской области: состояние и проблемы оказания // Социальное и пенсионное право. 2010. № 4. С. 36–38.

[266] Аналитический отчет Министерства юстиции Российской Федерации. Таблица №3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации» по состоянию на 2014 г.

[267] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2015 год.

фактический потолок этого показателя для наиболее финансируемых государственных юридических бюро.

Вполне объяснимо, что в последующие четыре года объем бюджетного финансирования государственного юридического бюро Московской области продолжал снижаться, опустившись в первой половине 2019 г. до 11 млн рублей[268]. Несмотря на это, оказание одной помощи гражданину в Московской области в 2018 и 2019 гг. обходилось бюджету в 2,4 раза дороже, чем в среднем по стране. В московской области это составляет 5 500 рублей, а, исходя из наших расчетов, в других регионах в среднем — 2 300 рублей[269].

Анализ соотношения числа лиц, ежегодно получающих в государственных юридических бюро субъектов РФ бесплатную юридическую помощь, и уровня бюджетного финансирования их деятельности свидетельствует об имеющихся и здесь явных перекосах. Так, например, в регионах, где такая помощь оказывается порядка 5–6 тысячам человек в год (Республика Карелия, Архангельская, Свердловская, Томская области, Ямало-Ненецкий автономный округ), соответствующее минимальное и максимальное финансирование отличаются более чем в пять раз, составляя 6,8 млн рублей — в Архангельской области и 34,7 млн рублей — в Ямало-Ненецком автономном округе, при среднем значении в 15,6 млн рублей.

В регионах, где такая помощь оказывается порядка 10–12 тысячам человек в год (Волгоградская, Иркутская, Пензенская, Самарская, Тамбовская области) соответствующее минимальное и максимальное финансирование отличаются в 2,6 раза, составляя 7,7 млн рублей — в Тамбовской области и 20,1 млн рублей — в Волгоградской области, при среднем значении в 13,5 млн рублей.

---

[268] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

[269] При расчетах мы пользовались данными, содержащимися в таблице 3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации по состоянию на 31.12.2018» соответствующей Информационной справки, и в Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

Поражают ничем не оправданные бюджетные траты в Чеченской Республике, где государственному юридическому бюро было выделено на год 8,5 млн рублей, при этом получили бесплатную помощь менее 1 900 человек. И тем более в Карачаево-Черкесской Республике, где государственному юридическому было выделено на год 4,7 млн рублей, а получили бесплатную помощь менее 600 граждан.

Нельзя не отметить и перекосы в соотношении числа лиц, ежегодно получающих в государственных юридических бюро субъектов РФ бесплатную юридическую помощь, и уровня бюджетного финансирования их деятельности в Дальневосточном федеральном округе. Так, при примерно одинаковом бюджетном финансировании госюрбюро Камчатского края (22,7 млн рублей) и Хабаровского края (25,2 млн рублей) в последнем за год проконсультировано граждан в 3,8 раза больше (8 300 человек по сравнению с 2 200 в Камчатском крае)[270].

Подобных примеров отсутствия скоординированной управленческой политики в отношении государственных юридических бюро, в том числе и финансовой политики, предостаточно не только в отдельных субъектах РФ, но и на федеральном уровне в целом.

С учетом данного обстоятельства, а также исходя из возможности субъектов РФ самостоятельно определять перечень участников государственной системы бесплатной юридической помощи, после нескольких лет развития сети государственных юридических бюро в 2016 г. этот процесс фактически приостановился. Более того, следует указать, что в Калининградской области, которая являлась одним из первых регионов, где в 2013 г. было образовано

[270] Таблица 3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации по состоянию на 31.12.2018» соответствующей Информационной справки; Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

государственное юридическое бюро[271], оно, просуществовав лишь три года, в 2016 г. было ликвидировано, что обусловливалось недостаточной эффективностью работы и сложностями с его финансированием.

На начало 2020 года из 85-ти субъектов РФ в 60-ти основным участником государственной системы бесплатной юридической помощи являлись адвокаты и лишь в восьми — только государственные юридические бюро[272]. В 17-ти субъектах РФ задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты[273]. Таким образом, в настоящее время в стране есть лишь 25 регионов, где бесплатную юридическую помощь оказывают государственные юридические бюро[274]. В этих госюрбюро работают 462 человека[275].

В субъектах РФ наметились постепенное сокращение числа граждан, которым оказывается помощь в государственных юридических бюро[276], и некоторое увеличение объема этой деятельности у адвокатов, вовлеченных в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи[277]. Конечно, в определенной степени данный процесс связан с необходимостью выделения

---

[271] См. Закон Калининградской области от 26.12.2012 № 194 «О бесплатной юридической помощи в Калининградской области» (Калининградская правда. Вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области». 29.12.2012. № 241); Приказ Министерства социальной политики Калининградской области от 17.06.2013 № 135 «Об утверждении порядка выдачи направлений на оказание бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, государственным юридическим бюро, адвокатами, являющимися участниками государственной системы юридической помощи».

[272] В Карачаево-Черкесской Республике, Республике Калмыкия, Чеченской Республике, Архангельской, Пензенской, Тамбовской областях, Ненецком автономном округе, Еврейской автономной области.

[273] В Республике Башкортостан, Республике Карелия, Республике Коми, Камчатском, Краснодарском, Пермском, Хабаровском краях, Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Московской, Оренбургской, Самарской, Свердловской, Томской, Ульяновской областях, Ямало-Ненецком автономном округе.

[274] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

[275] Таблица 3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации по состоянию на 31.12.2018» соответствующей Информационной справки.

[276] Если в 2016 г. в госюрбюро регионов страны такую помощь получили более 163 тысяч граждан, то в 2017 г. – менее 160 тысяч, а в 2018 г. – 148,4 тысяч.

[277] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

достаточных бюджетных средств для деятельности государственных юридических бюро[278] при относительно невысокой эффективности их работы, что под силу далеко не всем субъектам РФ.

Как уже отмечалось, наши расчеты показывают, что в среднем по стране юридическая помощь одному гражданину в государственных юридических бюро в 2018–2019 гг. обходилась бюджету примерно в 2 300 рублей в год, хотя с учетом предыдущих двух лет (2016 и 2017 гг.) – примерно 2 100 рублей в год. Эти цифры выше, чем стоимость юридической помощи гражданам, оказываемой адвокатами за счет соответствующих бюджетных выплат адвокатским палатам, примерно в два раза (о чем речь пойдет дальше).

Однако опросы 37 сотрудников государственных юридических бюро, находящихся в девяти субъектах РФ, показывают, что финансовые вопросы — совсем не главная причина недостаточной эффективности их работы. Скорее наоборот, недостаточная эффективность во многом собственно и обусловливает значительные материальные затраты на деятельность госюрбюро. Респонденты жалуются на явный недостаток должных контактов по обмену опытом с коллегами из других регионов, на фактическое отсутствие каких-либо рекомендаций и методических разработок по вопросам оказания правовой помощи, материалов с обобщением наиболее частых проблем лиц, обращающихся за помощью, и комментариями по применению норм соответствующего законодательства.

Лица, оказывающие бесплатную юридическую помощь, считают серьезным недостатком то, что они фактически никак не связаны с сотрудниками региональных органов, уполномоченных в субъектах РФ в данной области. Проблема усугубляется тем обстоятельством, что, как уже отмечалось в первой главе работы, в качестве таких органов в регионах нередко определены разные по отраслевой компетенции органы исполнительной власти субъектов РФ, причем

[278] Отметим, что в 2016 г. на деятельность госюрбюро страны из бюджетных средств было выделено 335,7 миллионов рублей, в 2017 г. – 297,1 миллионов рублей, в 2018 г. – 343,3 миллионов рублей.

зачастую далекие по своей отраслевой компетенции от вопросов оказания подобной помощи.

По мнению респондентов, значительно снижают эффективность их работы, увеличивают время на обслуживание одного клиента трудности с выяснением права гражданина на получение бесплатной консультации, а число лиц, не имеющих соответствующих документов, составляет не менее двух третей от всех обратившихся за помощью. У сотрудников госюрбюро нет необходимых возможностей для проверки статуса этих клиентов, и они примерно каждому десятому, а то и чаще, отказывают в оказании бесплатной юридической помощи.

Интересно и то обстоятельство, что нередкое нахождение всех сотрудников госюрбюро в одном и том же месте или в лучшем случае в нескольких пунктах, достаточно близких друг от друга, но далеких от места проживания гражданина, с учетом к тому же просьб о предоставлении дополнительных документов, в ряде случаев обусловливает отказ граждан от дальнейших контактов с сотрудниками госюрбюро.

Было опрошено 118 лиц, обращавшихся в этих субъектах РФ за оказанием юридической помощи. Некоторые из них (19 человек, что составляет 16 % опрошенных) сетовали на низкое качество такой помощи, но большинство (74 человека, т. е. 63 %) на сложность представления необходимых документов. Шесть опрошенных высказали пожелание, чтобы юристы периодически приезжали к ним в населенные пункты.

Интересно сравнить результаты проведенного опроса с мнением 23 экспертов — руководителей и наиболее опытных сотрудников госюрбюро, должностных лиц региональных органов исполнительной власти, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам. Практически все эксперты (19 человек — 83 % состава экспертов) солидарны в том, что нет должных информационных и иных контактов работников госюрбюро не только с коллегами из других регионов, но и с адвокатами, нотариусами, живущими в данном субъекте РФ и входящими в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, с лицами,

дающими консультации через структуры негосударственной системы оказания юридической помощи[279], с должностными лицами соответствующих региональных органов исполнительной власти.

В свою очередь, должностные этих органов признают, что они слабо взаимодействуют с госюрбюро (как, кстати, с адвокатами и нотариусами), с сотрудниками территориальных органов Минюста России по субъектам РФ. Интересно также, что и та и другая группа экспертов в полном составе согласны с необходимостью разработки качественных инструктивных и методических материалов). А 17 человек из них (74 %) говорят, что имеющееся взаимодействие в этой области между указанными органами и физическими лицами сводится в основном к предоставлению необходимых отчетных материалов от участников оказания юридической помощи в непосредственно курирующие их органы исполнительной власти, а от последних — выше по вертикали, при фактическом отсутствии должного контроля за реальной работой.

Эксперты в большинстве своем (15 человек, т. е. 65 %) полагают неразумной существующую, причем законодательно определенную практику, когда лицо, обратившееся за помощью, должно фактически «оперативно» доказывать свое право на это, и считают, что тем самым не только подрывается доверие населения к власти, но и развивается такая деятельность со стороны различного рода мошенников. Три эксперта предложили внести изменение в законодательство, которое дало бы право всем гражданам без исключения, независимо от их материального и иного положения, получать в определенных случаях юридическую помощь при первом обращении по данному вопросу бесплатно.

Многие эксперты (11 человек — 48 %) согласны с целесообразностью размещения лиц, оказывающих юридическую помощь, в помещениях, наиболее приближенных к местам обитания граждан, но в то же время в тех помещениях, которые позволяют этим лицам в случае необходимости осуществлять

---

[279] В следующем параграфе будет рассмотрен вопрос о целесообразности взаимодействия лиц, оказывающих юридическую помощь в рамках государственной системы со студентами и преподавателями вузов, работающих в их юридических клиниках.

оперативные контакты с органами исполнительной власти. Интересно суждение двух экспертов, к которому мы еще вернемся в диссертации, ибо есть и другие сторонники реализации данной идеи, о размещении этих лиц в помещениях многофункциональных центров, оказывающих во многом аналогичные услуги гражданам.

В целом, обобщая суждения опрошенных граждан и оценки экспертов, можно заключить, что в деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи (в данном случае применительно к работе госюрбюро), как правило, нет ни должного обмена информацией между самими участниками, предоставляющими такую помощь, и органами исполнительной власти с ними, ни достаточной координации между участниками оказания бесплатной юридической помощи, ни действенного контроля со стороны органов исполнительной власти за их работой. Названные проблемы, фактически обусловленные организационно-управленческими пробелами в данной области, являются основными причинами недостаточной эффективности деятельности государственных юридических бюро, приводящими к тому же к излишним финансовым затратам на оказание юридической помощи гражданам.

Все это в определенной мере приводит к стагнации процесса реализации важнейшей социальной задачи.

Выше мы уже писали, что в субъектах РФ наметилось некоторое возрастание роли по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам адвокатов, являющихся участниками государственной системы обеспечения такой помощью. Положениями Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусмотрено оказание такой помощи адвокатами в рамках государственной системы на добровольной основе. Указанное обстоятельство, а также урегулированный данным законом порядок привлечения адвокатов к оказанию бесплатной юридической помощи позволяют органам государственной власти субъектов РФ и адвокатскому сообществу на качественно новом уровне организовать оказание бесплатной юридической помощи.

Тем не менее в ряде регионов наблюдается отсутствие списков адвокатов, участвующих в государственной системе бесплатной юридической помощи, в отдельных случаях своевременно не заключались соответствующие соглашения с адвокатской палатой субъекта РФ[280].

В государственной системе бесплатной юридической помощи задействовано немалое количество адвокатов. Анализ ежегодных отчетных материалов, имеющихся в Минюсте России, позволяет говорить примерно об 11–13 тысячах адвокатов, участвующих в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи гражданам. В среднем в регионах страны в государственной системе участвуют по 140 адвокатов. В этой связи интересно отметить, что, например, в Воронежской области, по материалам Доклада Уполномоченного по правам человека в Воронежской области, в 2019 году в рамках государственной системы бесплатную помощь оказали только 24 адвоката (17 % от среднего показателя по стране участия адвокатов в государственной системе). Эта помощь была оказана адвокатами лишь 519 гражданам в Воронеже и еще пяти городах области[281]. Между тем, как показано ниже, Воронежская область — один из немногих регионов России, где найден оптимальный механизм привлечения адвокатов к оказанию бесплатной юридической помощи

Такая работа в рамках государственной системы проводится адвокатами, действительно, недостаточно интенсивно. По материалам Минюста России, в среднем за последние годы в стране зарегистрировано 58–65 тысяч работающих адвокатов, что позволяет говорить не более чем о 18–20 % их участия в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи. Кроме того, степень вовлечения адвокатов в данную государственную систему отличается как по федеральным округам[282], так и по субъектам РФ.

---

[280] Например, в Кабардино-Балкарской Республике, в г. Севастополе.

[281] Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году. Воронеж, 2020. С. 114 – 115.

[282] В Центральном федеральном округе она составляет порядка 15%, в Северо-Западном федеральном округе – около 10%, в Приволжском федеральном округе – (16 – 17) %, в Северо-Кавказском федеральном округе – 18%, в Южном федеральном округе – чуть более 8%, в Уральском федеральном округе – более 23%, в Сибирском федеральном округе – 20%, в Дальневосточном федеральном округе – 36%.

Естественно, по аналогии с государственными юридическими бюро возникают проблемы с финансированием деятельности адвокатов, вовлеченных в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи гражданам, по осуществлению данных функций. В среднем по годам в стране из бюджетов субъектов РФ на эти цели предполагалось выделять коллегиями адвокатов в целом от (100 до 120) млн рублей. Однако, исходя из анализа имеющихся отчетных материалов, практически везде реально, в зависимости от количества случаев оказания юридической помощи, выплачивалась сумма практически в два раза меньшая — от 52 до 58 млн рублей. Причем конкретный процент недоплат здесь также отличается и по федеральным округам[283], и по субъектам РФ[284].

За счет полученных средств адвокатами, вовлеченными в государственную систему юридической помощи, она ежегодно оказывается порядка (51–54) тысячам граждан. Напомним, что 25 государственных юридических бюро при общей штатной численности в 462 сотрудника ежегодно оказывают юридическую помощь примерно 150 тысячам граждан. Здесь возникает закономерный вопрос, почему 11–13 тысяч адвокатов, участвующих в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи гражданам практически во всех регионах страны, вносят в три разу меньший вклад в деятельность по оказанию такой помощи, чем всего лишь несколько сот человек в 25-ти субъектах РФ?

Конечно, для адвокатов это работа побочная, а не основная, как для сотрудников госюрбюро, хотя справедливости ради отметим, что уровень бесплатной помощи адвокатов гражданам несколько растет, особенно в регионах, где нет госюрбюро, но общие цифры тем не менее говорят сами за себя. Вывод очевиден: адвокатам не выгодно участвовать в государственной системе оказания

---

[283] В Центральном федеральном округе реально полученные деньги по отношению к предполагаемы выплатам в среднем по годам составляют 27%, в Северо-Западном федеральном округе –50%, в Приволжском федеральном округе – 27%, в Северо-Кавказском федеральном округе – 33%, в Южном федеральном округе –25%, в Уральском федеральном округе –38%, в Сибирском федеральном округе – 13%, в Дальневосточном федеральном округе – 9%.

[284] Отметим, что в ряде регионов в 2018 и в 2019 гг. адвокатам вообще не оплачена оказанная гражданам бесплатная юридическая помощь (Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Тульская, Кемеровская, Сахалинская, Брянская области и др.).

бесплатной юридической помощи. Не случайно, как отмечалось выше, среди зарегистрированных в стране адвокатов лишь (18–20) % входят в эту систему.

Вообще субъектов РФ, в которых органами государственной власти найден оптимальный механизм привлечения адвокатов к оказанию бесплатной юридической помощи, крайне мало[285]. Как положительные примеры можно привести опыт привлечения адвокатов к работе по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам в Ростовской и Ульяновской областях.

Правительство Ростовской области в постановлении «О мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ на территории Ростовской области»[286] в соответствии с Законом «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ростовской области»[287] определило уполномоченным органом исполнительной власти Ростовской области в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью Правительство Ростовской области.

Постановлением установлено, что координацию деятельности органов исполнительной власти области и подведомственных им учреждений, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи, и методическое руководство в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью осуществляет юридический комитет Правительства Ростовской области. Также были определены органы исполнительной власти Ростовской области, входящие в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ростовской области и установлена их компетенция.

Такими органами стали: Министерство здравоохранения Ростовской области, Министерство общего и профессионального образования Ростовской области, Министерство строительства, архитектуры и территориального развития

---

[285] Воронежская, Мурманская, Нижегородская, Ростовская, Ульяновская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, г. Москва, г. Санкт-Петербург. Кроме них, в последние два года достаточно высоких показателей по организации работы адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи достигли Удмуртская Республика, Забайкальский, Красноярский, Ставропольский края, Саратовская область.

[286] Постановление Правительства Ростовской области от 30.01.2013 № 37 «О мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ на территории Ростовской области».

[287] Законом Ростовской области от 24.12.2012 № 1017-ЗС «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ростовской области».

Ростовской области, Министерство труда и социального развития Ростовской области, Департамент потребительского рынка Ростовской области, Управление государственной службы занятости населения Ростовской области.

Этим же постановлением был утвержден порядок взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Ростовской области и направления информации и отчетности об оказании бесплатной юридической помощи в Правительство Ростовской области. Правительство области взаимодействует с Адвокатской палатой Ростовской области на основании соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, вносит в Адвокатскую палату Ростовской области предложения по совершенствованию организации участия адвокатов в этой деятельности, а также по содействию повышения соответствующего профессионального уровня адвокатов и по методическому обеспечению их работы.

Органы исполнительной власти Ростовской области, входящие в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ростовской области, ежеквартально направляют в Правительство Ростовской области отчеты об оказании гражданам Российской Федерации бесплатной юридической помощи на территории Ростовской области (с учетом данных, представленных подведомственными им учреждениями, входящими в государственную систему бесплатной юридической помощи). Адвокатская палата Ростовской области ежеквартально представляет в Правительство Ростовской области сводный отчет об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи.

На основании представленных ежеквартальных отчетов Правительство Ростовской области формирует ежегодный сводный отчет об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Ростовской области, который размещается на официальном сайте Правительства Ростовской области.

Размер и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Ростовской области, определяется ежегодно. Если адвокат выезжал для оказания бесплатной юридической помощи в учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в места лишения свободы несовершеннолетних; в государственные учреждения стационарного обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, то размер оплаты его труда увеличивается на 25 %.

Рассмотрим, как действует механизм оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи в Ульяновской области. Оплата труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области, и компенсация их расходов на оказание бесплатной юридической помощи осуществляются в размерах, установленных Правительством Ульяновской области[288].

Если правовое консультирование в устной форме, правовое консультирование в письменной форме, составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера осуществляются адвокатом в течение одного и того же дня во время его участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве, участия в качестве представителя в исполнительном производстве либо представления интересов гражданина в государственных и муниципальных органах и организациях, то из областного бюджета Ульяновской области оплачивается только соответствующая услуга по представлению интересов гражданина в судах, представлению интересов гражданина в государственных и муниципальных органах, в организациях.

---

[288] Постановление Правительства Ульяновской обл. от 23.11.2012 № 551-П «О некоторых мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Закона Ульяновской области от 03.10.2012 № 131-ЗО «О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области».

Если правовое консультирование в устной форме, правовое консультирование в письменной форме, составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера осуществляются адвокатом в течение одного и того же дня по одному и тому же правовому вопросу, вытекающему из одной и той же фактической ситуации, двум или более совместно обратившимся гражданам, имеющим право на бесплатную юридическую помощь, то адвокатом к оплате предъявляется и оплачивается из областного бюджета Ульяновской области соответствующая услуга, стоимость которой не превышает размера оплаты труда адвоката в расчете на одну единицу тарификации бесплатной юридической помощи соответствующего вида.

Адвокатам компенсируются расходы на проезд в пределах территории Ульяновской области в случае выезда для оказания бесплатной юридической помощи к гражданам, которые по состоянию здоровья имеют ограниченные возможности в передвижении, по месту их жительства или месту пребывания; несовершеннолетним, содержащимся в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Оплата труда и компенсация расходов адвокатов осуществляются на основании соглашения, заключенного между Правительством Ульяновской области и Адвокатской палатой Ульяновской области об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

Каждый из этих примеров поучителен сам по себе. Однако для настоящего исследования наибольшую ценность представляет опыт Ростовской области, причем даже не в части привлечения адвокатов к соответствующей работе, а в части создания областной системы государственного управления по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью.

Мы уже выше писали, что в данной деятельности, как правило, нет ни должного обмена информацией между самими участниками, предоставляющими такую помощь, и органами исполнительной власти с ними, ни достаточной координации между участниками оказания бесплатной юридической помощи, ни

действенного контроля со стороны органов исполнительной власти за их работой. В этой связи опыт Ростовской области, особенно интересен с учетом наделения Правительства области (фактически, юридического комитета Правительства) статусом уполномоченного органа исполнительной власти в этой сфере, а также создания структуры соответствующих областных органов исполнительной власти. Все это, несомненно, способствует встраиванию областной системы (как подсистемы) в единую федеральную систему государственного управления в данной сфере и организации должного информационного обмена между ними.

К сожалению, приведенные примеры единичны. Причинами этого, видимо, являются и отсутствие надлежащей общегосударственной политики в отношении адвокатов, участвующих в такой работе (ведь, как легко определить, реальные бюджетные ассигнования на одну консультацию адвоката в среднем по стране составляют примерно 1 000 рублей — максимум 1 100 рублей[289]), и другие проблемы в системе государственного управления в данной области. Хотим еще раз подчеркнуть, что названная сумма оплаты адвокатам консультации в системе бесплатной помощи является средней. Например, по материалам Доклада Уполномоченного по правам человека в Воронежской области, в 2019 году на помощь, оказанную адвокатами 519 гражданам в рамках государственной системы такой помощи, было потрачено из бюджета области 2 млн рублей (в среднем по 3,8 тысяч рублей на одну консультацию)[290].

Мы опросили значительное число адвокатов, участвующих в государственной системе оказания гражданам бесплатной юридической помощи (134 человека в 16-ти регионах страны), ответы которых во многом совпадают с мнением опрошенных сотрудников госюрбюро. Адвокаты, как и те респонденты, не сваливают неэффективность своей деятельности только на недостатки финансового обеспечения. Более того, 87 человек из них (65 %) прямо сказали, что причиной небольших бюджетных поступлений на эти цели является, как

---

[289] Уже писали, что это в два раза меньше бюджетных ассигнований на юридическую консультацию, оказываемую гражданам, сотрудниками государственных юридических бюро.

[290] Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году. Воронеж, 2020. С. 114 – 115.

правило, не финансовые проблемы субъектов РФ, а отсутствие соответствующих обращений адвокатских палат в региональный уполномоченный орган исполнительной власти в связи со сложностью порядка представления необходимой отчетности и низкими размерами оплаты такого труда.

Адвокатов беспокоит все более и более бюрократические тенденции в порядке отчетности адвокатских палат перед региональными органами исполнительной власти, тем более, что, как уже дважды мы отмечали в диссертации, в качестве уполномоченных в этой области структур зачастую определены органы, далекие по своей отраслевой компетенции от вопросов оказания юридической помощи (это отметили 111 респондентов, т. е. 83 % опрошенных). Повторяем, что приведенный выше пример Ростовской области не имеет массового распространения.

Руководство палат адвокатов, как и самих адвокатов, раздражает необходимость излишнего и, как они говорят, «пустого бумаготворчества», они зачастую предпочитают, даже будучи вовлеченными в государственную систему бесплатной помощи, оказывать такую помощь многим гражданам на абсолютно безвозмездной основе, не получая указанных выше сумм из бюджета. Адвокаты, по их словам, принимают участие в государственной системе оказания бесплатной помощи в основном по просьбе руководства адвокатских палат, чтобы не быть белой вороной на федеральном уровне, рассматривают эту деятельность как общественную нагрузку.

Более того, по оценке адвокатов, показатели их деятельности в государственной системе оказания бесплатной помощи, передаваемые для отчетности в органы юстиции, в 2–2,5 раза ниже их соответствующей реальной работы. Адвокатам важнее делать рекламу, создавать значимый личный имидж, привлекая к себе и достаточно платежеспособных граждан, нежели «подавать успешные рапорта» за оказание бесплатной помощи со всеми вытекающими из этого и сложностями. Конечно (и адвокаты этого не скрывают), они берутся бесплатно разъяснять в основном простые вопросы, не требующие от них

больших временных затрат. Но и таких очень немало у лиц, имеющих право на бесплатную помощь.

По словам опрошенных адвокатов, порядка четверти их коллег (интересно, что такую оценку дали 97 респондентов — 72 % от числа опрошенных), которые официально не вовлечены в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи гражданам (а это еще 12–13 тысяч человек по всей стране), по аналогичным основаниям также оказывают такую помощь. Анализ показывает, что в целом в регионах России работают примерно 23–26 тысяч адвокатов (40–45 % их обще численности), оказывающих определенную бесплатную юридическую помощь гражданам. При этом можно говорить о 200–250 тысячах гражданах, которым ежегодно оказывается такая помощь.

Мы вынуждены опять констатировать отсутствие должных информационных связей между участниками оказания бесплатной юридической помощи гражданам с органами, уполномоченными в этой области в регионах, и с органами юстиции. Это обусловливает не только существование на федеральном уровне искаженной статистической информации (что само по себе не самое страшное), но и принятие, в конце концов, необоснованных управленческих решений, приводящих к снижению эффективности соответствующей деятельности.

Аналогично сотрудникам госюрбюро адвокаты жалуются также на трудности с выяснением права гражданина на получение бесплатной помощи. Они пояснили, что в подавляющем большинстве случаев не обращают на это внимания, проводя первую консультацию бесплатно для всех, кто претендует на такое (так сказали 115 опрошенных, т. е. 86 % их числа). Более того, как написал в анкете один их адвокатов, «иначе себе дороже». Конечно, не только в этом дело: напомним приведенное выше суждение адвокатов, что им важнее делать рекламу, создавать значимый личный имидж, привлекая к себе и достаточно платежеспособных граждан (так пояснили 86 человек, т. е. 64 % респондентов).

В целом проблемы в деятельности адвокатского сообщества по оказанию бесплатной юридической помощи фактически идентичны трудностям в работе

государственных юридических бюро. Повторяем, что и те и другие в первую очередь связаны с нарушениями системно-информационных принципов в государственном управлении рассматриваемой сферой.

Несколько слов необходимо сказать об оказании бесплатной юридической помощи гражданам органами управления государственных внебюджетных фондов[291], которые в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» также отнесены к участникам государственной системы оказания такой помощи. Частично рассматривая этот вопрос в первой главе диссертации, уже отмечали, что фактическое участие этих фондов в деятельности по оказанию юридической помощи гражданам крайне незначительно[292].

Определенную юридическую помощь сотрудники систем данных фондов оказывают гражданам ответами на их обращения. Как будет показано в следующем параграфе, в обращениях граждан содержится определенное число вопросов юридического характера, которые разъясняются в ответах на обращения. Наибольшее число обращений граждан поступает в структуры системы Пенсионного фонда России[293], хотя, естественно, такие обращения поступают и Фонд социального страхования Российской Федерации, и в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Повторяем то, что уже писали в первой главе, доля участия Пенсионного фонда России в деятельности по правовой помощи населению через ответы на обращения граждан среди систем двух других фондов максимальна, хотя и она в целом незначительна.

---

[291] Пенсионного фонда Российской Федерации (России), Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

[292] Во многом это обусловлено тем обстоятельством, что соответствующие полномочия не прописаны ни в нормативных правовых актах, определяющих административно-правовой статус этих фондов (Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации»; Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Утвержден Постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования»).

[293] Информационная справка Минюста России об обращениях граждан в органы системы Пенсионного фонда России в 2019 году.

Уже отмечали, что как участники государственной системы бесплатной юридической помощи территориальные органы все три фонда ежегодно принимают участие в различных акциях в регионах страны по оказанию бесплатной юридической помощи, организатором которых являются органы исполнительной власти субъектов РФ, территориальные органы Минюста России, Ассоциация юристов России и др. При проведении таких акций, сотрудники данных фондов в пределах своей компетенции отвечают на некоторые вопросы граждан. Но еще раз обращаем внимание, объем такой помощи крайне незначителен.

Исходя из отчетных материалов Минюста России, сотрудники системы Пенсионного фонда России ежегодно отвечают примерно на 56–58 тысяч обращений граждан, поступающих в письменном (51–53 тысячи) и электронном (5–6 тысяч) виде[294]. Как следует из материалов следующего параграфа, в (4–4,5) % обращений граждан наряду с основными проблемами, содержащимися в них, имеются и вопросы, фактически представляющие собой просьбы о юридической помощи; в (0,8–0,9) % обращений вообще изложены только просьбы о юридической помощи. Ответы на подобные обращения являются либо лаконичными, либо зачастую достаточно развернутыми пояснениями по заданным вопросам. Таким образом, в общей сложности сотрудники системы Пенсионного фонда России ежегодно оказывают юридическую помощь примерно 2 700–3 100 гражданам.

Никаких иных форм взаимодействия, в том числе информационного (за исключением направления отчетов о количестве поступающих обращений граждан), между данным Фондом и Минюстом России, его территориальными органами, органами, уполномоченными в области оказания бесплатной юридической помощи в субъектах РФ нет.

В предыдущей главе работы при рассмотрении организации государственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи нами также частично уделялось внимание деятельности нотариата в этой области.

---

[294] Там же.

К сожалению, с Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» практически не устанавливает порядка оказания бесплатной юридической помощи нотариусами. Отсылочная норма, содержащаяся в данной статье, позволяет нотариусам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают бесплатную юридическую помощь с соблюдением следующих условий: услуга оказывается гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий; нотариусы оказывают бесплатную юридическую помощь исходя из своих полномочий; услуга оказывается нотариусами путем консультирования; консультирование может быть произведено по вопросам совершения нотариальных действий.

Уже писали, что Основы законодательства РФ о нотариате устанавливают определенные пределы подобной помощи. Так, согласно ст. 16 Основ «нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем, чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред»[295]. При этом необходимо отметить, что письмом от 18.01.2012 № 51/06-12 Федеральная нотариальная палата в связи с обращениями по поводу категорий граждан, которых нотариусы должны консультировать бесплатно, и порядка выплаты нотариусам компенсации за бесплатную юридическую помощь разъяснила, что п. 2 ст. 15 и ст. 19 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» следует рассматривать во взаимосвязи с Основами законодательства РФ о нотариате, в частности со ст. 16 Основ[296].

Из смысла указанных норм вытекает, что нотариусы бесплатно консультируют по вопросам совершения нотариальных действий всех граждан, обратившихся к ним за совершением нотариальных действий. Нотариусы обязаны предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий с тем, чтобы

---

[295] Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-I // РГ. 13.03.1993.

[296] Там же.

юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред, оказывать гражданам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов и разъяснять им права и обязанности. Указанные обязанности нотариус выполняет в соответствии с Основами, законодательством субъектов РФ и присягой. В принципе перед нотариатом не стоит задача оказывать гражданам юридическую помощь в каждой ситуации, когда необходимость в такой помощи возникает. Более того, денежное вознаграждение нотариусам за выполнение бесплатной помощи в рамках его постоянных обязанностей не предусмотрено.

Хотя справедливости ради следует сказать, что кроме вышесказанного задачи нотариата России заключаются в каждодневной работе по повышению уровня правовой культуры граждан. В частности, на сайте федеральной нотариальной палаты есть целый раздел «Советы нотариуса», в котором содержатся материалы по правовому просвещению граждан[297].

Юридическая помощь, оказываемая нотариусами, воплощается в полном и точном соблюдении ими положений законодательства в процессе профессиональной деятельности и гарантируется возможностью судебной защиты, что, по мнению Д. Ф. Жаркова, и обеспечивает выполнение нотариусами предъявляемых к ним требований[298]. О. В. Невская добавляет, что при оказании правовой помощи нотариусами обязательно соблюдение норм профессиональной этики, морали и нравственности[299]. Конечно, в равной степени это относится ко всем участникам как государственной, так и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

По данным Федеральной нотариальной палаты в стране работают примерно 8 000 нотариусов. Они не отчитываются перед Палатой, а она перед Минюстом России о количестве бесплатных консультаций населению. Да и вряд ли точно можно определить такое число, ибо перед любым своим действием нотариус объясняет обратившимся гражданам их правовую сторону. Более того, не ясно,

---

[297] https://notariat.ru/sovet/

[298] Жарков Д. Ф. Об имущественной ответственности лиц, совершающих нотариальные действия // Государство и право. 1996. № 3; Он же. Нотариат и судебный контроль // Нотариальный вестник. 1997. № 6.

[299] Невская О.В. Указ. соч. С. 5.

стоит ли вообще подобные «юридические консультации» включать в статистику бесплатной помощи, ибо она фактически входит в стоимость нотариальных действий. Статистики числа полностью бесплатных нотариальных действий, может быть, осуществляемых для лиц, имеющих в соответствие с Законом право на бесплатную помощь, в органах, уполномоченных в этой области, и в органах юстиции нет. Не смогли предоставить нам такие данные и в Федеральной нотариальной палате.

С этой целью мы опросили 114 нотариусов, работающих в шести субъектах РФ, об их участии в выполнении положений Закона о бесплатной помощи гражданам. Все они (114 человек) полагают, что нормы этого Закона крайне неконкретно относятся к нотариату. Но, по их приблизительным оценкам, они по 80–120 раз в год по каким-либо юридическим вопросам бесплатно консультируют граждан, конечно, в основном тех лиц, которые обращаются к ним за проведением тех или иных оплачиваемых нотариальных действий (такое число с определенным разбросом в указанных пределах назвали 96 человек, т. е. 84 % опрошенных нотариусов).

С учетом того, что 114 респондентов составляет более 1,4 % всех работающих в стране нотариусов, их оценки возможно экстраполировать на всю восьмитысячную совокупность нотариата. Таким образом, по оценкам нотариусов, ими в порядке бесплатной помощи оказывается от 640 до 960 тысяч бесплатных юридических консультаций в год. Но вновь обращаем внимание, что эта цифра получена с определенной натяжкой.

Однако опросы нотариусов позволили выяснить их отношение к организации государственного управления в данной области. Среди опрошенных 105 человек (92 %), как и иные категории респондентов, мнения которых изложены выше, полагают, что в стране отсутствуют необходимые контакты как между участниками оказания бесплатной юридической помощи гражданам, так и их с органами, уполномоченными в этой области в регионах, и с органами юстиции. Как они полагают, нет видимой координации этой деятельности как со

стороны федеральных органов исполнительной власти, так и со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ.

Интересно мнение 83 нотариусов (73 % опрошенных) о том, что провалом не только в обеспечении юридической помощью граждан, имеющих право на бесплатное ее оказание, но и в правовом просвещении населения вообще является отсутствие грамотной, хорошо адаптированной для широких слоев граждан и доступной им по стоимости литературы, периодических изданий, радио- и телепередач, иных форм публичных занятий. В 42-х анкетах были изложены суждения нотариусов, которые в обобщенном варианте сводятся к сводятся к такому выводу. Деятельность по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, координация которой возложена на Минюст России, требует самого активного участия в ней и Министерства культуры РФ, и Министерства труда и социальной защиты РФ, и Министерства просвещения РФ, и Министерства науки и высшего образования РФ, и Министерства внутренних дел, и ряда других федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ. По мнению респондентов, сейчас в стране этого нет.

Во многом это объясняется, по мнению нотариусов, тем, что Правительство РФ взаимодействует по данной проблеме 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. Однако их деятельность также крайне важна для организации оптимальной работы участников как государственной, так и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. У самого же Минюста России нет реальных возможностей, да и фактических полномочий руководить в должной степени данными органами исполнительной власти, в необходимой мере координировать их работу. Здесь, видимо, не обойтись без специального правительственного координационного органа[300].

---

[300] О целесообразности воссоздания Правительственной комиссии по этим вопросам речь идет в третьей главе диссертации.

Отметим, что у других категорий респондентов — представителей негосударственных структур, оказывающих бесплатную юридическую помощь населению — есть серьезные претензии к работе в этой сфере органов общей компетенции исполнительной власти субъектов РФ, которые взаимодействуют по данным вопросам в большинстве случаев с каким-либо одним из своих органов отраслевой компетенции, уполномоченным в области оказания бесплатной юридической помощи. Уже писали, что такой орган, определяемый самим субъектом РФ, нередко далек от деятельности по оказанию юридическую помощь гражданам. Существуют и проблемы с взаимодействием между региональными органами, уполномоченными в области оказания бесплатной юридической помощи, и Минюстом России как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в этой области. Результаты соответствующих социологических исследований анализируются в третьем параграфе настоящей главы.

Сейчас же, подводя итог изложенному в этом параграфе, с учетом рассмотренного в нем системно-информационного подхода к деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи можно сказать 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.

Одним из характерных подтверждений этого является то обстоятельство, что в результатах мониторинга о работе по оказанию бесплатной помощи, проводимого территориальными органами Минюста России, в отношении граждан отражается лишь число лиц, имеющих право на получение бесплатной помощи в субъектах РФ и в целом по стране. Эту информацию невозможно получить из рассмотрения результатов работы по оказанию бесплатной помощи, она определяется независимым от мониторинга анализом материалов различных

органов о предоставлении того или иного статуса гражданам и сопоставлением этих материалов с категориями лиц, имеющих право на бесплатную помощь в соответствии с федеральным законом и законами субъектов РФ. Так эта информация и попадает в мониторинг.

А вот число лиц, реально получивших бесплатную помощь в субъектах РФ и в целом по стране, можно было бы получить при наличии соответствующего информационного обмена между участниками этой деятельности с органами исполнительной власти (либо с региональными органами, уполномоченными в этой сфере, либо с территориальными органами Минюста России). Но отсутствие таких информационных каналов не позволяет достоверно определить при мониторинге, скольким же гражданам помощь оказывается. В этой связи мониторинг не дает ответа на главный вопрос: какая часть граждан, имеющих право на бесплатную помощь, ее фактически получает как в отдельных субъектах РФ, так и в стране в целом?

Такие данные возможно получить только в результате специальных социологических исследований, результаты которых рассматриваются в третьем параграфе настоящей главы.

В силу отсутствия необходимых информационных каналов как в государственной, так и в негосударственной системах оказания бесплатной юридической помощи гражданам, нет и достаточной координации между участниками оказания бесплатной юридической помощи и действенного контроля со стороны органов исполнительной власти за их работой. Как следствие, результативность оказания гражданам бесплатной юридической помощи существенно меньше ожидаемой.

§ 2. Ответы на обращения граждан как форма управленческих действий органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи

Как известно, к основным правам граждан, закрепленным в Конституции РФ, относится в том числе право граждан обращаться лично, а также направлять обращения, как индивидуальные, так и коллективные, в государственные органы и органы местного самоуправления. Кроме Конституции РФ право граждан на подачу разного рода обращений регулируется целым рядом федеральных законов и законов субъектов РФ. В частности, речь идет о таких законах как Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[301], Федеральный закон «О беженцах»[302], Федеральный закон «О вынужденных переселенцах»[303], Закон г. Москвы «Об обращениях граждан»[304] и др.

При этом следует отметить, что Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» законодателем названо формально только три вида обращений граждан: предложение, заявление, жалоба, которые были предусмотрены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1668 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[305]. Однако в других нормативных правовых актах, изданных в Российской Федерации и субъектах РФ, начиная с 1993 года предусмотрены и иные виды обращений: ходатайства[306], коллективные обращения[307], петиции[308].

---

[301] Федеральный закон от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

[302] Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-1«О беженцах».

[303] Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

[304] Закон г. Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан».

[305] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1668 г. № 2534-YII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

[306] Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-1«О беженцах», Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», Закон г. Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан», Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и др.

[307] Закон г. Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан» и др.

[308] Закон г. Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан» и др.

Укажем, что в Федеральном законе «О беженцах», Федеральном законе «О вынужденных переселенцах, в ряде других нормативных правовых актах говорится, что для получения того или иного административно-правового статуса следует подать ходатайство. Более того, в самом Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» предусматривается возможность направлять в государственные органы и органы местного самоуправления коллективные обращения граждан[309].

Как полагает Б. В. Россинский, отсутствие в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» норм, определяющих возможность направления гражданами коллективных обращений, петиций, ходатайств, а также особенностей их рассмотрения является значительным недостатком этого Закона[310].

Анализируя обращения граждан, мы пришли к еще одному выводу. Определенная часть обращений граждан являются не предложениями, заявлениями, жалобами или ходатайствами в их чистом виде, а неким иным видом обращений граждан[311], также не включенным в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Те обращения, о которых мы здесь говорим, как будет показано ниже, включают элементы одного из указанных видов обращений (предложений, заявлений, жалоб или ходатайств), а также вопросы граждан юридического характера. Другими словами, в некотором числе случаев обращения связаны не только с необходимостью должностных лиц государственных (муниципальных) органов, подведомственных им организаций дать заключение по изложенным в них вопросам или реализовать право гражданина (о чем он просит в обращении), или

---

[309] Статья 2 Федерального закона от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

[310] Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность. Курс лекций. М.: Норма, 217. С. 76.

[311] Речь не идет о содержании в одном и том же обращении элементов и предложений, и заявлений, и жалоб, и ходатайств в их различном сочетании, что, по мнению Б. В. Россинского, нередко имеет место в реальной действительности. См. Россинский Б. В., Гончарова Н. Г. Административное право России. Практикум. Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во Эксмо, 2006. С. 145.

наделить его определенным статусом, или защитить, восстановить его нарушенные права и свободы, но и ответить на заданные юридические вопросы.

В ряде обращений вообще содержатся лишь просьбы ответить на заданные вопросы юридического характера. В этом случае гражданин фактически надеется получить только письменную правовую консультацию (в случае письменного обращения) с разъяснением, как ему поступить в ситуации, его беспокоящей, со ссылкой на нормы права. Если гражданин обратился устно с подобным обращением или в электронной форме, то он рассчитывает оперативно получить устную правовую консультацию. В таких обращениях нет требований о реализации его прав, наделении его определенным статусом, восстановлении, защите его прав, свобод и законных интересов (или восстановлении, защите, прав, свобод и законных интересов иных лиц), нет предложений по улучшению деятельности тех или иных органов, организаций или совершенствованию законодательства.

Исходя из положения ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», определяющей возможность оказания такой помощи лишь гражданину, обратившемуся за ней, представляется, что любые обращения граждан в устной или письменной форме, в форме электронного документооборота по поводу получения юридической помощи являются дополнительным, самостоятельным видом обращений граждан, не предусмотренным указанными выше[312] и иными законами.

В этой связи думается, что виды обращений граждан, определенные в названных законах, рассматриваемые в теории административного права и используемые в практике государственного управления, должны быть дополнены еще одним видом — обращениями об оказании юридической помощи.

---

[312] Федеральным законом от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 19 февраля 1993 года № 4528-1«О беженцах», Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Законом г. Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан».

Предлагаем, этот термин следует ввести в оборот административно-правовой науки.

Вопросам оказания бесплатной юридической помощи федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами исполнительной власти субъектов РФ и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов, посвящена ст. 16 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Участники государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи консультируют граждан в устной и письменной форме. При этом такое консультирование возможно только по вопросам, относящимся к компетенции лиц, которые оказывают юридическую помощь.

Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» установлен прямой запрет на осуществление консультирования по вопросам, относящимся к сфере деятельности другого органа либо учреждения. Компетенция органов исполнительной власти, подведомственных им учреждений, органов управления внебюджетными фондами, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи, определяется, соответственно, положениями об органах исполнительной власти, уставами учреждений, положениями о фондах.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»[313] Правительство РФ, а также федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства в случае обращения к ним граждан дают разъяснения по вопросам законодательства или направляют эти обращения в компетентные органы, которые должны оказывать юридическую и практическую помощь в решении поставленных вопросов.

---

[313] Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

На официальном сайте Правительства РФ ежемесячно публикуется отчет о письменных обращениях, обращениях в электронной форме, поступивших от граждан в адрес Правительства РФ, в котором содержится обширный аналитический материал о количестве поступивших обращений, их тематике и территориальной принадлежности. Аналогичные сведения содержатся на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти. Такая же информация содержится на сайтах правительств, администраций субъектов РФ, их органов исполнительной власти.

Обобщение этой информации свидетельствует, что в среднем за последние три года (2016–2019 гг.) в адрес Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, подведомственные им учреждения в бумажном и электронном виде, при личном приеме граждан, через средства массовой информации в общей сложности ежегодно поступает порядка 4,5 миллионов обращений граждан (примерно одно обращение в год на 22–24 взрослых граждан страны). В правительства, администрации субъектов РФ, иные органы исполнительной власти субъектов РФ, подведомственные им учреждения в бумажном и электронном виде, при личном приеме граждан, через средства массовой информации в общей сложности (всех 85-ти субъектов РФ) ежегодно поступает порядка 23 миллионов обращений граждан (примерно одно обращение в год на 4,3–4,8 взрослых граждан регионов). В целом в систему органов исполнительной власти страны ежегодно в среднем направляется порядка 27,5 миллиона обращений граждан (примерно одно обращение в год на 3,6–4 взрослых граждан).

Естественно, один и тот же гражданин по одному и тому же вопросу нередко обращается в разные органы или обращается несколько раз в год по разным вопросам. Соответственно, «удельная активность населения», т. е. персональная вовлеченность граждан в процесс подачи обращений в органы исполнительной власти, меньше указанных цифр.

Нами проанализировано 1 246 письменных обращений граждан, направленных в Минюст России, его территориальные органы в субъектах РФ,

правительства и администрации шести субъектов РФ, их отраслевые органы исполнительной власти в 2012–2019 гг. В 54-х из этих обращений наряду с основными проблемами, содержащимися в них, имеются и вопросы, фактически представляющие собой просьбы о юридической помощи. В 11-ти обращениях вообще изложены только вопросы юридического характера. В ответах на все эти обращения даны либо лаконичные, либо достаточно развернутые пояснения по заданным гражданами вопросам.

В процентном отношении к количеству проанализированных обращений (1 246) указанные числа (54 и 11 материалов) составляют 4,3 % и 0,88 % соответственно. Возникает естественный вопрос: возможно ли экстраполировать эти результаты на всю генеральную совокупность обращений граждан, поступающих в органы исполнительной власти? Для ответа на этот вопрос мы пользовались соответствующими методиками определения необходимого объема выборочных исследований, изложенными в работах В. Г. Гречихина[314] и В. А. Ядова[315]. При значениях имеющейся генеральной совокупности объем нашей выборки обеспечивает достоверность результатов исследования, но с определенной погрешностью: для значения 4,3 % — в пределах плюс-минус 0,3 %, а для значения 0,88 % — в пределах плюс-минус 0,02 %.

Таким образом, можно утверждать, что в 4,0–4,6 % обращений граждан, поступающих в органы исполнительной власти, наряду с основными проблемами, содержащимися в них, имеются и вопросы, фактически представляющие собой просьбы о юридической помощи. В свою очередь, в 0,86–0,9 % обращений граждан, поступающих в органы исполнительной власти, вообще изложены только вопросы юридического характера[316].

---

[314] Гречихин В. Г. Лекции по методике и технике социологических исследований. Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ. 1988.

[315] Ядов В. А. Стратегия социологического исследования. Учебное пособие. 5-е издание, стереотипное. М.: Издательство «Омега-Л», 2011.

[316] Естественно, данные процентные показатели пригодны для использования их при анализе характера обращений граждан, поступающих в органы законодательной власти, в иные государственные органы.

Используя эти процентные данные для определения абсолютных количеств обращений граждан, поступающих в органы исполнительной власти, в которых наряду с основными проблемами, содержащимися в них, имеются и вопросы, фактически представляющие собой просьбы о юридической помощи, или вообще изложены только вопросы юридического характера, и исходя из среднего числа обращений граждан, поступающих ежегодно в органы системы исполнительной власти страны (27,5 миллионов), можно утверждать следующее.

Ежегодно в органы исполнительной власти поступает 1,3–1,5 миллионов обращений граждан, в которых наряду с основными проблемами, содержащимися в них, имеются и вопросы, фактически представляющие собой просьбы о юридической помощи, причем в 240–250 тысячах их этих обращений вообще изложены только просьбы о юридической помощи. Повторяем, что в ответах на все эти обращения даны либо лаконичные, либо достаточно развернутые пояснения по заданным гражданами юридическим вопросам. Естественно, что эти пояснения бесплатны для граждан, даже для тех, у кого нет права на бесплатную юридическую помощь.

Крайне интересно сравнить названные цифры с обозначенными в предыдущем параграфе данными об оказании юридической помощи сотрудниками государственных юридических бюро, Пенсионного фонда России, адвокатов и нотариусов.

Напомним, что по официальным отчетным сведениям госюрбюро перед Минюстом России его сотрудники ежегодно оказывают помощь порядка 150 тысячам граждан. По данным, представляемым адвокатскими палатами в Федеральную палату адвокатов, а затем в Минюст России, адвокатами, вовлеченными в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, консультируется порядка 51–54 тысяч граждан (в среднем ежегодно 52,5 тысячи человек), что финансируется из бюджетов субъектов РФ. По оценкам же самих адвокатов, они (и те, что входят в государственную систему бесплатной помощи, и те, что не числятся в ней) ежегодно оказывают в общей сложности бесплатную помощь 200–250 тысячам граждан.

Сотрудники системы Пенсионного фонда России, других внебюджетных фондов, работая с обращениями граждан, отвечают им ежегодно максимум на 3 тысячи вопросов юридического характера. Участвуя в указанных выше и проводимых в регионах страны по несколько раз в год однодневных акциях, направленных на обеспечение малоимущих граждан бесплатной юридической помощью, сотрудники этих фондов консультируют их в пределах своей компетенции. Но эти акции, которые к тому же зачастую носят дежурный, показной характер, не дают сколь-нибудь весомую добавку к деятельности фондов по обеспечению граждан бесплатной юридической помощи.

И, наконец, нотариусы. Никаких специальных учетов по этой проблеме не ведется, ибо бюджетные средства на оказание бесплатной юридической помощи нотариат не получает. Но, по оценкам нотариусов, ими в порядке бесплатной помощи оказывается от 640 до 960 тысяч бесплатных юридических консультаций в год, хотя эти цифры получены с определенной натяжкой.

Итак, по официальным отчетам, проанализированным в прошлом параграфе, бесплатная юридическая помощь за счет бюджетных средств оказывается ежегодно чуть более чем 200 тысячам граждан. За счет собственных средств участников государственной системы такой помощи (по неофициальным, их оценочным суждениям) можно насчитать еще примерно максимум 800 тысяч — один миллионов случаев оказания бесплатной помощи в год (один миллион сто пятьдесят случае — это уже очень оптимистическая цифра).

И мы говорим об 1,3–1,5 млн ответов гражданам на их обращения в органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения с вопросами юридического характера. Видимо, совсем не случайно среди участников государственной системы бесплатной юридической помощи в ст. 15 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» указаны сначала органы исполнительной власти (федеральные и субъектов РФ) и подведомственные им учреждения, а уж только потом внебюджетные фонды и государственные юридические бюро.

Итак, максимум 2,5 миллиона случаев оказания бесплатной юридической помощи в год, хотя цифра в (2–2,2) миллиона представляется более реальной. Таков объем оказания бесплатной юридической помощи гражданам силами участников соответствующей государственной системы. Его доля в общем массиве бесплатной помощи гражданам, как оказалось, весьма незначительна по величине. Между тем государственная система указана в ст. 7 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» как первая, приоритетная система данной деятельности. Она опережает в перечне других, как бы вспомогательных образований оказания бесплатной юридической помощи, и негосударственную (вторую) систему, и иных субъектов (лиц), которые в соответствии с федеральными и региональными законами, муниципальными правовыми актами также имеют право осуществлять такую помощь (правда не объединенных Законом в систему, но фактически являющихся именно таковой — третьей системой этой деятельности).

Чем руководствуемся мы, говоря о реальной доле государственной системы в деятельности по оказанию бесплатной помощи как незначительной? Напомним, что по данным Минюста России, на бесплатную юридическую помощь в стране могут претендовать 29–32 миллиона человек[317].

В этой связи возможен один из двух выводов. Либо в России оказывается бесплатная юридическая помощь не более чем для (7–10) % лиц, в ней нуждающихся, и разговоры о масштабности этой помощи, о действенности данного социального механизма — блеф. Либо вопреки существующим в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» подходам и укоренившемуся общественному мнению эту работу вытягивают негосударственная система, иные субъекты, которые имеют право осуществлять такую помощь; и взгляд на роль негосударственных образований в оказании бесплатной юридической помощи гражданам всего лишь как на

[317] Справка о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2018; Справка о гражданах, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019.

дополнительно приданную силу надо кардинально менять. Этот вопрос анализируется в следующем параграфе диссертации.

Конечно, обращения направляются гражданами не только в органы исполнительной власти, но и в иные государственные органы, в подведомственные им организации. В части этих обращений также содержатся вопросы юридического характера.

Подобные обращения направляются гражданами и в Администрацию Президента РФ. В этой связи надо подчеркнуть, что Президент РФ не только координирует деятельность органов государственной власти по вопросам прав и свобод граждан, но и непосредственно рассматривает их обращения. Так, по данным Д. В. Мазаева, за один день в приемную Президента РФ приходят в среднем до 250 человек, что в пересчете за год составляет до 90 тысяч обратившихся, кроме того, за год в приемную направляется до 500 тысяч почтовых отправлений и около 400 тысяч электронных писем[318].

По данным статистики, представленной на официальном сайте Президента РФ, в среднем ежемесячно в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, в Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан и в приёмные Президента РФ в федеральных округах и в административных центрах субъектов РФ поступает в адрес Президента РФ более 100 тысяч обращений, около 10 тысяч запросов информации и 12 тысяч сообщений.

Выборочный анализ таких обращений (в том числе направленных Администрацией Президента РФ в другие государственные органы, в частности в Минюст России), показывает, что в (4,5–5) % из них параллельно с поднятой проблемой задаются и конкретные вопросы по разъяснению норм права. А в (0,9–1) % подобных обращений содержатся исключительно вопросы по разъяснению норм права. Как видим, эти цифры практически совпадают с

---

[318] Мазаев Д. В. Общая характеристика законодательного обеспечения бесплатной юридической помощи в России: Аналитический доклад / Институт права и публичной политики. М.: Акварель, 2011. С. 18–19.

результатами анализа обращений граждан, поступающих в органы исполнительной власти.

Очевидно, подобные цифры присущи и обращениям граждан, направленным в другие федеральные государственные органы и в государственные органы субъектов РФ, подведомственные им организации. Конечно, необходимо особо отметить, что соответствующие вопросы поступают в обращениях граждан Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации[319], который также вносит свою лепту в оказание бесплатной юридической помощи гражданам[320]. Значительное число обращений рассматриваются уполномоченными по правам человека в субъектах РФ[321].

Деятельностью этих государственных органов, не входящих в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в государственную систему такой помощи, в частности их ответами на юридические вопросы, содержащиеся в обращениях граждан, направляемых в эти органы, существенно увеличиваются количественные показатели работы участников государственной системы обеспечения граждан бесплатной юридической помощью[322].

Однако подготовка ответов гражданам на вопросы юридического характера, содержащиеся в их обращениях в государственные органы, важна не только с точки зрения реализации института оказания им бесплатной помощи. Мы уже писали в предыдущем параграфе, что деятельность по обеспечению граждан

---

[319] Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

[320] См. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 г. М., 2020. С. 238 – 248.

[321] См., например, Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 г. Воронеж, 2020. С. 106, 114 – 115.

[322] Государственные органы, не входящие в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, помимо ответов на обращения граждан, как уже отмечалось в первой главе диссертации и в предыдущем параграфе, ежегодно принимают участие в различных акциях в регионах страны по оказанию бесплатной юридической помощи, организатором которых являются органы исполнительной власти субъектов РФ, территориальные органы Минюста России, Ассоциация юристов России и другие организации. Среди активных участников такой работы является институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

бесплатной юридической помощью, будучи формально направленной лишь на реализацию соответствующего права лиц, имеющих низкий уровень доходов и нуждающихся в дополнительных мерах социальной защиты, является необходимой составной частью всего механизма государственного управления, ибо способствует сбору, анализу и обобщению сведений о проблемах, интересах, надеждах и ожиданиях данной категории населения, что крайне важно для оптимизации принимаемых государственных решений.

Так, например, уже отмечалось, что нами было проанализировано 1 246 обращений граждан, направленных в Минюст России и его территориальные органы в 2012–2019 гг., в 65-ти из которых содержатся вопросы правового характера. В частности, в 12-ти из обращений граждане интересуются конкретными правовыми нормами, отражающими основания и порядок предоставления им бесплатной юридической помощи. Обобщение этих вопросов позволило нам подготовить для руководства Минюста России несколько предложений, направленных на облегчение получения такой помощи в ряде регионов. Эти предложения реализованы в соответствующих решениях ряда субъектов РФ по улучшению организации на их территории работы государственных юридических бюро.

В органы государственной власти субъектов РФ постоянно приходят обращения с вопросами: может ли гражданин, имеющий те и иные проблемы в жизни и социальной обеспеченности, получать бесплатную юридическую помощь, если это не определено в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»? В диссертации неоднократно отмечается, что в разных регионах принимаются законодательные решения о расширении категорий граждан, имеющих на это права, с указанием на соответствующий правовой акт. В ряде случаев принятию таких решений, в частности, способствует анализ этих вопросов граждан.

Конечно, обобщение подобных вопросов, изложенных в обращениях граждан в широкий круг органов государственной, и в частности исполнительной, власти, иных государственных органов, нередко является основанием для

внесения изменений в те или иные положения законодательства, регламенты, инструкции, методические материалы и др. При этом возникает вопрос о форме соответствующих управленческих действий. Дело в том, что особенности тех или иных форм управленческих действий определяются именно характером информации, поступающей к субъекту управления по каналам обратной связи (а обращения граждан, безусловно, такие каналы).

Как отмечает Ю. Н. Старилов, формы управления — это пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления, являющиеся внешним выражением содержания управления[323]. Именно посредством использования определенных форм и методов управления государственным органам и органам местного самоуправления возможно реализовывать свои полномочия, обеспечивать необходимый порядок управления. При этом конкретное проявление форм, их тонкости и нюансы определяются той информацией, которая поступает к субъекту управления от объекта по каналам обратной связи.

Цели, задачи и функции государственного управления определяют выбор методов и форм управления. Выбор оптимальной формы управления позволяет выполнять функции управления и достигать управленческих целей с наименьшими временными затратами, а также позволяет затратить на это меньше средств и сил, что в конечном счете позволяет успешно осуществлять управленческую деятельность. Специфические задачи и функции управления обусловливают выбор определенных форм, методов управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (их должностных лиц). Каждая деятельность по управления выделяется собственным содержанием, другими словами, конкретными связями, процессами, принципами, участниками и элементами.

---

[323] Общее административное право: в 2 ч./ под ред. Ю. Н. Старилова. Воронежский государственный университет. – 2 изд., пересм. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016.

Как подчеркивает В. Е. Чиркин, рассмотреть термин «форма управления» можно только рассмотрев такие понятия как «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «управленческое воздействие» и «эффективность управления»[324]. Основное содержание управленческой деятельности определяют функции управления, а все используемые субъектами управления формы управления подчинены целям управления.

По мнению Ю. Н. Старилова, посредством форм управления реализуют свои полномочия органы управления, на основании своей компетенции, установленной в нормативном акте[325]. Таким образом, форма управления будет являться средством реализации управленческих функций для достижения целей управления. Нельзя не согласиться с теми авторами, которые считают, что формы управления обеспечивают возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, государственной и общественной жизни[326].

Посредством использования форм управления в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления. В этом, а также в создании и обеспечении порядка управления, прав и свобод граждан, законности совершения управленческих процедур, гласности и учета общественного мнения заключается практическое значение форм управления.

Конкретная форма управления выбирается органом управления (должностным лицом) в каждом конкретном случае. Ее выбор обусловливается компетенцией данного органа или должностного лица, а также правовым методам, назначению и функциям управленческой деятельности. На выбор формы управленческих действий оказывает влияние также характер разрешаемых

---

[324] Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 99 – 100; Его же. Основы государственного и муниципального управления: учебник. М.: Норма, 2014.

[325] Общее административное право: в 2 ч./ под ред. Ю. Н.Старилова. Воронежский государственный университет. – 2 изд., пересм и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016.С.. 530.

[326] Россинский Б. В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 278.

вопросов, особенности конкретного объекта и цели управляющего воздействия. При этом распространять свое действие она может только на объекты находящиеся в пределах ведения соответствующего управляющего органа или должностного лица.

Для реализации функции управления следует выбирать более оптимальные формы, которые обеспечат высокое качество выполнения задач с наименьшей затратой времени, сил и средств. При этом формы управления обязаны соответствовать содержанию управленческой деятельности. Как правило, используются только формы управления, установленные в нормативно-правовых актах. Соответственно, процесс государственного управления должен осуществляться только допустимыми формами управления, а именно теми, которые определены в нормативных актах для решения конкретных управленческих задач или выполнения каких-либо функций управления. В случае сомнения содержание управленческих действий может быть оспорено в порядке установленной законодательством.

Однако это не означает запрет на свободу выбора той или иной формы решения управленческих задач субъектом публичного управления. Безусловно, в каждом конкретном случае должен применяться творческий подход. Но пределы такого творческого подхода обусловлены, повторяем, характером той информации, которая поступает к субъекту управления от объекта по каналам обратной связи, ее особенностями и нюансами. Сказанное относится и к правовым, и к неправовым формам управления.

Известно, что правовые формы управления влекут соответствующие правовые последствия[327]. При этом Ю. Н. Старилов определяет следующие признаки правовой формы управления:

1) устанавливается в нормативно-правом акте;

2) наличие государственно-властной природы;

---

[327] Россинский Б. В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. с 279.

3) подзаконность соответствующих управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и должностных лиц;

4) исполнительная деятельность как главное содержание ее реализации[328].

Законодательно предусмотрена правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения. Действия субъектов управленческой деятельности, выраженные в правовой форме, влекут определённые юридические последствия.

Заметим, что, называя признаки правовой формы управления, Ю. Н. Старилов не говорит о распорядительном характере полномочий органов исполнительной власти, а отмечает лишь наличие государственно-властной природы данной формы управления и исполнительную деятельность как главное содержание ее реализации.

Естественно, в тех случаях, когда форма управленческих действий не имеет правового содержания и не влечет правовых последствий, она является неправовой формой управления. Эти две формы лежат в основе общей классификации форм управления, хотя, конечно, они классифицируются по разным основаниям. В частности, Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов, говоря о правовой и неправовой формах, детализируют их.

Правовые формы управления — это издание нормативных правовых актов, издание ненормативных и индивидуальных правовых актов, заключение публично-правовых договоров, совершение юридически значимых действий или действий юридического характера.

Неправовые формы управления — это осуществление организационных действий, которые также имеют свои разновидности, и выполнение далеко не однозначных материально-технических работ[329].

Таким образом, правовые и неправовые Формы управленческих действий дифференцируются. Между тем, рассматривая формы управленческих действий

---

[328] Общее административное право: в 2 ч./ под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2 изд., пересм. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 532.

[329] Россинский Б. В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С 281.

органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам, мы пришли к следующим выводам.

Фактические задачи, стоящие перед бесплатной юридической помощью гражданам, — ее получение лицами, имеющими низкий уровень доходов и нуждающимися в дополнительных мерах социальной защиты, а также получение государственными органами информации о проблемах данной категории населения — обусловливают необходимость двойного подхода к соответствующим формам управленческих действий органов исполнительной власти.

Во-первых, они являются неправовыми формами управления, связанными с осуществлением организационных действий, так как напрямую не направлены на реализацию распорядительных полномочий органов исполнительной власти и издание соответствующих правовых актов. Во-вторых, их следует отнести к правовым формам управления, ибо без их реализации невозможно издавать нормативные правовые акты, затрагивающие права соответствующей категории граждан и принимать иные управленческие решения, объективно отражающие реальные потребности этих лиц.

Действительно, распорядительный характер полномочий органов исполнительной власти нельзя рассматривать как единственный критерий отнесения тех или иных их действий к правовым формам управления.

Более того, в государственном управлении организационные мероприятия органов исполнительной власти, связанные с официальным разъяснением правовых ситуаций и возможным последующим закреплением их в нормативных правовых актах, всегда являются действиями, осуществляемыми в том числе и в правовой форме. Думается, что двойственный подход к соответствующим организационным мероприятиям органов исполнительной власти как к формам их управленческих действий следует использовать в административно-правовой науке при рассмотрении любых сфер государственного управления.

В этой связи традиционно используемая классификация форм управленческих действий, хотя и является устоявшейся, удобна в основном лишь

для изучения особенностей различных управленческих форм и их первоначального осмысления. Данная классификация далеко не всегда пригодна для построения оптимальной архитектоники управленческих связей в тех или иных конкретных условиях государственного управления. Реально существующий непростой арсенал форм управленческих действий значительно усложняет механизм передачи информации в системе управления и, соответственно, построение сети каналов прямой и обратной связи.

Конечно, действиям органов исполнительной власти по организации в стране функционирования государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам свойственны многие административные формы управления, причем как традиционные формы (правового и неправового характера), так и организационные мероприятия, имеющие двойственную природу. Однако с точки зрения темы настоящей диссертации особенно интересны именно формы двойственной природы, а именно организационные мероприятия органов исполнительной власти, связанные с официальным разъяснением правовых ситуаций и возможным последующим закреплением обобщенного материала в нормативных правовых актах. Тем более что согласно ст. 15 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» органы исполнительной власти Российской Федерации и подведомственные им организации, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им организации являются непосредственными участниками деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам.

Естественно, говоря об административно-правовых формах двойственной природы в действиях по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, мы имеем в виду не только подготовку ответов на обращения граждан с последующим анализом содержащихся в них вопросов юридического характера и внесением на этой основе изменений в правовые акты, но и любые консультации граждан участниками государственной системы оказания такой

помощи, данные в устной и письменной форме. Все это специфические административно-правовые формы управленческой деятельности.

Завершая параграф, считаем необходимым еще раз обратить внимание на то, что специфика административно-правовых форм управленческих действий по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, зачастую имеющих к тому же двойственную природу, определяет и неизбежность построения особой структуры информационных каналов прямой и обратной связи между участниками этой деятельности, в том числе между входящими в систему органами исполнительной власти. Без этого обеспечение эффективности государственного управления в данной области невозможно.

§ 3. Управленческие действия органов исполнительной власти по обеспечению функционирования негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам

Как уже отмечалось в первой главе работы, к участникам негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам относятся социально ориентированные некоммерческие организации (негосударственные центры бесплатной юридической помощи) и юридические клиники вузов. При этом негосударственная система оказания гражданам бесплатной юридической помощи органам государственной власти не подчинена и действует самостоятельно. Однако без финансовой, организационной и методической поддержки со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ, иных хозяйствующих субъектов она не сможет функционировать эффективно. Говоря о финансовой помощи, прежде всего имеется в виду компенсация расходов негосударственных структур, входящих в нее, на услуги по оказанию юридической помощи тем категориям граждан, которые предусмотрены федеральными законами и законами субъектов РФ, как имеющие право на такую помощь.

В этой связи одним из важных полномочий органов государственной власти субъектов РФ является содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечение ее поддержки. Уже отмечалось, что еще до принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» остро встал вопрос о необходимости увеличения финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций. После неоднократного обсуждения этого вопроса в научных кругах[330] в предпринимательском сообществе было принято решение об увеличении финансирования федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО и выделения на эти цели в первый период их развития (2011–2013 гг.) в среднем примерно 300 млн. рублей ежегодно[331], в 2014 г. и последующий период — порядка 650 млн рублей в год, что обеспечило возможность всего лишь за три-четыре года предоставить субсидии на указанные цели более, чем половине субъектов РФ[332]. Принимались и иные правительственные решения, направленные на поддержку социально-ориентированных НКО[333].

---

[330] См., например: Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Доклад к XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва 5–7 апреля 2011 / рук. проекта Л. И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. С. 9.

[331] Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 25.05.2016) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций») // СЗ РФ». 2011. № 35. Ст. 5097; РГ. 02.09.2011. № 195.

[332] http://government.ru/docs/11412/

[333] См. например: Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» (вместе с утвержденными им Правилами формирования, ведения и обязательного опубликования перечня федерального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями, учрежденными Российской Федерацией), которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе; Правилами предоставления федерального имущества социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе).

Список негосударственных центров бесплатной юридической помощи размещается на официальном сайте Минюста России в соответствии с приказом Минюста России «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети “Интернет”»[334]. По состоянию на 31 декабря 2019 г. таких центров в стране 244[335]. Отметим, что по состоянию на начало 2016 г. функционировало 172 негосударственных центра бесплатной юридической помощи, т.е. за четыре года их официальный прирост составил 42 %.

Между тем данные выборочных контрольных мероприятий, проводимых территориальными органами юстиции в субъектах РФ, показывают, что в регионах работает на самом деле куда больше негосударственных центров оказания бесплатной помощи, чем число тех из них, кто имеют соответствующую регистрацию, т. е. определенных как негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Но результаты соответствующего контроля, хотя и интересны для представлений о работе негосударственной системы оказания бесплатной помощи, в целом же «пропускаются сквозь пальцы», ибо главная задача мониторингов — прежде всего оценить финансированную из бюджета деятельность государственной системы такой помощи. В этой связи для этой системы данные мониторингов в принципе точны, замеры же по негосударственной системе, рассматриваемой как второстепенной, как

---

[334] Приказ Минюста России от 1 марта 2013 г. № 24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет». Зарегистрирован Минюстом России 18 марта 2013 г., регистрационный № 27742.

[335] Таблица 5. Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019. Приложение к Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год. К слову, помимо регистрации в качестве НКО негосударственные центры бесплатной юридической помощи должны заключать договор с территориальными органами Минюста России на осуществление деятельности по оказанию этой помощи. Однако из 244 центров, лишь 23 заключили такой договор (см. указанные таблицу 5 и саму Информационную справку).

показывают исследования, достаточно поверхностны, а излагаемые в отчетах сведения весьма условны.

Поэтому реальных, точных цифр о числе негосударственных центров бесплатной юридической помощи в стране и об объеме оказываемой ими ежегодной помощи получить из документов не представляется возможным. Тем более что органы субъектов РФ, уполномоченные в этой области, как и территориальные органы Минюста России, тоже не обладают такими сведениями, при том, как уже отмечалось, зачастую не имеют должных контактов с органами Минюста России. Ниже будут приведены соответствующие цифры, полученные в результате социологических исследований.

Но особо важно подчеркнуть, что негосударственных центров бесплатной юридической помощи даже по официальным данным в настоящее время работает в стране практически в десять раз больше, чем государственных юридических бюро.

Наибольшее количество негосударственных центров бесплатной юридической помощи создано в Республике Калмыкия (восемь центов), Приморском крае (18 центров), Ставропольском крае (23 центра), Астраханской области (14 центров), Ивановской области (десять центров), Магаданской области (12 центров), Тамбовской области (девять центров). Напомним, что из этих регионов лишь в Республике Калмыкия, Астраханской, Магаданской и Тамбовской областях работают государственные юридические бюро. Интересно отметить, что в Москве работают 9 центов бесплатной юридической помощи, которые за год оказали помощь всего 956 человекам (при этом государственного юридического бюро в столице нет и никогда не было)[336].

Важно также указать, что из 85-ти субъектов РФ негосударственные центры бесплатной юридической помощи, по данным Минюста России, функционируют в 53-х субъектах[337], в то время как, напомним, государственные юридические

---

[336] Там же.

[337] Там же. Кроме того, см. Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за I полугодие 2019 года.

бюро лишь в 25-ти регионах (причем в каждом из них только по одному госюрбюро).

Однако опрос 63-х лиц, работающих в 14-ти таких зарегистрированных негосударственных центрах, 23-х сотрудников органов субъектов РФ, уполномоченных в этой области, а также 18 сотрудников территориальных органов Минюста России показывает, что реально негосударственных центров бесплатной юридической помощи в большинстве из этих 53-х регионов работает примерно на 15–20 % больше, чем центров, имеющих соответствующую регистрацию и отраженных на официальном сайте Минюста России. А число самих регионов, в которых они работают, составляет не менее 62–65.

Расчеты, сделанные на основе результатов этих опросов, и экспертные оценки трех должностных лиц центрального аппарата Минюста России и пяти руководителей территориальных органов Минюста России позволяют заключить, что в стране реально функционируют порядка 340–350 негосударственных центров бесплатной юридической помощи, в которых работают до 2,5 тысяч постоянных сотрудников (в среднем по 7–8 человек в одном центре) и порядка (4–4,5) тысяч дополнительно приглашенных лиц (в среднем по 12–13 человек в центре). В общей сложности это составляет примерно 20 сотрудников в каждом центре[338]. Несложные расчеты показывают, что в таких негосударственных центрах, по оценкам, специалистов работают в стране порядка 7 тысяч человек.

Указанные выше 63 опрошенных сотрудника 14-ти таких центров полагают, что каждый из работающих там (как постоянных сотрудников, так и привлеченных лиц) в среднем ежемесячно оказывает помощь 30–35 гражданам. Эта оценка вызывает абсолютное доверие, ибо она совпадает с официальными цифрами объема ежемесячной помощи гражданам одним сотрудником

---

[338] Исследования, проведенные в начале 2000-годов, показывали, что в четверти существовавших тогда подобных некоммерческих организаций штатная численность составляла не более 5 человек. При этом примерно треть организаций дополнительно имела от 10 и более добровольцев. См. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007.

государственного юридического бюро[339]. Исходя из данной цифры, несложно заключить, что ежегодный объем бесплатной юридической помощи гражданам сотрудниками 340–350 негосударственных центров при их средней численности 20 сотрудников составляет от 2 до 3 миллионов человек[340].

Напомним, что по данным, приведенном в предыдущем параграфе, объем оказания бесплатной юридической помощи силами участников соответствующей государственной системы (государственных юридических бюро, адвокатов и нотариусами, входящих в эту систему, а также органов исполнительной власти и подведомственных организаций, государственных внебюджетных фондов их ответами на обращения граждан) составляет максимум 2,2–2,5 миллиона лиц в год.

Как видно, уже сейчас (еще без рассмотрения деятельности других участников негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи помощи) объем работы негосударственной системы превысил объем работы государственной системы такой помощи. Это, очевидно, не случайно.

Во-первых, во многих субъектах РФ приняты решения органов государственной власти, направленные на развитие негосударственной системы бесплатной юридической помощи, в частности для социально ориентированных некоммерческих организаций предусматривается выделение определенных субсидий[341].

Во-вторых, вышеуказанные опросы 63-х лиц, работающих в 14-ти таких негосударственных центрах, 23-х сотрудников органов субъектов РФ, уполномоченных в этой области, а также экспертные оценки пяти руководителей территориальных органов Минюста России свидетельствуют о том, что негосударственные центры бесплатной юридической помощи используют не

---

[339] Напомним, что 462 сотрудника госюрбюро ежегодно оказывают помощь 150 тысячам граждан (будем считать 15 тысяч в месяц) т.е. один сотрудник – 32 гражданам.

[340] По данным мониторинга, проведенного органами юстиции, в 2019 г. негосударственными центрами бесплатной юридической помощи оказано чуть менее 80 тысячам граждан, т.е. цифры расходятся в 30 раз.

[341] Например, в республиках Бурятия, Калмыкия, Карелия, Хакассия, Алтайском и Камчатском краях, Тамбовской и Ульяновской областях.

только экономически-эффективные, но и интересные организационные формы своей работы.

Оказание бесплатной юридической помощи определенным слоям населения является не единственным видом деятельности этих центров. Большинство из них оказывают и платную, причем достаточно квалифицированную юридическую помощь тем гражданам, которые не имеют право на бесплатную помощь, юридическим лицам. Центры по договорам на постоянной основе осуществляют широкий круг действий по сопровождению работы юридических лиц, в том числе разрабатывают для них уставы и иные локальные правовые акты. Сотрудники центров контактируют с региональными и местными органами образования, социальной защиты, средствами массовой информации, проводя систематические занятия для школьников и иных категорий граждан по основам права, выступая по региональным и местным каналам телевидения соответствующие передачи. Определенная часть дохода от этой деятельности используется для развития системы оказания бесплатной юридической помощи нуждающимся в этом гражданам.

Сотрудники 11-ти из 14-ти центров, участвующих в опросе, объяснили, что они, получая по телефонной или иной связи, в том числе через электронные письма, просьбы об оказании помощи в необходимых случаях выезжают к гражданам на дом, по месту их работы, а в ряде случаев встречаются с ними на улице, например, в парках и скверах. Более того, периодически они проводят выездные акции, когда в течение рабочего дня находятся в местах отдыха пенсионеров, в поликлиниках, в офисах ветеранских организаций, в многофункциональных центрах оказания госуслуг, где бывает немало лиц, нуждающихся в юридической помощи и имеющих право на ее бесплатное получение.

Четверых наиболее опытных сотрудников центров, участвующих в опросе (причем из разных центров), двое из которых, кстати, были руководителями центров, мы попросили выступить в качестве экспертов, и они высказали свои экспертные суждения. Один руководитель сказал, что сотрудник его центра

практически постоянно дежурит в здании военкомата, где находится много ветеранов, принимавших участие в боевых действиях и нередко нуждающихся в юридической помощи. Другой руководитель (как и третий эксперт — сотрудник еще одного центра бесплатной помощи) объяснили, что по договору с руководством МФЦ специальное рабочие место выделено для представителя их центра бесплатной юридической помощи[342]. Обе акции проходят достаточно успешно, привлекая многих лиц, нуждающихся в юридической помощи и имеющих право на ее бесплатное получение.

В государственных юридических бюро, в адвокатских и нотариальных сообществах, рассмотренных в первом параграфе данной главы, подобной практики не отмечалось.

Чуть более чем в половине исследуемых центров оказания бесплатной помощи (в восемь из 14) при получении вопросов в электронном виде при возможности дается и ответ в электронном виде, что также способствует привлечению туда клиентуры. Нас очень заинтересовало, почему не все центры практикуют такую форму работы, но, к сожалению, соответствующий вопрос анкеты не предусматривал развернутого ответа с объяснением ситуации. В этой связи пришлось вернуться к прояснению этого вопроса с помощью интервью в режиме электронной переписки с респондентами. Но это неожиданно вывело нас на исследование очень важного аспекта деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи.

Центры, отвергающие возможность ответов на вопросы клиентов в электронном виде, аргументируют свою позицию невозможностью установить без личного контакта, имеет ли обратившееся лицо право на получение бесплатной помощи (даже, если наряду с вопросом присылаются в электронном виде соответствующие документы, подтверждающие это, существует определенная

---

[342] В Докладе о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году отмечается, что опыт привлечения многофункциональных центров для оказания бесплатной юридической помощи широко используется в Воронежской области. См. Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году. Воронеж, 2020. С. 114 – 115.

вероятность, что данное лицо используется другим человеком, которому, собственно, и нужна помощь).

Другая группа респондентов полагает, что необходимость сбора в цейтноте таких документов для их экстренного представления, что бывает крайне нелегко, отпугивает многих граждан, которые либо оставляют идею о получении юридической консультации, либо обращаются к непрофессионалам или даже к нечистоплотным людям, пытающимся нажиться на клиенте (такое суждение, кстати, уже отмечалось нами при изложении результатов опросов адвокатов)[343]. Центры бесплатной помощи, которые представляет эта группа респондентов, полагают, что все граждане страны должны иметь право в первый раз обратиться за оказанием юридической помощи бесплатно. Если возникшую проблему можно будет разрешить оперативно, за один прием или одним ответом при электронной переписке, это надо делать, не задумываясь, имеет ли лицо на это право.

По мнению респондентов, такое доброе отношение к людям, устранение бюрократических проволочек прежде всего отвечают духу Конституции РФ, положению ее второй статьи о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», но, кроме того, способствуют повышению имиджа организации, оказывающей помощь, доверия к ней, что, в конце концов, обусловливает приток граждан, желающих общаться именно с ее сотрудниками.

К детальному рассмотрению этой проблемы и целесообразным изменениям соответствующих положений законодательства об оказании бесплатной юридической помощи гражданам мы еще не раз вернемся.

Согласно п. 5 ст. 24 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» негосударственные центры бесплатной юридической помощи самостоятельно определяют виды юридической помощи, оказываемые ими бесплатно, хотя в по общим требованиям Закона они вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового

---

[343] Это не случайно, ибо, как уже отмечалось в первой главе работы, в соответствии с законодательством адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты могут быть и, конечно, являются учредителями некоммерческих организаций, в том числе многих центров по оказанию бесплатной юридической помощи.

консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

Негосударственные центры также сами определяют категории граждан, которым будут оказывать юридическую помощь бесплатно. При этом к категориям граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, должны, прежде всего, относиться граждане с низкими доходами или находящиеся в трудной жизненной ситуации. Но, естественно, что при оказании бесплатной юридической помощи негосударственным центрам не допускается установление ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Если негосударственным центром бесплатной юридической помощи не определены дополнительные категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и перечень правовых вопросов, по которым такая помощь оказывается, за оказанием бесплатной юридической помощи в этот центр имеют право обращаться граждане, установленные ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и соответствующими положениями регионального законодательства. Среди них в первую очередь граждане, чьи доходы ниже прожиточного минимума, инвалиды, дети-сироты другие категории граждан.

Однако по оценке экспертов (руководителей центров, сотрудников территориальных органов Минюста России, органов субъектов РФ, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи) центры не реализуют своего права на установление дополнительных категорий граждан, нуждающихся в бесплатной помощи, и руководствуются положениями федерального закона и законов субъектов РФ.

Законом о бесплатной юридической помощи установлено требование учредителям негосударственных центров оказания бесплатной юридической помощи и самим центрам информировать граждан о вопросах, по которым в этих

центрах оказывается бесплатная юридическая помощь[344]. Однако больший интерес вызывает положение ст. 24 этого Закона[345], в котором говорится, что ответственность за неблагоприятные последствия оказания гражданину юридической помощи негосударственным центром несут лица, оказавшие такую помощь, а также сам центр (или его учредители[346]).

Между тем, регулируя деятельность юридических клиник вузов, такой ответственности законодатель не предусматривает. Нет такого рода ответственности и у участников государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в частности у государственных юридических бюро. Лишь в п. 9 ст. 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» говорится, что жалобы граждан на действия адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи рассматриваются в соответствии законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре[347], но и здесь напрямую речь об ответственности не идет.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона органы местного самоуправления также могут оказывать содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечивать ее (о чем речь пойдет ниже). Здесь же отметим, что только в нескольких субъектах РФ органами местного самоуправления обеспечена реализация данных полномочий в отношении негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Этими органами местного самоуправления приняты программы развития системы оказания юридической помощи, в которых предусмотрены меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, имеются решения по

---

[344] Пункт 8 ст. 24 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[345] Пункт 9 ст. 24 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[346] Напомним, что учредителями таких центров могут быть некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, нотариусы, нотариальные палаты и др.

[347] Пункт 9 ст.18 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

выделению помещений для негосударственных центров бесплатной юридической помощи[348].

Все эксперты — сотрудники центров по оказанию юридической помощи, в том числе их руководители, отмечают и немалые сложности, недостатки в своей работе. Говоря о них и в целом о проблемах в организации негосударственной системы оказания юридической помощи, эксперты во многом связывают это с явно неудовлетворительным, на их взгляд, взаимодействием участников негосударственной системы с региональными органами исполнительной власти, уполномоченными в этой сфере. В свою очередь, опросы в виде интервью с 23 сотрудниками уполномоченных органов субъектов РФ позволяют заключить, что и у них нет должного взаимодействия в данной области, но теперь уже с территориальными органами Минюста России. Между тем напоминаем, что именно Минюст России является органом исполнительной власти, уполномоченным в рассматриваемой области на федеральном уровне[349].

Не завершая анализ этой проблемы, к которому мы еще вернемся, рассмотрим следующего участника негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам – юридические клиники вузов.

Рассматривая в первой главе диссертации организацию негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи, в соответствии со ст. 22 Закона о бесплатной юридической помощи. к видам юридических клиник относятся и студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро, другие образования. Это говорит о том, что перечень участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи является открытым.

---

[348] Например, администрациями города Мурманска и муниципальных районов Иркутской области приняты программы развития, в которых предусмотрены меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. В Чувашской Республике имеются решения администраций города. Чебоксары и города Новочебоксарска о выделении помещений для негосударственных центров бесплатной юридической помощи.

[349] Собственно, этим объясняется необходимость проведения опросов и анализа экспертных оценок для установления тех или иных количественных сведений о работе участников негосударственной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи, ибо при нормальном информационном взаимодействии всех субъектов этой деятельности проблем в получении точных статистических данных не было бы.

Напомним, что приказом Минобрнауки России был утверждён Порядок создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядок их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи[350]. В п. 7.16 приказа Минобрнауки РФ «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» речь идет о прохождении студентами практики. Согласно этому приказу практики проводятся в том числе в студенческих правовых консультациях (юридических клиниках)[351]. В этом приказе речь идет и о юридических консультациях населения в студенческих правовых консультациях (юридических клиниках)[352].

Юридическая клиника может функционировать в качестве структурного подразделения образовательного учреждения или в качестве юридического лица, если право на его создание предоставлено образовательному учреждению высшего профессионального образования его учредителем.

В первой главе работы отмечалось, что, по данным Минюста России и Минобрнауки России, на конец 2018 года в стране функционировало 325 таких клиник, в которых получили бесплатную юридическую помощь порядка 46 тысяч

---

[350] Приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» (зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012 № 26198) // РГ. 26.12.2012. № 298.

[351] Приказ Минобрнауки России от 04.05.2010 № 464 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 21.05.2010 № 17337) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.06.2010. № 26.

[352] См. пункты 7.12 и 7.15 этого же Приказа Минобрнауки России.

граждан[353]. За год, к концу 2019 года, опять же по данным Минюста России и Минобрнауки России, их число сократилось до 316[354]. По оценочным материалам Минюста России в работе этих клиник в среднем за последние годы участвовало почти 8 000 студентов и порядка 600 преподавателей[355].

Студенты совместно с преподавателями оказывают бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера. В большинстве юридических вузов клиентам, естественно, даются лишь устные или письменные консультации, но есть немало случаев и оказания помощи в составлении процессуальных документов. Что касается представительства интересов клиентов в судах или органах власти, то такой вид юридической помощи в рамках компетенции студенческих юридических клиник не предусмотрен, хотя на практике случаи оказания подобных юридических услуг клиник тоже встречаются.

С целью координации деятельности юридических клиник вузов, совместной разработки методик работы студентов под руководством преподавателей, рекомендаций по особенностям консультирования лиц, обратившихся в клиники,

---

[353] Таблица 5 «Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах РФ по состоянию на 31.12.2018». Приложение к Аналитической записке «Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 2018 год». В данной таблице, подготовленной Минюстом России, при изложении статистических показателей о количестве юридических клиниках, действующих в регионах страны, указывается на то, что соответствующие показатели представлены в Минюст России из Минобрнауки России.

[354] Таблица 5. Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019. Приложение к Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

[355] См. Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.; Аналитический отчет Министерства юстиции Российской Федерации. Таблица №3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации» по состоянию на 2014 г.; Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2015 год.; Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» по состоянию на 31.12.2018 г.

с учетом их возраста, образования, тех или иных психологических характеристик в стране создано общественное объединение — АНО «Центр развития юридических клиник», охватывающий все 85 субъектов РФ. В правление Центра вошли руководители наиболее мощных вузовских клиник страны[356].

Сравнение данных мониторингов за различные годы вообще и за 2019 год в частности со сведениями, ежегодно представляемыми юридическими клиниками в Центр, свидетельствует о значительных отличиях этих показателей деятельности клиник от тех, что поступают в Минюст России и Минобрнауки России и закладываются в ежегодные отчеты о результатах мониторинга. В результатах мониторингов отмечаются и явные противоречия.

Так, по данным мониторингов двух последних лет, из 85-ти субъектов РФ в восьми из них клиник нет. Это не подтверждается Центром развития юридических клиник, которым клиники зарегистрированы в 84-х субъектах РФ и работают там. Более того, например, по данным мониторингов Минюста России студенческих юридических клиник нет в Московской области, что не соответствует действительности. Однако при этом, по данным того же мониторинга, в юридических клиниках области за 2018 г. год студентами оказано 847, а за 2019 г. — 2 102 консультаций[357].

По данным мониторингов студенческих юридических клиник нет в Тамбовской области, что также не соответствует действительности. Как при этом в мониторинге 2018 г. значится, что в юридических клиниках Тамбовской области за год студентами оказано 558, а в 2019 г. — 364 консультаций? По данным мониторингов в Республике Крым, нет студенческих юридических клиник. Между тем там находится Крымский федеральный университет имени

---

[356] Автор настоящей диссертации является членом правления Центра развития юридических клиник.

[357] Таблица 5 «Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах РФ по состоянию на 31.12.2018». Приложение к Аналитической записке «Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 2018 год»; Таблица 5. Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019. Приложение к Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

В. И. Вернадского[358], юридические клиники которого известны вузовской общественности. При этом, по данным мониторингов, студентами в 2018 г. оказано 678, а в 2019 г. — 671 консультаций. По данным мониторингов нет юридических клиник в вузах Калининградской и Ленинградской областей, но они реально работают и являются ориентирами для многих других клиник.

Хотя справедливости ради необходимо отметить, что число студенческих юридических клиник, указанных в мониторинге за 2018 год (325), совпадает с данными Центра развития юридических клиник.

Однако с учетом отмеченных недочетов и противоречий в результатах мониторинга, не может не возникать вопроса о реальности цифры 45 680, определенной в мониторинге как количество случаев юридической помощи, оказанной в студенческих клиниках в 2018 году, и цифры 53 435, определенной в мониторинге как количество случаев юридической помощи, оказанной в студенческих клиниках в 2019 году[359]. Сомнения в их точности связаны и с другим обстоятельством. Если разделить эту цифры на обозначенные «почти» 8 000 студентов, работающих в клиниках страны, то получается средняя годовая нагрузка на одного человека — максимум 6–7 консультаций в год.

Каждый сотрудники государственных юридических бюро оказывает помощь в среднем 325 гражданам в год. Примерно такую же годовую нагрузку выполняют сотрудники негосударственных центров оказания бесплатной юридической помощи. Но там понятно, они занимаются этим в течение рабочего дня, 5–6 раз в неделю (порядка 1 700–1 800 часов в год, т. е. примерно 220 восьмичасовых рабочих дней). Студенты — раз, в лучшем случае два раза в неделю, не более чем по четыре часа, максимум 8–9 месяцев в год. Нехитрые

---

[358] В составе которого существуют Институт экономики и управления, а также две Гуманитарные академии с обучением юристов.

[359] Таблица 5 «Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах РФ по состоянию на 31.12.2018». Приложение к Аналитической записке «Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 2018 год»; Таблица 5. Информация о развитии негосударственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации по состоянию на 31.12.2019. Приложение к Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

расчеты при минимальных значениях указанных цифр показывают, что за год студенты отрабатывают в среднем не менее 16 восьмичасовых рабочих дня.

Загруженность по дням профессиональных юристов и студентов в течение года отличается в 13–14 раз, а количество оказанных консультаций в 50 раз.

Да, студенты, только учатся, нередко они оказывают консультацию одному гражданину вдвоем, да еще с помощью преподавателя. Но тем не менее отличие в количестве консультаций поражает. Либо студенческие клиники абсолютно неэффективны и их следует рассматривать только как полигоны для обучения будущих профессиональных юристов-консультантов и не включать в систему оказания бесплатной помощи гражданам (или включать весьма условно), либо что-то не так со статистикой.

В этом случае крайне важны социологические исследования. Опросы студентов, работающих в 16-ти юридических клиниках 12-ти регионов страны (всего опрошено 122 студента), показывают, что их средняя нагрузка в клинике составляет 30–32 дня в год (примерно раз в неделю, за исключением каникулярного и сессионного времени) при четырехчасовой работе. В течение этих четырех часов они консультируют в среднем одного-двух человек в расчете на каждого студента. Похожие результаты дают опросы руководителей этих 16-ти юридических клиник. Они называют цифру 25–28 рабочих дней в год по четыре часа. Количество консультаций, данных одним студентом, также называется в среднем один-два человека. Для расчета будем считать, полтора человека. Примерно 40 человек в год. Это уже не шесть-семь человек, как по цифрам мониторингов, а в шесть раз больше.

Опрос руководителей клиник позволил также определить число студентов, работающих в каждой клинике (в среднем 10–14 человек), и количество оказанных клиникой консультаций в год (в среднем от 300 до 600). Здесь все более или менее сходится. При среднем числе консультаций клиник в год 450 и средней численности студентов 12 человек, каждый из них обслуживает 37–38 клиентов в год.

Общее число случаев оказания бесплатной помощи гражданам студентами вузов составляет порядка 140–150 тысяч в год.

Эта цифра совпадает с объемом оказания бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро. Их, правда, всего 25 и работают там всего примерно 460 человек, но это их каждодневная профессиональная работа. Студенческих клиник в стране в 13 раз больше, чем государственных юридических бюро, и работают в них студентов в 8,5 раз больше (около 4 000 тысяч), чем сотрудников в госюрбюро. Но студенты работают раз-два в неделю по четыре часа, да к тому же они только учатся.

Хотя, причины, изложенные ниже, в частности, обусловливают то обстоятельство, что, по нашим оценкам, работу примерно трети студенческих юридических клиник нельзя признать хорошей, тем не менее они — достаточно весомая часть негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи, мощный потенциал в развитии этой системы[360]. Отметим, кстати, что помимо студентов в клиниках работают порядка 1 200 преподавателей.

С момента создания первых юридических клиник в Российской Федерации и на протяжении всего периода их деятельности клиники выполняют две основные функции: образовательную и социальную. В идеале работа в юридической клинике должна быть направлена на профессиональную подготовку высококвалифицированных юристов, выработку у студентов навыков оказания юридической помощи и повышение профессиональной подготовки преподавателей, а также непосредственное оказание юридической помощи малообеспеченным и социально незащищенным слоям населения. На практике, как видно из вышеизложенного, социальная функция с определенным качеством исполняется. А вот с исполнением образовательной функции дело обстоит намного сложнее.

---

[360] То обстоятельство, что юридические клиники вузов играют определенную роль в общей системе оказания бесплатной юридической помощи гражданам, отмечается даже в докладах уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. См., например, Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году. Воронеж, 2020. С. 114.

В принципе, юридическая клиника как форма образовательной деятельности может быть очень продуктивной, тем более что студенты, прошедшие практику в юридических клиниках, получают положительные отзывы от работодателей. Это не случайно, ибо за время прохождения практики в клиниках они аккумулируют ценный опыт взаимодействия с реальными клиентами. Из стандарта высшего профессионально образования для бакалавров следует, что студенты помимо внешних организаций, а также лабораторий и кафедр вуза, могут проходить практику в студенческих правовых консультациях (юридических клиниках) Другими словами, юридические клиники являются допустимой альтернативной формой прохождения практики.

Но это создаст вузам дополнительные сложности. Массовое прохождение студентами практики в юридических клиниках может повлечь за собой снижение качества предоставляемых юридических услуг. Ведь не исключено, что к работе с посетителями будут допущены не только те студенты, которые этого хотят и обладают достаточным уровнем подготовки, но и другая категория студентов. Между тем знание только теоретического материала не сделает из студента квалифицированного юриста. Именно работа с реальными посетителями, решение практических задач, опыт общения с гражданами позволит обогатить теоретические знания студентов практическими.

Юристу-выпускнику пусть даже очень хорошего вуза, не обладающему навыками работы с реальными клиентами, значительно труднее будет трудоустроиться. Юристы, не обладающие навыками практической работы не интересны потенциальным работодателям. К тому же в большинстве своем студенты не знают, кем они в будущем хотят работать. Их ответ «юристом» не дает реального представления о ситуации. Слишком обширны возможности приложения юридического образования на практике. А ведь именно работа в юридической клинике позволяет выявить зону наибольшего интереса студента. И уже в этом сегменте юриспруденции он сможет стать высококлассным специалистом.

Однако, к сожалению, реализация образовательной функции юридических клиник, к огромному сожалению, зачастую просто упущена их в деятельности. Опыт показывает, что обязательно надо проводить предварительное обучение преподавателей-кураторов и конечно, самих студентов-клиницистов. Так, например, во ВГУЮ (РПА Минюста России) курс «Оказания юридической помощи населению» предусмотрен для всех форм обучения. На эту дисциплину выделяется до 72 академических часов. Согласно учебному плану по этому предмету проводятся не только лекционные и семинарские занятия, но большое число практических занятий непосредственно в юридической клинике.

Теперь хотелось бы немного сказать о контингенте граждан, обращающихся за консультациями. По результатам опроса указанных выше студентов, работающих в 16-ти юридических клиниках 12-ти регионов страны (напоминаем всего опрошено 122 студента) и руководителей этих клиник можно сделать вывод, что контингенте граждан, обращающихся за консультациями, достаточно однообразен. Это пенсионеры и иные граждане, чей доход не позволяет им обратиться к платному юристу. К слову, чаще всего сотрудники юридических клиник не спрашивают, у граждан, обратившихся к нам за помощью справки о доходах.

Мы уже приводили мнения различных участников как государственной, так и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи, что целесообразно при первом обращении граждан за консультацией не брать с них деньги без предоставления ими документов на право бесплатной помощи. Но при этом возможно возникновение другая проблема, которая частично существует и сегодня. Определенная категория клиентов вследствие различных причин, чаще всего психологического характера, курсируют от одного участника оказания юридической помощи к другому, в том числе по разным студенческим юридическим клиникам (особенно в городах, где несколько юридических вызов).

Представляется необходимым создание единой информационной базы клиентов, обращающихся за бесплатной помощью. Это позволит участником систем оказания бесплатной помощи, в частности клиникам вузов, не только

отслеживать клиентов, но и совместно решать возникающие проблемы. На наш взгляд, необходимо заключать договоры юридических вузов с вузами, готовящими специалистов-психологов, о совместной деятельности. Ведь их студентам тоже нужна практика. А ни для кого не секрет, что иногда, на прием приходят граждане, имеющие не только и не столько юридические, а скорее психологические проблемы. Совместное ведение приема граждан со студентами психологами позволит юридическим клиникам избегать отказа в квалифицированной помощи тем лицам, которые обращаются в юридические клиники с проблемами неправового характера.

Определенный подобный опыт есть в юридической клинике ВГУЮ (РПА Минюста России), где один из консультационных центров юридической клиники функционировал на базе центра бесплатной психологической помощи района Якиманка по Центральному административному округу города Москвы.

Наряду с оказанием бесплатной юридической помощи через создаваемые центры юридические вузы вполне могут осуществлять правовое информирование и правовое просвещение населения. В Законе отсутствует внятно прописанная разница между информированием и просвещением. На наш взгляд, просвещение в отличие от информирования может носить более системный характер. Именно участвующие в деятельности юридических клиник студенты могут на базе своих вузов организовать своевременное правовое информирование и просвещение населения. Нельзя сбрасывать со счетов и приобретение студентами навыков публичных выступлений. Такая деятельность юридических клиник будет направлена в первую очередь на профилактику нарушений прав граждан, что также станет вкладом в обеспечение конституционных прав граждан на бесплатную юридическую помощь.

Конечно, организации деятельности юридических клиник вузов, к обучению работающих в них студентов должны предъявляться повышенные требования и осуществляться усиленный контроль за их функционированием. Однако, к сожалению, ни для Минобрнауки России, ни для Рособрнадзора, ни для Минюста России, ни для иных федеральных органов исполнительной власти, в

подчинении которых есть свои вузы юридического профиля, ни для органов исполнительной власти, осуществляющих управление вузами в субъектах РФ, ни для региональных органов исполнительной власти, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи, подобные задачи не являются приоритетными.

Лица, входящие в правление Центра развития юридических клиник, опрошенные руководители таких клиник (напомним, что опрашивались руководители 16-ти клиник, расположенных в 12-ти регионах страны), эксперты — должностные лица Минюста России и его территориальных органов, региональных органов исполнительной власти, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи, полагают следующее. На их взгляд, нет должного взаимодействия и необходимого информационного обмена по вопросам организации деятельности вузовских клиник между соответствующими органами исполнительной власти как на федеральном уровне (прежде всего Минюстом России и Минорбрнауки России), так и между указанными федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными в этой сфере. Как следствие, крайне ограничены контакты и обмен информацией между должностными лицами различных региональных органов, которые должны организовывать эту деятельность.

Фактически не проводятся совместные коллегии министерств по данному вопросу, нет соответствующих совещаний их сотрудников по подобным проблемам, не организуются не только всероссийские, но и региональные, межрегиональные конференции по обмену опытом работы клиник, хотя бы в дистанционном режиме. К сожалению, соответствующие мероприятия, организуемые Центром развития юридических клиник, но проводимые в подавляющем большинстве случаев без участия представителей органов исполнительной власти, как правило, не дают должного эффекта, хотя и нельзя отрицать, что по многим направлениям положительно сказываются на работе клиник.

Руководители юридических клиник жалуются на то, что он «варятся в собственном соку», а отстраненность от их проблем должностных лиц федеральных и региональных органов управления высшим образованием, других причастных к данной деятельности органов обусловливает к тому же нередкое нежелание понимать эти проблемы руководством вузов, особенно вузов многопрофильного плана, в которых юридические факультеты зачастую далеко не приоритетны. Как следствие, в целом, по оценкам членов правления Центра развития юридических клиник, работу примерно трети студенческих юридических клиник нельзя признать в полной мере удовлетворительной.

Резюмируя сказанное, следует еще раз подчеркнуть то, что уже ранее отмечалось на страницах диссертации. Многие проблемы с организацией и осуществлением эффективной деятельности в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в частности осуществляемой юридическими клиниками вузов, определены отсутствием должных информационных каналов прямой и обратной связи между соответствующими органами исполнительной власти, между этими органами и непосредственными участниками оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Всеми авторами, занимающимися вопросами оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в основном изучаются проблемы функционирования государственной и негосударственной систем в этой области. Деятельность только этих двух систем (государственной в значительно большем объеме, ибо она формально признается приоритетной, к тому же финансируется из бюджета) контролируется в процессе соответствующих мониторингов, проводимых органами юстиции, находит отражение в различных информационных и аналитических справках, представляя в той или иной степени интерес для государственных органов. Исходя, в частности из этого, мы также говорим о двух системах оказания гражданам бесплатной юридической помощи как подсистемах единой федеральной системы управления данной деятельностью.

Между тем в ст. 7 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» помимо лиц, которые являются участниками

государственной системы, и лиц, которые входят в негосударственную систему, используется термин и «иные лица, имеющие прав на оказание помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами». Но негде далее в Законе конкретно не определяется круг этих лиц.

Конечно, формально, с точки зрения системных принципов государственного управления, очевидно, можно было бы рассуждать о трех системах оказания гражданам бесплатной юридической помощи, понимая под третьей системой деятельность лиц, имеющих право на оказание помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными актами. Но прежде, чем говорить об этом, следует разобраться, что это за лица.

Анализ реальной работы по обеспечению граждан юридической помощью показывает, что она в огромнейших масштабах оказывается самыми различными негосударственными некоммерческих структурами. При этом сразу же возникает вопрос: чем они отличаются от рассмотренных выше негосударственных центров бесплатной юридической помощи, указанных в ст. 22 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в качестве участников соответствующей негосударственной системы?

Основной целью негосударственных центров бесплатной юридической помощи является как раз оказание такой помощи. Деятельность подобных центров в определенной степени регулируется ст. 22 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в частности они должны регистрироваться в Минюсте России, а их список, как уже отмечалось выше, размещаться на официальном сайте Минюста России в соответствии с приказом Минюста России «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в

информационно-коммуникационной сети “Интернет”»[361]. Другое дело, что реально это выполняется далеко не всегда.

Деятельность же иных, указанных в ст. 7 данного Закона лиц, которые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами в принципе имеют право на оказание бесплатной юридической помощи, регулируется как деятельность любых некоммерческих организаций, в частности социально-ориентированных НКО, но без уточнения того, что они предназначены в первую очередь для оказания такой помощи. Это деятельность важная в их работе, но, как правило, далеко не основная, а реализуется параллельно с иными, зачастую приоритетными видами их деятельности.

Фактически никаких официальных статистических цифр, отражающих их работу в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам, нет. При изучении данных участников этой деятельности без соответствующих социологических исследований не обойтись.

Прежде всего, мы изучили предложения по оказанию бесплатной юридической помощи, размещенные в интернете, в том числе содержащиеся на сайтах различных организаций, общественных объединений, коллегий адвокатов. Перечислим лишь часть из них: «О бесплатной юридической помощи»[362], «Бесплатная юридическая помощь»[363], «Бесплатная юридическая консультация юристов»[364], «Юридическая консультация онлайн – бесплатная»[365], «Бесплатная юридическая помощь — Ассоциация»[366], «Бесплатная круглосуточная юридическая консультация»[367], «Юрист-Онлайн.Ру — Бесплатная

---

[361] Приказ Минюста России от 1 марта 2013 г. № 24 «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет». Зарегистрирован Минюстом России 18 марта 2013 г., регистрационный № 27742.

[362] https://www.mosdeplegal.ru advokatymoscow.ru›citizens/free-help/

[363] https://www.alrf.msk.ru›besplatnaya_yuridicheskaya_pomosch

[364] https://www.advokat-malov.ru

[365] https://www.pravoved.ru

[366] https://www.alrf.ru›.besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/

[367] https://www.gosyurist.ru

юридическая…»[368], «Бесплатная юридическая консультация по телефону…»[369], «Юридическая консультация. Бесплатно. Юрист. Адвокат»[370], «Консультация юриста бесплатно. Онлайн. Круглосуточно»[371], «Бесплатная юридическая консультация 24/7 — Твой…»[372], «Бесплатная юридическая помощь в Москве»[373], «Бесплатный адвокат (юрист). Консультация горячая…»[374], «Бесплатная юридическая консультация — Задать вопрос»[375], «Юрист онлайн. Консультация бесплатно юридическая»[376], «Круглосуточная бесплатная юридическая помощь»[377], «Бесплатная юридическая консультация юриста»[378], «Кому положена бесплатная юридическая помощь»[379], «Бесплатная юридическая помощь в Москве»[380], «Юридическая помощь. Онлайн Москва: бесплатная»[381], «О бесплатной юридической помощи»[382], «Бесплатная юридическая помощь — Ассоциация»[383], «Бесплатная круглосуточная юридическая консультация»[384], «Бесплатная юридическая консультация по телефону»[385], «Клуб адвокатов»[386], Общероссийская общественная организация «Российское общество оценщиков»[387], Некоммерческое партнерство «Палата судебных экспертов» (НП СУДЭКС)[388], Юридическая фирма «Адвокат Макаров и партнеры»[389],

---

[368] https://www.yurists-online.ru
[369] https://www.urist-24.com
[370] https://www.yurokrug.ru
[371] https://www.Advokatorium.com›index.php/ru…besplatnaya…yurista
[372] https://www.tvoj-yurist.ru›besplatnaja-juridicheskaja…
[373] https://www.MnogoDetey.ru›regions/moskva/byp/
[374] https://www.oksait.ru›dokumenty/onlajn/besplatnyy-advokat-Yurist-online.net
[375] https://www.vk.com›юридические-услуги›Москва
[376] https://www.urservices.ru›yurist-online
[377] https://www.yur-info.ru
[378] https://www.pravovik24.ru
[379] https://www.pravo812.ru›useful…yuridicheskaya-pomoshh…yurista
[380] https://www.pravo-sfera.ru
[381] https://www.juristi-moskva.ru›yuridicheskaya-pomoshch/onlayn/
[382] https://www.advokatymoscow.ru›citizens/free-help/
[383] https://www.alrf.ru› besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/
[384] https://www.gosyurist.ru
[385]https://www. urist-24.com
[386] http://advocatclub.ru/goal.html
[387] http://sroroo.ru
[388] https://www.sudex.ru/.
[389] https://makaroff.com

Центральная коллегия адвокатов[390], Адвокатское бюро «Продвижение»[391], Коллегия адвокатов Москвы «Титул»[392], Московская коллегия адвокатов «Правовое товарищество»[393], Коллегия Адвокатов «Династия»[394] и другие[395].

Значительная часть таких организаций являются ассоциациями, партнерствами, союзами, объединяющими многие дочерние структуры, функционирующие в разных регионах и городах страны. Помимо юридических фирм, которые не сложно найти в интернете, в крупных городах работает масса офисов и различного рода контор, оказывающих бесплатную юридическую помощь и распространяющих информацию о своей деятельности через рекламные щиты, распространяемые разными способами красочные буклеты, опускаемые в почтовые ящики граждан или раздаваемые им на улице письменные объявления, устную агитацию людей в местах их массового скопления и близости от расположения офисов юристов. Кроме того, отдельные юридические структуры через городскую или мобильную телефонную сеть в автоматическом режиме постоянно распространяют информацию о своих возможностях, кстати, зачастую ссылаясь на Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Для проведения социологических исследований нам удалось привлечь девять экспертов, входящих в руководство пяти организаций из числа тех, адреса сайтов которых мы указали выше. О масштабности юридической помощи, оказываемой этими организациями, говорит хотя бы количество их офисов в стране. В общей сложности они имеют порядка 300 офисов в 25–30 регионах страны.

Поскольку для репрезентативности выводов о значении различного рода негосударственных некоммерческих структур для оказания гражданам бесплатной юридической помощи было крайне важно изучить мнения рядовых

---

[390] https://moscowadvokat.ru/
[391] https://abpro.msk.ru/advokatskaya-kontora-v-moskve/
[392] https://urtitul.ru
[393] https://moscowup.ru
[394] http://dynasty.moscow
[395] Всего изучили 86 предложений, содержащихся в Интернете.

сотрудников подобных организаций, а также граждан, к ним обращающихся, проводились широкомасштабные опросы респондентов. При этом использовались две методики.

Во-первых, традиционный анкетный опрос. Частично мы лично опрашивали в пяти регионах страны юристов, работающих в 17-ти офисах (72 человека), куда обращаются граждане за получением помощи, и самих граждан (42 респондента). Однако большую помощь в проведении опросов граждан как в Москве, так и, главное, в других субъектах РФ по разработанной нами анкете оказали студенты и их преподаватели, работающие в клиниках юридических вузов и факультетов в городах разных регионов страны. Они в совокупности собрали анкеты у 516 граждан, обращавшихся в 17-ти офисов (в среднем по 30–31 анкете в каждом офисе), расположенных 12 городах / регионах страны (в среднем по 43 анкете в каждом городе / регионе).

В целом исследование, проведенное в 14-ти субъектах РФ (в двух из них в опросах студенты не участвовали), позволило собрать помимо 72 анкет, заполненных сотрудниками офисов (в среднем чуть больше, чем по четыре анкеты в офисе), еще в общей сложности 558 анкет, заполненных гражданами.

Во-вторых, мы использовали вошедшую в практику научных исследований методику анкетного опроса, основанную на использовании имеющихся в социальных сетях информационных ресурсов. В социальных сетях

В *Instagram, Facebook, Telegram, Каналы Telegram,* «ВКонтакте», «Одноклассники.ru» были распространены анкеты с вопросами, касающимися оказания бесплатной юридической помощи гражданам, с просьбой откликнуться на них анонимными добровольными ответами. Однако было высказано дополнительное пожелание, по возможности, сообщить, является ли респондент юристом, оказывающим такую помощь, или гражданином, обращавшимся за ней.

В общей сложности было получено 582 пакета ответов, 461 из которых подготовлен сотрудниками юридических офисов, 73 гражданами, а в 48 случаях на вопрос о статусе респондента ответа не последовало. Однако по характеру

остальных ответов на вопросы анкеты[396], 14 пакетов мы отнесли к мнениям юристов, а 34 — к взглядам граждан, обращавшихся за оказанием бесплатной помощи. Из общего числа 475 наборов ответов юристов 29 (6 %) мы признали не годными для использования в работе, в частности по причине того обстоятельства, что респонденты работали в госюрбюро или были адвокатами, входящими в государственную систему бесплатной юридической помощи. Точное число субъектов РФ, откуда поступили ответы, установить не удалось.

Таким образом, в целом мы анализировали полученные по двум методикам 518 наборов ответов юристов, оказывающих помощь гражданам и не входящих в государственную систему такой помощи, а также 665 граждан. Общая выборка исследования составила 1 183 респондентов, проживающих не менее чем в 14-ти субъектах РФ.

Анализ этих материалов позволил сделать интересные выводы. Прежде всего, 483 гражданина (72,6 % опрошенных) в большинстве своем (426 человек) никогда не слышали о государственной системе оказания бесплатной им помощи (о госюрбюро и адвокатах, участвующих в этой системе), лишь 57 респондентов про них знали, но им было удобнее сразу обратиться в негосударственные офисы[397]. Интересно отметить, что среди этих 483 граждан, 194 (40 %) признались, что на них не распространяется право на получение бесплатной юридической помощи.

О возможности же бесплатного получения юридической помощи в негосударственных офисах они узнали, как и 289 «законных» клиентов (60 % лиц, обратившихся в эти офисы) из уличной рекламы, в том числе агитации «зазывал» (169 человека — 35 % из числа 483 граждан), бумажной рекламы, поступившей к

---

[396] Например, в анкете присутствовал вопрос, оказывает ли юрист бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы такой помощи (что профессиональному юристу было понятно) или нет? Естественно, никто из граждан на него не ответил.

[397] Не только они, но и многие другие респонденты пишут о нередкой удаленности госюрбюро от места проживания граждан, но близости и удобном режиме работы негосударственных офисов (вплоть до круглосуточной), отсутствии в негосударственных структурах излишних бюрократических процедур, достаточной квалификации сотрудников и других их преимуществах.

ним в почтовые ящики или разложенной в поликлиниках, пенсионных отделах, МФЦ (53 человека — 11 %), сообщений в Интернете (62 респондентов — 13 %), от знакомых (78 человек — 16 %) (телефонных сообщений информационно-агитационного характера (92 человека — 19 %), других источников, в том числе случайно (29 граждан — 6 %)

Наиболее эффективной оказывается уличная реклама, во многом, очевидно, благодаря работе специально нанятых агитаторов. Она в средним практически в три раза превосходит все иные виды рекламы, даже бумажную рекламу, распространяемую по почте и в местах наибольшего скопления лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, и рекламу в интернете. Обращает на себя внимание также высокий процент успеха информации, поступающей к гражданам по телефону.

Остальные 27,4 % граждан от 665 опрошенных (182 человека) в негосударственные офисы пришли не случайно, ибо предварительно обращались в государственную систему такой помощи (157 — в государственные юридические бюро, 25 — к адвокатам), но получили отказ в оказании бесплатной помощи. Они не сумели собрать справки о своем праве на бесплатную помощь (118 человек — 65 %), а 64 из обратившихся (35 %) такого права в принципе не имели. Крайне важно отметить, что в негосударственных офисах таких справок у них никто не требовал, и первый прием был для всех бесплатным, в том числе для 35 % лиц, повторяем, не имевших на это права в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Близкие значения оценок соответствующих обстоятельств отмечают и опрошенные юристы, которые, работая в исследуемых офисах, оказывают бесплатную помощь гражданам. Из 518 респондентов 492 (95 %) считают, что из числа обратившихся к ним граждан за бесплатной помощью, не более (60–70) % имеют на это право. Из лиц, обладающих таким правом, примерно (75–80) % даже не пытаются обращаться за оказанием помощи в рамках государственной системы (так говорят 403 юриста — 78 % опрошенных). А остальные (20–25) % граждан, которые обратились в негосударственные структуры за получением бесплатной

помощи, имея на это право, по мнению 331 юриста (64 % опрошенных), уже до этого обращались в государственную систему, но получили отказ из-за непредставления необходимых документов.

Не приводя далее всех количественных показателей, отражающих результаты исследования, что содержится в его материалах, а обобщенные цифры которого изложены ниже, отметим следующее.

Юристы точно так же, как и многие граждане, говорят о преимуществах негосударственной и недостатках государственной систем, об отсутствии в негосударственных структурах излишних бюрократических процедур, об интересных формах работы негосударственных юридических конторах, которые не практикуются в рамках государственной системы оказания бесплатной юридической помощи. Многое совпадает с тем, о чем высказывались опрошенные сотрудники государственных юридических бюро, адвокаты и нотариусы, входящие в государственную систему оказания помощи, должностные лица государственных органов, сотрудники центров, входящих в негосударственную систему, а также юридических клиник вузов, что уже изложено ранее. В частности, 46 % из 518 опрошенных юристов (238 человек) говори о практике электронных ответов на вопросы граждан, направляемые им в электронной форме, о периодически проводимых тематических днях оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Уже писали, что в проведении социологических исследований приняли участие девять экспертов, входящих в руководство пяти крупных негосударственных организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь граждан примерно в 300 офисах, работающих в 25–30 регионах страны. Они единогласно говорят о вкладе их организаций в решение этой важной социальной задачи, хотя она осуществляется за счет финансовых средств, получаемых организациями при выполнении иных видов юридической деятельности.

Эксперты говорят о крайне слабых контактах их структур с органами исполнительной власти в части обеспечения нуждающихся граждан бесплатной

юридической помощью, что, как они полагают, наряду с минусами имеют и плюсы. Главный минус — это отсутствие должной координации между участниками деятельности по оказанию бесплатной помощи, в частности координации работы государственной системы с третьей силой — иными лицами, оказывающими бесплатную помощь (как записано в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»). Именно организации, в руководство которых входят эксперты, давшие нам свои оценки, и подобные им структуры, являясь третьим звеном в общей системе оказания бесплатной юридической помощи, вносят, по мнению экспертов, осуществляют наибольший объем такой работы в стране.

Возможность этого эксперты объясняют не только экономическими и организационными преимуществами негосударственной системы, но и определенной «правовой свободой», отсутствием необходимости систематически готовить излишние отчетные документы в органы исполнительной власти, в частности в органы юстиции, по вопросам оказания бесплатной помощи гражданам, что, по мнению экспертов, является мощной помехой в государственно-управленческой деятельности. Это эксперты относят к плюсам отчуждения их структур от органов исполнительной власти.

Мнения отдельных экспертов во многом основываются на известных им показателях деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи в тех или иных регионах страны. Опросы же всех категорий респондентов, обобщение экспертных оценок, полученных в разных регионах, позволило определить количественные показатели соответствующей деятельности по всей стране в целом.

Однако возникает естественный вопрос: возможно ли экстраполировать полученные в процессе исследования количественные результаты на всю генеральную совокупность случаев оказания гражданам юридической помощи в стране? Мы уже отмечали в диссертации, что для определения необходимого объема выборочных исследований пользовались соответствующими методиками,

изложенными в работах В. Г. Гречихина[398] и В. А. Ядова[399]. При существующей генеральной совокупности необходимого объема ежегодного оказания гражданам юридической помощи в стране в целом и в отдельных субъектах РФ наши выборки по регионам и для опроса респондентов, и для экспертных оценок обеспечивают достоверность результатов исследования.

Но прежде, чем привести обобщенные цифры по стране, необходимо прояснить ответ на поставленный выше вопрос: следует ли рассуждать о трех (а не о двух — государственной и негосударственной) системах оказания гражданам бесплатной юридической помощи, понимая под третьей системой указанную в Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» деятельность лиц, имеющих право на оказание такой помощи в соответствии с другими федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными актами?

Полученные в процессе социологического исследования цифры позволяют говорить, что нет, не следует. Как это отражено в указанном Законе, как это признано в науке и практике организации соответствующей деятельности, в стране функционируют две системы (подсистемы), входящие в общую федеральную систему оказания бесплатной юридической помощи гражданам, — государственная и негосударственная.

При этом не понятна логика законодателя, отделившего друг от друга в ст. 7 этого Закона крайне незначительную (по версии Закона, состоящую только из негосударственных центров бесплатной юридической помощи и юридических клиник вузов) негосударственную систему и деятельность лиц, имеющих право на оказание такой же помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными актами. Ведь последняя является тоже негосударственной системой, причем не только фактически ничем не отличающейся от негосударственной системы в ее законодательном понимании,

---

[398] Гречихин В. Г. Лекции по методике и технике социологических исследований. Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ. 1988.

[399] Ядов В. А. Стратегия социологического исследования. Учебное пособие. 5-е издание, стереотипное. М.: Издательство «Омега-Л», 2011.

но и намного превышающей объем деятельности негосударственных центров бесплатной юридической помощи и юридических клиник вузов вместе взятых.

Данные два термина необходимо законодательно объединить и говорить о единой негосударственной системе оказания бесплатной юридической помощи гражданам в ее широком понимании. Именно такая негосударственная система по объему помощи населению стала в России основной, превалирующей подсистемой единой федеральной системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Ее участники ежегодно оказывают бесплатную юридическую помощь (18,0–18,5) миллионам граждан, что составляет до (85–90) % всего объема этой помощи, не считая ответов участников государственной системы оказания помощи на обращения граждан, которые содержат правовые вопросы. С учетом таких ответов (максимум 1,3–1,5 миллиона в год) объем оказания помощи структурами, не входящими в государственную систему, составляет до (80–85) % всех случаев оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Такой вывод в полной мере вытекает из результатов обобщения ежегодных статистического данных о показателях объема работы по оказанию бесплатной помощи в стране и из приведенных в диссертации результатов многочисленных опросов граждан, обращающихся за такой помощью к разным участникам государственной и негосударственной систем, и из материалов экспертных оценок лиц, оказывающих такую помощь, должностных лиц органов исполнительной власти, занимающихся организацией этой деятельности. При этом повторяем, объемы выборок исследования позволяют говорить о достоверности полученных количественных оценок для всей деятельности в целом.

В завершении главы обобщим ее содержание. Неоднократно писали, что в стране в соответствии с данными мониторинга, проводимого территориальными органами Минюста России, на получение бесплатной юридической помощи в различные годы имеют право порядка 29–32 миллионов человек. Экстраполяция полученных в процессе социологического исследования цифр на всю страну

позволяет говорить, что за такой 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, причем только 18–20 миллионов граждан ее получают[400]. Естественно, сюда необходимо добавить указанные выше (1,3–1,5) миллиона ответов на обращения граждан.

Недостатки информационного характера в деятельности органов исполнительной власти, иных участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам, отсутствие информационных систем с банками данных об имущественном положении граждан обусловливают как бюрократические проволочки, так и имеющиеся нарушения прав граждан на получение такой помощи. Более 80 % граждан из тех, кто, обладая правом на бесплатную юридическую помощь, обращаются за ней, испытывают сложности с подтверждением этого права (порядка 10 млн человек в год), а 1,5–2 миллионам лиц, обладающим таким правом, отказывают в оказании бесплатной помощи до предоставления документов, подтверждающих возможность этого. Все это является одной из причин того обстоятельства, что из числа лиц, которые в соответствии с законодательством могут претендовать на бесплатную юридическую помощь, за ней каждый год обращаются не более 35–40 % (максимум 12–13 миллионов).

Однако 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 еще 6–7 миллионов человек, у которых формально нет на это права). Такая практика успешно применяется и адвокатами, входящими

---

[400] Мы уже отмечали в первом параграфе настоящей главы, что в силу проблем с организацией необходимых информационных каналов как в государственной, так и в негосударственной системах оказания бесплатной юридической помощи гражданам и, соответственно, отсутствия в мониторинге, проводимом территориальными органами Минюста России, данных о числе лиц, получающих ежегодно бесплатную помощь в регионах РФ и в стране в целом, такие данные можно получить только в результате социологического исследования. Приведенные цифры получены нами на основе экстраполяции результатов изучения в разных регионах страны выборок, отражающих соотношение числа лиц, имеющих право на бесплатную помощь, и числа лиц, ее реально получающих.

в государственную систему оказания бесплатной помощи, и особенно участниками негосударственной системы такой помощи в ее широком понимании.

Эта практика представляется не только перспективной, направленной на предотвращение имеющихся нарушений действующих прав граждан в этой области, на расширение круга лиц, которые смогут получить юридическую помощь при первом обращении бесплатно, но и в принципе необходимой с точки зрения совершенствования управленческих действий органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью

ГЛАВА 3
ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

§ 1. Полномочия Министерства юстиции РФ и его территориальных органов в деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью

Реализация Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» осуществляется многими федеральными органами исполнительной власти, иными федеральными государственными органами, государственными органами субъектов РФ, но роль в организации этой деятельности органов юстиции переоценить невозможно.

К функциям Министерства юстиции Российской Федерации относится:

- выработка мер и подготовка нормативных правовых актов по формированию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;
- координация деятельности участников государственной системы бесплатной юридической помощи и осуществление мониторинга их деятельности;
- методическое обеспечение деятельности в данной сфере и установление единых требований к качеству бесплатной юридической помощи.

Не рассматривая в этом параграфе детально функции в данной сфере других федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов (что частично сделано в предыдущих главах диссертации), укажем лишь функции органов государственной власти субъектов РФ, ибо это важно для изложения материалов настоящей главы. К ним относится:

- определение основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи путем создания государственного юридического бюро и (или) привлечения к этой работе адвокатов;

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по реализации Федерального закона;

- определение органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;

- установление дополнительных категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, кроме указанных в Федеральном законе;

- установление дополнительных случаев оказания бесплатной юридической помощи, кроме указанных в Федеральном законе;

- оказание содействия развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Президент РФ дополнил своим указом Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации полномочием по координации деятельности органов и организаций, которые оказывают бесплатную юридическую помощь и осуществляющих правовое просвещение населения. В Положении теперь определено также содержание компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в этой области[401].

По нашему мнению, компетенция уполномоченного федерального органа исполнительной власти, определяемая подзаконным актом Президента РФ, шире, чем набор его же полномочий, установленных законом о бесплатной юридической помощи. Не понятно, почему законодатель определил компетенцию уполномоченного органа в самом Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Для успешного функционирования, а в перспективе и развития государственных и негосударственных систем бесплатной юридической помощи уполномоченный

[401] Указ Президента РФ от 25.05.2012 № 742 «О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10. 2004 № 1313».

орган, должен предпринять ряд мер, направленных на достижение наилучшего результата.

И начинать нужно, конечно, с нормативно-правового регулирования. Законодательство, регулирующее порядок оказания бесплатной юридической помощи населению, должно включать в себя сам Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», указы Президента РФ и постановления Правительства РФ по данной теме и, конечно, распорядительные акты самого уполномоченного органа исполнительной власти в этой области, направленные на эффективное функционирование государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Кроме нормотворчества должны предприниматься меры организационного характера, включающие в себя: регистрацию и учет требуемого числа участников государственной системы; уведомительный учет участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи; обеспечение участников государственной системы помещениями для работы, как собственными, так и находящимися в оперативном управлении или арендуемыми; решение кадровых вопросов; заключение соглашений о взаимодействии территориального органа Минюста России с негосударственными центрами бесплатной юридической помощи.

Также уполномоченный орган исполнительной власти должен предпринимать методические меры, которые заключаются в разработке методов работы субъектов государственной системы бесплатной юридической помощи и типовых форм. Уполномоченный орган должен принимать участие в разработке стандартов качества оказания бесплатной юридической помощи как для государственной, так и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Что касается методического обеспечения как полномочия Минюста России, то под ним следует понимать выработку единых подходов, форм и принципов оказания гражданам бесплатной юридической помощи. На уполномоченный орган возложено методическое обеспечение деятельности федеральных органов

исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, а также государственных юридических бюро и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения.

При этом следует отметить, что в перечне субъектов оказания бесплатной юридической помощи и нуждающихся в методическом обеспечении деятельности по ее оказанию, отсутствуют нотариальное и адвокатское сообщества, а также юридические клиники вузов. По нашему мнению, законодатель не добавил эти субъекты в перечень тех, кому нужно методическое обеспечение, допуская, что адвокаты, нотариусы и преподаватели, руководящие работой студентов в юридических клиниках, профессионально владеют такими методиками. Законодатель посчитал, что целью разработки методического обеспечения является повышение качества оказания бесплатной юридической помощи для обеспечения соблюдения принципа равного доступа к ней граждан у всех провайдеров бесплатной юридической помощи. Соответственно, методическое обеспечение требуется в первую очередь тем субъектам, для которых оказание юридической помощи является новым или не основным видом деятельности.

Экономические меры, которые уполномоченный орган исполнительной власти должен предпринять, заключается в выработке рекомендаций для субъектов РФ в определении минимального уровня оплаты лица, оказывающего помощь, соответствующую средней оплате труда за подобные услуги в регионе. Кроме того, уполномоченный орган исполнительный власти должен предпринимать и социальные меры, которые бы обеспечивали нематериальную заинтересованность субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, в ее оказании.

Далее хотелось бы подробнее остановиться на полномочиях уполномоченного федерального органа исполнительной власти. На сегодняшний день, компетенция такого органа определена. Таким органом в сфере обеспечения

граждан бесплатной юридической помощью, как уже было сказано, является Минюст России. В первой редакции Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации[402] на Министерство были возложены функции по нормативному правовому регулированию деятельности как адвокатуры, так и нотариата[403], при этом функции по осуществлению контроля и надзора за адвокатским и нотариальным сообществами были возложены на ранее подведомственную Минюсту России Федеральную регистрационную службу[404].

Поскольку в дальнейшем Росрегистрация в системе Минюста России была ликвидирована, ее функции по контролю и надзору за адвокатурой и нотариатом были переданы созданному в этих целях Департаменту самого Министерства юстиции Российской Федерации[405]. После начала эксперимента по созданию государственных юридических бюро Положение о Министерстве было дополнено п. 30–32, прямо регулирующими рассматриваемые отношения.

В соответствии с Указом Президента РФ в Положение о Министерстве юстиции РФ были внесены изменения, предусматривающие наделение последнего функциями уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью[406]. Изменения прежде всего коснулись п. 30 и 32 Положения о Минюсте России. В них ранее говорилось, что Минюст России координирует деятельность органов и организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь, а также осуществляющих правовое просвещение населения. В соответствии с новой редакцией этого пункта полномочия Министерства стали значительно шире[407].

Теперь Минюст России и сам консультирует граждан и организации по вопросам, относящимся к его компетенции и следит за правильностью оказания

---

[402] Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313.

[403] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 4108.

[404] См.: Там же. 2004. N 42. Ст. 4110.

[405] См.: Там же. 2008. N 29 (ч. 1). Ст. 3473.

[406] Указ Президента РФ от 25.05.2012 № 742 «О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313».

[407] Телия Ю. Минюст России стал уполномоченным органом, оказывающим бесплатную юридическую помощь и контролирующим ее оказание. М., 2012.

иных видов помощи, ввиду того что он стал уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

На протяжении ряда лет одной из основных проблем при предоставлении бесплатной юридической помощи являлось также отсутствие подобных региональных актов, регулирующих бесплатную юридическую помощь. Сейчас Закон о бесплатной юридической помощи устанавливает единый для всей страны перечень необходимых документов, подтверждающих право на получение бесплатной юридической помощи. Однако на усмотрение субъектов РФ отданы другие немаловажные вопросы, и оперативность в их решении сыграет огромную роль в создании эффективной системы бесплатной юридической помощи.

Прежде чем внедрить систему государственных бюро в нашей стране, Минюст России предварительно вынес концепцию по созданию госюрбюро на обсуждение в Минэкономразвития России, Минрегионе России, Минздравсоцразвития России, Верховном и Высшем Арбитражном судах РФ. Все они идею поддержали в полной мере[408].

Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан[409], разработанные Минюстом России во взаимодействии с Государственно-правовым управлением Президента РФ. Основы разрабатывались в целях формирования высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также преодоления правового нигилизма в обществе.

Не менее важным является такое полномочие Минюста России как участие в разработке проектов нормативных правовых актов Президента РФ и

---

[408] См. Макаров А. М. Минюст хочет взять адвокатов под контроль // Время новостей. 2005. № 61.

[409] Публичный доклад «Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2011 год». URL: http://www.minjust.ru/sites/default/files/page/2012/05/publichnyy_doklad__itog.pdf.

Правительства РФ, касающихся функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Минюст России в своем докладе сообщил, что в сфере бесплатной правовой помощи и правового просвещения с 2011 по 2014 годы Минюстом России были разработаны нормативные правовые документы, направленные на регулирование сферы оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения в Российской Федерации, а также координацию и контроль за деятельностью государственных юридических бюро. В частности, в ноябре 2011 года был принят Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», подготовленный Минюстом России[410].

Некоторые авторы подвергают критике формулировку Закона, регулирующую полномочия уполномоченного в этой области органа — Минюста России. Речь идет о неоправданном изменении его полномочий по сравнению с версией законопроекта. Ранее планировалось наделить Министерство правом по внесению проектов нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, касающихся функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Теперь закон предоставляет ему право лишь на участие в разработке проектов нормативных правовых актов.

В. В. Лисицын, Е. В. Еримихина, А. В. Харченко отмечают, что наделение Минюста России функциями и по выработке и реализации государственной политики, и по нормативно-правовому регулированию в сфере оказания бесплатной юридической помощи, и по правовому просвещению населения было бы более корректным[411].

С учетом того, что Минюст России стал уполномоченным органом в области оказания бесплатной юридической помощи, оправдано его наделение полномочием по принятию мер по обеспечению функционирования и развития

---

[410] Публичный доклад «Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2011 год». URL: http://www.minjust.ru/sites/default/files/page/2012/05/publichnyy_doklad__itog.pdf

[411] Лисицын В. В., Еримихина Е В., Харченко А. В. Россия наконец-то обрела Закон о бесплатной юридической помощи! // Юридический мир. 2012. № 1. С. 29.

государственной системы бесплатной юридической помощи, координации деятельности участников этой системы и их взаимодействия.

В целом Минюст России и ранее, до принятия и вступления в силу Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», принимал непосредственное участие в функционировании системы юридической помощи. В целях закрепления функций в сфере бесплатной юридической помощи и правового просвещения был подписан Указ Президента РФ, внесший изменения в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации[412], которыми Минюст России был наделен компетенцией по координации работы деятельности органов и организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь и осуществляющих правовое просвещение населения.

Кроме того, исходя из Публичного доклада об итогах деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2011 год именно в период проведения эксперимента Минюст России всецело руководил государственным юридическим бюро и контролировал его работу. К слову, это обеспечило то обстоятельство, что если в 2011 году госюрбюро была оказана бесплатная юридическая помощь лишь 33,6 тысячам граждан (по вопросам трудового, социального, жилищного законодательства и другим вопросам)[413], то в 2013 году помощь была оказана уже, более чем 100 тысячам гражданам, а в 2017 году — более чем 160 тысячам граждан[414]. Напомним, что, по данным, приведенным нами в предыдущей главе, в последние несколько лет юридическая помощь оказывается в госюрбюро ежегодно в среднем 150 тысячам граждан.

---

[412] Указ Президента РФ от 19.05.2011 № 653 «О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313».

[413] См. Публичный доклад «Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2011 год».

[414] Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации по состоянию на 31.12.2017. Приложение № 3 к Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2017 год.

Для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи в рамках действующего правового регулирования Минюст России располагает обширными возможностями. С момента вступления Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в силу была проведена огромная работа.

Значительную роль в обеспечении функционирования системы бесплатной юридической помощи играет методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, а также государственных юридических бюро и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения.

Представляется логичным мнение тех авторов, которые считают, что методическое обеспечение деятельности по оказанию бесплатной помощи является необходимой информацией для участников этой деятельности, позволяющей усвоить разнообразные методические подходы к работе, что способствует более эффективной реализации участниками государственной (как и негосударственной) системы бесплатной юридической помощи своих задач[415].

Как вид деятельности Минюста России методическое обеспечение — это процесс, направленный на создание разнообразных видов методической продукции, на оказание методической помощи участникам государственной системы бесплатной юридической помощи, на выявление, изучение, обобщение, формирование и распространение положительного опыта работоспособности всей системы.

Так, например, Минюст России утверждает[416]:

---

[415] Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк.

[416] Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». СЗ РФ. 18.10.2004. № 42. Ст. 4108; РГ. 19.10.2004. № 230.

1) форму соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, которые стали участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. Это соглашение заключается органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, с адвокатской палатой субъекта РФ;

2) форму отчета адвокатов об оказании бесплатной юридической помощи, но лишь в рамках государственной системы такой помощи. Такой отчет направляется в адвокатскую палату субъекта РФ. Минюст России также устанавливает сроки представления отчета;

3) форму сводного отчета адвокатской палаты субъекта РФ об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Сводный отчет направляется в орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Безусловно, методическое обеспечение — трудоемкий процесс, включающий прогнозирование потребностей, разработку методической продукции и ее применение, требующий планомерной организационно-правовой работы министерства.

В частности, Департамент по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Минюста России[417] наделен функциями по методическому обеспечению деятельности территориальных органов Минюста России, связанной реализацией функций, установленных законодательством Российской Федерации об адвокатуре.

Проведение мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов РФ и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по

[417] Положение о Департаменте по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой, утв. приказом Минюста России от 26.08.2011 № 298.

оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения — еще одно полномочие Минюста России, определенное федеральным законом.

Мониторинг как форма деятельности довольно часто используется всеми государственными органами, и эффективность данного метода работы доказана. Минюст России также активно использует данный метод в своей работе. Так, еще в 2011 году был проведен мониторинг участников, оказывающих бесплатную юридическую помощь на территории Российской Федерации. Собранная информация была обобщена в базу данных, которая явилась основой для разработки интерактивной общефедеральной интернет-карты по участникам бесплатной юридической помощи в рамках взаимодействия с Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России»[418].

Представляется логичным, что такого рода наблюдение за подконтрольными органами должно осуществляться Минюстом России на регулярной основе, однако, когда законодатель перечислял субъектов, подлежащих мониторингу, он обозначил иной набор подконтрольных субъектов. Как уже было сказано ранее, в отличие от субъектов, подлежащих методическому обеспечению, в число субъектов, подлежащих мониторингу, не вошли нотариальные палаты и юридические клиники вузов. При этом вошли адвокатские палаты субъектов РФ. Возникает вопрос: мониторинг нотариальных палат и юридических клиник вузов не нужен или про них просто забыли упомянуть в статьях Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»?

Статья 11 Закона о бесплатной юридической помощи к полномочиям уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Минюста России) относится проведение мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного

---

[418] Публичный доклад «Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2011 год».

самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов РФ и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения и подготовка на основании данных мониторинга доклада о реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Реализация данных полномочий затрудняется в связи с не предоставлением необходимой для мониторинга информации государственными органами и иными участниками государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи, что отражается на объективности данных мониторинга. На наш взгляд, следует дополнить ст. 11 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» положением об обязательности предоставления информации, запрошенной Минюстом России и его территориальными органами для выполнения данных полномочий, а также внести в число субъектов мониторинга нотариальные палаты субъектов РФ.

Оказание бесплатной юридической помощи в негосударственной системе бесплатной юридической помощи осуществляется юридическими клиниками образовательных учреждений высшего профессионального образования и негосударственными центрами бесплатной юридической помощи. Статьей 25 Закона № 342-ФЗ предусмотрен учет негосударственных центров бесплатной юридической помощи (список негосударственных центров бесплатной юридической помощи ведет Минюст России; учет таких центров ведется в уведомительном порядке). В то же время в отношении юридических клиник в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» отсутствуют нормы об учете их создания, деятельности, прекращения деятельности.

Однако в настоящее время ни в одном федеральном органе исполнительной власти и прежде всего в Минюсте России и Минобрнауки России нет объективной информации о количестве действующих юридических клиник. В связи с этим предлагаются соответствующие изменения (дополнения) Федерального закона «О

бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», направленные на установление учета юридических клиник как участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи по аналогии с негосударственными центрами.

Принятие предлагаемых изменений будет способствовать повышению эффективности реализации государственных гарантий прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, предусмотренных ст. 48 Конституции РФ, и не потребует выделения дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Возможно, авторы научно-практического комментария считающие, что участие уполномоченного органа в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам в разработке предложений по вопросам формирования и реализации государственной политики в данной сфере имеет двоякий характер[419], не слишком далеки от истины. Очевидно, что именно уполномоченный орган должен знать потребности и возможности системы органов и организаций по оказанию бесплатной помощи. Однако, учитывая то, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти сам такую помощь своими силами не оказывает и, главное, из бюджета ее не оплачивает, велика вероятность того что его сотрудники при определении приоритетов этой политики будут исходить из интересов уполномоченного органа, а не из потребностей граждан.

Следует отметить, что в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» каких-либо конкретных механизмов реализации полномочий рассматриваемого органа в сфере правового информирования и правового просвещения не установлено.

По мнению авторов Научно-практического комментария, набор мер, направленных на обеспечение функционирования и развития государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам должен включать целый ряд мер. К ним следует отнести: правовые, организационные,

---

[419] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева.

экономические, политические, социальные, технические, методические, и иные меры. Все они в комплексе должны быть направлены на достижение необходимых результатов[420].

Территориальные органы Минюста России являются по своему статусу федеральными органами исполнительной власти, а законодатель определил, что уполномоченным органом может быть только орган исполнительной власти субъекта РФ. Представляется, что территориальные органы Минюста России могут выступать в качестве участников государственной системы бесплатной юридической помощи, оказывая юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России.

На этапе подготовки Федерального закона[421] и после вступления его в силу Минюст России выступает и остается координирующим органом в данной области. После принятия Закона Минюст России утвердил план организационных мероприятий для регионов, с целью обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в субъектах РФ. В первую очередь должны были быть приняты необходимые нормативные правовые акты в данной сфере и определён орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной правовой помощью.

Задачей Минюста России было постоянное взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ для выбора наиболее оптимальной модели организации системы бесплатной юридической помощи в каждом конкретном регионе. При этом органы исполнительной власти в регионах должны были разобраться в этих вопросах в кратчайшие сроки. Необходимо было определить, каким образом в каждом конкретном субъекте РФ будут реализованы положения этого Федерального закона: либо путем создания государственных юридических

---

[420] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева.

[421] Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

бюро, либо путем привлечения адвокатов для оказания бесплатной правовой помощи.

После принятия Закона стало очевидным, что делать выбор в пользу той или иной формы оказания правовой помощи населению региональные власти будут, исходя из своих финансовых возможностей. Ведь расходы на оказание юридической помощи населению надо закладывать в бюджет субъекта РФ, и лишь, учитывая возможности бюджета, субъекты РФ могут финансировать деятельность государственных юридических бюро и определять порядок оплаты труда адвокатов.

Минюст России ежегодно готовит и публикует в средствах массовой информации доклад о реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, о состоянии и развитии государственной системы бесплатной юридической помощи, об оценке эффективности функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и использовании соответствующих бюджетных ассигнований. Но соответствующая норма не четко прописана в Законе. В этой связи возникает ряд вопросов. Должен ли это делать Минюст России? Если не Минюст России, то кто должен готовить и публиковать данный доклад? Если органы, уполномоченные в этой области в субъектах РФ, то почему это доклад, а не отчет? Если доклад готовят независимые эксперты или проверяющие структуры, то исходя из каких условий они будут отбираться? В каких именно СМИ публикуется доклад? Определены ли обязательные для использования СМИ? В какие сроки готовится ежегодный доклад?

Кроме того, остался неосвещенным вопрос об источнике опубликования доклада. Полагаем, что законодателю следовало бы предусмотреть норму, аналогичную, например, содержащейся в ст. 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[422], согласно которой ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека

[422] Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», а специальные доклады, т. е. доклады по отдельным вопросам, могут быть опубликованы по решению Уполномоченного и в «Российской газете» и в других печатных изданиях[423].

Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния. Количество и содержание обращений граждан, поступающих в Минюст России по этим вопросам, свидетельствует о затруднениях, с которыми население сталкивается при обращении к нотариусам, адвокатам, сотрудникам органов записи актов гражданского состояния. Чаще всего граждане акцентируют внимание на отсутствии возможности получения базовой правовой информации о своих правах и обязанностях.

В этой связи в деятельности Минюста России необходимо активизировать направления методического обеспечения работы адвокатов, нотариусов, органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, что должно способствовать преодолению таких факторов возникновения правового нигилизма в обществе как негативное отношение граждан к действующему законодательству и низкий уровень правовой информированности населения. При этом, несомненно, необходимо разрабатывать такие подходы к осуществлению деятельности адвокатов, нотариусов и сотрудников органов записи актов гражданского состояния и взаимодействию с населением, при которых они, в первую очередь, обязаны уделять особое внимание разъяснительной работе с гражданами, их консультированию, объяснению последствий совершения тех или иных действий.

---

[423] Статья 33 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Реализация полномочий Минюста России по разработке проектов нормативных правовых актов оказывает существенное влияние на преодоление такого серьезнейшего фактора возникновения правового нигилизма как несовершенство нормативной правовой базы.

Гарантируя доступность для населения юридической помощи, государство создает определенные условия для ее обеспечения. Прежде всего, это касается получения определенными категориями граждан бесплатной квалифицированной юридической помощи и установления одинаковой юридической защиты для всех, в связи, с чем на адвокатов возлагается соответствующая обязанность по ее оказанию с последующей оплатой их труда из бюджетных средств.

За прошедший после принятия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» период органами исполнительной власти субъектов РФ была проделана значительная работа. Приняты необходимые региональные нормативные акты, определены уполномоченные органы, предусмотрены средства на финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи, заключены соглашения с адвокатскими палатами, утверждены списки адвокатов, являющихся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

Деятельность Минюста России по реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи направлена в принципе на создание равных возможностей для граждан в ее получении и осуществлении тем самым их прав и свобод, обеспечение защиты законных интересов и повышение уровня социальной защищенности.

Для достижения указанной цели требуется создать и задействовать механизмы, направленные на стимулирование органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по формированию и развитию государственной системы бесплатной юридической помощи, а также применить меры государственной поддержки некоммерческих организаций, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

С целью обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по выработке и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью Минюстом России еще в 2012 году была заявлена инициатива о создании координационного органа при Правительстве РФ. Эта инициатива была поддержана Правительством РФ, которое приняло постановление о создании Правительственной комиссии по вопросам реализации положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»[424].

Этим же постановлением Правительства РФ было утверждено Положение о Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в котором определялись основные задачи Комиссии:

- подготовка предложений по формированию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;
- совершенствование законодательства Российской Федерации в этой области;
- разработка мер, направленных на функционирование и развитие государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи;
- обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в этой области;
- разработка программ и планов по развитию государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи;
- анализ и оценка состояния деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи[425].

---

[424] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1293 «О Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[425] Там же.

Председателем Комиссии являлся министр юстиции Российской Федерации. На заседания Комиссии при необходимости приглашались представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, а также различных организаций. Решения, принятые Комиссией, являлись обязательными для представленных в ней органов исполнительной власти.

Работа этой Правительственной комиссии в определенных пределах позволила обеспечить согласованность действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по выработке и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи[426].

В частности, по материалам работы Комиссии систематически проводились расширенные заседания коллегии Минюста России по вопросу состояния развития системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации, в которых принимали участие представители федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, заинтересованные профессиональные сообщества. Данным Министерством во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, иными государственными органами, общественными организациями, в том числе Федеральной нотариальной палатой, Федеральной палатой адвокатов, Ассоциацией юристов России продуктивно

---

[426] См., например: Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 18 апреля 2013 г. № 1; Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 25 сентября 2013 г. № 2; Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 19 марта 2014 г. № 3; Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 17 декабря 2014 г. № 4.

велась работа по развитию государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, в том числе в рамках межведомственных соглашений.

Все это в немалой степени способствовало совершенствованию деятельности рассмотренных в предыдущей главе диссертации участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам, увеличению количества и улучшению качества юридических консультаций, которые они проводили в 2013–2015 годах.

Однако после трех лет в принципе успешной работы Комиссии постановлением Правительства РФ[427] без какой-либо аргументации в этом постановлении она в начале 2016 г. была упразднена[428].

Между тем актуальными в настоящее время в части организации функционирования системы оказания гражданам юридической помощи остаются задачи по подготовке предложений Президенту РФ и Правительству РФ по формированию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и совершенствованию законодательства в этой области. В рамках разработки проектов программ и планов по развитию государственной системы бесплатной юридической помощи на федеральном уровне должны устанавливаться критерии формирования региональных и местных программ, что должно обеспечить единое комплексное развитие государственной системы бесплатной юридической помощи в субъектах РФ. Темпы осуществления всего этого в последние годы замедлились, а развитие ряда направлений вообще приостановилось.

Мы неоднократно писали, что оказание гражданам бесплатной юридической помощи должно осуществляться с использованием значительной сети каналов прямой и обратной связи, присущих системе государственного

---

[427] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 января 2016 г. № 13 «Об упразднении Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[428] Соответствующий текст Постановления Правительства РФ был крайне лаконичным: «Упразднить Правительственную комиссию по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

управления. Однако в этой области в настоящее время нет не только должного обмена информацией между самими участниками, предоставляющими бесплатную помощь, но и необходимого информационного взаимодействия, достаточной координации между органами исполнительной власти, наделенными соответствующими полномочиями. Указывали, что на федеральном уровне Правительство РФ 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 системы бесплатной юридической помощи. Как следствие, результативность оказания гражданам бесплатной юридической помощи существенно меньше ожидаемой.

Одной из причин всего этого является ликвидация Правительственной комиссии, призванной осуществлять соответствующую координацию в этой сфере. Естественно, среди основных задач совершенствования государственного управления в данной области является воссоздание правительственного координационного органа. Детализация этого предложения содержится в как в следующем параграфе, так и четвертой главе диссертации.

В соответствии с Положением о Главном управлении Минюста России по субъекту (субъектам) РФ[429] оно осуществляет следующие полномочия в сфере бесплатной юридической помощи:

- обеспечивает функционирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта РФ и координирует деятельность участников этой системы, а также их взаимодействие;

- проводит мониторинг деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в этой сфере. Проводит мониторинг деятельности территориальных

[429] Положение о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечне главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации. Утверждено приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25.

органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, а также государственных юридических бюро и адвокатских палат субъектов РФ;

- изучает работу (в том числе посредством мониторинга) негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения;

- обеспечивает контроль за соблюдением участниками систем оказания бесплатной помощи на территории субъекта РФ, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи;

- ведет список негосударственных центров бесплатной юридической помощи, работающих на территории субъекта РФ. Размещает список на своем официальном сайте.

Проводимый Минюстом России мониторинг деятельности участников государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи, как на федеральном, так и на региональном уровнях, позволит не только систематизировать имеющийся опыт работы в этой сфере, но перейти к решению новых задач:

- методическому обеспечению деятельности участников системы бесплатной юридической помощи;

- формированию критериев оценки качества бесплатной юридической помощи;

- установлению единых квалификационных требований к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь;

- разработке мер, побуждающих всех участников этой системы повысить качество оказываемой бесплатной юридической помощи, добровольно подтверждать уровень своей работы по ее оказанию.

На этой основе планируется обеспечить дальнейшее развитие взаимодействия органов государственной власти и участников системы

бесплатной юридической помощи в русле реализации государственной политики в данной области.

§ 2. Управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам

Как отмечалось в предыдущем параграфе, Минюстом России в соответствии с планом мероприятий по реализации полномочий Правительства РФ в области оказания гражданам Российской Федерации бесплатной юридической помощью осуществляется работа по формированию и реализации государственной политики в этой области, обеспечению функционирования и развития данной деятельности.

При этом важным направлением деятельности Минюста России является участие в реализации государственной программы «Юстиция», проект которой разрабатывался параллельно с проектом Закона о бесплатной юридической помощи гражданам[430]. Цель данной государственной программы заключается в развитии правовой модели поведения граждан в нашей стране, поддержания устойчивого правомерного поведения, преодоления правового нигилизма, повышения доверия к правосудию. Данная программа рассчитана на 2013–2020 годы.

В частности, для обеспечения возможности выполнения этой программы в соответствии со ст. 11 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и подп. 30 и 32 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации[431] одним из полномочий Минюста России является проведение мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов

---

[430] Проект был разработан в соответствии с распоряжениями Правительства РФ от 11.11.2010 и от 29.12.12 гг.

[431] Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2004 г. № 1313.

управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов РФ и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. Как уже отмечалось в предыдущей главе, функции по проведению в субъектах РФ мониторинга вышеуказанных участников системы бесплатной юридической помощи осуществляют территориальные органы Минюста России.

В соответствии с установленными критериями мониторинга в сфере бесплатной юридической помощи территориальными органами Минюста России в установленные сроки представляется информация в центральный аппарат Минюста России о деятельности в сфере бесплатной юридической помощи на территории субъектов за каждое полугодие. Данная информация, подготовленная на основании сведений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, территориальных органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов РФ, негосударственных центров бесплатной юридической помощи, юридических клиник, анализируется Минюстом России.

В соответствии с законодательством об оказания бесплатной юридической помощи территориальные органы Минюста России принимают меры по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъектов РФ, координируют деятельность участников этой системы и их взаимодействие.

В качестве характерного примера, рассмотрим деятельность территориальных органов Минюста России на примере Иркутской области. В рамках реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» на территории Иркутской области был принят Закон Иркутской области «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской

области»[432]. Указанный нормативный правовой акт регулирует отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи на территории Иркутской области. Согласно этому Закону участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в Иркутской области являются государственное юридическое бюро по Иркутской области, исполнительные органы государственной власти Иркутской области и подведомственные им учреждения, органы управления территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области. Также в областной государственной системе бесплатной юридической помощи участвует Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области.

Областное государственное казенное учреждение «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» действует с 1 января 2013 года[433]. Учредителем госюрбюро является уполномоченный орган в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью — Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области. Деятельность госюрбюро осуществляется посредством обособленных подразделений в четырех разных городах области.

Являясь участником государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, Управление Минюста России по Иркутской области ежемесячно организовывает «Дни юстиции» с выездом в населенные пункты Иркутской области. При проведении данных мероприятий консультирование граждан осуществляют специалисты этого Управления, Управления ФССП по Иркутской области, службы ЗАГС Иркутской области, отделения Пенсионного фонда России по Иркутской области.

Аналогичная управленческая практика реализуется территориальными органами Минюста России и в других субъектах РФ. Во многих регионах территориальными органами Минюста России, как и территориальные органы иных федеральных органов исполнительной власти, будучи участниками

---

[432] Закон Иркутской области от 06.11.12 года №105-ОЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области».

[433] http://www.minjust-irk.ru/ru/node/3350.htm

государственной системы бесплатной юридической помощи, ежегодно принимают участие в акции «Единый день бесплатной юридической помощи», организатором которой является «Ассоциация юристов России». Участие в данном мероприятии позволяет территориальным органам исполнительной власти, в частности органам юстиции, консультировать граждан в устной и письменной форме в пределах своей компетенции и составлять исковые заявления.

Конечно, все подобные выездные акции представляются важными мероприятиями как территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, так и региональных органов исполнительной власти, и особенно территориальных органов Минюста России, являющегося уполномоченным органов в стране в данной сфере, имеют серьезное, пожалуй, даже политическое, значение, однако, к великому сожалению, не отличаются массовым характером оказания юридической помощи. В этой связи случаи оказания такой помощи не дают значимых дополнений в статистику работы государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам. Уже говорили в предыдущей главе, что это показные дежурные мероприятия, которые принципиально отличаются от соответствующей каждодневной работы.

Статьей 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусмотрена обязанность адвокатов направлять в адвокатскую палату субъекта РФ отчет об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Уже писали, что форма и содержание отчета адвоката об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи утверждена приказом Минюста России[434].

Отчет должен содержать сведения о гражданах, которым оказана бесплатная юридическая помощь и их количестве, а также о видах оказанной им

---

[434] Приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Зарегистрирован в Минюсте России 23.11.2012 № 25911) // РГ. 19.12.2012. № 292.

бесплатной юридической помощи. Он предоставляться ежеквартально в адвокатскую палату субъекта РФ. Каждая адвокатская палата, в свою очередь, готовит сводный отчет, который кроме всего прочего должен содержать сведения о жалобах на действия или бездействие адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в порядке[435].

Сводный отчет в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта РФ, направляется в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ в этой области. Напомним, что такими являются отраслевые исполнительные органы субъектов самой различной направленности[436]. Анализ их взаимоотношений с территориальными органами Минюста России показывает, что в большинстве случаев между ними отсутствуют не только координация работы, но даже должное информационное взаимодействие, несмотря на то что и Минюстом России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в этой области.

Более того, в первой главе диссертации уже отмечалось, что в некоторых субъектах РФ уполномоченными органами в этой области являются структуры, имеющие непонятный административно-правовой статус, — органы юстиции субъекта РФ, которые во многом фактически дублируют работу территориальных органов Минюста России по субъектам РФ, ибо Минюст России является централизованным федеральным органов исполнительной власти. В этой связи необходимой координации между его территориальными органами и указанными органами исполнительной власти субъектов РФ, естественно, нет, как фактически нет никакого информационного взаимодействия.

---

[435] Рассмотрение подобных жалоб отнесено к полномочиям совета адвокатской палаты, которое осуществляется с учетом заключения квалификационной комиссии о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязанностей. Квалификационная комиссия создается, в том числе для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов. См. статью 33 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ и Кодекс профессиональной этики адвоката, принятый Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003 // РГ. 05.10.2005. № 222.

[436] Органы общей компетенции субъектов РФ, а также отраслевые органы: социальной защиты населения, труда и социальной защиты; социального обеспечения; опеки и попечительства; семьи, социальной и демографической политики; административных органов и общественной безопасности; организации работы мировых судей и др.

Конечно, информация, содержащаяся в сводных отчетах адвокатских палат об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, проходит мимо территориальных органов Минюста России. При этом в соответствии с вышеназванным приказом Минюста России параллельно со сводным отчетом адвокатские палаты субъектов РФ направляют в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ ежегодный доклад об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи[437]. Естественно, информация, содержащаяся в докладе, также не доходит до должностных лиц территориальных органов Минюста России.

Между тем повторяем, именно их силами осуществляется проведение мониторинга деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, в частности, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, адвокатских палат субъектов РФ. Не случайно, как показывает анализ и тех и других материалов, они нередко значительно отличаются не только друг от друга, но и от истинного положения вещей. В предыдущей главе приведено немало подтверждений этому.

Причины существующего положения, наряду, конечно, с несовершенством ведомственной нормативной базы Минюста России, в большей степени связаны в принципе 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.

Конечно, эффективное взаимодействие, в том числе информационное взаимодействие, органов исполнительной власти по вопросам оказания гражданам бесплатной юридической помощи, всестороннее обеспечение работы других

---

[437] Приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Зарегистрирован в Минюсте России 23.11.2012 № 25911) // РГ. 19.12.2012. № 292.

участников государственной и негосударственной систем оказания гражданам такой помощи могут быть осуществлены 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.

Уже писали в предыдущем параграфе, что постановлением Правительства РФ была создана комиссия по вопросам оказания гражданам бесплатной юридической помощи[438]. Эта Комиссия являлась координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по выработке и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, функционирования и развития государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи Состав Правительственной комиссии был утвержден распоряжением Правительства РФ, а решения, принятые Комиссией в соответствии с ее компетенцией, являлись обязательными для представленных в ней органов исполнительной власти. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется Минюстом России.

Комиссия внесла существенную лепту в решение многих проблем координации и взаимодействия всех органов исполнительной власти, причастных к этой сфере, участников соответствующих государственной и негосударственной систем, в частности в организацию проведения мониторингов по вопросам деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. Так, например, на своем заседании 17 декабря 2014 года она одобрила доработанную в связи с изменением законодательства структуру информации по предоставлению результатов мониторинга по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». На этом же

[438] Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1293 «О Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

заседании членам Правительственной комиссии было дано поручение направить федеральным органам исполнительной власти информацию о новой форме структуры мониторинга для организации работы по представлению в территориальные органы Минюста России информации для проведения данного мониторинга[439].

В предыдущем параграфе уже отмечалось, что за три года 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 методической помощи по организации оказания бесплатной юридической помощи участникам государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Вырабатывались модели активизации работы органов исполнительной власти субъектов РФ, адвокатов, государственных юридических бюро. Ее решения способствовали совершенствованию многих аспектов государственного управления в этой области, в том числе и соответствующей деятельности Минюста России, его территориальных органов.

Но, изучение протоколов заседания Комиссии[440], в том числе и указанного выше ее заседания 17 декабря 2014 года, показывает, что за все время ее работы, к сожалению, ни разу не рассматривался вопрос о системных подходах к организации соответствующей деятельности в стране. Федеральные органы исполнительной власти, их территориальные структуры, включая сферу юстиции, органы исполнительной власти субъектов РФ, в том числе уполномоченные в

---

[439] Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 17 декабря 2014 г. № 4.

[440] Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 18 апреля 2013 г. № 1; Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 25 сентября 2013 г. № 2; Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 19 марта 2014 г. № 3; Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 17 декабря 2014 г. № 4.

этой области, не представлялись как элементы единой федеральной системы государственного управления. Несмотря на работу этой Комиссии, как уже писали, на федеральном уровне Правительство РФ, осуществляя полномочия, определенные ст. 10 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», продолжало взаимодействовать в основном лишь с Минюстом России как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в этой области, и не имело должных контактов с другими федеральными органами исполнительной власти, деятельность которых также крайне важна для организации оптимальной работы участников государственной и негосударственных систем оказания бесплатной юридической помощи.

Отсутствие соответствующих информационных каналов прямой и обратной связи на всех уровнях государственного управления этой деятельностью во многом обусловливало предоставление многими ее участниками услуг по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, не имеющих надлежащего качества.

В этой связи, Правительственная комиссия не смогла решить всех возложенных на нее задач по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». В огромной степени этому способствовало отсутствие в ее составе ряда заинтересованных участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи.

Серьезной недоработкой комиссии с точки зрения оптимальной работы органов юстиции в этой области явилось фактическое оставление без внимания того обстоятельства, что органы общей компетенции исполнительной власти субъектов РФ взаимодействуют по данным вопросам в большинстве случаев с каким-либо одним из своих органов отраслевой компетенции, который, как уже писали, определяется самим субъектом РФ в качестве органа, уполномоченного в области оказания бесплатной юридической помощи. В силу основного характера своей деятельности такие органы зачастую не только не способны надлежащим образом осуществлять полномочия по организации оказания качественной

бесплатной помощи гражданам, но, главное, что тоже отмечалось выше, не имеют необходимой координации и информационного взаимодействия с территориальными органами Минюста России.

С этих позиций решение об упразднении Правительственной комиссии[441], казалось бы, было объяснимо, хотя, безусловно, поспешно и не продумано со всех сторон. Мы уже писали в прошлом параграфе и повторяем, что сегодня среди основных задач совершенствования государственного управления в данной области является воссоздание такой комиссии (или координационного правительственного органа с иным названием), хотя в несколько ином виде. Очевидно, подобные координационные комиссии должны быть созданы и при органах общей компетенции в субъектах РФ.

Создание таких координационных органов крайне важно и с несколько иной стороны. Мы уже отмечали, что участники государственной системы оказания гражданам бесплатной помощи (за исключением органов исполнительной власти) работают в незначительном числе субъектов РФ. Напомним, что государственные юридические бюро (только в 25 регионах) вяло участвуют в функционировании этой системы и адвокаты.

В этой связи, как показал анализ изучение сложившейся практики в ряде субъектов РФ, возможность полной реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи поставлена в зависимость от места их проживания. Так, в частности, выбор лица для оказания бесплатную юридическую помощь, зависит от того, предусмотрен ли участник государственной системы в конкретном субъекте РФ или нет. Отсутствие в субъектах РФ участников государственной системы оказания юридической помощи гражданам приводит к нарушению их прав и свобод, ограничивает выбор места получения бесплатной юридической помощи. Необходимо обеспечить возможность существования в каждом субъекте РФ указанных в Федеральном

---

[441] Постановление Правительства РФ от 20.01.2016 № 13 «Об упразднении Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» участников государственной системы оказания такой помощи.

Дело в том, что опросы граждан, обращавшихся за получением бесплатной юридической помощи и получивших отказ в этом (93 человека в семи субъектах РФ, в которых нет госюрбюро), в том числе по причине их регистрации по месту проживания в других регионах (21 человек из 93), а также опросы лиц, оказывающих такую помощь в этих и еще шести регионах (всего 39 юристов), позволили сделать интересный вывод. Распространённой является практика, сложившаяся в значительном числе субъектов РФ, когда участники государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи оказывают ее лишь проживающим там гражданам, отказывая в этом гражданам, пребывающим в данном регионе, и рекомендуя им обратиться за помощью по месту своего постоянного проживания. Между тем граждане жалуются, что во время нахождения в регионе не по месту своего проживания у них нередко возникает потребность в квалифицированной юридической помощи и нет возможности оплатить ее.

В этой связи, несмотря на то, что бесплатная юридическая помощь является расходным обязательством субъектов РФ, следует не только законодательно предусмотреть ее получение по месту пребывания гражданина, имеющего на это право, но и реально обеспечить работу во всех регионах участников государственной системы. И с этой целью в субъектах РФ необходимо воссоздание указанных выше координационных органов.

С учетом этой проблемы и других проблем, существующих в деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, серьезно должен быть поднят также статус Минюста России и его территориальных органов в субъектах РФ, хотя и теперь органам юстиции принадлежит существенная роль в организации этой деятельности. Ведь Министерство является уполномоченным органов в данной сфере.

Но еще раз подчеркнем, что только фактическое (а не во многом формальное, как сейчас) участие в управлении этой деятельностью в субъектах

РФ со стороны территориальных органов Минюста России позволит должным образом координировать ее в стране (даже будут созданы соответствующие комиссии), даст возможность обеспечить необходимую эффективность оказания бесплатной юридической помощи в регионах.

Минюст России вносит огромный вклад и в работу по подготовке методических рекомендаций по применению отдельных положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Проводится эта работа совместно с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации.

Далее, в соответствии со ст. 28 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в целях правового информирования и правового просвещения населения федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения, иные органы обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет либо доводить до граждан иным способом информацию:

- о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи;
- о содержании, пределах осуществления, способах реализации и защиты, гарантированных законодательством прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц;
- о содержании обязанностей граждан и юридических лиц и пределы исполнения таких обязанностей;
- о компетенции и порядке деятельности в этой области федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, полномочия их должностных лиц;

- о правилах оказания государственных и муниципальных услуг в этой области.

Территориальными органами Минюста России данная деятельность осуществляется с разным успехом. В последние годы ряд территориальных органов Минюста России данную деятельность совсем не осуществляли или осуществляли не в полном объеме[442]. Другие территориальные органы напротив имеют хорошие показатели деятельности по данному направлению[443]. Это, в частности, говорит о необходимости разработки методических рекомендаций для территориальных органов порядку размещения и по способам учета информации, размещенной в соответствии со ст. 28 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Интересно обратить внимание на положение ст. 28 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» о необходимости доводить до граждан правилах оказания государственных и муниципальных услуг в этой области. В принципе фактически нигде в законодательстве деятельность по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи не отождествляется г оказанием государственных услуг.

Между тем деятельность участников системы 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 нередко необходимо осуществлять межведомственные документационные запросы, а во многих случаях – межведомственное информационное взаимодействие с использованием современных телекоммуникационных технологий. Как неоднократно писали, отсутствие таких межведомственных документационных запросов,

---

[442] Например, Главное управление Минюста России по Москве, Главное управление Минюста России по Нижегородской области, Управление Минюста России по Московской области, Управление Минюста России по Чеченской Республике и др.

[443] Например, Управление Минюста России по Кемеровской области, Главное управление Минюста России по Новосибирской области и др.

межведомственного информационного взаимодействия, слабое использование современных телекоммуникационных технологий являются одними из причин неэффективности проводимой в стране работы по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

Думается, что оказание бесплатной юридической помощи гражданам является специфическим видом государственных услуг (даже, если помощь оказывается лицами, не входящими в государственную систему). Тем более что согласно постановлению Правительства РФ «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»[444], содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи определенным социально незащищенным категориям граждан отнесено к числу общественно полезных услуг.

Говоря об особенностях управленческих действий органов юстиции в рассматриваемой области, нельзя не отметить, что Минюст России принимает нестандартные решения, направленные на развитие и функционирование государственных и негосударственных систем бесплатной юридической помощи. В частности, было принято решение и потрачено немало усилий на разработку и утверждение Национального стандарта Российской Федерации «Оказание бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации центрами бесплатной юридической помощи и юридическими клиниками», а также Порядка проведения добровольной сертификации негосударственных центров бесплатной юридической помощи.

К сожалению, ни Стандарт, ни Порядок пока не только не утверждены, но и окончательно не разработаны. Хотя предложено несколько вариантов Стандарта. В частности, один из вариантов был предложен Санкт-Петербургским государственным университетом и АНО «Центр развития юридических клиник», но был отозван СПбГУ. Проект Центра развития юридических клиник сейчас находится на рассмотрении в Минюсте России.

---

[444] Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

Еще одним из направлений деятельности Минюста России является принятие комплексных мер, направленных на создание системы государственной поддержки адвокатов и нотариусов при оказании ими бесплатной юридической помощи.

Кроме вышеперечисленного на Минюст России возложено обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по выработке организационно-правовых социально-экономических, информационных и иных мер, принимаемых в целях реализации гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи. В рамках этой деятельности Минюст России рассматривал вопросы об организации координации по вопросам межведомственного взаимодействия по организации в субъектах РФ работы по оказанию бесплатной юридической помощи, а также о разработке предложений по созданию Единого правового интернет-портала правового просвещения.

Также к сфере деятельности Минюста России относится анализ и оценка состояния обеспечения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи. В ходе мероприятий по оценке и анализу состояния обеспечения прав граждан в данной области Минюст России пришел к выводу о необходимости разработки критериев оценки субъектов РФ с точки зрения создания в них системы и условий оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Завершая параграф об управленческих действиях органов юстиции по обеспечению функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам, нельзя кратко не остановиться на деятельности Минюста России по решению задачи, близкой к рассматриваемой в данной диссертации. Дело в том, что еще один большой пласт в деятельности Министерства — это содействие в реализации основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Для выполнения данной задачи Минюст России осуществляет следующие действия:

- развивает взаимодействие органов государственной власти, институтов гражданского общества, профессиональных сообществ со средствами массовой информации в целях распространения правовой культуры и искоренения популяризации противозаконных форм социального поведения;

- разрабатывает предложения по внедрению специальных программ правового образования и воспитания детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, трудных подростков и несовершеннолетних правонарушителей, а также по совершенствованию профессиональной и методической подготовки преподавателей, специальных работников;

- разрабатывает программные документы и предложения по организации работы по правовому просвещению и распространению информации о правах ребенка, адаптированной для детей, родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми, и в интересах детей через СМИ.

§ 3. Управленческие действия органов юстиции по обеспечению функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи гражданам

Согласно данным мониторинга, проводимого Минюстом России, только в 35-ти субъектах РФ приняты решения органов государственной власти, направленные на развитие негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечение ее поддержки[445]. Рядом субъектов РФ обеспечено принятие законов и иных нормативных правовых актов по регулированию порядка государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе оказывающих бесплатную юридическую помощь. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» устанавливает требования к ведению уполномоченным

[445] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

федеральным органом исполнительной власти списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи[446]. Кроме Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» учредители таких центров при их создании должны руководствоваться федеральными законами «О некоммерческих организациях»[447] и «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[448].

Нюансы создания негосударственных центров бесплатной юридической помощи проявляются в связи с перечнем в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» ограничивающего круга лиц, которые могут быть учредителями таких центров: некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, нотариусы, нотариальные палаты. В предыдущей главе работы уже отмечалось, что Минюст России как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ведет список негосударственных центров бесплатной юридической помощи и размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ заключается в создании условий для развития сотрудничества с участниками негосударственной системы. Поддержка и развитие со стороны государства центров бесплатной юридической помощи способствует повышению социальной ответственности работников юридической сферы. В ряде субъектов РФ действуют программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам[449]. Многими субъектами РФ обеспечено принятие законов и иных нормативных правовых актов по регулированию порядка государственной поддержки социально

---

[446] Статья 25. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

[447] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[448] Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

[449] Например, в Республике Хакассия, во Владимирской и Курганской областях приняты программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, которыми предусматривается выделение субсидий.

ориентированных некоммерческих организаций, в том числе оказывающих бесплатную юридическую помощь[450].

При этом, как видно из предыдущей главы работы, отмечается крайне слабое взаимодействие негосударственных структур, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам, в части этой деятельности с органами исполнительной власти, в том числе территориальными органами Минюста России. Особая проблема возникает из-за отсутствия должной координации органами юстиции и региональными органами исполнительной власти, уполномоченными в этой сфере, работы участников государственной системы оказания бесплатной помощи с работой негосударственных некоммерческих структур — иными лицами, оказывающими бесплатную помощь (как записано в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»), фактически третьим, основным звеном всей системы оказания бесплатной помощи (как мы определили эти структуры).

В этой связи в мониторинге по вопросам оказания бесплатной помощи гражданам фактически не учитывается работа негосударственных некоммерческих структур, хотя, как отмечалась, по мнению экспертов и по нашим оценкам, подобные организации осуществляют основной объем такой работы в стране (до 85–90 %). Причем результаты, как известно, осуществляемого мониторинга таких негосударственных участников этой деятельности, как негосударственные центры бесплатной юридической помощи, зарегистрированные в Минюсте России, и юридические клиники вузов, свидетельствуют, что их работа составляет весьма незначительную долю этих процентов.

---

[450] Курская область, Владимирская область, Липецкая область, Тамбовская область, Ярославская область, Тульская область, Архангельская область, Мурманская область, Псковская область, Ленинградская область, Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Чувашская Республика, Республика Калмыкия, Алтайский край, Республика Бурятия, Забайкальский край, Республика Хакасия, Иркутская область, Республика Карелия, Самарская область, Республика Татарстан, Ульяновская область, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область и др.

Другими словами, мониторинг фактически только касается в основном государственной системы оказания гражданам юридической помощи и лишь в очень небольшой части негосударственной системы. Его ежегодное проведение (даже дважды в год), скорее, интересно как форма отчетности за выполнение определенной работы, проводимой в данной области, в том числе органами юстиции, чем получение совокупности материалов, позволяющих совершенствовать деятельность по оказанию гражданам бесплатной помощи. Роль каналов обратной связи в системе государственного управления этой деятельностью мониторинг, проводимый по нынешним правилам, выполняет явно не в полном объеме.

Винить в этом только органы юстиции неправильно. Да, им отведена координирующая роль в сфере оказания бесплатной юридической помощи, а к компетенции территориальных органов Минюста России отнесено осуществление мониторинга в указанной сфере. Но ведь встречная обязанность иных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов субъектов РФ, уполномоченных в этой сфере, наконец, самих участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи гражданам по предоставлению необходимой информации в законодательстве не закреплена.

Подобный правовой пробел, безусловно, создает сложности при обобщении результатов реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» на территории субъекта РФ для территориального органа юстиции. Например, отдельные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (например, налоговые органы и органы Росреестра), полагая, что оказание бесплатной юридической помощи носит для них лишь факультативный характер, ссылаются на свои отраслевые нормативные правовые акты, на иные нормативные правовые акты и не предоставляют сведения по утвержденной Минюстом России форме, а ограничиваются лишь информацией в свободной форме, из которой порой невозможно получить необходимые данные для заполнения статистических показателей в табличном варианте мониторинга.

Более того, отдельные участники негосударственной системы бесплатной юридической помощи (даже зарегистрированные в Минюсте России негосударственные центры бесплатной юридической помощи, юридические клиники при образовательных организациях высшего образования, не говоря уже обо всей массе некоммерческих организаций, участвующих в этой работе) либо вовсе не предоставляют необходимую информацию или представляют ее в усеченном виде, либо направляют информацию с большим опозданием, когда окончательный мониторинг уже сформирован и доведен территориальными органами юстиции до Минюста России.

Подобный механизм взаимодействия органов юстиции и участников негосударственной системы оказания бесплатной помощи необходимо признать неудовлетворительным. Для решения этой проблемы на законодательном уровне следует закрепить обязанность всех участников системы оказания бесплатной юридической помощи по предоставлению необходимой информации в Министерство юстиции Российской Федерации (в его территориальные органы) по установленной форме.

Кроме того, то обстоятельство, что в соответствии с ч. 3 ст. 25 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» Минюст России ведет список только специальных, зарегистрированных им негосударственных центров бесплатной юридической помощи и размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет, но не делает этого в отношении всей остальной массы некоммерческих структур, видимо, тоже не является правильным законодательным решением.

Хотя, как отмечали, по мнению экспертов, такая ситуация во многом имеет положительные моменты, ибо существующая у негосударственных структур «правовая свобода» освобождает их от необходимости систематической подготовки излишней отчетной документации в органы исполнительной власти, особенно в органы юстиции, по вопросам оказания бесплатной помощи гражданам. А значительное время и постоянное внимание, которые требуются для подготовки такой информации, по мнению экспертов, сильно мешают

деятельности этих структур, отвлекая их сотрудников от живой работы по оказанию помощи гражданам.

Достаточную эффективность деятельности негосударственных структур по оказанию гражданам юридической помощи эксперты объясняют, не только определенными экономическими и организационными преимуществами негосударственной системы, но и указанной их правовой свободой. Такую свободу эксперты относят к плюсам отчуждения негосударственных центров и офисов от органов исполнительной власти, в частности органов юстиции.

Размышляя о том, как соединить достоинства и недостатки государственного управления, в частности со стороны органов юстиции, негосударственной системой оказания бесплатной юридической помощи гражданам, следует рассмотреть соответствующий опыт зарубежных стран. Исходя из анализа этого опыта, возможны различные модели организации управления негосударственной системой юридической помощи.

В США практика предоставления бесплатных юридических услуг (pro bono) появилась в конце XIX в. В крупных городах частные юридические фирмы оказывали юридическую помощь малоимущим гражданам. К 1917 году в США была уже 41 программа правовой помощи бедным, а к 90-м годам XX века насчитывалось уже более 900 таких программ.

Работа по системе *pro bono* популярна в США среди крупных юридических фирм. Их руководство видит в работе *pro bono* возможность для фирмы и опытных адвокатов заниматься благотворительностью, а начинающим адвокатам набираться опыта работы. Большинство фирм требует от адвокатов определенного количества часов работы по оказанию бесплатной юридической помощи в год, а в ряде фирм предоставление бесплатных услуг является одним из критериев оценки деятельности юриста.

Кодекс профессиональной этики Американской ассоциации юристов содержит информацию о бесплатной юридической помощи как о форме профессиональной ответственности юриста. С 1983 года в соответствии с Кодексом частнопрактикующим юристам рекомендуется выделять на оказание

бесплатной юридической помощи 50 часов в год. А каждая юридическая фирма, подписывающая декларацию принципов pro bono, должна тратить на бесплатную помощь 3–5 % совокупного времени работы фирмы, что составляет от 60 до 100 часов в год в расчете на каждого юриста.

Подразумевается, что помощь предоставляется клиентам адвокатами без какой-либо компенсации. Обычно эта помощь организуется самими адвокатскими образованиями без участия государства. В некоторых случаях бесплатная работа по предоставлению юридической помощи в течение определенного количества часов является необходимым условием членства в ассоциации адвокатов[451].

Услуги *pro bono* во Франции и Ирландии предоставляются в виде устных консультаций и по представительству в суде не осуществляются, так как есть государственная система субсидируемой юридической помощи. Данная модель была популярна в 90-е годы прошлого века также в Швеции и Австралии. По мнению экспертов, данная модель, несомненно, вносит вклад в обеспечение справедливости и прав граждан[452].

В странах, где модель *pro bono* не является обязательной для адвокатов, только самые увлеченные из них готовы оказывать бесплатную юридическую помощь по сложным делам, требующих больших затрат. Поэтому в основном эта модель используется тогда, когда гражданам необходимо получение консультации, совета или представительства своих интересов по несложным типовым делам. Данная модель всего лишь дополняет существующие модели предоставления бесплатной помощи, хотя исследователи часто её упоминают в качестве основной модели предоставления бесплатной юридической помощи. В Словакии, например, существуют центры бесплатной юридической помощи, в которых адвокаты работают бесплатно на основе ротации несколько часов в неделю[453].

---

[451] Бугаренко А. И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Адвокатская практика. - М.: Юрист, 2010, № 5. С. 43 – 46 .

[452] Regan F. Legal aid without the state: Assessing the rise of pro bono schemes. 2000.

[453] Terzieva V. Access to Justice in Central and Eastern Europe: Comparative Report. 2002.

В нашей стране практика *pro bono* в настоящее время только начала развиваться, что, безусловно, окажет положительный эффект на общей ситуации с предоставлением бесплатных юридических услуг населению.

Согласно законодательству Молдовы, управление в этой сфере осуществляется по смешанной системе. Структура государственных органов включает в себя: Национальный совет, имеющий статус юридического лица публичного права и управляющий процессом предоставления юридической помощи; Министерство юстиции, которое разрабатывает политику и принимает решения по вопросам организации системы юридической помощи; Коллегию адвокатов, контролирующую установление критериев отбора адвокатов и критериев оценки качества услуг юридической помощи[454]. По аналогии с молдавской моделью организована система юридической помощи в Болгарии и Грузии[455].

Разительно отличается от описанной модели германская система организации системы юридической помощи гражданам. В Германии бесплатная юридическая помощь не регулируется государственным органом или негосударственной структурой. Управление системой юридической помощи осуществляется судами, поскольку эта помощь оказывается гражданам преимущественно при рассмотрении их дел в судах[456]. Хотя суды при этом также воспринимаются гражданами как органы юстиции.

В иных странах организация оказания бесплатной юридической помощи осуществляется по-своему. В тех государствах, где существует система страхования юридических рисков, программы субсидируемой помощи не распространяются на граждан, которые не имеют страховки. А в тех странах, где

---

[454] См. Кику М. Новая модель юридической помощи: юридическая помощь в Болгарии, Грузии и Молдове // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сборник докладов. М.: Акварель, 2011. С. 66 – 68.

[455] Там же. С. 66 – 68.

[456] См. Килиан М. Бесплатная юридическая помощь по гражданским делам в Германии // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сборник докладов. М.: Акварель, 2011. С. 87, 91 - 92.

развиваются программы, рассчитанные на облегчение гражданам самостоятельного представления своих интересов в судах, субсидируемая юридическая помощь рассчитана только на наиболее сложные случаи, а также на особенно неблагополучные группы населения[457].

Однако не следует бездумно, слепо перенимать в России методы, даже доказавшие свою эффективность в работе по организации оказания правовой помощи населению в тех или иных странах, но которые могут стать не подходящими для организации этой деятельности в нашей стране. Прежде чем развивать в России систему бесплатной юридической помощи, необходимо принять во внимание нашу правовую систему, традиционное отношение населения к государственным и правовым институтам, а также многие другие факторы.

При этом надо понимать, что, несмотря на различия в правовых системах государств, в каждой из них для полноценной организации оказания бесплатной правовой помощи населению необходимо решить следующие задачи:

- определить круг лиц, имеющих право на бесплатную правовую помощь;
- определить необходимость проверки по каждому лицу, желающему получить бесплатную юридическую помощь, действительно ли он может на такую помощь претендовать. В случае если в такой проверке необходимость действительно есть, определить ее порядок;
- определить круг субъектов, которые такую помощь могут оказывать, и наладить их стабильную работу;
- определить категории дел, по которым бесплатная юридическая помощь может оказываться. Определить порядок финансирования программ оказания бесплатной правовой помощи;
- определить порядок взаимодействия между субъектами, оказывающими правовую помощь и ее получателями;

---

[457] Шабельников Д.Б. Шепелева О.С. «Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта». Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. С. 14.

- выработать единые стандарты оказания правовой помощи порядок контроля за качеством такой помощи;

- определить каким образом будет осуществляться контроль и координация субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

В международных правовых актах и в законодательстве Российской Федерации установлены основные ориентиры стандартов качества юридической помощи[458]. Эти акты указывают, что правительства должны обеспечивать высокую квалификацию и надлежащую подготовку юристов. Юристы должны придерживаться профессиональных идеалов и моральных ценностей. О квалифицированном характере юридической помощи говорится также в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года № 53/144)[459].

Помимо прочего необходимость предоставления при определенных обстоятельствах бесплатной юридической помощи по гражданским делам подчеркивается и международными правовыми актами. Среди них наиболее значимым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод. И хотя данная Конвенция не содержит директивной установки на необходимость оказания в государствах бесплатной юридической помощи лиц, нуждающимся в этом, Европейский суд по правам человека определяет наличие у граждан права на подобный вид помощи из содержания ч. 1 ст. 6 Конвенции[460].

В Российской Федерации до того как был принят Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» государственные юридические бюро действовали уже шесть лет в качестве ежегодно

---

[458] В основных положениях о роли адвокатов (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступлений, август 1990 года, Нью-Йорк) и Основных принципах, касающихся роли юристов (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями, 27 августа – 7 сентября 1990 г., Гавана).

[459] Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-м пленарном заседании 53-й сессии).

[460] Решение Европейского Суда по правам человека от 09.10.1979 по делу «Эйри против Ирландии» (Airey v. Irela№d), а также решение от 21.02.1975 по делу Голдер против Соединенного Королевства (Golder v. UK).

продлеваемого государственного эксперимента. Постановлением Правительства РФ «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»[461] с 1 января по 31 декабря 2006 г. в десяти субъектах РФ[462] были созданы государственные юридические бюро (по одному в каждом из регионов, участвующих в эксперименте).

Данное постановление было принято в целях определения оптимального механизма реализации государственной политики, направленной на оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам[463]. Структура и штатное расписание юридического бюро были утверждены приказом Федеральной регистрационной службы[464].

Федеральная регистрационная служба утвердила также акты, необходимые для работы государственных бюро, а именно: форму заявления об оказании бесплатной юридической помощи, форму соглашения об оказании бесплатной юридической помощи, форму договора об оказании адвокатом юридической помощи гражданину, обратившемуся в госюрбюро; форму договора о привлечении адвоката к работе государственного юридического бюро на

---

[461] Постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».

[462] Республика Карелия, Чеченская Республика, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Московская, Самарская, Свердловская, Томская и Ульяновская области.

[463] Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 (в ред. от 13.11.2006) «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам») постановлением Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029 утверждено новое Положение об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро. Федеральные государственные учреждения, созданные в соответствии с данным документом, отнесены к ведению Министерства юстиции Российской Федерации. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 31.01.2013 № 71.

[464] Приказ Федеральной регистрационной службы от 13 декабря 2005 г. № 1664-к. СЗ РФ. 2005. № 35. Ст. 3612. Цит. по: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / М. Л. Баранов, В. В. Гошуляк, Л. Ю. Грудцына [и др.]; под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 236 с.

постоянной основе[465]. После согласования с Федеральной палатой адвокатов проект был существенно изменен, в первоначальном варианте взаимодействия с адвокатурой не планировалось, а оказывать правовую помощь должны были только штатные сотрудники[466].

С 1 января 2006 г. в регионах, участвующих в вышеназванном эксперименте, началась работа созданных госюрбюро. К тому времени подобная система уже несколько лет функционировала в Финляндии, Израиле, Литве, Нидерландах и других странах. Элементы такой системы существуют также в США, Франции и Германии, пользуется большой популярностью у населения. Функционирует данная система одновременно с адвокатурой, не вызывая у адвокатского сообщества негативной реакции. Данная система позволяет малоимущим гражданам, не имеющим материальной возможности оплатить услуги адвоката, получать минимальную бесплатную юридическую помощь от работников юридических бюро, действующих в системе министерств юстиции. Эта помощь может быть оказана как путём устного консультирования, так и составления жалоб, ходатайств, запросов, заявлений и т. п.

К примеру, во Франции успешно функционирует достаточно разветвленная система оказания правовой помощи малоимущим французам, признанная в Европе[467]. Французские юристы бесплатно консультируют тех, кого французы называют «клошарами», и прочих социально неустроенных граждан[468]. По мнению А. С. Самойлова, этот опыт следует использовать в нашей стране, где

---

[465] Приказ Росрегистрации от 19.12.2005 № 178 «Об утверждении актов, необходимых для работы государственных юридических бюро» (зарегистрировано в Минюсте РФ 30.12.2005 № 7338) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 23.01.2006. № 4; РГ. 26.01.2006. № 14.

[466] Кому выгодно раскачивать адвокатскую лодку? // Бизнес-адвокат. 2004. № 22.

[467] Доступ к правосудию: проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Справочник материалов и документов / под ред. Л. Резниченко. Напечатано в Венгрия, 2004.

[468] См. Апарова Т. В. Организация и функции адвокатуры в зарубежных странах. Правовая помощь малоимущим (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия, Югославия, Великобритания, США, Франция, ФРГ) / отв. ред. Ф. М. Решетников. М.: ВНИИ сов. гос. стр-ва и законодательства, 1991. С. 55.

потребности в оказании бесплатной юридической помощи нуждающимся в этом гражданам несоизмеримо выше, чем во многих странах Европы[469].

Существуют разные модели предоставления юридической помощи. Чаще всего встречаются три варианта таких моделей: модель *judicare*, модель *staff lawyers* (государственных защитников) и смешанная модель.

Модель *judicare* получила название от действующей в США системы такого рода, подразумевает привлечение частнопрактикующих юристов, с которыми каждый раз специально заключается соглашение на ведение каждого отдельного дела. Эта модель применяется в некоторых штатах США, в Англии, Уэльсе, Австралии, Шотландии, Норвегии, Швеции и на большей части Канады. Она подразумевает оказание помощи частнопрактикующими юристами, с которыми заключается соглашение по каждому делу. Данную модель в зависимости от методов выплаты гонораров частнопрактикующим адвокатам разделяют на *judicare* в чистом виде *(pure judicare)* и «дежурный адвокат» *(duty counsel)*. Они различаются порядком выплаты денежных средств юристам.

По мнению А. И. Бугаренко, целом система *judicare* не отличается необходимой эффективностью при разрешении дел, которые присущи малоимущим слоям населения. Этому в значительной мере способствует тот факт, что фирмы, оказывающие юридические услуги, в большинстве своем, не имеют офисов в районах, где проживают бедные слои населения, или в сельской местности. Между тем сельские жители особенно нуждаются в такой помощи[470].

В рамках модели *judicare* бесплатную юридическую помощь оказывают адвокаты и частнопрактикующие юристы, которым государство в дальнейшем компенсирует затраты, связанные с оказанием юридической помощи. Отметим, что в этой модели есть две основные формы участия частнопрактикующих

---

[469] Самойлов А. С. Кому нужны государственные юридические бюро? // Адвокат. 2005. № 5. С. 9–10.

[470] Бугаренко А. И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.11 / Бугаренко Алексей Иванович; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина].- Москва, 2010.- 251 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-12/51.

юристов в оказании помощи: форма *judicare* в чистом виде *(«pure judicare»)* и форма «дежурный адвокат» *(«duty counsel»)*[471].

Несмотря на привлечение в модели *judicare* к оказанию помощи частнопрактикующих юристов, с которыми, как отмечалось выше, каждый раз специально заключается соглашение на ведение того или иного отдельного дела, модель требует обязательного включения в структуру субъектов, обеспечивающих получение юридической помощи, государственных органов юстиции.

Модель *staff lawyers* («государственных защитников или штатных юристов») отличается от системы *judicare* по типу источника юридической помощи: государство организует сеть специализированных учреждений для оказания юридической помощи малоимущим. Такие учреждения действуют по территориальному признаку, в них работают штатные сотрудники с фиксированной зарплатой. Здесь в качестве организационных и координационных структур выступают государственные органы юстиции. В нашей стране именно данная модель была реализована в рамках упомянутого ранее, проводимого государством эксперимента по созданию государственных юридических бюро, подотчетных органам юстиции.

Если такое учреждение (государственное, муниципальное, частное) ориентировано на оказание лишь первичной правовой помощи (устных или письменных консультаций и разъяснений законодательства), требования к квалификации сотрудников могут быть снижены. Так, в Нидерландах к работе в «окнах юридической помощи» допускаются лица, хотя и имеющие юридическое образование, но не обладающие квалификацией, необходимой для получения статуса адвоката. В основном это бакалавры юриспруденции.

Смысл создания таких юридических бюро в бедных районах состоит в возможности для малоимущих слоев населения получить правовую помощь

---

[471] Бугаренко А. И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Адвокатская практика. - М.: Юрист, 2010, № 5. С. 43-46.

достаточно быстро, без проволочек, связанных с подтверждением статуса, дающего право на получение бесплатной помощи.

При этом, как полагает А. И. Бугаренко, штатные юристы не только обходятся государству дешевле, чем в модели *judicare*, но и обеспечивают любые потребные населению услуги, не ограничиваясь помощью по ведению дел в судах. Он отмечает, что, согласно исследованию, проводившемуся в Великобритании в рамках пилотного проекта Комиссии по юридическим услугам, качество работы штатных юристов в ряде случаев значительно выше, чем у адвокатов[472].

Но данная модель *(staff lawyers)* не считается в юридическом сообществе за рубежом престижной. Так, ряд авторов указывают на ее недостатки, в частности, говорится о серьезности проблемы реального доступа граждан к получению юридической помощи штатными юристами. К тому же отмечаются занятость телефонных линий, неизбежность использования автоответчиков вместо живого голоса юристов, что является отрицательным фактором для многих лиц, особенно, не имеющих достаточного образования. Кроме того, исследователи указывают на нередкое длительное ожидание граждан приема штатными юристами, другие обстоятельства[473].

Однако, с точки зрения М. Зандера, модель штатных юристов способна в определенной степени избежать или минимизировать указанные недостатки. Например, офисы штатных юристов могут быть размещены где угодно, штатные юристы способны предпринять меры в отношении правовой реформы, общественно ориентированной работы и общественного обучения[474].

Кроме того, модель штатных юристов имеет еще одно несомненное преимущество перед моделью *judicare*. Дело в том, что в качестве недостатков модели *judicare* называются такие обстоятельства, как трудности при планировании и контролировании бюджета такой системы, невозможность

---

[472] Там же. С. 43-46.

[473] См. там же. С. 43-46.

[474] См. Шереметова Г. С. Юридическая помощь бесплатно: российский вариант // Арбитражный и гражданский процесс. - М.: Юрист, 2012, № 2. - С. 44-47

обеспечения эффективной работы всей сети адвокатов и частных юристов в такой системе, ибо она не выдерживает быстрого роста нагрузки по оказанию помощи гражданам. Причиной этого обстоятельства является вовлеченность в предоставление юридических услуг специалистов, как правило, на коммерческой основе.

Модель же штатных юристов лишена подобных недостатков, однако и здесь есть свои проблемы. Во-первых, зачастую возникает спор о том, может ли данная модель обеспечить такой же уровень качества юридической помощи, какой достигается в модели *judicare*. Во-вторых, в рамках данной модели все расходы, связанные не только с оплатой труда юристов, но и с содержанием помещений, обеспечением нормального функционирования, финансируются за счет средств государственного бюджета.

Таким образом, эти две модели (*judicare* и *staff lawyers*) отличаются друг от друга в основном по субъекту, оказывающему юридическую помощь, хотя и там, и там ее оказывают нанятые исключительно для этих целей сотрудники, которые объединяются в какое-либо образование (офис, бюро и т. д.). В принципе и там, и там велика роль органов юстиции в обеспечении функционирования системы обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Наличие большого количества плюсов и минусов в той и другой моделях говорит о необходимости создания смешанной модели, которая объединит лучшее из двух описанных моделей, избавившись от их недостатков. Именно в стремлении выстроить наиболее эффективную модель бесплатной юридической помощи государства стали создавать «смешанные» модели. Предпосылки к сочетанию достоинств различных моделей появилось в начале 1970-х годов в Швеции и в канадских провинциях Квебек и Манитобо.

Заслуживает внимание появившаяся в 2000 г. в Англии и Уэльсе смешанная система оказания юридической помощи — модель *pure judicare*. В канадской ассоциации адвокатов концепцию смешанной модели юридической помощи называют «ориентированным на клиента подходом к оказанию юридических

услуг», характеризуя ее как комплекс услуг, не ограничивающихся судебным представительством.

По мнению А. И. Бугаренко, нередко сотрудники юридических бюро, которые не являются юристами, могут оказывать лишь такие услуги, как посредничество в урегулировании споров или оказание помощи, не требующей глубоких юридических познаний, в конце концов, правовое просвещение населения. Подобные консультанты в основном помогают клиентам, адаптируя для них и разъясняя содержание правовых норм, объясняя «на пальцах» суть юридического процесса. Адвокат же со своей квалификацией представляет действительно необходимую юридическую помощь[475].

Смешанная модель юридической помощи тоже не совершенна, возможны сложности в организации и управлении, и конфликты между адвокатами и юридическими бюро. Но все-таки положительного больше. Такая смешанная модель предоставляет субъектам, формирующим политику (в частности, органам юстиции), возможность сопоставительной оценки затрат и эффективности и создает элемент соревнования между поставщиками услуг. По нашему мнению, данная система представляется наиболее перспективной в нашей стране, однако не нужно ограничиваться только этой моделью.

Относительно смешанных моделей оказания бесплатной юридической помощи следует определить надлежащий баланса между моделями judicare и *staff lawyers*. Прежде всего, необходимо решить вопрос о распределении финансирования и разграничения сфер деятельности государственных и частнопрактикующих юристов. При анализе существующих моделей бесплатной юридической помощи выделяются два варианта: абсолютная свобода выбора юриста клиентом и нормативно установленное разделение по категориям вопросов.

Как утверждается в сборнике материалов, отражающих возможности доступа к правосудию и субсидируемой юридической помощи в разных странах,

---

[475] Бугаренко А. И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах // Адвокатская практика. - М.: Юрист, 2010, № 5. - С. 43-46

смешанная модель юридической помощи имеет свои несомненные преимущества. Во-первых, это наличие конкуренции, которая в определенной мере повышает качество оказываемой помощи. Во-вторых, это способность гибкого реагирования на изменение обстоятельств, а также возможность специализации субъектов, обязанных оказывать бесплатную юридическую помощь, и др.

В то же время смешанная модель не лишена определенных недостатков. Главным образом, это сложный механизм управления. Также отмечается значительная административная нагрузка на должностных лиц, участвующих в организации оказания помощи и самих специалистов, ее оказывающих, и, что самое главное, при функционировании этой модели велика вероятность возникновения конфликтов между адвокатским сообществом и службами юридической помощи[476]. Интересно замечание английского исследователя Р. Смита относительно моделей бесплатной юридической помощи. Он пишет, что не может быть единственно правильного ответа, ведь каждая модель оптимально приспособлена к конкретным специфическим условиям[477].

В этой связи заложенная в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» вариативность при определении основных действующих субъектов государственной системы бесплатной юридической помощи в принципе нацелена на достижение эффективности российской системы. Ведь 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.

---

[476] Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта : сборник материалов / Ин-т "Право общественных интересов" (PILI) ; [сост.: Шабельников Д. Б., Шепелева О. С.]. - Москва: Вариант, 2010. - 287 с.; 20 см.; ISBN 978-5-903360-32-1

[477] Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта : сборник материалов / Ин-т "Право общественных интересов" (PILI) ; [сост.: Шабельников Д. Б., Шепелева О. С.]. - Москва : Вариант, 2010. - 287 с.; 20 см.; ISBN 978-5-903360-32-1

При этом все же есть опасения, что регионы или расположенные на их территории муниципальные образования не будут оперативны в решении всех возложенных на них задач, особенно если вспомнить региональные нормативные правовые акты, принятые в развитие ст. 26 Федерального закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации». Согласно данной статье регулирующей предоставление адвокатами бесплатной юридической помощи, перечень документов, необходимых для получения такой помощи, определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Однако какие бы зарубежные модели не использовались в нашей стране, 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. С учетом различий, а порой значительных, в условиях проживания населения по территории регионов здесь необходимо активное участие и органов местного самоуправления[478].

Не случайно в ст. 27 «Государственная и муниципальная поддержка некоммерческих организаций, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи» Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» указано, что органы не только государственной власти, но местного самоуправления могут осуществлять соответствующую помощь таким структурам. Причем делаться это должно в формах и в порядке, которые определены Федеральным законом «О некоммерческих организациях»[479] и другими федеральными законами.

Более того, когда в ст. 7 данного Закона говорится об иных лицах, которые имеют право на оказание бесплатной юридической помощи гражданам (напоминаем, что совокупность «иных лиц» является фактически третьей подсистемой всей системы оказания такой помощи, причем осуществляющей

---

[478] Ведь органы местного самоуправления находятся ближе всего к населению. Им, как никаким другим органам, доступна информация о потребностях социально незащищенных категорий граждан, нуждающихся в бесплатной юридической помощи.

[479] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

основной ее объем в стране), указывается, что право на оказание бесплатной помощи гражданам этим структурам может быть предоставлено федеральными и региональными законами, а также муниципальными правовыми актами.

На протяжении последних лет органы местного самоуправления действительно реализуют предусмотренные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» полномочия. Так, согласно данным мониторинга за 2019 год в 54-х субъектах РФ органы местного самоуправления осуществляли оказание бесплатной юридической помощи, в том числе в виде представления интересов гражданина в судах и иных органах[480].

При этом необходимо уточнить, что согласно Закону о бесплатной юридической помощи местное самоуправление как институт не входит ни в государственную (ст. 15), ни в негосударственную (ст. 22) систему бесплатной юридической помощи. Отдельные авторы называют органы местного самоуправления в числе институтов гражданского общества, участвующих в оказании бесплатной юридической помощи гражданам[481].

Практика наделения органов местного самоуправления полномочиями по выполнению публичных функций уже давно получила свое распространение. Возможностью наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями достаточно часто пользуется региональные законодатели. 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

---

[480] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

[481] См., например. Мазаев Д. В. Общая характеристика законодательного обеспечения бесплатной юридической помощи в России: Аналитический доклад / Институт права и публичной политики. М.: Акварель, 2011. С. 26, 32.

помощи, предусмотренные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Также они в установленном порядке могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью[482]. Интересен опыт законодателей Красноярского края[483] и Липецкой области[484], которые наделили органы местного самоуправления ряда муниципальных образований этих субъектов РФ, соответственно, полномочиями по предоставлению компенсации адвокатам расходов на оказание бесплатной юридической помощи как меры социальной поддержки отдельных категорий граждан[485] и полномочиями по содействию в оказании юридической помощи и иных правовых услуг социально незащищенным категориям населения[486].

Статья 19 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» раскрывает содержание понятия «отдельные государственные полномочия» как полномочия, не отнесенные гл. 3 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[487] к вопросам местного значения. В норме ст. 14 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» прямо не сказано, что государство вправе передавать органам местного самоуправления свои полномочия в сфере управления государственной системой оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Что же касается негосударственной

---

[482] Решениями органов государственной власти субъектов РФ это сделано, например, в Вологодской, Сахалинской, Тульской и других областях, где органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями по оказанию бесплатной юридической помощи.

[483] Закон Красноярского края от 18.12.2008 N 7-2670 «О наделении органов местного самоуправления Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и поселений, входящих в его состав, государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края, а также по государственной регистрации актов гражданского состояния».

[484] Закон Липецкой области от 02.12.2004 N 143-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения».

[485] В Таймырском, Долгано-Ненецком и Эвенкийском муниципальных районах.

[486] В городах Липецке, Ельце и муниципальных районах Липецкой области.

[487] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

системы, то на ее поддержку дополнительных полномочий муниципалитетам не требуется. Они оказывают ее на основании положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и иных федеральных и региональных законов.

Органы местного самоуправления вправе и сами издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, в частности расширять число категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, но за счет собственных средств и организационных возможностей. Они могут участвовать в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные ст. 6 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Кроме того, органы местного самоуправления могут обеспечивать поддержку негосударственной системы посредством предоставления на определенное время помещений (кабинетов, аудиторий) на безвозмездной основе для организации работы негосударственных центров, раскрытия информации о функционировании негосударственных центров юридической помощи на своих официальных сайтах, организации конференций с привлечением практиков и научной общественности по вопросам функционирования негосударственной системы юридической помощи в муниципальном образовании и прочее. Органами местного самоуправления используются и различные способы оказания бесплатной юридической помощи гражданам собственными силами.

Конечно, пока объем оказания юридической помощи органами местного самоуправления крайне мал, это первые наметки подобной практики. Здесь нужно и материальное, и кадровое обеспечение соответствующей деятельности муниципальных органов, что в настоящее время в подавляющем большинстве муниципальных образований проблематично. Но с годами это направление в деятельности по оказанию гражданам юридической помощи, видимо, будет

развиваться. Сейчас важнее поддержка органами местного самоуправления участников негосударственной системы оказания такой помощи.

Эксперты из числа сотрудников территориальных органов Минюста России и региональных органов исполнительной власти, уполномоченных в этой сфере, по-доброму отзываются о начальной деятельности органов местного самоуправления по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. Вместе с тем они полагают необходимым без излишнего вмешательства в их деятельность осуществлять за ней соответствующий контроль.

Такой же контроль эксперты полагают необходимым осуществлять за деятельностью иных участников негосударственной системы оказания бесплатной помощи гражданам. Самое интересные, эксперты не отрицают, что относительная правовая свобода негосударственных участников этой деятельности во многом способствует достаточно высокой эффективности их работы. Но эксперты указанных государственных органов считают, что следует разделять отношение к нормам законодательства, определяющим характер отчетных документов участников данной деятельности и порядок их представления в органы исполнительной власти, и нормам, определяющим контрольные полномочия в этой сфере.

По их оценкам, далеко не всегда, отвечает должным требованиям качество бесплатной юридической помощи, оказываемой участниками негосударственной системы, особенно в клиниках юридических вузов, в ряде офисах некоммерческих организаций, как собственно и профессиональный уровень лиц, оказывающих такую помощь. Эксперты высказали суждение, что даже при качественном оказании помощи гражданам в этой деятельности нередки нарушения принципов ее осуществления, определенных Федеральным законом.

В целом, как полагают эксперты, оставлять эту деятельность без государственного контроля нельзя. Однако у различных представителей территориальных органов юстиции, и региональных органов, уполномоченных в этой области, существуют различные точки зрения. Одни согласны, что сотрудники уполномоченных органов, особенно далеких по своей основной

деятельности от юриспруденции, не смогут качественно реализовывать соответствующие контрольные полномочия. Причем такое мнение присуще как отдельным сотрудниками органов юстиции, так и ряду должностных лиц органов, уполномоченных субъектами РФ в этой сфере. Другая группа лиц считает, что с подобными вопросами лучше справятся в региональных уполномоченных органах, ибо их работники, занимаясь проблемами региона и выражая его интересы, будут лучше заниматься контрольной деятельностью. И эта позиция свойственна представителям и тех, и других органов.

Исследование проблем деятельности по оказанию помощи гражданам в регионах, характер управленческих полномочий органов исполнительной власти, причастных к ее организации, особенностей их реализации определили наше отношение к этому вопросу. Мы опирались на анализ всех имеющихся суждений, но, обобщив их и соотнеся полученные результаты с другими положениями нашей работы, пришли к твердому убеждению. Полномочиями по контролю в рассматриваемой сфере общественных отношений должны быть наделены прежде всего должностные лица органов юстиции, в регионах, естественно, — территориальных органов Минюста России.

Вопросам осуществления контроля за оказанием бесплатной юридической помощи гражданам посвящены материалы следующей главы работ. Здесь же хотим отметить, что реализация контрольных полномочий является одним из важнейших направлений управленческой деятельности органов юстиции в данной сфере. Совершенствование соответствующего контрольного механизма позволит наладить действенную систему каналов обратной связи в системе государственного управления деятельностью по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, устранить многие свойственные ей недостатки информационного характера.

ГЛАВА 4
НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ

§ 1. Совершенствование терминологии законодательства об оказании гражданам бесплатной юридической помощи

Анализ законодательства о бесплатной юридической помощи, особенно соответствующих законов субъектов РФ, позволяет обозначить проблему, связанную 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. Кроме того, по мнению многих экспертов, работающих в территориальных органах Минюста России по субъектам РФ, в региональных органах исполнительной власти, уполномоченных в данной сфере, участников государственной и негосударственной систем оказания юридической помощи гражданам, при осуществлении юридической помощи гражданам достаточно часто вызывает сложности отсутствие в законодательстве единого, легального определения таких терминов, как: «социальное партнерство», «трудная жизненная ситуация», «экстренный случай», «граждане, нуждающиеся в социальной поддержке и социальной защите» и некоторых других. При этом наибольшую остроту проблемы вызывает отсутствие единых четких понятий «трудная жизненная ситуация» и «экстренный случай», поскольку они являются основополагающими для ряда других терминов.

Так, обращает на себя внимание то обстоятельство, что в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» определение порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в

трудной жизненной ситуации, отнесено к полномочиям субъектов РФ, но понятия «трудная жизненная ситуация» и «экстренный случай» определяются по-разному в региональном законодательстве. Соответственно, в круг граждан, которые имеют право на получение бесплатной юридической помощи в том или ином порядке, в субъектах РФ включаются разные категории граждан.

В отдельных региональных законах о бесплатной юридической помощи использовано определение трудной жизненной ситуации, установленное в ст. 3 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»[488], в других субъектах РФ к таким ситуациям отнесены стихийные бедствия — катастрофы, террористические акты и другие чрезвычайные ситуации. Вполне естественно, что, хотя Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предоставил регионам право установить дополнительные гарантии получения бесплатной юридической помощи для лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, как показывает анализ регионального законодательства в данной сфере, сравнительно небольшое число субъектов РФ воспользовались такой возможностью.

Полагаем, что для единообразной правоприменительной практики на всей территории Российской Федерации следует законодательно закрепить указанные дефиниции в тексте Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Оценивая наличие возможности получить помощь бесплатную юридическую помощь в трудной жизненной ситуации или ее отсутствие, в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» следует определиться с тем, какую жизненную ситуацию следует признать трудной настолько, чтобы государство взяло на себя дополнительные обязательства.

Обязанность государства по оказанию бесплатной юридической помощи такой категории граждан закреплена в ст. 12 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». В п. 2 этой статьи говорится об

---

[488] Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ.

обязанности субъектов РФ по изданию законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии 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. А в ст. 24 данного Закона говорится, что как виды бесплатной юридической помощи гражданам и их категории, которые дают право на получение помощи, так и перечень правовых вопросов, по которым такая помощь, оказывается, негосударственными центрами юридической помощи вообще определяются самостоятельно. Более того, уточняется, что к категориям граждан, имеющих право на бесплатную помощь, прежде всего, должны относиться граждане с низкими доходами, а также находящиеся в трудной жизненной ситуации.

При этом, гарантируя указанным субъектам предоставление бесплатной помощи, Федеральный закон не регламентирует критерии низких доходов и 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.

Складывается странная ситуация и иного плана. Гражданин может обратиться за помощью, а потом выясняется, что его жизненная ситуация не трудная, или, напротив, человек, попавший в трудную жизненную ситуацию, даже не догадывается, что государством в его случае предусмотрена дополнительная поддержка.

Раннее дефиницию «трудная жизненная ситуация» можно было найти в ст. 3 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в

Российской Федерации»[489]. Под трудной жизненной ситуацией в нем понималась ситуация, нарушающая обычную жизнедеятельность гражданина в связи с его инвалидностью, неспособностью к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротством или безнадзорностью, плохим материальным обеспечением, безработицей, отсутствием определенного места жительства, конфликтами и жестоким обращением в семье, иными подобными обстоятельствами. Однако этот Закон утратил силу с января 2015 г. в связи с принятием Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»[490], о чем речь пойдет ниже.

В ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка Российской Федерации»[491] были сформулированы трудные жизненные ситуации, в которые мог попасть ребенок. Детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, этим законом были признаны: дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети, имеющие недостатки в психическом или физическом развитии, дети, а также имеющие отклонения в поведении; дети, ставшие жертвами вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных действий; дети, воспитавшиеся в семьях беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети, ставшие жертвами насилия; дети, которые отбывают наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях, а также находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих семьях; дети, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

В ныне действующей редакции данного Закона перечень ситуаций, которые признаны на законодательном уровне трудными, выглядит несколько иначе.

---

[489] Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

[490] Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

[491] Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» //СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

Такая категория, как «дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях», была изменена и теперь звучит так: «дети, находящиеся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа)»[492].

А вот с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», пришедшим на смену Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» ситуация сложилась менее оптимистично. В марте 2013 года был внесен законопроект, в ст. 20 которого были определены те факторы, которые, по мнению авторов законопроекта, позволяли понять, что гражданин попал именно в трудную жизненную ситуацию.

Так, исходя из законопроекта, гражданин мог быть признан находящимся в трудной жизненной ситуации по одному или нескольким следующим основаниям:

1) частичная или полная утрата способности к самообслуживанию или передвижению, нарушающая возможность самостоятельного удовлетворения основных жизненных потребностей гражданина;

2) положение, представляющее опасность для жизни и здоровья, в том числе психологического состояния (сюда относились наличие в семье лиц с наркотической или алкогольной зависимостью, возникающее семейное насилие или жестокое обращение с детьми и другие аналогичные обстоятельства);

3) отсутствие попечения родителей либо опекунов или попечителей несовершеннолетних;

4) отсутствие определенного места жительства, работы, средств к существованию;

5) какие-либо иные обстоятельства, нарушившие (или способные нарушить) жизненную деятельность гражданина, а также создать опасность для его жизни и

---

[492] Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

здоровья. Причем перечень таких обстоятельств устанавливается нормативными правовыми актами субъектов РФ[493].

Кроме того, укажем, что при этом, как предполагалось, список дополнительных обстоятельств, которые могли нарушать жизнедеятельность гражданина, создать опасность для его жизни и здоровья, должны дополнять и развить органы общей компетенции субъектов РФ, исходя из особенностей жизни в каждом конкретном регионе.

В окончательном варианте текста принятого Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»[494] термин «трудная жизненная ситуация» уже вообще не встречается. В подп. 4 п. 3 ст. 21 говорится лишь о содействии в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг[495]. При необходимости гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, оказывается содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальное сопровождение)[496]. А в ст. 20 говорится, что получателям социальных услуг с учетом их индивидуальных потребностей предоставляются, в том числе социально-правовые услуги, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг[497].

В свое время в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ “Об ипотеке (залоге недвижимости)”», где содержалось предложение о

---

[493] Законопроект «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу 30.03.2013.

[494] Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

[495] Подпункт 4 п. 3 ст. 21 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

[496] Статья 22 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

[497] Статья 20 Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

дополнении Закона об ипотеке ключевым понятием «трудная жизненная ситуация». Новая дефиниция звучала следующим образом: трудная жизненная ситуация — ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность собственника-залогодателя из-за его инвалидности, неспособности к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезни, сиротства, слабой социальной обеспеченностью, безработицей и подобными обстоятельствами, которую гражданин не может преодолеть самостоятельно. Такое определение, по нашему мнению, во-первых, тоже не совершенно, так как не учитывает, например, возможности наступления стихийного бедствия, чрезвычайного происшествия, иных событий. А, во-вторых, оно не содержит никаких принципиально новых положений, по сравнению с указанными законами. Не случайно оно так и осталось лишь проектом.

Еще интереснее обстоят дела с пониманием необходимости оказания бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в регионах. Рассмотрим нормативные правовые акты нескольких субъектов РФ.

В Челябинской области действует постановление Правительства Челябинской области «О Порядке принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации»[498]. В п. 2 Порядка, утвержденного вышеуказанным Постановлением, понятие трудной жизненной ситуации применяется в значении, предусмотренном Федеральным законом «Об основах социального обслуживания

[498] Постановление Правительства Челябинской области от 19.09.2012 № 507-П «О Порядке принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации») // Южноуральская панорама. 09.10.2012 (спецвыпуск № 36). № 153.

населения в Российской Федерации»[499], хотя этот закон уже не действует. Подобная же ситуация наблюдается в Краснодарском крае[500].

Постановление Правительства Свердловской области «Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации»[501], постановление Правительства Хабаровского края «О регулировании отдельных вопросов в области обеспечения граждан бесплатной юридической

---

[499] Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

[500] См. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30.09.2013 № 1065 «О некоторых мерах по реализации Закона Краснодарского края от 23 апреля 2013 года № 2697-КЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Размерами оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», «Порядком определения объема и предоставления субсидий из краевого бюджета адвокатской палате Краснодарского края на оплату труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», «Порядком оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», «Порядком направления адвокатской палатой Краснодарского края в администрацию Краснодарского края ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи», «Порядком взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края») // Официальный сайт администрации Краснодарского края. URL: http://admkrai.krasnodar.ru, 02.10.2013; Кубанские новости. 07.11.2013. № 204.

[501] Постановление Правительства Свердловской области от 14.02.2013 № 173-ПП «Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» //Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 2-2 (2013). Ст. 243.

помощью в Хабаровском крае»[502], постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации»[503] и Закон Московской области «О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области»[504] практически дословно повторяют определения трудной жизненной ситуации из Федерального закона от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации, хотя и ссылку на него не дают.

В постановлении Правительства Удмуртской Республики «О мерах по реализации Закона Удмуртской Республики от 17.12.2012 № 70-РЗ «Об оказании

---

[502] Постановление Правительства Хабаровского края от 20.05.2013 № 118-пр (ред. от 29.12.2014) «О регулировании отдельных вопросов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Хабаровском крае» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Порядком взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском крае, а также представления Адвокатской палатой Хабаровского края ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи», «Порядком и размерами оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском крае, и компенсации их расходов на оказание такой помощи») // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: http://laws.khv.gov.ru, 24.05.2013; Собрание законодательства Хабаровского края». 2013. № 5 (ч. II).

[503] Постановление Правительства Красноярского края от 09.09.2014 № 392-п «Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» // «Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края». URL: http://www.zako№.krskstate.ru, 11.09.2014; Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 12.09.2014. № 34 (663); Наш Красноярский край. 17.09.2014. № 70.

[504] Закон Московской области от 27.07.2013 № 97/2013-ОЗ «О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 11.07.2013 № 21/59-П) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 08.08.2013. № 144.

бесплатной юридической помощи в Удмуртской Республике»[505] используются следующие основные понятия. Гражданином, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, является гражданин, зарегистрированный по месту жительства или пребывания на территории Удмуртской Республики, которому был причинен ущерб здоровью или ущерб его имуществу вследствие экстренных случаев. При этом под экстренными случаями понимаются стихийные бедствия, террористические акты, чрезвычайные ситуации, случившиеся на территории Удмуртской Республики.

В Новгородской области используются следующие основные понятия. Трудная жизненная ситуация — это ситуация, объективно нарушающая жизненную деятельность гражданина вследствие его инвалидности, сиротства, отсутствия попечения родителей, повреждения при пожаре жилья и домашнего имущества, которую гражданин не может преодолеть самостоятельно. Под экстренным же случаем понимается случай, возникший в результате происшествий и обстоятельств, угрожающих жизни или здоровью гражданина, и требующий неотложного оказания бесплатной юридической помощи. К экстренным случаям, согласно постановлению Правительства Новгородской области, относятся авария, пожар, опасное природное явление, катастрофа, стихийные или иные бедствия, которые повлекли за собой человеческие жертвы,

---

[505] Постановление Правительства Удмуртской Республики от 20.05.2013 № 206 «О мерах по реализации Закона Удмуртской Республики от 17 декабря 2012 года № 70-РЗ «Об оказании бесплатной юридической помощи в Удмуртской Республике» (вместе «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Порядком предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсацию их расходов на оказание такой помощи», «Порядком оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи», «Порядком возмещения адвокату расходов, связанных с направлением адвоката в командировку для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи») //Официальный сайт Президента Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. URL: http://www.udmurt.ru, 24.05.2013; Удмуртская правда. 29.05.2013. № 60; Собрание законодательства Удмуртской Республики. 16.10.2013. № 45 (I).

ущерб здоровью граждан, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности в регионе[506].

Интересно обстоят дела с оказанием бесплатной юридической помощи в Архангельской области. В областном Законе «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области»[507] дается определение бесплатной юридической помощи и регулируется порядок оказания бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации[508]. Однако не разъясняется, какую жизненную ситуацию следует признать трудной. Зато в этом Законе есть указание на то, какие случаи следует считать экстренными, под которыми понимаются случаи, когда оказавшийся в трудной жизненной ситуации гражданин или его законный представитель нуждается в получении бесплатной юридической помощи, однако не может представить документы, требуемые для подтверждения права на получение гражданином бесплатной помощи. Более того, уточняется, что речь идет не о любой юридической помощи, а лишь только о случаях, когда неоказание бесплатной юридической помощи может привести к одному из следующих последствий:

1) причинение гражданину значительных убытков;

2) пропуск срока исковой давности, процессуальных сроков или иных сроков, несоблюдение которых является правовым основанием для отказа в реализации или защите прав гражданина;

---

[506] Постановление Правительства Новгородской области от 27.11.2013 № 379 «Об определении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» // Новгородские ведомости (официальный выпуск). 04.12.2013. № 25.

[507] Закон Архангельской области от 24.09.2012 № 536-33-ОЗ «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области» (принят Архангельским областным Собранием депутатов 19.09.2012) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2012. № 33.

[508] Статья 14 Закона Архангельской области от 24.09.2012 № 536-33-ОЗ «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области».

3) утрата информации, документов или доказательств, необходимых для реализации или защиты прав гражданина»[509].

Бесплатная юридической помощи гражданам, оказавшимся в экстренных случаях в трудной жизненной ситуации, в Калининградской области оказывается государственным юридическим бюро, адвокатами, являющимися участниками государственной системы юридической помощи, по направлению органов социальной защиты населения. Порядок выдачи направлений для оказания такой помощи устанавливается органом исполнительной власти области, уполномоченным в этой сфере, — Министерством социальной политики Калининградской области[510].

В Законе Калининградской области «О бесплатной юридической помощи в Калининградской области» под трудной жизненной ситуацией понимается обстоятельство, объективно нарушающее жизнедеятельность гражданина, последствия которого он не способен преодолеть самостоятельно. К таким обстоятельствам этот Закон относит инвалидность, неспособность к самообслуживанию, болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработицу, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, иные подобные обстоятельства[511].

Перечень экстренных случаев для принятия решений об оказании гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, бесплатной юридической помощи устанавливается уполномоченным исполнительным

---

[509] Статья 14 Закона Архангельской области от 24.09.2012 № 536-33-ОЗ «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области».

[510] Приказ Министерства социальной политики Калининградской области от 17.06.2013 № 135 «Об утверждении порядка выдачи направлений на оказание бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, государственным юридическим бюро, адвокатами, являющимися участниками государственной системы юридической помощи».

[511] Статья 10 Закона Калининградской области от 26.12.2012 № 194 «О бесплатной юридической помощи в Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 24.12.2012) // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). 29.12.2012. № 241.

органом государственной власти Калининградской области в сфере социальной защиты населения[512].

Подобные проблемы терминологического характера отмечаются в законодательных и иных нормативных правовых актах еще многих регионов.

Анализируя положения федерального законодательства и законов субъектов РФ, регулирующих оказание бесплатной юридической помощи в трудной жизненной ситуации, мы пришли к выводу о необходимости выработки единых и более общих дефиниций «трудная жизненная ситуация» и «экстренный случай» как, повторяем, основополагающих для ряда других терминов.

По нашему мнению, в федеральном законодательстве трудной жизненной ситуацией должны быть признаны обстоятельства или их совокупность, объективно нарушающие жизнедеятельность гражданина (семьи), которые (или последствия которых) он не может преодолеть самостоятельно.

При этом гражданина (семью) можно признать находящимся в трудной жизненной ситуации в случаях: частичной или полной утраты способности к самообслуживанию и (или) передвижению в связи с преклонным возрастом (по крайней мере, пенсионного возраста), болезнью и (или) инвалидностью; совершения в семье преступлений в отношении несовершеннолетних или иных членов семьи; отсутствия определенного места жительства и определенных занятий, в том числе в связи с освобождением из мест лишения свободы; ущерба в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных и межэтнических конфликтов, противоправных действий других лиц. Также основанием признания гражданина, находящимся в трудной жизненной ситуации, может быть сиротство, безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних и наличие в семье инвалидов и (или) детей-инвалидов.

Граждане (семьи) могут быть признаны находящимся в трудной жизненной ситуации только с их согласия (согласия совершеннолетних членов семьи). О признании несовершеннолетних граждан в качестве лиц, находящихся в трудной

---

[512] Приказ Министерства социальной политики Калининградской области от 13.03.2013 № 59 «Об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации».

жизненной ситуации, должны давать согласие их родители или законные представители, за исключением случаев утраты попечения родителей или иных родственников, а также совершения в семье преступлений в отношении несовершеннолетнего, подтвержденных вступившим в силу решением суда.

По нашему мнению, при добавлении в перечень случаев, при которых граждане могут обратиться за получением бесплатной юридической помощью, которую можно квалифицировать как помощь в трудной жизненной ситуации, необходимо учесть некоторые нюансы. Эти рекомендации будут уместны и тогда, когда предлагаемый случай уже предусмотрен региональным законодательством, но есть проблемы с реализацией его положений на практике.

Под экстренным случаем применительно к деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи следует понимать острую, неотложную необходимость оказания такой помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Официальная трактовка данных терминов в Федеральном законе о бесплатной помощи гражданам, в других федеральных правовых актах, регулирующих эту сферу, в соответствующих законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ позволит обеспечивать четкое понимание этого вопроса всеми участниками государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам, осуществление единой по стране практики оказания такой помощи, соблюдению прав граждан в данной сфере общественных отношений.

Однако при разработке порядка оказания бесплатной юридической помощи в экстренных случаях, следует дополнительно определить следующие моменты:

1) в какие органы, учреждения или организации гражданину следует обращаться за получением бесплатной юридической помощи;

2) каковы будут критерии, по которым будет определяться, в трудной жизненной ситуации находится гражданин или нет;

3) какие органы, учреждения или организации смогут принимать решение об оказании бесплатной юридической помощи в экстренном порядке или об отказе в ее оказании;

4) в какие сроки должно быть принято решение об оказании бесплатной юридической помощи в экстренном порядке;

5) в какой форме должно приниматься решение об оказании бесплатной юридической помощи гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации;

6) в какой форме бесплатная юридическая помощь в экстренном порядке может быть оказана. Однако здесь необходимо уточнить, будет ли речь идти только о первичной правовой помощи, или же лица, оказывающие юридическую помощь, могут представить интересы гражданина в суде.

При совершенствовании правового обеспечения оказания бесплатной юридической помощи гражданам, разработке оптимального реализации организации такой помощи для граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, следует обратить самое пристальное внимание на то обстоятельство, что довольно часто граждане по независящим от них причинам не могут подтвердить свое право на получение бесплатной юридической помощи, хотя и подпадают под категорию лиц, имеющих на это право, в том числе лиц, находящихся в сложных жизненных ситуациях. Причинами здесь во многом являются серьезные недостатки в правовом регулировании данной деятельности, чему посвящен следующий параграф.

§ 2. Совершенствование правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи

В предыдущих главах при рассмотрении общих для страны проблем организации работы по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам нами сформулированы определенные предложения по изменению федерального

законодательства. Несмотря на достаточное разнообразие предложений, основная их часть хорошо воспринимается во многих субъектах РФ. Дело в том, что, как показало обсуждение этих предложений с экспертами (должностными лицами органов исполнительной власти субъектов РФ, особенно органов, уполномоченных в этой области — в общей сложности 34 человека), в разных субъектах и региональные органы, и территориальные органы Минюста России, и сами участники государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи сталкиваются с одними и теми же общими проблемами в правовом регулировании бесплатной юридической помощи и недостатками, выявленными в практике оказания помощи.

Однако в ряде субъектов РФ предлагаются несколько иные решения в отношении корректировки федерального законодательства и практически во всех субъектах РФ — изменения, дополнения в законодательные и иные нормативные правовые акты самих субъектов, что обусловлено различиями в количественных показателях граждан, нуждающихся в такой помощи в каждом конкретном субъекте РФ, уровнем материальной обеспеченности регионов и кругом участников государственной и негосударственной систем оказания такой помощи.

В настоящем параграфе проанализируем предложения экспертов, представляющих разные субъекты РФ, по совершенствованию правового обеспечения оказания бесплатной юридической помощи гражданам и соотнесем их с сформулированными нами аналогичными предложениями.

Органы исполнительной власти многих регионов[513] в целях совершенствования федерального законодательства в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью по результатам мониторинга, проводимого территориальными органами Минюста России, предлагают закрепить норму, устанавливающую требования к качеству каждого вида

[513] Например, Республики Татарстан, Республики Тыва, Удмуртской республики, Алтайского края, Пермского края, Тюменской области и др.

оказываемой бесплатной юридической помощи[514]. Сейчас на основании п. 7 ст. 11 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» к полномочиям Минюста России отнесены разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечение контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи. Однако данные требования до настоящего времени так и не утверждены. Отсутствие к тому же соответствующего методического обеспечения зачастую делает невозможным объективное выявление и учет случаев некачественного оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

Например, Управление юстиции Минюста России по Саратовской области предлагает в целях повышения качества оказания адвокатами, участвующими в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам, в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предлагает в этом Законе предусмотреть механизм осуществления контроля за качеством оказания адвокатами бесплатной юридической помощи при решении вопроса об оплате адвокату компенсации. При этом контроль предлагается возложить на уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Дело в том, что в настоящее время территориальные органы Минюста России по субъектам РФ, являясь органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере оказания бесплатной юридической помощи, лишены возможности осуществлять такой контроль в отношении деятельности представителей адвокатского сообщества, задействованных в системе оказания бесплатной юридической помощи. Подобная ситуация возникла из-за того, что

---

[514] Вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти по обеспечению качества оказания гражданам бесплатной юридической помощи рассматриваются в четвертом параграфе данной главы. Здесь же кратко освещается проблема отражения вопросов качества оказания юридической помощи в соответствующем законодательстве.

территориальные органы Минюста России не обладают достаточным правовым инструментарием для выявления и пресечения фактов нарушений со стороны указанных субъектов[515].

Предоставленные полномочия в сфере контроля и надзора за адвокатурой не позволяют истребовать от адвокатов соответствующие материалы, необходимые для рассмотрения жалоб граждан, адвокаты зачастую отказываются от представления такой информации, ссылаясь на принцип соблюдения адвокатской тайны. Кроме того, отсутствие нормативного правового акта, устанавливающего порядок проведения проверки деятельности адвокатов, в части оказания бесплатной юридической помощи (включая периодичность и сроки осуществления контрольных мероприятий, основания проведения плановых, внеплановых, выездных и документарных проверок, объем прав и обязанностей и т. д.), не дает возможность проводить такие проверки.

Однако, как нам представляется, сложившаяся ситуация не является аргументом упразднения контрольных полномочий территориальных органов Минюста России и передачи их органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. По нашему мнению, надо усиливать контрольные полномочия всех федеральных органов исполнительной власти, причастных к деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, и в максимально сжатые сроки разработать и принять на федеральном уровне:

- единые требования (либо национальный стандарт) к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи;

- нормативный правовой акт, регламентирующий порядок осуществления функции по контролю за деятельностью лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь, предусматривающий полномочие территориальных органов юстиции по истребованию у адвокатов материалов адвокатского

---

[515] В частности, на эту проблему обращают внимание сотрудники Управления Минюста России по Тюменской области.

производства с целью проверки фактического объема и качества оказания адвокатом юридической помощи доверителю.

О стандарте качества оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи говорят и эксперты территориального органа Минюста России по Самарской области, которые рекомендуют установить не только критерии оценки качества предоставляемых услуг, оказываемых в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, но и разработать стандарты оказания юридических услуг. А в Алтайском крае предлагается в целях повышения качества бесплатной юридической помощи принять нормативные правовые акты, устанавливающие единые требования к организации бесплатной юридической помощи, к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, а также нормативные акты, устанавливающие стандарты бесплатной юридической помощи.

Вообще, как уже отмечалось ранее, согласно постановлению Правительства РФ «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»[516] содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи определенным социально незащищенным категориям граждан отнесено к числу общественно полезных услуг.

Социально ориентированная некоммерческая организация, осуществляющая данный вид деятельности, может быть признана исполнителем общественно полезных услуг и включена в соответствующий реестр с правом на приоритетное получение мер поддержки, предусмотренное п. 13 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»[517]. При этом одним из необходимых условий для включения такой организации в реестр некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг является соответствие ее деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации к ее содержанию (объем, сроки, качество предоставления).

---

[516] Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

[517] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, наличие соответствующих унифицированных требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи является необходимым. Но в 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 то же время необходимо отметить, что согласно ч. 9 ст. 24 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», ответственность за возможные неблагоприятные последствия оказания гражданину юридической помощи предусмотрена только для негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Ее несут конкретные лица, оказавшие такую помощь, сам негосударственный центр бесплатной юридической помощи и учредители такого центра в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Между тем полагаем целесообразным распространить действие данной нормы на всех участников государственной и негосударственной систем деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, включая органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, причастные к решению этой задачи, организаций, и лиц, непосредственно оказывающих помощь.

Мы не случайно говорим об ответственности органов исполнительной власти, ибо в соответствии с п. 2 ст. 16 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения в предусмотренных

законодательством случаях и порядке оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также представляют интересы граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях. Аналогичные нормы в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ содержатся в региональных законах об оказании бесплатной юридической помощи гражданам.

При этом в целях повышения ответственности участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи считаем целесообразным установить административную ответственность на юридических лиц и должностных лиц за нарушение законодательства об оказании бесплатной юридической помощи.

Многие управления Минюста России по субъектам РФ в целях обеспечения полноты и достоверности информации, используемой при подготовке мониторинга реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» считают, что необходима разработка единого порядка учета и отчетности для всех участников государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи[518]. Территориальным органам Минюста России представляется, что нынешнее положение дел, при котором требование о необходимости предоставления отчета относится только к государственным юридическим бюро, нельзя считать удовлетворительным.

Мы полностью согласны с этим суждением, ибо, как уже отмечали в предыдущих главах, в настоящее время ни органы, уполномоченные в субъектах РФ в данной сфере, ни территориальные органы Минюста России по субъектам РФ, ни говоря уже о центральном аппарате Минюста России (органа, уполномоченного в этой сфере в Российской Федерации) не имеют точных и полных сведений ни о гражданах, получающих бесплатную юридическую

---

[518] Такое предложение, в частности, подготовлено Управлением Минюста России по Республике Саха (Якутия).

помощь, ни об участниках государственной и негосударственной систем, ее оказывающих.

В этой связи предлагается в целях реализации полномочий, предусмотренных ч. 5 ст. 11 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и подп. 60 п. 6 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации[519], подп. 63 п. 6 Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации[520], возложить на участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи обязанности по представлению в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (Минюст России), точнее, в его территориальные органы, информации об оказании гражданам бесплатной юридической помощи. Необходимо также установить административную ответственность для физических и юридических лиц за непредставление, несвоевременное представление или недостоверное представление таких сведений.

Особо обращаем внимание, на необходимость предусмотреть обязанность юридических клиник уведомлять территориальные органы Минюста России о своем создании и представлять информацию о результатах работы в сфере оказания бесплатной юридической помощи. В этой связи следует дополнить абз. 6 подп. 30 и 32 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации[521], подп. 63 п. 6 Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации[522], подп. 60 п. 6 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации[523] правом проведения мониторинга деятельности, в том числе юридических клиник (студенческих

---

[519] Утверждено приказом Минюста России от 03.03.2014 № 26.
[520] Утверждено приказом Минюста России от 03.03.2014 № 25.
[521] Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313.
[522] Утверждено приказом Минюста России от 03.03.2014 № 25.
[523] Утверждено приказом Минюста России от 03.03.2014 № 26.

консультативных бюро, студенческих юридических бюро и других), являющихся в соответствии с ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Еще одна проблема, выявленная нами на основе анализа экспертных мнений, состоит в необходимости установления единой практики признания лица малоимущим в целях оказания ему бесплатной юридической помощи. С подобным предложением выступает, в частности, территориальный орган Минюста России по Иркутской области. В отдельных субъектах РФ для признания гражданина малоимущим он, как отмечалось в предыдущих главах диссертации, вынужден приносить огромное количество документов, которые зачастую ему нелегко собрать. Естественно, территориальные органы Минюста России по этим регионам (как и Минюст России в целом) считают, что есть сложности с получение гражданином статуса малоимущего. Но в части регионов для этого заявителю требуется предоставить только паспорт. Конечно, соответствующие территориальные органы Минюста России считают, что в регионе нет никаких проблем и сложностей с получением гражданином указанного статуса. В первом случае помимо проблем для граждан при отсутствии в стране единого правового регулирования данного вопроса возникает серьезный риск коррупционных проявлений.

Мы полагаем, что необходимо на всей территории Российской Федерации установить законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ единые требования для признания лица малоимущим в целях оказания ему бесплатной юридической помощи. В этой связи следует внести дополнения в ст. 12 Федерального закона о бесплатной юридической помощи в части возложения на субъекты РФ полномочий по установлению перечня документов, достаточных для подтверждения права на получение бесплатной юридической помощи при обращении за бесплатной юридической помощью.

В этой связи интересно мнение экспертов Управления Минюста России по Республике Тыва, которые полагают, что на федеральном уровне следует принять

единый порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи гражданам, а именно уточнить по каким критериям и, соответственно, по каким документам можно определить граждан, нуждающихся в социальной поддержке и социальной защите. Кроме того, по мнению авторов этого предложения, учет случаев оказания подобной помощи федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями должен осуществляться в п. 1.1 формы информации результатов мониторинга, а также в отдельных графах «составление документов правового характера», «представление интересов в судах и других органах», которые необходимо добавить в эту форму.

Изучение экспертных мнений позволило определить, что территориальные органы Минюста России практически по всем субъектам РФ считают необходимым внесение изменений в Порядок ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»[524]. Подобная необходимость возникла из-за того, что адвокатов и нотариусов обязывают при участии в деятельности негосударственных центров по оказанию бесплатной юридической помощи, созданных при нотариальной, адвокатской палатах, или нотариусами и адвокатами индивидуально представлять копии документов, удостоверяющих личность и получение высшего юридического образования[525].

Однако получение статуса адвоката и наделение полномочиями нотариуса невозможно без наличия у данных лиц высшего юридического образования. Происходит дублирование сведений, уже содержащихся в соответствующих делах территориального органа Минюста России (реестровые дела адвокатов, дела сдачи квалификационного экзамена и проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса).

Практически во всех субъектах РФ считают, что следует внести изменения в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской

---

[524] Утвержден Приказом Минюста России от 01.03.2013 № 24.

[525] Например, в Алтайском крае.

Федерации», установив дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи путем расширения перечня категории лиц, имеющих право на ее получение, а также увеличения категории дел и случаев оказания бесплатной юридической помощи[526].

Например, в Пермском крае предлагают расширить перечень случаев оказания бесплатной юридической помощи, определённый ч. 2 ст. 20 Федерального закона, включив в него оказание гражданам, доходы семей которых ниже величины прожиточного минимума, всех видов бесплатной юридической помощи, предусмотренных ст. 6 данного Закона, при определении места жительства детей и установлении порядка общения с детьми при раздельном проживании родителей.

Наиболее часто предлагается наделить на федеральном уровне правом на получение бесплатной юридической помощи, не учитывая случаев, связанных с неординарными ситуациями, следующих категорий граждан:

- граждан, среднедушевой доход семей которых ниже двукратной величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также одиноко проживающих граждан, доходы которых ниже указанной величины;

- беременных женщин и женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам, а также мужчин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;

- одиноких родителей и иных лиц, воспитывающих детей в неполных семьях;

- ветеранов труда и приравненных к ним лиц, тружеников тыла;

- неработающих пенсионеров, получающих пенсию по старости;

- неработающих инвалидов III группы;

---

[526] В частности, за это предложение ратуют Республика Адыгея, Пермский край, Омская и Тюменская области.

- инвалидов III группы со значительно выраженными нарушениями функции зрения, слуха или слуха и речи (отсутствие способности видеть, слышать или слышать и говорить одновременно);

- инвалидов I и II группы, а также граждан, достигших возраста 70 лет и не проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания.

Подобные предложения выдвигаются и аппаратами уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. По их мнению, в целях обеспечения социальной справедливости, исходя из различного уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а также в условиях значительного снижения уровня доходов населения представляется целесообразным даже определить дополнительные категории граждан, нуждающихся в бесплатной правовой помощи. Однако в результате обобщения мнений всех экспертов мы пришли к заключению, что в настоящее время было бы достаточным без учета безусловных, не требующих отлагательства, экстренных, неординарных ситуаций, ограничиться указанными выше случаями.

Причем во всех этих случаях для граждан, не связанных с предпринимательской деятельностью, бесплатную помощь следует оказывать в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления для них заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, представления их интересов в судах, государственных и муниципальных органах, различных организациях.

Конечно, существуют различия в мнениях экспертов и по другим вопросам, связанным с определением лиц, кому может быть оказана бесплатная помощь. Например, одни эксперты предлагают расширить перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, а также случаев её получения без детализации лиц, которые ее должны оказывать[527]. Другие предлагают расширить перечень категорий граждан, имеющих право на получение всех видов бесплатной юридической помощи, предусмотренных ст. 6

[527] Так, например, полагают должностные лица Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Магаданской области и Чукотскому автономному округу.

Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», лишь участниками оказания помощи, входящими в соответствующую государственную систему[528].

Интересно предложение экспертов, работающих в органах исполнительной власти Республика Мордовия, которые обращает внимание на следующее. В соответствии с ч. 4 ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» установлено, что порядок, условия и организационно-правовое обеспечение реализации права на получение бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи должны регулироваться указанным Федеральным законом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Частично категории лиц, нуждающихся в помощи в неординарных ситуациях, рассматривалась в предыдущем параграфе, этой проблеме уделяется внимание и дальше. Здесь же отметим, что ни на федеральном уровне, ни в субъектах РФ такие нормативные правовые акты до настоящего времени не приняты или не внесены дополнения в действующие. Это, конечно, является значительным пробелом в регулировании данной деятельности, который следует ликвидировать.

Мы говорили, что предложенный выше перечень категорий граждан, нуждающихся в получении бесплатной юридической помощи, не учитывает связанных с неординарными ситуациями, в которых помощь должна быть оказана безусловно, причем по возможности экстренно.

Прежде всего, укажем, что в целях реализации прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в силу Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» отнесены к категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, предлагаем внести соответствующие изменения в ст. 10

[528] Например, эксперты, проживающие в Пермском крае.

Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»[529], дополнив ее положениями, касающимися реализации прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на судебную защиту.

Проведенный в предыдущем параграфе анализ законодательства свидетельствует, что ни в федеральных, ни в региональных нормативных правовых актах нет общего подхода к оказанию бесплатной помощи гражданам в экстренных случаях, при сложившихся для граждан трудных жизненных ситуациях прежде всего из-за отсутствия единого понимания этих терминов. Предложена их определенная, обобщенная трактовка. Теперь же пришло время рассмотреть возможности необходимой унификации в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ порядка предоставления гражданам помощи в подобных ситуациях.

Поскольку в субъектах РФ, предусмотревших в своих правовых актах возможность получения бесплатной юридической помощи гражданам, попавшим трудную жизненную ситуацию, это урегулировано по-разному, проанализируем соответствующие подходы на примере некоторых регионов.

В Новгородской области заявление об оказании бесплатной юридической помощи подается лично заявителем, т. е. гражданином, оказавшимся в трудной жизненной ситуации[530]. Причем консультация будет оказана только по вопросам последствий обстоятельств, приведших экстренному случаю. Если в трудной жизненной ситуации оказался несовершеннолетний, оставшийся без попечения родителей недееспособный или ограниченно дееспособный гражданин, то заявление подает опекун или попечитель. Кроме того, заявление от имени несовершеннолетнего, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, могут подать его законные представители. В заявлении должны быть указаны те

---

[529] Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

[530] Постановление Правительства Новгородской области от 27.11.2013 № 379 «Об определении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» // Новгородские ведомости (официальный выпуск). 04.12.2013. № 25.

обстоятельства, которые стали причиной трудной жизненной ситуации и экстренный случай, из-за наступления которого гражданину требуется бесплатная юридическая помощь.

Обратим внимание на перечень документов, которые необходимо приложить к заявлению:

- копия паспорта или иного документа, удостоверяющего личность;
- копия акта органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя (если обращение в интересах несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей недееспособного или ограниченно дееспособного гражданина);
- копия справки об установлении факта инвалидности (если трудная жизненная ситуация связана с инвалидностью);
- копия свидетельства о рождении несовершеннолетнего и копии свидетельств о смерти обоих родителей (если трудная жизненная ситуация связана с сиротством);
- копии документов, подтверждающих установление опеки над несовершеннолетним (если трудная жизненная ситуация связана с отсутствием попечения родителей);
- копия справки о пожаре (если трудная жизненная ситуация связана с повреждением жилья и домашнего имущества в связи с пожаром).

При этом нужно предъявлять еще и оригиналы вышеперечисленных документов, которые возвращаются после заверки их копий.

После предоставления всех вышеназванных документов субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, в течение двух дней принимают решение об оказании в экстренной ситуации гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации, или принимают решение об отказе в такой помощи.

Основаниями для отказа в оказании бесплатной юридической помощи в экстренном порядке гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации, могут послужить как не предоставление всех требуемых документов, так и

обращение с заявлением ненадлежащего лица. Решение об отказе направляется по месту жительства лица, подавшего заявление.

Такой порядок, определенный законодательством сложен и очень трудоемок даже при обычном обращении за бесплатной юридической помощью. Насколько же он бюрократичен в непростых жизненных ситуациях, когда гражданин не знает, куда бежать в первую очередь, что делать, а помощь нужна экстренно.

Представим себе ситуацию. У гражданина сгорел дом, со всем имуществом и документами. Если у гражданина отсутствуют документы, подтверждающие его личность, то он однозначно не получит юридическую помощь. Если заявитель является опекуном несовершеннолетнего ребенка, то даже сложно предугадывать количество документов, которые требуется восстановить гражданину. Если ему нужно получить справку о том, что он является инвалидом, то ни о какой экстренной помощи речи просто уже быть не может.

Почему бы органам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, не оказать ее на основании факта произошедшего пожара. Подобное подтверждение гражданин может получить в полиции или подразделении МЧС России. На основании полученной справки о происшествии он мог бы получить хотя бы первичную юридическую помощь. Вторичная правовая помощь могла бы быть оказана после восстановления документов.

Еще один момент, который хотелось бы уточнить, — это механизм уведомления гражданина о том будет ему оказана юридическая помощь или нет. Если опять вернуться к нашему примеру, то непонятно, на какой адрес гражданину будет направлено уведомление. На адрес сгоревшего дома? Полагаем, что удобный для него вариант связи с лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, заявитель мог бы указывать в своем заявлении. Это могла бы быть и телефонная связь, и адрес его друзей или родственников. Так же гражданин мог бы прийти за ответом лично через два дня, а не ждать его по почте.

Хотя еще раз хочется подчеркнуть, что наиболее оптимальным вариантом было бы оказание первичной юридической помощи сразу в день обращения.

Не надо думать, что столь сложный порядок определен лишь в Новгородской области. Достаточно обратиться к соответствующим нормативным актам других регионов, чтобы увидеть и там такие же сложности. Рассмотрим пример законодательства Свердловской области[531]. Список документов, которые должны быть приложены к заявлению гражданина, достаточно велик. В зависимости от ситуации гражданином должны быть поданы следующие документы:

- копия паспорта либо иного документа, удостоверяющего личность;
- копия справки медико-социальной экспертной комиссии (в случае наличия инвалидности);
- копия медицинского заключения (справки), выданного гражданину по результатам проведенных медицинских освидетельствований, медицинских осмотров, диспансеризации, решений, принятых врачебной комиссией;
- копия документов о неспособности к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, наличием болезни и т. д. (в случае наличия таких обстоятельств);
- копия документа, подтверждающего отсутствие родителей (единственного родителя) или невозможность воспитания ими несовершеннолетних, выданного органом опеки и попечительства (представляется детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей);
- копия документа, подтверждающего нахождение гражданина на учете в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (представляется гражданами, относящимися к указанной категории);

---

[531] Постановление Правительства Свердловской области от 14.02.2013 № 173-ПП «Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» // Областная газета. 22.02.2013. № 84–86; Собрание законодательства Свердловской области. 2013.№ 2-2 (2013). Ст. 243.

- копия документа, подтверждающего совокупный доход семьи;

- копия справки о составе семьи (представляются малоимущими и одинокими гражданами);

- копия справки органов службы занятости населения по месту постоянного проживания гражданина о признании его в установленном порядке безработным с указанием даты признания гражданина таковым (представляется безработными);

- копии документов, подтверждающих жестокое обращение с гражданином в семье, в том числе копии судебных постановлений, актов органов следствия, медицинских заключений и т. д. (представляются гражданами, подвергшимися жестокому обращению);

- копии документов, подтверждающих факты насилия над ним в семье, в том числе копии судебных постановлений, актов органов следствия, медицинских заключений и т. д. (представляются гражданами, подвергшимися насилию);

- копия документа Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Свердловской области о том, что заявитель (и члены его семьи) пострадали в результате стихийных бедствий, межнациональных конфликтов и войн, несчастных случаев (пожар, авария, катастрофа и т. д.);

- документ, удостоверяющий личность законного представителя;

- доверенность или иной документ, подтверждающие полномочия законного представителя, в случае обращения с заявлением законного представителя гражданина, оказавшегося в трудной жизненной ситуации[532].

Комментировать установленный порядок обращения за бесплатной юридической помощью в этой области не будем, тем более, что таких примеров, повторяем, предостаточно.

---

[532] См. там же.

Безусловно, есть субъекты РФ, где порядок получения бесплатной юридической помощи в трудной жизненной ситуации частично упрощен. Так, в Забайкальском крае[533] гражданин при подаче заявления может указать адрес для почтовых отправлений и телефон. Участник государственной системы бесплатной юридической помощи, куда поступило заявление, в течение двух рабочих дней со дня принятия решения уведомляет гражданина по почте, в том числе электронной или по телефону. Решение об оказании бесплатной юридической помощи также принимается в течение двух дней. В Хабаровском крае решение об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданину (или об отказе в такой помощи) принимается в день обращения гражданина[534]. При этом в законодательстве Хабаровского края не указано никаких оснований для принятия решения об отказе в оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам в виде правового консультирования в устной форме (отказать могут только в оказании иных видов правовой помощи).

Между тем есть регионы, где предусмотрены основания отказа в оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи. Анализ законодательства таких регионов позволяет сделать вывод, что чаще всего основаниями для отказа

---

[533] Постановление Правительства Забайкальского края от 24.05.2013 № 201 «Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации») // Азия-Экспресс. 30.05.2013. № 22.

[534] Постановление Правительства Хабаровского края от 20.05.2013 № 118-пр (ред. от 29.12.2014) «О регулировании отдельных вопросов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Хабаровском крае» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Порядком взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском крае, а также представления Адвокатской палатой Хабаровского края ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи», «Порядком и размерами оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском крае, и компенсации их расходов на оказание такой помощи») // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: http://laws.khv.gov.ru, 24.05.2013; Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. № 5 (ч. II).

в оказании помощи в экстренной случае, гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации, являются:

- невозможность документально подтвердить факт нахождения в трудной жизненной ситуации или факта возникновения экстренного случая;

- непредставление документов (или предоставление не всех требуемых документов), а также представление документов, содержащих недостоверные или неполные сведения;

- обращение с заявлением ненадлежащего лица.

С учетом необходимости представления значительного числа документов, которые бывает весьма трудно собрать в возникших жизненных ситуациях, причем в цейтноте, в сложном психологическом состоянии, по оценкам региональных экспертов, нередки случаи отказа в оказании бесплатной юридической помощи.

Анализ экспертных мнений позволяет назвать несколько нередких причин невозможности представления гражданином необходимых документов и неполучения им юридической помощи, причем причин, фактически обусловленных сложностью и непродуманностью регионального законодательства.

Во-первых, гражданин, утративший паспорт (другой документ, удостоверяющий личность) или место жительства, как правило, не может воспользоваться правом на получение бесплатной юридической помощи, ибо для восстановления документов или защиты права на жилище, у него нет возможности предъявить паспорт с отметкой о регистрации по месту жительства.

Во-вторых, гражданину трудно доказать нарушение своих трудовых прав и получить помощь в разрешении трудового спора, в случае отказа работодателя выдать ему справку о размере заработной платы. Отсутствие такой информации, в частности, влечет за собой невозможность получения справки о среднедушевом доходе семьи.

В-третьих, сложная проблема возникает при семейных конфликтах, когда один их членов семьи не хочет представлять справку о своих доходах.

Соответственно, другие члены семьи, пытаясь решить вопросы с расторжением брака или с алиментными обязательствами, не могут получить справку о среднедушевом доходе семьи. В этих случаях, по мнению экспертов и самих лиц, оказывающих помощь, было бы логичным в случае возникновения споров, связанных с разводом, разделом имущества или по поводу получения алиментов, брать в расчет только доход потенциального получателя юридических услуг. К сожалению, такая возможность не прописана в законодательстве.

Не рассматривая всех вопросов необходимости совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации, кратко остановимся на проблемах оказания такой помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В отношении таких лиц ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусмотрено, что она оказывается этим лицам в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Однако норм, регулирующих данный вопрос, в настоящее время нет. В целях обеспечения реальной защиты прав и свобод человека в Российской Федерации, необходимо внести изменения в данный Федеральный закон или принять иной новый нормативный правовой акт, регулирующий вопросы оказания бесплатной юридической помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства. Также предлагаем на законодательном уровне рассмотреть вопрос об установлении права на получение бесплатной юридической помощи для отдельных категорий иностранных граждан, например таких как беженцы. На подобный законодательный пробел обращают внимание эксперты ряда субъектов РФ[535]. Ведь общее правило предоставления бесплатной юридической помощи, установленное в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», гласит, что она предоставляется бесплатно только гражданам Российской Федерации.

---

[535] Например, Республики Удмуртия, Пермского края, Тюменской области и др.

Анализ мониторинга, проводимого территориальными органами Минюста России, позволяет сделать обоснованный вывод о существовании проблемы по содержанию списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи в актуальном состоянии. В соответствии с ч. 3 ст. 25 Федерального закона о бесплатной Министерство юстиции Российской Федерации ведет список негосударственных центров бесплатной юридической помощи и размещает его на своем официальном сайте в сети «Интернет»[536].

При этом часть негосударственных центров, оказывающих бесплатную юридическую помощь после включения в данный список фактически перестают осуществлять какую-либо деятельность по оказанию бесплатной юридической помощи населению, на запросы территориальных органов Минюста России, направляемые в рамках мониторинга деятельности в сфере бесплатной юридической помощи, не реагируют[537]. В таких ситуациях, представляется логичным исключение подобных негосударственных центров БЮП из списка Минюста России в связи с их длительным бездействием. Однако в настоящее время в ч. 1 ст. 25 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не закреплена обязанность негосударственных центров бесплатной юридической помощи и их учредителей предоставлять в территориальный орган юстиции информацию об изменениях сведений о центре, либо о прекращении его деятельности.

В связи с изложенным предлагаем закрепить в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» обязанность негосударственных центров бесплатной юридической помощи по своевременному информированию территориального органа юстиции в случае изменений сведений о центре либо прекращении деятельности. Неподача отчета о случаях оказания бесплатной юридической помощи в срок, превышающий три месяца, должна повлечь исключение из списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи. В соответствии с п. 8 Порядка № 24 при прекращении

---

[536] Приказ Минюста России от 01.03.2013 № 24.

[537] Подобные ситуации, по словам экспертов, нередки, например, в Тюменской области.

деятельности негосударственного центра бесплатной юридической помощи территориальный орган юстиции направляет информационную карту с информацией о прекращении его деятельности. Предлагаем определить в этом документе необходимость доводить до Минюста России указанные сведения не в виде информационной карты, а в виде уведомления о прекращении деятельности негосударственного центра.

В Федеральном законе, а также в Порядке № 24 отсутствуют нормы, регламентирующие порядок действий территориального органа в случае получения информации негосударственного центра о приостановлении деятельности. Безусловно, следует определить порядок действий территориального органа в случае получения информации негосударственного центра о приостановлении деятельности.

Еще одна проблема, выявленная нами при изучении мнений экспертов, связанная с оформлением полномочий представительства в судах, публичных органах и организациях для получателей бесплатной юридической помощи. Представительство интересов гражданина в судах, государственных органах, органах местного самоуправления и организациях — это одна из возможных форм оказания бесплатной юридической помощи. Как правило, для большинства таких случаев действующим законодательством предусмотрено обязательное наличие доверенности.

Суды при рассмотрении дел руководствуются нормами процессуального права. Статья 53 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[538] и ч. 8 ст. 57 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации[539] предусматривают, что полномочия представителя гражданина в суде оформляются доверенностью, заверенной нотариально или в органах (организациях), перечисленных в ч. 2 ст. 53 ГПК РФ и ч. 8 ст. 57 КАС РФ.

---

[538] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ.

[539] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ.

В отсутствие доверенности осуществить представительство интересов гражданина в суде в рамках оказания ему бесплатной юридической помощи затруднительно, поскольку законодательно не определено, какой документ должен быть представлен сотрудником государственного юридического бюро, осуществляющим представительство, и за чей счет должна оформляться доверенность (при оформлении нотариальной доверенности расходы на ее оформление несет доверитель, но в этом случае не обеспечивается «бесплатность» юридической помощи, также могут иметь место случаи, когда гражданин-получатель бесплатной юридической помощи не имеет физической возможности прибыть к месту оформления доверенности и обеспечить личное участие в суде). Полагаем, что данный вопрос должен быть урегулирован на законодательном уровне, причем посредством внесения необходимых изменений в законодательные акты.

Эксперты, работающие в Управлении юстиции Минюста России по Тамбовской области, обращают внимание на то, что законодательно не определен также порядок представления интересов гражданина в государственных и муниципальных органах, что вызывает трудности в таком представительстве, так как не определено, чем подтверждаются полномочия представителя. При этом на практике оформление доверенности предполагается за счет собственных средств доверителя. В то же время льготы на нотариальное удостоверение доверенностей на сегодняшний день установлены не для всех категорий граждан, имеющих в соответствии со ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» право на получение такой помощи. Они установлены на нотариальное удостоверение доверенностей лишь в отношении инвалидов I и II группы, ветеранов Великой Отечественной войны, Героев Российской Федерации и Героев Советского Союза[540]

В этой связи предлагаем рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, предусматривающих освобождение всех категорий лиц, имеющих право на

[540] Статьи 333.35 и 333.38 Налогового кодекса Российской Федерации.

получение бесплатной юридической помощи, от уплаты государственной пошлины за нотариальное удостоверение доверенности, т.к. отсутствие средств у гражданина на ее оформление может воспрепятствовать защите его прав и законных интересов. Либо в случае невозможности урегулирования данного вопроса на законодательном уровне предлагаем обратиться к нотариальным палатам субъектов РФ с предложением об освобождении указанных категорий граждан от уплаты тарифов за услуги правового и технического характера, размеры которых зачастую составляют основную часть в общей сумме нотариальных тарифов.

Эксперты, работающие в территориальном органе Минюста России по Оренбургской области, обращают внимание на тот факт, что малообеспеченные граждане испытывают затруднения при оплате госпошлины и других судебных издержек (суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам; расходы на проезд, осмотр места; почтовые расходы и др.), связанных с ведением дела. Более того, по некоторым категориям дел необходимо проведение судебных экспертиз. В этой связи в судебные расходы входят и расходы на услуги эксперта, стоимость которых также ложится на граждан (в среднем доходит до 30 000 руб.[541]), что является непосильным для таких категорий граждан, как малоимущие, инвалиды, недееспособные, что зачастую препятствует их обращению в суды.

Проанализировав имеющиеся материалы, соглашаемся с подобными выводами и предлагаем внести соответствующие изменения в нормы федерального законодательства о налогах и сборах и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Эти изменения должны определить основания освобождения от уплаты госпошлины и возмещения издержек, связанных с рассмотрением дел в судах, в соответствии с которыми физические лица, получающие бесплатную юридическую помощь, могут быть освобождены и от других выплат, связанных с рассмотрением дела.

---

[541] По материалам Республики Адыгея.

В ряде субъектов РФ обращается внимание на то, что в соответствии с региональными законами бесплатная юридическая помощь оказывается гражданину, обратившемуся за такой помощью по вопросу, имеющему правовой характер. При этом, из каких критериев необходимо исходить при отнесении вопроса к категории правовых или неправовых, ясности нет. В целях устранения данной неопределенности следует конкретизировать основания отказа в предоставлении бесплатной юридической помощи в части понятий «вопрос, не имеющий правового характера» и «отсутствие правовых оснований для предъявления требований», с целью исключения злоупотребления со стороны лиц, оказывающих юридическую помощь[542].

Кроме того, в ст. 21 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» также содержится также норма, исключающая оказание помощи по вопросу, который получил ранее разрешение вступившим в законную силу судебным постановлением, принятым по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. Представляется, что законодатель не учел предусмотренную нормами гл. 42 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[543] возможность пересмотра по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу. Полагаем, что в подобном случае юридическая помощь может быть оказана, что необходимо отразить в положениях ст. 21 данного Федерального закона.

Следует отметить также некоторую нелогичность содержания статьи 8 Закона о бесплатной помощи в части, посвященной квалификационным требованиям к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь. В этой статье отсутствует пункт, позволяющий оказывать юридическую помощь гражданам, обучающимся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и окончившим

---

[542] Об этом говорят эксперты, работающие в Республике Татарстан, в Республике Удмуртия, в Ульяновской области и др.

[543] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ.

определенный курс, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники. Между тем в Законе устанавливается деятельность таких клиник как участников негосударственной системы такой помощи.

Согласно ст. 16 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» федеральные органы исполнительной власти, подведомственные им учреждения и органы управления государственными внебюджетными фондами уполномочены оказывать бесплатную юридическую помощь не только в форме правового консультирования, но и в форме составления документов правового характера, а также представления интересов гражданина в судах, органах и организациях.

Однако применение двух последних форм оказания бесплатной юридической помощи возможно только в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В настоящее время федеральных законов и подзаконных актов, устанавливающих такие случаи и четкий правовой механизм реализации таких полномочий, нет. В связи с отсутствием федеральных законов данный вид бесплатной юридической помощи территориальными органами федеральных органов исполнительной власти не оказывается. В этой связи предлагается убрать из перечня полномочий органов исполнительной власти и внебюджетных фондов обязанность оказывать бесплатную юридическую помощь в форме составления документов правового характера, а также представления интересов гражданина в судах, органах и организациях.

Рядом экспертов[544] обращается внимание на то, что ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предусмотрено следующее обстоятельство: федеральными законами могут быть установлены случаи и порядок оказания бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве. Между тем в настоящее время федеральные законы, устанавливающие возможность получения бесплатной юридической

[544] Например, в Оренбургской области.

помощи в рамках административного судопроизводства, не приняты. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в законодательство об административном судопроизводстве.

Несколько слов надо сказать о законодательных проблемах участия органов местного самоуправления в деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. Мы уже писали в предыдущей главе, что в соответствии со ст. 15 Федерального закона органы местного самоуправления не отнесены к участникам государственной системы бесплатной юридической помощи, а согласно ст. 22 Закона они не являются участниками и негосударственной системы этой помощи. Между тем в ст. 27 этого Закона указано, что органы местного самоуправления могут осуществлять необходимую помощь некоммерческим организациям, являющимся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи, право на участие которых в этой деятельности, согласно ст. 7 Закона, может быть предоставлено в том числе муниципальными правовыми актами.

Отмечали, что на протяжении последних лет органы местного самоуправления действительно реализуют предусмотренные Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» полномочия. Так, согласно данным мониторинга за 2019 год в 54 субъектах РФ они осуществляли оказание бесплатной юридической помощи, в том числе в виде представления интересов гражданина в судах и иных органах[545].

Практика наделения органов местного самоуправления полномочиями по выполнению публичных функций получила свое распространение, так как они напрямую контактируют с населением своих территорий, проводят большую работу по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан. Возможностью

[545] Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год.

наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями достаточно часто пользуется региональные законодатели.

В этой связи многие эксперты считают, что следует дополнить п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» положением о необходимости субъекта РФ обеспечить наличие представителей государственной системы бесплатной юридической помощи (адвокатов, государственных юридических бюро) на территории всех муниципальных районов, городских округов, в количестве, обеспечивающем потребности гражданина на получение бесплатной юридической помощи. Думается, что подобное дополнение позволит ликвидировать существующую неопределенность законодательства, которое позволяет ряду субъектов РФ подходить к организации работы по оказанию бесплатной юридической помощи формально, не обеспечивая фактической реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Например, если в субъекте РФ определено, что в государственной системе бесплатной юридической помощи по действующему законодательству должны присутствовать адвокаты (для которых вообще то это дело добровольной), то крайне часта ситуация, когда в государственную систему бесплатной юридической помощи входит всего несколько адвокатов на весь субъект РФ, лишь бы показать выполнение решения органов власти субъекта РФ.

По нашему мнению, следует установить в Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» правило об участии на обязательной основе всех действующих адвокатов, ибо действующий механизм по привлечению адвокатов на добровольной основе не обеспечивает право граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи. Кроме того, думается, надо также перечислить в ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» перечень случаев оказания бесплатной юридической помощи адвокатом и категории граждан, имеющих право получать такую помощь.

В качестве основных изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» считаем необходимым внести следующие положения.

Часть 1 ст. 6 «Виды бесплатной юридической помощи» изложить в следующей редакции:

«Бесплатная юридическая помощь оказывается в виде:

1) правового консультирования в устной и письменной форме, в том числе через интернет-ресурсы;

2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;

3) представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом № 324-ФЗ, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Часть. 4 ст. 23 «Оказание бесплатной юридической помощи юридическими клиниками» изложить в следующей редакции:

«Юридические клиники могут оказывать бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, в том числе через интернет-ресурсы, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера».

Часть 4 ст. 24 «Негосударственные центры бесплатной юридической помощи» изложить в редакции: «Негосударственные центры бесплатной юридической помощи вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, в том числе через интернет-ресурсы, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера».

§ 3. Совершенствование организационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи

Изучение работы участников государственной и негосударственных систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи, в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти, причастных к организации деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, особенно территориальных органов Минюста России и органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в этой сфере, обобщение экспертных мнений сотрудников данных органов, позволяет предложить ряд мер по совершенствованию организационного обеспечения осуществляемой в стране деятельности, направленной на оказание бесплатной юридической помощи.

В предыдущих главах были изложены преимущества и недостатки как государственной, так и негосударственной системы оказания такой помощи. Указывалось, что негосударственная система (в ее широком понимании) по объему помощи населению стала в России основной, превалирующей подсистемой единой системы Российской Федерации оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Ее участники ежегодно оказывают бесплатную юридическую помощь (18–18,5) миллионам граждан, что составляет до (85–90) % всего объема такой помощи. Но это без учета ответов участников государственной системы на обращения граждан, содержащие правовые вопросы. Уже отмечали, что с учетом этой части помощи гражданам, негосударственной системой (в ее широком понимании) оказывается до (80–85) % всех случаев такой помощи.

При этом самой представительной частью негосударственной системы (в ее широком понимании) как по количеству соответствующих офисов, та и по числу юристов, оказывающих помощь, является выделенная в ст. 7 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в качестве самостоятельной группы участников (не входящих ни в государственную, ни в

негосударственную системы) этой деятельности — иные лица, имеющие право на оказание помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами. Более того, эта группа участников оказания бесплатной помощи гражданам отличается особой активностью в рекламировании своей деятельности, выборе разнообразных форм ее осуществления с учетом максимального удобства для граждан.

Очевидно, что возможности этой группы участников оказания бесплатной помощи, фактически представленной в указанном Федеральном законе как второстепенной, явно побочной, на самом деле значительны, отличаются серьезной перспективой и явно недооценены законодателем. С целью повышения эффективности функционирования законодательно определенной негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам (студенческих клиник и негосударственных центров бесплатной юридической помощи), повышения статуса так называемых иных лиц, имеющих право на оказание бесплатной юридической помощи необходим обновленный подход к архитектонике единой федеральной системы оказания такой помощи.

Единая система Российской Федерации оказания такой помощи состоит из двух подсистем: государственной и негосударственной. Причем негосударственную подсистему следует рассматривать в широком смысле, как совокупность физических и юридических лиц, входящих в негосударственную систему в ее нынешнем понимании, а также иных лиц, имеющих право на оказание помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. Другими словами, п. 3 ст. 7 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» должен быть объединен со вторым. Его обособление в нынешней редакции данного Закона представляется неправильным, ибо это не соответствует реальной деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью.

При этом для улучшения взаимодействия и функционирования государственной и негосударственной систем (подсистем единой федеральной

системы) бесплатной юридической помощи следует 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. Одним из основных критериев при этом является территориальная расположенность офисов лиц, оказывающих помощь. Уже писали, что многие эксперты высказываются о целесообразности размещения юристов, оказывающих помощь, в многофункциональных центрах (МФЦ), куда граждане обращаются за оказанием им тех или иных услуг.

По мнению экспертов, на многофункциональные центры целесообразно, кстати, возложить 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.

В государственную систему бесплатной юридической помощи гражданам помимо федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ (в части осуществления ими правового регулирования и организационно обеспечения функционирования как данной государственной системы, так и негосударственной системы оказания юридической помощи гражданам) предлагается включить все организации и физических лиц, которые в рамках государственной системы непосредственно оказывают гражданам юридическую помощь. К ним относятся:

1) государственные юридические бюро, действующие как на самостоятельной площадке, так на базе многофункциональных центров и оказывающие первичную правовую помощь, а также дающие правовые консультации (устные и письменные) и правовые заключения. Кроме того, на них следует возложить обязанность по выдаче направлений на вторичную правовую помощь к адвокатам, в юридические клиники или в социально ориентированные

некоммерческие организации, пожелавшие войти в государственную систему оказания бесплатной помощи;

2) адвокаты, вошедшие в государственную систему. Адвокаты могут оказывать первичную и вторичную юридическую помощь, правовые консультации (устные и письменные), правовые заключения и представительство в суде;

3) федеральные органами исполнительной власти и подведомственные им учреждениями, иные федеральные государственные органы и подведомственными им учреждениями (в части подготовки ответов на поступающие обращения граждан, содержащие вопросы правового характера);

4) органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственными им учреждениями, иные государственные органы субъектов и подведомственные им учреждениями (в части подготовки ответов на поступающие обращения граждан, содержащие вопросы правового характера);

5) органы управления государственных внебюджетных фондов, должностные лица которых готовят ответы на поступающие обращения граждан, содержащие вопросы правового характера;

6) юридические клиники вузов, пожелавшие войти в государственную систему юридической помощи и подтвердившие квалификацию руководителей консультационных групп студентов. Клиниками может оказываться первичная и вторичная юридическая помощь, даваться правовые консультации (устные и письменные), правовые заключения, осуществляться представительство в суде;

7) социально ориентированные некоммерческие организации, пожелавшие войти в государственную систему юридической помощи и подтвердившие квалификацию консультантов. Ими может оказываться первичная и вторичная юридическая помощь, даваться правовые консультации (устные и письменные), правовые заключения, осуществляться представительство в суде.

В негосударственную систему бесплатную предлагается включить:

1) юридические клиники вузов (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие аналогичные подразделения вузов), не пожелавшие войти в государственную юридической помощи.

2) социально ориентированные некоммерческие организации — негосударственные центры бесплатной юридической помощи, не пожелавшие войти в государственную юридической помощи;

3) адвокатов, оказывающих бесплатную помощь, но не пожелавших быть участником государственной системы.

С учетом реального положения, сложившегося в стране с соотношением числа случаев оказания гражданам бесплатной юридической помощи со стороны участников государственной системы и негосударственной системы такой помощи, а также, исходя из предложенной нами архитектоники единой системы такой помощи, думается, государству не следует ограничиваться только развитием государственной системы бесплатной юридической помощи. Необходимо развитие сотрудничества между участниками государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

В частности, федеральным органам исполнительной власти (например, Минобрнауки России), органам исполнительной власти субъектов РФ, особенно Минюсту России и его территориальным органам в регионах, а также органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным в этой области, следует выявлять возможности перенаправления в стране в целом и каждом ее регионе граждан от участников государственной системы к участникам негосударственной системы, главным образом в тех случаях, когда помощь такого рода не может быть оказана гражданину в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

Подобное распределение должно создавать удобство для граждан при обращении за бесплатной юридической помощью, снимать бюрократические препоны на пути к помощи. Распределение задач между субъектами, оказывающими бесплатную помощь, будет удобно для потенциальных получателей бесплатной юридической помощи, так как позволит распределить сферы деятельности между участниками государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Очень важно, чтобы в рамках обеих систем существовал механизм перенаправления граждан, для того, чтобы они не тратили свое время и обращались сразу туда, где им могут оказать помощь. Подобный механизм позволит равномерно перераспределить нагрузку между структурами, оказывающими правовую помощь.

Кроме того, по мнению сотрудников органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в этой области, зачастую проблемы граждан, обращающихся за оказанием помощи, носят комплексный характер, и чтобы решить их необходимо помимо юриста участие другого специалиста, например, социального работника или психолога (а таких нет в государственной системе юридической помощи). Это еще один аргумент необходимости участникам государственной системы оказания бесплатной юридической помощи наладить взаимодействие с негосударственными структурами, оказывающими социальную и психологическую помощь. Если же условия для возможности проведения подобных комплексных консультаций в регионе не организованы, то у юриста есть два варианта решения вопроса: отказать в оказании помощи или взять на себя несвойственные его профессии функции оказания помимо юридической и социальной или психологической помощи.

Изучение экспертных мнений показывает, что представление о потребных формах подобного взаимодействия у разных специалистов и в разных субъектах РФ в целом выглядит по-разному. Например, в уполномоченном органе исполнительной власти в этой сфере Удмуртской Республике считают, что должен всего лишь осуществляться взаимный обмен документами и информацией путем направления межведомственного запроса, в том числе в электронной форме о предоставлении документов, необходимых для оказания бесплатной юридической помощи, в рамках межведомственного информационного взаимодействия. Эксперты же, работающие в Томской области, предложили свое, абсолютно иное видение проблемы, которое, кстати, реализовано в деятельности по оказанию гражданам области юридической помощи. Между Адвокатской палатой Томской области было заключено соглашение с Администрацией

Томской области об условиях оказания бесплатной юридической помощи гражданам адвокатами Томской области, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. Подобных примеров в субъектах РФ, отличающихся друг от друга, причем зачастую принципиально, немало.

Однако во всех субъектах РФ есть единое понимание того, что для решения подобных проблем следует регламентировать вопрос осуществления территориальными органами Минюста России деятельности по координации в регионах работы по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам. В этой связи напомним, что в соответствии с Положением об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации[546] территориальные органы Минюста России принимают меры по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъектов РФ, координируют деятельность участников этой системы и их взаимодействие; обеспечивают контроль за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь в регионах, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи.

Но порядок обеспечения такого контроля Минюстом России не утвержден. До настоящего времени не приняты нормативные акты, регулирующие указанную сферу деятельности, не установлен порядок координации деятельности участников системы бесплатной юридической помощи, с определением прав территориальных органов Минюста России давать обязательные для исполнения указания уполномоченным в этой сфере органам исполнительной власти субъектов РФ и территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, отсутствует механизм, который обеспечивал бы исполнение решений территориальных органов Минюста России.

---

[546] Утверждено приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03 марта 2014 № 26.

Между тем разнообразие участников государственной и негосударственных систем всегда требует более четкой координации порядка их взаимодействия и, безусловно, хорошего информационного обеспечения. Обобщив имеющиеся в регионах формы подобного, в том числе информационного, взаимодействия участников как государственной, так и негосударственной систем, мы пришли к пониманию необходимости в первую очередь реализации следующих форм:

- создание координационных и совещательных органов в системе исполнительной власти субъектов РФ, связанных с реализацией положений закона о бесплатной юридической помощи;

- межведомственное взаимодействие, связанное с информационным обеспечением;

- заключение соглашений между участниками государственной системы и иными участниками, оказывающими бесплатную юридическую помощь в рамках негосударственной системы;

- проведение органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, совместных заседаний с участниками государственной и негосударственной систем по вопросам оказания бесплатной юридической помощи;

- проведение совместных консультаций по вопросам оказания бесплатной юридической помощи;

- участие в разработке нормативных правовых актов субъекта РФ и в подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Естественно, необходима работа федерального координационного органа в этой области — Правительственной комиссии по вопросам оказания гражданам бесплатной юридической помощи, о которой уже шла речь в предыдущей главе.

Организация взаимодействия участников деятельности по оказанию юридической помощи гражданам должна основываться на принципах: законности; защиты прав и свобод гражданин; самостоятельности при

осуществлении субъектами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, своих полномочий; единства целей и задач для всех участников системы оказания юридической помощи; взаимной ответственности участников этой деятельности.

Обсуждение с экспертами территориальных органов Минюста России вопроса о целесообразности и практической реализации возможности свободного выбора гражданами провайдера бесплатной юридической помощи свидетельствует об их определенных разногласиях по этому вопросу.

Первая незначительная группа экспертов предлагает на официальном интернет-сайте Минюста России ежегодно проводить рейтинг негосударственных центров бесплатной юридической помощи всех субъектов РФ на предмет доступности, качества и количества оказываемых юридических услуг. А по итогам года самых лучших негосударственных центров представлять к награде за счет средств бюджетов субъектов РФ.

По мнению экспертов, это приведет к совершенствованию функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи за счет стремления ее участников совершенствовать свою деятельность[547]. Однако анализ данного предложения показывает, что оно во многом скорее популистское, а не способствующее реальному улучшению ситуации в данной сфере.

Ведь ожидаемые доплаты за счет средств бюджетов субъектов РФ, оказавшимся по итогам года самыми лучшими негосударственными центрами, фактически всегда достанутся только социально ориентированным некоммерческим организациям, которые пожелают принять участие в таком мероприятии, но никак, например, не юридическим клиникам. Более того, в свете рассмотренного ранее обстоятельства, что в определенной части субъектов РФ не выполняются даже запланированные расходные обязательства по оплате труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощью, сложно предположить о возможности дополнительных выплатах. Такое финансовое бремя бюджеты некоторых субъектов РФ просто не потянут.

---

[547] Например, эксперты управлений Минюста России по Республике Тыва, по Новосибирской области.

Кроме того, критерии оценки деятельности участников систем бесплатной юридической помощи совершенно неопределенны, о чем мы уже несколько раз упоминали. Это может привести к проявлениям коррупционных составляющих, когда к участию в подобных конкурсах будут допущены только социально ориентированные некоммерческие организации, приближенные к организаторам конкурсов (либо территориальным органам Минюста России, либо органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным в регионах в этой сфере).

К тому же это мероприятие, несмотря на периодичность, фактически будет разовым в конкретном отрезке времени и не сможет оказать существенного положительного влияния на уровень развития негосударственной системы бесплатной юридической помощи. Оно не будет способствовать улучшению доступности граждан к бесплатной юридической помощи, информированности населения о своих правах на получение подобного рода помощи, повышению уровня правосознания граждан.

Аналогичный взгляд можно высказать в отношении еще одного экспертного мнения. Так, в Волгоградской области территориальные органы Минюста России предлагают для стимулирования со стороны государства деятельности тех субъектов РФ, в которых работа по оказанию бесплатной помощи организована достаточно эффективно, увеличивать финансирование деятельности по данному направлению из средств федерального бюджета на финансовый год. Высказывается суждение, что при отборе лучших субъектов на конкурсной основе, распределении мест и размеров доплат регионам следует руководствоваться следующими критериями: за 1-е место устанавливать софинансирование региона из федерального бюджета в размере 50 % от суммы расходов субъекта РФ на осуществление данной деятельности, за 2-е место — 30 %, за 3-е место — 20 %. По мнению экспертов, это послужит мотивацией для улучшения работы в субъектах РФ в указанной сфере. Отрицательные стороны этого предложения — его популизм и наличие коррупционной составляющей также очевидны.

Ряд экспертов территориальных органов Минюста России предлагают прежде всего законодательно определить порядок создания и деятельности муниципальных юридических бюро. В целях обеспечения доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи предлагается даже создание подразделений государственных юридических бюро в крупных муниципальных образованиях, которые должны осуществлять свою деятельность в форме выездных приемов граждан по правовым вопросам. Это, по мнению экспертов, повысит уровень доступности бесплатной юридической помощи для граждан, проживающих в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах[548].

Такие предложения, безусловно, свидетельствуют о том, что существует проблема с доступностью бесплатной юридической помощи для граждан, проживающих не в столицах, краевых и областных центрах, других крупных городах регионов, а в отдаленных от них местах. Логично, что такие предложения возникают, ибо не многие люди, тем более входящие в категории граждан, которым положена бесплатная помощь, могут позволить себе доехать до государственного юридического бюро или адвокатского кабинета, особенно из труднодоступных местностей. Но вопрос о включении муниципальных образований в систему оказания бесплатной помощи уже рассматривался в предыдущих разделах работы, и, как отмечалось, такое решение вопроса, за исключением отдельных регионов, пока преждевременно из-за крайне ограниченных финансовых возможностей органов местного самоуправления.

Да, муниципалитеты находятся ближе всех прочих юридических офисов к местам проживания подавляющего большинства граждан, знают их проблемы и, конечно, где могут организовать работу по оказанию юридической помощи, пусть ее оказывают. Закон не запрещает этого, а, наоборот, как уже отмечали, поощряет подобное. Но о законодательном закреплении массовой деятельности муниципальных юридических бюро пока говорить явно преждевременно.

---

[548] Такие суждения особенно свойственны экспертам, представляющим субъекты РФ со значительным разбросам населения по их территории, например, Республику Калмыкия, Иркутскую и Кемеровскую области и др.

Эксперты большинства территориальных органов Минюста России[549] сходятся во мнении о необходимости совершенствования нормативного правового регулирования организации деятельности в сфере бесплатной юридической помощи государственных и особенно многочисленных негосударственных структур. С нашей точки зрения, данное мнение заслуживает более подробного рассмотрения, ведь значительная часть проблем в правоприменительной практики, описанных в предыдущих главах диссертации, возникают именно из-за плохого нормативного регулирования организации этой деятельности. Ликвидация выявленных пробелов или недостатков законодательства позволит решить ряд проблем в правоприменительной практике.

Рассматривая направления совершенствования нормативного правового регулирования именно организации такой деятельности, надо отметить следующее. Органам исполнительной власти как федерального, так и регионального уровней, прежде всего, необходимо иметь достоверную информацию о проблемах и результатах работы всех участников государственной и негосударственной систем (сейчас обязанность предоставлять соответствующую отчетность закреплена только за государственными юридическими бюро). В этой связи для обеспечения полноты и достоверности информации, используемой при подготовке мониторинга реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», следует разработать и реализовывать единый порядок учета и отчетности для всех участников государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи. Естественно, необходимо также установить единые требования и стандарты к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь.

Нами уже неоднократно упоминалась проблема предоставления отчетов адвокатов — участников государственной системы бесплатной юридической

---

[549] В частности, управлений Минюста России по Республике Алтай, Томской области и др.

помощи. Подобная проблема обусловлена еще и тем фактом, что законодательно сроки представления адвокатами в адвокатские палаты субъектов РФ не установлены[550]. Обобщение материалов опросам адвокатов, результаты которых рассмотрены во второй главе работы, позволяют говорить о целесообразности установления следующих сроков представления отчетов — ежеквартально до 10 числа месяца, следующего за отчетным кварталом. При этом для адвокатских палат субъектов РФ разумно установить обязанность представлять отчеты в территориальные органы Минюста России ежеквартально, в срок до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

Однако, конечно, территориальным органам Минюста России крайне важно своевременное получение отчетных материалов и от других участников оказания бесплатной юридической помощи. Думается, что предложенные сроки подачи отчетов от адвокатского сообщества следует нормативно закрепить для всех участников этой деятельности, зарегистрированных в органах юстиции. Получение в указанные сроки отчетных данных об оказании бесплатной юридической помощи позволит территориальным органам Минюста России осуществлять мониторинг соответствующей деятельности в этой сфере с меньшими ошибками.

Изучение практики оказания бесплатной помощи позволяет выделить еще один момент, негативно влияющий на этот процесс. Это нередкая невозможность получить гражданину такую помощь из-за сложностей с представлением необходимых документов. Об этом уже несколько раз в диссертации шла речь. Во второй главе, например, освещались результаты опросов по этой проблеме адвокатов, сотрудников госюрбюро, других участников данной деятельности, самих граждан, приводились даже количественные показатели случаев, когда гражданам отказывали в оказании бесплатной помощи из-за сложностей с подтверждением их права на это. Анализ мнений экспертов, да, собственно, и здравый смысл подсказывают, что для облегчения допуска граждан к оказанию

---

[550] Приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 «Об утверждении форм и сроков документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

им юридической помощи следует использовать электронные базы данных органов социальной защиты, налоговых органов и Пенсионного фонда, позволяющие в ускоренном и упрощенном порядке проверять как имущественный статус, так и наличие иных оснований для получения бесплатной юридической помощи.

В этой связи решению проблемы со сложностью подтверждения права граждан на получение бесплатной юридической помощи, что наблюдается более чем в половине субъектов РФ, должно способствовать, как уже отмечалось, оказание первичной правовой помощи в многофункциональных центрах. Их сотрудники в ускоренном порядке могут запрашивать у различных государственных органов данные, подтверждающие право гражданина на получение юридической помощи на безвозмездной основе.

Однако кардинально проблема может быть снята только распространением практики, реализуемой отдельными адвокатами, нотариусами, сотрудниками негосударственных центров оказания бесплатной помощи, иными негосударственными юридическими структурами и связанной с оказанием всем гражданам бесплатной помощи без проверки документов, дающих им право на бесплатную помощь, при первом обращении по данному вопросу. Во второй главе работы мы приводили мнения опрошенных по этой проблеме указанных участников данной деятельности, а также соответствующие экспертные оценки. Хотим напомнить одно из адвокатских суждений, что затеивать подобную проверку себе дороже.

Оказав первичную юридическую помощь гражданину бесплатно, не тратя времени и нервов посетителя, своего времени и сил на выяснение вопроса, имеет ли гражданин право на бесплатную помощь, клиенту, как правило, предоставляется подробная информация о том, куда разумнее всего обратиться за получением вторичной помощи по этому вопросу, если она потребуется. За вторую помощь гражданин, естественно, заплатит (если так и не докажет своего права на бесплатную помощь), но она будет оказана либо в этом же офисе, либо у коллег, которые, в свою очередь, также не останутся в долгу.

Более того, опыт работы огромного числа негосударственных юридических офисов (о чем речь также уже шла во второй главе) свидетельствует, что при оказании в первый раз помощи бесплатно для всех обратившихся экономится не только время, но и создается мощная реклама данной юридической структуре. А в принципе такая практика не только зачастую экономически выгодна юридическим организациям, ибо способствует привлечению также значительного числа платежеспособных клиентов, но и позволяет решать важную социальную задачу.

Развитие практики оказания юридической помощи бесплатно всем гражданам, обратившимся за ней впервые, позволит разработать и апробировать порядок, при котором гражданин, имеющий право на бесплатное оказание такой помощи, будет получать сертификат, дающий право на вторичное и последующие обращения к участникам государственной и негосударственной систем за бесплатной юридической помощью. На наш взгляд, подобное решение проблемы существенно улучит всю деятельность, осуществляемую в стране по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

Эксперты, работающие в ряде территориальных органов Минюста России по субъектам РФ и региональных органах исполнительной власти, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи, высказывают мнение о необходимости организации системы повышения квалификации лиц, оказывающих помощь. Существует даже мнение о необходимости установить обязательное требование, предусматривающее повышение квалификации таких юристов один раз в год. С учетом постоянно меняющегося законодательства это предложение может быть вполне обоснованным, но его реализация на практике будет обусловливать и огромные организационные проблемы, и дополнительные финансовые потребности, что крайне проблематично.

Проблему с организацией в необходимых случаях повышения квалификации лиц, оказывающих юридическую помощь, следует рассматривать совместно с вопросами развития работы юридических клиник вузов. Их

деятельность уже анализировалась во второй главе работы. Отмечалось, что внимание к работе этих участников оказания юридической помощи гражданам должно быть особым. С одной стороны, следует осуществлять усиленный контроль за качеством оказания ими помощи гражданам, ибо консультации даются пока еще только студентами, хотя и под руководством опытных преподавателей[551]. В этой связи, как уже отмечено выше, полагаем, что при желании юридических клиник вузов войти в государственную систему юридической помощи, возможность чего нами предложена, необходимо подтверждение квалификации руководителей консультационных групп студентов. А, с другой стороны, необходимость особого внимания к работе юридических клиник вузов обусловливается тем обстоятельством, что в них учатся деятельности по оказанию помощи гражданам будущие юристы, многие из которых через несколько лет будут самостоятельно осуществлять эту работу. Следовательно, и теоретическое, и практическое обучение студентов должно осуществляться на высоком уровне.

Но перспективы деятельности юридических вузов и факультетов по оказанию юридической помощи гражданам видятся не только в расширении сети клиник, повышении качества оказываемой ими помощи гражданам, обучении студентов, но и в возможности повышения квалификации других участников этой деятельности. Ведь в вузах работают наиболее грамотные и опытные юридические кадры регионов, постоянно следящие за изменениями в

---

[551] Нельзя не отметить, что есть немало примеров очень хорошей и продуктивной работы вузовских клиник. Например, в г. Томске постоянно действуют три вузовские юридические клиники. Студенты-консультанты оказывают правовую помощь под контролем преподавателей-кураторов. Юридическая помощь оказывается в виде устных и письменных консультаций, составления исковых заявлений, жалоб, ходатайств. Некоторые юридические клиники представляют интересы граждан в суде (хотя, по нашему мнению, возможность этого спорна). Прием граждан осуществляется в специально отведенных помещениях в соответствии с графиком учебного процесса. Студенты активно участвуют в работе пункта по оказанию бесплатной юридической помощи населению, созданном при содействии Томского регионального отделения Ассоциации юристов России. Студенты Юридического института Томского государственного университета оказывают под контролем преподавателей бесплатную юридическую помощь гражданами и в дни их приема судьями. При этом Комитет по обеспечению деятельности Мировых судей Томской области выделяет отдельное помещение и предоставляет необходимое оборудование и технику.

законодательстве и способные на должном профессиональном уровне доносить их до практикующих юристов. В содружестве юридических клиник с другими участниками государственной и негосударственной систем оказания юридической помощи видится огромная роль для развития этой деятельности.

Не случайно мы отнесли юридические клиники вузов к тем участникам оказания бесплатной помощи гражданам, которые целесообразно при их желании включать в государственную систему такой помощи. Представляется, что Министерство науки и высшего образования РФ должно в ближайшее время разработать как нормативные правовые акты, так и рекомендации, методические материалы по всем аспектам возможной работы юридических клиник вузов. Этому Министерству в отношении подведомственных ему вузов, другим федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ, имеющим в своем ведении юридические вузы, иные вузы с юридическими факультетами, следует уделять максимальное внимание развитию юридических клиник.

Говоря о совершенствовании работы всех участников систем оказания гражданам юридической помощи, нельзя, конечно, не остановиться на вопросах более широкого использования ими возможностей современных компьютерных технологий. Так во многих субъектах РФ успешно развивается сеть интернет-сайтов организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь с активным использованием социальных сетей. Через интернет население не только информируется о возможности получения бесплатной юридической помощи, но получает такую помощь.

Думается, что разумно создать единый информационный портал для граждан, имеющий в сети Интернет один адрес для всех желающих получить бесплатную юридическую помощь. Другими словами, желательно создать ресурс, на котором каждый гражданин сможет задать вопрос или получить консультацию по интересующей его проблеме, в том числе не только юридического, но и иного характера (социальное страхование, здравоохранение и т. д.)

При этом, во-первых, не нужно создавать какой-либо новый сайт или портал. Предлагается добавить подобную услугу, например, на сайте *www.gosuslugi.ru*. За год число пользователей портала госуслуг достигает 90 миллионов человек (до 250 тысяч в день). Ежегодный рост электронных форм заявлений от граждан на получение госуслуг ежегодно растет на (55–60) %, приближаясь к (90–100) миллионов в год[552]. И самое главное, все пользователи этого портала не анонимные, а авторизированные пользователи, что материально положение и социальный статус не составляет большого труда проверить. И, во-вторых, пользование такими апробированными сайтами во многом гарантирует от получения консультаций со стороны мошеннических структур.

Анализ вопросов, за разъяснением которых граждане обращаются к участникам деятельности по оказанию им юридической помощи в разных регионах страны, показывает, что они однотипны. Более того, значительных проблем в правовой сфере не возникло бы в случае достаточного уровня правовой грамотности населения. В этой связи следует направить усилия государства не только на оказание бесплатной юридической помощи гражданам, но и на ликвидацию правовой неграмотности населения. Усиление работы по правовому просвещению и правовому информированию граждан видится в том числе в проведении правового консультирования еще до возникновения проблемы.

Обобщение мнений экспертов, позволяет предложить проведение в субъектах РФ следующих мероприятий:

1) организация органами исполнительными власти, других ветвей государственной власти, иными государственными органами горячих линий по оказанию бесплатной юридической помощи;

2) информирование населения с помощью:

- средств массовой информации;

- сети Интернет (информирование населения через сайты госуслуг, управ, администраций по бесплатной юридической помощи, размещения информации в социальных сетях, блогах);

---

[552] https://digital.gov.ru/ru/events/38738/

- размещения информации на стендах в учреждениях социальной защиты, здравоохранения, в торговой сети, на иных информационных стендах, в том числе в лифтах домов на рекламных стендах;

- выездных мероприятий в учреждения социальной защиты, образовательные учреждения, учреждения здравоохранения;

3) взаимодействие с органами местного самоуправления:

- организация выездных мероприятий участников государственной и негосударственной систем в сельские населенные пункты муниципальных образований области в рамках заключенных соглашений о взаимодействии;

- анализ логистики размещения рабочих мест участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи на территории регионов и при необходимости проведение корректировки размещения этих рабочих мест;

4) взаимодействие с общественными объединениями:

- организация взаимодействия с обществом инвалидов с целью оказания данной категории граждан бесплатной юридической помощи;

- расширение взаимодействия с ветеранскими организациями[553];

4) взаимодействие с учебными организациями:

- увеличение количества проводимых «уроков права» в профессиональных учебных заведениях с целью повышения правовой грамотности и правосознания молодых граждан во всех регионах страны;

- использование опыта социальной рекламы по правовому информированию граждан о бесплатной юридической помощи;

- выявление проблем доступности бесплатной юридической помощи в отдельных муниципальных образованиях, в частности в сельских поселениях;

- расширение взаимодействия юридических клиник и других участников системы бесплатной юридической помощи со структурами гражданского

[553] В регионах есть примеры успешного сотрудничества с ветеранскими организациями. Например, Госюрбюро Ульяновской области взаимодействует с Ульяновским региональным отделением Общественной организации ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск России и Ульяновской областной общественной организацией «Союз семей военнослужащих, погибших в Афганистане и локальных военных конфликтах».

общества, представляющими те группы граждан, которые наиболее нуждаются в получении бесплатной юридической помощи. К таковым относятся, в частности, благотворительные и иные некоммерческие организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, различные объединения пенсионеров, граждан с ограниченными возможностями здоровья и т. д.;

- создание единой базы, включающую в себя все адреса юридических клиник, оказывающих бесплатную юридическую помощь[554].

Говоря о бесплатной юридической помощи для определенных категорий граждан, мы понимаем, что она бесплатна именно для граждан, которые не могут оплатить соответствующие консультации юристов, но отнюдь не для государства или спонсоров этой социально важной деятельности. Ведь для того, чтобы граждане могли получить доступ к бесплатной юридической помощи, необходимо выделение денежных средств. Бесплатная юридическая помощь гражданам является, по своей сути, субсидируемой помощью.

Субъекты РФ несут расходы по оплате работы юристов, оказывающих помощь, их транспортных и командировочных расходов, а также расходов на проживание, если помощь оказывается в труднодоступных или удаленных местностях. Кроме того, иногда предоставляются помещения для работы юриста, компьютерная и организационная техника, оплачивается база данных с правовой информацией, а также иные ресурсы.

Еще одной крупной статьёй расходов являются организационные расходы. К ним можно отнести расходы на проведение проверки права на получение бесплатной юридической помощи, налаживание взаимосвязи между участниками государственной и негосударственной систем, контроль качества оказания правовой помощи и обоснованности расходования бюджетных средств, а также расходы на информационное сопровождение граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и субъектов, ее оказывающих, и на проведение мониторинга эффективности работы последних. Отсутствие должного

---

[554] Например, Управление Минюста России по Республике Мордовия обращает внимание на затруднения, связанные с отсутствием такой базы.

финансирования организационных управленческих расходов снижает доступность юридической помощи для граждан и ее качество.

Абсолютно обоснованно мнение коллег, которые считают, что исходя из опыта разных стран государственное финансирование, выделяемое на программы бесплатной юридической помощи, следует оградить от расходования на иные государственные нужды, на обеспечение иных государственных функций[555]. В противном случае есть вероятность, что финансы будут потрачены на других потребностей общества, а не на оказание бесплатной юридической помощи.

Но осуществлять финансирование оказания бесплатной юридической помощи гражданам можно не только из бюджетов субъектов РФ, но и использованием финансовых средств самих получателей юридической помощи. Анализируя результаты анкетирования граждан, проведенное в Юридической клинике ВГУЮ РПА Минюста России, нами сделан обоснованный вывод о том, что граждане, не имеющие материальной возможности оплатить гонорар адвокату в требуемых размерах, далеко не всегда являются малоимущими.

В этой связи предлагаем для граждан, не относящихся к категориям лиц, имеющим право на бесплатную помощь, предоставить возможность получения юридической помощи у участников государственной системы оказания такой помощи, после уплаты определенного взноса. Размеры взноса должны быть меньше, чем стоимость работы юриста, осуществляющего деятельность на возмездной основе. Более того, размер взноса должен увеличиваться либо уменьшаться в зависимости от имущественного положения клиента.

Подобный подход может помочь достичь сразу две цели. Первая — это расширение круга получателей юридической помощи. Вторая — сократить число случаев обращения за юридической помощью тех граждан, у которых нет реальной необходимости в ней. Так называемых профессиональных сутяжников. Подобный опыт есть, например, в Нидерландах и Швеции. В некоторых странах такой взнос оплачивается непосредственно юристу, в других — вносится в

---

[555] Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. С. 32.

специально созданный фонд. Оставшаяся часть стоимости оказания помощи оплачивается юристу из бюджетных средств.

Как видно из представленной ниже *таблицы*[556], во Франции установлен верхний придел доходов. Аналогичная система существует в Нидерландах и Швеции. Но возможен и другой путь, по которому, в частности, пошла Германия, где каждый гражданин может обратиться за компенсацией, однако, скорее всего, размер компенсации для обеспеченных граждан окажется нулевой.

Табл.

Шкала доходов, применяемая в рамках французской программы субсидированной юридической помощи

Ежемесячный доход в евро	Объем юридической помощи, оплачиваемой государством в процентах от общей стоимости требующихся юридических услуг (%)
Ниже 886	100
От 886 до 926	85
От 927 до 976	70
От 977 до 1 047	55
От 1 048 до 1 127	40
От 1 128 до 1 228	25
От 1 229 до 1 328	15
Свыше 1 328	0

Государство должно поощрять привлечение к деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи населению также частнопрактикующих юристов, социально ориентированные некоммерческие организации[557] и юридические клиники вузов[558]. Конечно, желательно, чтобы субъекты РФ компенсировали затраты участников негосударственной системы за использование их ресурсной базы (помещений, техники), но даже в этом случае

[556] Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will&Emery/Stanbrook LLP. Документ Института «Право общественных интересов» Цит. по: Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. С. 80.

[557] Что, как показано в предыдущих главах работы, реально происходит в стране.

[558] Соответствующие средства, как правило, являются частью общих затрат на образование студентов.

бюджетные расходы будут значительно ниже, чем полная оплата работы соответствующих государственных структур, например, госюрбюро.

Когда речь идет о негосударственной системе оказания бесплатной юридической помощи, то самым ценным ресурсом здесь являются люди, которые задействованы в данном процессе. И если участники негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи могут предложить для государства свои нематериальные ресурсы, то с денежными средствами дело обстоит намного сложнее. В идеале в нашей стране должна заработать схема «голосования ногами». Если участник системы, который оказывает юридическую помощь качественно, в короткие сроки, то, соответственно, граждане будут чаще к нему обращаться.

При организации разумного подхода к финансированию данной деятельности такие субъекты будут получать больше денежных средств, чем адвокаты или государственные юридические бюро. Между тем на последние сейчас тратится значительные бюджетные средства, а их в некоторых ситуациях медлительность и неповоротливость вызывают нарекания граждан.

Еще один способ увеличить размеры финансирования программ по оказанию бесплатной юридической помощи — это благотворительность. Следует активнее, всеми возможными способами пропагандировать меценатам большую социальную значимость оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения граждан. Однако, по мнению экспертов, серьезная, существующая здесь проблема связана с нежеланием благотворителей выделять денежные средства государству обезличено.

Необходимо создание в Российской Федерации или субъектах РФ отдельных денежных фондов для таких целей или целенаправленное финансирование конкретных социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих юридическую помощь гражданам, а также юридических клиник вузов. Немалый подобный опыт есть в зарубежных странах, где для привлечения и распределения денежными средствами меценатов создаются независимые структуры.

Возможные механизмы распределения денежных средств и порядок их выплаты участникам оказания бесплатной юридической помощи гражданам в России должны зависеть статуса участников данной деятельности. Если юридическую помощь оказывает государственное юридическое бюро, то субъекты РФ, в ведении которых госюрбюро находятся, должны просто оплачивать все виды расходов на их функционирование. Однако госюрбюро получают бюджетные средства заранее, до оказания бесплатной юридической помощи гражданам, а не по факту ее осуществления. Это обусловливает недостаточную их активность в привлечении клиентов, незаинтересованность в этом. Но возможны, конечно, и более прогрессивные механизмы.

Разработка оптимальных схем финансирования оказания юридической помощи гражданам является одной из актуальнейших задач органов исполнительной власти, причастных к решению этой проблемы. Здесь, конечно, надо по возможности использовать опыт зарубежных стран. Пока большинство государств сохраняют в этой деятельности прямое финансирование. Однако, по мнению экспертов, в ряде стран наметилась тенденция к стремлению государств реализовывать свои расходы на данную деятельность по новым схемам.

К ним можно отнести: страхование расходов на юридическую помощь; льготное налогообложение для юридических фирм, оказывающих бесплатную юридическую помощь; распределение квот для адвокатов, предписывающих ведение некоторого количества дел на безвозмездной основе[559]; распределение расходов между гражданином и государством, в том случае, когда гражданин не настолько беден, чтобы получить помощь бесплатно, но и не настолько богат, чтобы оплатить ее самому полностью. При этом расходы государства состоят не только из оплаты юридических услуг, но и из расходов на проверку обращений граждан за помощью, а также мероприятий по правовому просвещению и информированию граждан.

Поскольку органом исполнительной власти, уполномоченным в этой сфере, в Российской Федерации является Минюст России, его задачей должен стать

[559] Подобный опыт особенно реализуется в США.

контроль за обеспечением ресурсами участников государственной и негосударственной систем, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам. При этом следует четко определить полномочия федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ по финансированию лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Также представляется необходимым учесть, что бюджеты дотационных регионов не могут выделить достаточно средств для выполнения положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», что определяет необходимость выделения субвенций из федерального бюджета.

§ 4. Совершенствование деятельности органов исполнительной власти по обеспечению качества оказания гражданам бесплатной юридической помощи

Рассматривая во втором параграфе этой главы направления совершенствования правового обеспечения деятельности по оказанию гражданам бесплатной помощи, мы уже писали, что органы исполнительной власти многих регионов[560] предлагают закрепить в законодательстве норму, устанавливающую требования к качеству каждого вида оказываемой бесплатной юридической помощи. Напомним, что п. 7 ст. 11 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» возлагает на Минюст России установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи. Однако данные требования до настоящего времени так и не утверждены.

В этой связи отмечалось, что следует разработать единые требования (либо национальный стандарт) к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также нормативный правовой акт, предусматривающий,

---

[560] Например, Республики Татарстан, Республики Тыва, Удмуртской республики, Алтайского края, Пермского края, Тюменской области и др.

наделение территориальных органов Минюста России полномочиями по истребованию необходимых материалов участников оказания помощи с целью, в частности, проверки ее качества. Более того, учитывая, что необходимо наличие единых требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи, предлагалось унифицировать порядок оказания негосударственной бесплатной юридической помощи путем разработки Единого положения о порядке оказания указанной помощи и форм соответствующей отчетности.

По нашему мнению, необходимо разработать и принять стандарты работы участников государственной системы бесплатной юридической помощи по отдельным типам дел, подпадающих под действие программ бесплатной юридической помощи. Данные стандарты должны быть опубликованы для ознакомления с ними участников государственной системы бесплатной юридической помощи.

Однако, с точки зрения авторов Научно-практического комментария, Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» однозначно разделил понятия «квалифицированная юридическая помощь», оказываемая граждан адвокатами на возмездной основе, и «юридическая помощь», оказываемая гражданам субъектами, определенными данным Законом»[561], что фактически делает ненужным принятие указанных актов. По нашему мнению, такое противопоставление не корректно, так как бесплатная помощь также должна быть квалифицированной.

Не меньше вопросов вызывает п. 7 ст. 11 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Основываясь на конституционном принципе равноправия граждан (ст. 19), необходимо говорить о необходимости установления единых требований к качеству оказываемой гражданам юридической помощи. Конечно, если речь идет о бесплатной юридической помощи, то уровень качества этой помощи находится в прямой зависимости от финансовых и организационных возможностей субъектов РФ и

[561] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под редакцией Ю. А. Дмитриева.

самих участников оказания этой помощи. Поэтому очень важно соблюдать единство требований к качеству этой помощи.

Бытует мнение, что если при оказании юридической помощи на возмездных условиях критерием качества такой помощи выступает размер оплаты за ее оказание, то в случае оказания бесплатной помощи критерием ее качества выступает соблюдение принципа единообразия. Но это достаточно спорно. Ведь даже за очень большие деньги можно получить не совсем качественную юридическую помощь, и наоборот. Думается, что разработке единых требований к качеству бесплатной юридической помощи, должна предшествовать выработка подобных критериев для помощи, оказываемой на возмездных началах.

Что же касается соблюдения норм профессиональной этики, то здесь ситуация сложнее. Если в адвокатском и нотариальном сообществе такие критерии определены[562], а для государственных и муниципальных служащих они имеют отраслевой или территориальный характер, то в отношении сотрудников негосударственных юридических клиник или центров правовой помощи такие требования установить необходимо.

Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за обеспечение качества оказания бесплатной юридической помощи, является Минюст России. В п. 30.32 Положения о Минюсте России[563] говорится, что данное Министерство разрабатывает и устанавливает единые требования к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечивает контроль за соблюдением лицами, оказывающими помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству юридической помощи[564].

Когда речь идет о юридической помощи, в научной литературе бытует мнение, что это адресное невластное профессиональное и организованное содействие реализации прав и свобод личности в целях преодоления проблемной правовой ситуации и максимально благоприятного удовлетворения ее

---

[562] См., например, Кодекс профессиональной этики адвоката от 31.01.2003 // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. 2009. № 3.

[563] Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313.

[564] Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

индивидуальных интересов осуществляемое средствами юридического характера. При этом вопрос, какую помощь считать квалифицированной, поднимался многими авторами. По мнению большинства из них, квалифицированная юридической помощь может оказываться не любым лицом, а квалифицированным специалистом, обладающим специальными знаниями в области права. В. Ю. Панченко считает, что для подтверждения наличия у лица соответствующих знаний и его способности оказывать квалифицированную юридическую помощь достаточно диплома о высшем юридическом образовании и иных документов, устанавливающих наличие у данного лица дополнительных юридических знаний, особого юридического статуса, опыта работы по юридической специальности[565].

Проблема оказания первичной юридической помощи в стране становится все более острой. Действительно, чем больше издается законов, тем сложнее в них разобраться человеку, не имеющему специальных знаний. Между тем необходимо повышать уровень правосознания граждан и максимально упрощать возможность получения квалифицированной юридической помощи для всех категорий населения. Естественно, что для социально незащищенных категорий граждан помощь должна быть бесплатной. При этом государство должно взять под особый контроль качество оказываемой помощи, для того чтобы гражданам, получающим бесплатную юридическую помощь, она оказывалась бы на том же высоком уровне, что и помощь, оказываемая на возмездной основе.

Обеспечить решение данной проблемы можно, в том числе за счет законодательного установления высоких квалификационных требований к лицам, оказывающим юридические услуги. Законодательно закрепленный стандарт качества оказания юридических услуг повысит качество услуг (как бесплатных, так и оказываемых на возмездной основе) и поможет скоординировать действия как органов исполнительной власти, причастных к осуществлению данной деятельности, так и профессионального юридического сообщества. Кроме того,

---

[565] Панченко В. Ю. Юридическая помощь личности: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004.

реализация требований к качеству бесплатной юридической помощи должна служить доказательством того, что выделяемые на эти цели бюджетные средства расходуются не впустую.

Мы согласны с мнением тех исследователей, которые считают, что условием достижения ожидаемого результата от субсидируемой государством юридической помощи является лишь факт получения клиентами действительно профессиональной помощи[566]. Нельзя не согласиться и с точкой зрения, что доступ к юридической помощи нельзя отождествлять с доступом к правосудию[567].

В систему обеспечения качества оказания бесплатной юридической помощи должны быть включены мониторинг и оценка качества оказываемых юридических услуг. Также органами государственной, в том числе исполнительной, власти должны быть предусмотрены различные процедуры управления процессом достижения этого качества, а также порядок наказания за его несоблюдение. Участники государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи должны стремиться к соблюдению требований по ее качеству, в идеале, конечно, повышая уровень соответствующих требований.

Вместе с тем думается, что не получится осуществлять оказание юридической помощи качественно без регулярной оценки этого качества. С этой целью органам исполнительной власти, участвующим в данной деятельности, и прежде всего органам юстиции, органам субъектов РФ, уполномоченным в этой сфере, следует разработать методы оценки качества юридических услуг и различные варианты обеспечения требуемого высокого уровня оказания бесплатной юридической помощи.

Следует отметить, что использование приемов контроля качества и методов его оценки, отлично зарекомендовавших себя в других странах, особенно с иной национальной правовой системой, может совершенно не подойти к

---

[566] Lord Carter' Review. Chapter 5. P.95.Par.11. http:// www.legalaidprocurementreview.gov.uk/docs/carter-review-p2.pf.

[567] Helaine M.Barnett. Justice for all: Are we Fulfilling the pledge?//Sherman J.Bellwood Memorial Lecture. 2004. P.1

использованию в нашей стране. Адаптация процедур оценки качества, принятых за рубежом, к нашему внутреннему законодательству может повлечь за собой ряд сложностей. Более того, допускаем невозможность реализации подобных методик других стран в отечественной практике или даже получение результата, противоположного ожидаемому.

При выборе системы критериев оценки качества бесплатной юридической помощи следует учитывать многие факторы, в том числе соотносить наличие широты диапазона возможного альтернативного выбора клиентом конкретного лица, оказывающего юридическую помощь, к которому он, в конце концов, обратится, в России и другой стране.

Произнося слово «качество», мы чаще всего подразумеваем, что та или иная услуга будет оказана превосходно, т. е. наилучшим образом. Однако, как показывает анализ практики реализации программ субсидируемой юридической помощи в разных странах, добиться от всех лиц, оказывающих такую помощь, наивысшего ее качества практически невозможно[568]. Причем данная проблема отмечается в независимости от того, юристом какого уровня и какой структурой оказывается помощь. Государственное юридическое бюро, частнопрактикующий юрист, социально ориентированные некоммерческие организации, адвокат или юридическая клиника вуза, все они могут оказать услугу как отлично, так удовлетворительно, а в некоторых случаях и совсем плохо.

Раз нет возможности получить высокое качество помощи даже у квалифицированных юристов, не говоря уже о юристах, имеющих меньшие знания и опыт, то органами исполнительной власти должны быть установлены минимальные стандарты качества юридической помощи и выработаны процедуры контроля. Следует установить минимальный уровень качества, оказываемой бесплатной юридической помощи опускаться ниже которого, должно быть запрещено. Для установления корректного минимального уровня следует выработать критерии качества и определить процедуры их оценки.

---

[568] См. Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. 288 с.

Как показал анализ мирового опыта, юристы разных стран не склоняются к какой-то единой системе оценки качества предоставляемых юридических услуг. Отсутствует единый подход оценки качества, и в большинстве стран мы наблюдаем разные подходы к решению проблемы работы юристов. На территории США вопросами качества юридической помощи заинтересовались еще в 1980 году, проведя исследование с названием говорящим самим за себя. В «Исследовании системы предоставления юридической помощи»[569] оценивалась эффективность отдельных подходов к оказанию бесплатной юридической помощи. В расчет брались такие параметры, как стоимость, результат и удовлетворенность клиента.

Другие авторы, оценивая качество оказываемой юридической помощи, выделяют иные критерии: оценка исходных показателей, структурные показатели, процессуальные показатели, результирующие показатели[570]. При этом к исходным относятся показатели, связанные с профессионализмом юриста. К таким показателям чаще всего относят: уровень образования юриста, его опыт работы и регулярность повышения им квалификации.

К структурным показателям относят те, которые имеют отношение осуществлению юридической деятельности. В частности, критерии подбора и обучения персонала, масштабы выделяемых ресурсов, порядок рассмотрения жалоб, порядок осуществления документооборота. Структурные показатели лишь способствуют повышению качества юридической помощи, но напрямую на качество услуг от них не зависит. Процессуальные показатели имеют прямую связь деятельностью юристов, тут имеет значение, есть ли порядок в клиентских досье, насколько правильно и развёрнуто осуществляется интервьюирование клиента. А вот с результирующими показателями дело обстоит не так просто. Довольно сложно оценить результат клиентского дела с точки зрения качества работы юриста. Отсутствие желаемого для клиента результата зачастую не означает, что работа юриста была неудовлетворительной. Это может быть связано

---

[569] Там же. С. 108.

[570] См. Tamara Goriely. “Contracting” in legal aid: How much Justice can we afford// Proceedings of the ILAG, conference, Edinburgh, 1997

с законодательным регулированием или правоприменительной практикой по данному делу. Также всем практикующим юристам знакомы категории дел, которые просто нельзя выиграть.

Кроме выше перечисленных методов оценки качества работы юриста в разных странах можно встретить и иные методы, среди которых можно выделить такие как: коллегиальная оценка, проверка досье, самооценка, использование «мнимых» клиентов, финансовый аудит и анализ уровня удовлетворенности получателей бесплатной юридической помощи. Метод коллегиальной оценки — один из самых объективных методов оценки качества работы юристов. Ведь при его осуществлении другие юристы изучают работу всей юридической фирмы или частнопрактикующего юриста, оказывающих бесплатную юридическую помощь, оценивая уровень документооборота и организацию работы. В заключении проверяющие дают свою оценку работы с рекомендациями по повышению качества.

Данный метод популярен в США, Великобритании, Нидерландах, при этом в каждой стране есть свои нюансы в использовании этого метода и общие для всех стран черты, а именно проверяющие юристов всегда независимые специалисты. Проверяющими могут быть адвокаты, эксперты, специалисты, работающие в различных отраслях права. Претенденты для получения такого статуса, по мнению автора, должны иметь не менее пяти лет стажа работы по отдельной отрасли права или не менее трех лет контрольно-надзорной деятельности в конкретной отрасли права либо опыт не менее трех лет в системе юридической помощи. Представляется логичным, что претенденты на статус коллеги-оценщика должны быть практикующими юристами, а не теоретиками права. В частности, в Российской Федерации на роль проверяющей организации уже не один год претендует Ассоциация юристов России.

Критерии оценки могут быть весьма разнообразными. Однако в любом случае нужно искать компромисс между единообразием оценок и числом критериев. В качестве предмета оценки рекомендуется выбрать следующие аспекты оказания юридической помощи:

- своевременность, точность и целесообразность юридической консультации;

- забота о гражданине, обратившимся за помощью, выражающаяся в выяснении его пожеланий и предпочтений, предоставлении полной первичной информации о будущих действиях по разрешению возникшей проблемы, а также в подробном информировании о плюсах и недостатках того или иного варианта решения этой проблемы;

- качество работы юриста по сбору фактов в защиту позиции гражданина;

- соблюдение правил профессиональной этики;

- порядок документирования всех стадий работы.

Так каким же условиям должны соответствовать критерии оценки качества? По мнению экспертов[571], они должны быть применимы к материалам досье без значительных трудностей, а при применении разными оценщиками — обеспечивать приемлемый уровень единообразия оценок. Кроме того, критерии оценок не должны зависеть от особенности местной правовой культуры.

Следует отметить, что процесс коллегиальной оценки всегда состоит из нескольких этапов. Сначала в произвольном порядке выбираются дела. Затем они передаются оценщикам. Как правило, одни и те же дела проверяются двумя разными оценщиками, которые не знают об оценках друг друга. После выставления оценок готовится отчет.

Еще один метод оценки — это оценка досье. Это метод позволяет оценить качество работы на основании проверки документов по делам. Данная оценка не заменяет коллегиальную оценку, а дополняет ее. Ее применение позволяет оценить готовность лица, оказывающего юридическую помощь, к коллегиальной оценке.

Еще один вариант контроля качества оказания юридической помощи — это исследование степени удовлетворенности гражданина. При использовании этого метода может возникнуть много трудностей. Первая из них — сохранение

---

[571] Alan Paterson, Aurom Sherr. Peer Review and quality assurance. P.10. Доступно по адресу: http:// www.ua.ac.be/download.aspx?c.=.ILAG2007&n=39311&ct=40013&e=128825

конфиденциальности. Вторая — нежелание самого гражданина участвовать в исследовании. Кроме того, зачастую, мнение гражданина зависит от исхода его дела. При проведении такого контроля следует учитывать, что одна лишь удовлетворенность клиента результатом работы юриста не может служить показателем того, что помощь была оказана качественно. С другой стороны, если обратившиеся за помощью граждане остались недовольны работой юриста или полученным результатом, это в ряде случаев совсем не может служить основанием, что помощь была некачественной.

Подобные исследования степени удовлетворенности клиента и отчет о коллегиальной оценке могут иметь принципиальные различия. Изучение степени удовлетворенности клиента дает возможность получить представления о факторах, потенциально важных для развития системы юридической помощи. Оно дает ответ на такие вопросы: почему гражданин выбрал того или иного юриста? были ли у него проблемы с обращением за оказанием помощи? насколько слажена работа административного персонала офиса?

Еще одним методом исследования является метод «мнимого клиента». Мнимый клиент — это человек, играющий роль клиента, обратившегося за юридической услугой, и наблюдающий работу юристов с позиции клиента. Для мнимого клиента подбирается модельное дело. Это дает возможность оценить, правильно ли лицо, оказывающее юридическую помощь, поняло проблему гражданина, насколько верно была дана юридическая консультация и оказана правовая помощь. Этот и предыдущий метод могут использоваться в совокупности.

Действуя точно так же, как и обычные клиенты, мнимые клиенты обращаются к лицам, оказывающим юридическую помощь, и на собственном опыте оценивают отношение к гражданам и доступность юридических услуг. Также мнимые клиенты могут оценить, сам ли юрист, к которому обратился гражданин, оказал им помощь или перенаправил к другому юристу. Если было перенаправление к другому специалисту, то по какой причине? Некоторые авторы считают, что «использование модельных клиентов может привести к

возникновению этических проблем, если юристы заранее не выразят своего согласия на то, что к ним в какой-либо период времени могут прийти модельные клиенты»[572].

Внутренняя проверка качества – это метод, предполагающий самопроверку материалов всех завершенных дел и оценивание их по различным параметрам таким как, качество интервьюирования и подготовки дела, качество консультации, работа в суде. Кроме того, практикующему юристу следует по окончании всякого дела заниматься рефлексией. В процессе личной проверки юрист может понять, верно ли он понял пожелания гражданина, правильно ли он составил план работы и все ли он сделал для достижения желаемого гражданином результата.

Все эти методы позволяют оценить качество оказываемой юридической помощи. Но оценку качества следует различать с обеспечение качества, ибо это уже действия, направленные как минимум на достижение соответствия качества помощи стандарту качества, но в целом на повышение качества оказываемых юридических услуг. Развитием процедур обеспечения качества бесплатной юридической помощи должен заниматься специализированный государственный орган. В Англии и Уэльсе, например, таким органом является Комиссия по юридической помощи. Это вневедомственный государственный орган. От имени правительства его финансирует Министерство юстиции страны. При этом Министерство юстиции не может оказывать влияние на решение Комиссии, в его полномочиях только совместное с Комиссией определение основных направлений ее деятельности.

Однако кроме государственных органов функции обеспечения качества юридических услуг могут брать на себя добровольные объединения. К примеру, в Нидерландах в 2002 году начал работу фонд *Viadicte*, который представляет собой объединение десяти юридических фирм, взявших на себя разработку и внедрение

---

[572] Цит. по: Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. С. 138.

определенных стандартов качества в работе юристов и их офисов[573]. Данный фонд поставил перед собой задачу оказать содействие внедрению поддающихся контролю стандартов качества работы юристов и их сертификации. В некоторых юридических фирмах за рубежом есть постоянные штатные единицы, на которые возложена обязанность по контролю и обеспечению качества работы.

В целом качество юридических услуг может контролироваться различными методами. Несмотря на разницу внутренних законодательств различных стран, профессиональные сообщества юристов выработали схожие механизмы, способствующие поддержанию высокого уровня качества оказания юридических услуг. К таким механизмам можно отнести: принятие кодексов профессиональной этики и дисциплинарные процедуры, применяемые к лицам не соблюдающих их положения; специальные программы для обучения молодых юристов; возложение на практикующих юристов регулярно повышать свою квалификацию. Однако сам факт получения юристом доступа к практической деятельности (получение лицензии юриста или статуса адвоката) не дает никакой гарантии, что он будет оказывать гражданину помощь надлежащего качества. Тем более если речь идет о бесплатной юридической помощи, т. е. такой помощи, оплата за которую производится из бюджета.

В этом случае государственные органы могут устанавливать дополнительные требования к деятельности юристов, работающих в системе субсидированной юридической помощи. Подобный опыт был успешно реализован Министерством юстиции Нидерландов, направившим письма адвокатам с информацией о том, что по всей стране устанавливаются новые требования к юристам, которые изъявят желание присоединиться к программе субсидированной помощи. Желающих адвокатов оказалось немало[574].

В предыдущих разделах диссертации отмечались проблемы, существующие в регионах страны с привлечение адвокатов и нотариусов в государственную систему бесплатной юридической помощи. Более того, исходя из реального

---

[573] Foundation Viadicte. Working on quality: rightfully satisfied, July 2005.

[574] Цит. по: Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. С. 142.

вклада участников негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи в осуществлении данной деятельности, объема оказанных ими консультаций, нами был сделан вывод, сформулированный в настоящей главе диссертации, о целесообразности привлекать тех из них, кто выразит такое желание, в частности юридических клиник вузов, в государственную систему этой помощи, что также требует разработки соответствующих стимулов. В этой связи полагаем, что использование изложенного зарубежного опыта было бы крайне полезным в России.

По нашему мнению, адвокаты, социально ориентированные некоммерческие организации и другие участники как государственной, так и негосударственной системы бесплатной юридической помощи, пожелавшие войти в государственную систему и соблюдать соответствующие стандарты ее качества, могли бы претендовать на более высокую ставку оплаты за оказание консультаций, ведение дел, а также получать другие льготы.

Для детальной проработки соответствующей программы и внедрения ее в практику работы государственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам необходимы совместные усилия ряда федеральных органов исполнительной власти (Минюста России, Министерства науки и высшего образования РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ, Министерства финансов РФ и др.), органов исполнительной власти субъектов РФ, в частности органов, уполномоченных в регионах в этой области, общественных объединений (в частности Федеральной палаты адвокатов, Федеральной нотариальной палаты, Ассоциации юристов России и др.). Конечно, здесь была бы крайне важной координирующая роль упраздненной Правительственной комиссии по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам. О целесообразности воссоздания этой Комиссии в диссертации речь уже шла неоднократно.

Следует обратить внимание еще на один эффективный механизм обеспечения качества оказания бесплатной юридической помощи, который также можно заимствовать из голландского опыта. Нами уже ранее упоминался фонд *Viadicte*, состоящий в основном из юридических фирм, в которых работают по

5–20 адвокатов, участвующих в программах субсидируемой помощи. Члены этого фонда разработали свой свод стандартов качества. И фирмам, придерживающимся этих стандартов, разрешено использовать специальный знак качества. Данный знак выступает своеобразной гарантией для потребителей юридических услуг и подтверждает тот факт, что в данной фирме используется конкретный стандарт качества. Этот знак дает возможность клиенту понять, что такие фирмы способны предоставить юридическую помощь более высокого качества, чем обычные адвокаты.

Соблюдение добровольных стандартов контролируется с помощью коллегиальных проверок, включающих в том числе изучение мнений граждан о работе юридических офисов и отдельных юристов. Во всех странах знак качества сразу же становится важным определяющим фактором для клиентов, поставщиков и организаций, финансирующих оказание юридической помощи[575]. Все это во многом напоминает советский опыт присвоения продукции Знака качества.

Наличие знака качества для лица, оказывающего юридические услуги, при рассмотрении его заявки на финансирование дает явное преимущество. Регионам Российской Федерации, если они введут подобную практику в рамках как государственной, так и негосударственной системы оказания бесплатной помощи, надо будет организовать сбор у участников этих систем документов, необходимых для получения знака, таким образом, чтобы у юристов, желающих его получить, не возникло проблем из-за чрезмерной бюрократии, не уходило слишком много времени при оформлении документов, подтверждающих факт соответствия качества их работы установленным стандартам.

Вышеупомянутой Комиссией по юридической помощи Англии и Уэльса был разработан еще один механизм проверки качества — отчет о профиле качества. Главная задача проверки профиля качества (наряду со сбором статистических данных и определением выполнения стандартных показателей) заключается в предоставлении организациям и отдельным лицам,

---

[575] Legal services commission// http://www.legalservices.gov.uk/public/qualiti_mark.asp.

осуществляющим юридическую помощь, общей картины его работы, чтобы повысить качества их услуг, используя регулярную обратную связь[576]. Обновляется данный профиль ежемесячно и включает в себя показатели качества юридических услуг, а также показатели соблюдения финансовых и контрактных требований. Подобные сведения дают возможности органу, контролирующему систему оказания юридической помощи, определять, какие аспекты деятельности фирм требуют особого регулирования или улучшения.

В Великобритании также существует схема привилегированных поставщиков юридических услуг. Данная система была предложена сравнительно недавно, в 2006 году. По мнению авторов программы, государство должно оплачивать работу тех лиц, оказывающих юридическую помощь, которые могут предоставить гражданину оптимальные услуги. Реализация соответствующего порядка направлена на предоставление юридических услуг более высокого качества и выработки оптимальной стоимости этих услуг для налогоплательщиков.

Для заключения контракта с Комиссией по юридической помощи допускаются только юридические фирмы, чья работа отвечает требованиям стабильности фирмы (в том числе финансовой), оптимального соотношения цены и качества юридических услуг, признания хорошего качества юридических консультаций по результатам проверки досье и коллегиальной проверки, наличия специального знака качества. Проверка на соответствие перечисленным критериям достаточно сложна и многоэтапна. Получение привилегированного статуса позволяет фирмам, оказывающим юридическую помощь, получать существенные преимущества по сравнению с фирмами, не имеющими такого статуса.

Вырабатывая критерии оценки качества бесплатной юридической помощи для нашей страны, необходимо сначала сформулировать, что такое юридическая услуга, для чего она нужна, и выявить ее составляющие. Одной из специфических

---

[576] Legal services commission // FOCUS, Issus 47. P. 3. Цит. по: Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. М.: ООО «Вариант», 2010. С. 151.

особенностей юридической помощи является применение при ее оказании определенных знаний. Обращаясь к юристу за помощью, гражданин хочет, чтобы тот, используя свои знания в области юриспруденции, предложил клиенту верное решение правовой проблемы.

Следовательно, один из критериев качества юридической помощи — правовая правильность документов, составляемых для гражданина, корректность советов и действий, осуществляемых в его интересах. Надлежащее качество юридической помощи означает, что советы данные юристом во время консультации соответствуют действующему законодательству и правоприменительной практике. Однако одной правовой корректности мало для того, чтобы говорить о качественно оказанной юридической помощи. Ведь в отличие от правового информирования и правового просвещения юридическая помощь подразумевает выработку и реализацию алгоритма решения правовой проблемы, стоящей перед гражданином, а не только донесения до него общих правовых сведений. Иначе говоря, сущность юридической услуги заключается в решении конкретной проблемы лица, обратившегося за правовой помощью. Таким образом, результативность, т. е. успешное решение проблемы гражданина, тоже является критерием качества бесплатной юридической помощи.

Конечно, правоприменительная практика показывает нам, что не все проблемы можно решить таким образом. Обстоятельства конкретного дела могут стать препятствием для получения результата, в котором заинтересован гражданин. Кроме того, не все в разрешении правовой проблемы зависит от юриста, оказывающего юридическую помощь. Свою лепту могут внести и должностные лица государственных, муниципальных органов, различных организаций, судьи, иные участники рассмотрения того или иного дела, от которых тоже многое зависит в разрешении возникшей проблемы.

Также не стоит сбрасывать со счетов и человеческий фактор. Гражданин может сообщить консультирующему его юристу неполную, либо совершенно не достоверную информацию. И на основании этого юрист может дать неверную консультацию. Также клиент может не выполнить или не полностью выполнить

инструкции юриста, что повлечет за собой неблагоприятный исход дела. При этом вины юриста в произошедшем не будет. Уже говорили выше, что неудовлетворительный результат не обязательно является следствием ненадлежащего качества работы юриста, оказывавшего помощь.

Для того чтобы оценить качество работы юриста по результатам полученным гражданином, следует оценивать весь процесс оказания юридической помощи в совокупности: каким образом было выстроено взаимодействие юриста с гражданином, составлялись необходимые документы, как проходило участие консультанта в правовых процедурах, как собиралась и проверялась информация, формировалась база доказательств и др. Кроме того, следует выяснить, выполнил ли юрист все действия, которые было бы разумно предпринять для разрешения проблемы гражданина, исходя из обстоятельств конкретного дела, действующего законодательства, сложившейся правоприменительной практики, а также соблюдались ли требования профессиональной этики.

Процесс оказания правовой помощи должен осуществляться при тесном взаимодействии юриста и гражданина, обратившегося за помощью. От правильного выстраивания взаимодействия с гражданином будет зависеть насколько полной и достоверной будет информация о деле, а также насколько тщательно гражданин будет следовать советам юриста. Это в немалой степени влияет на исход дела. Следовательно, надлежащий характер взаимодействия с гражданином является еще одним критерием качества оказанной юридической помощи.

При оценке качества юридической помощи следует уделить внимание и таким нюансам как время ожидания клиентом правовой помощи. Ведь если это время очень велико, то возможно помощь юриста опоздает и будет уже не нужна. Таким образом, мы выделяем еще один критерий оценки: удобство и оперативность получения юридической помощи для клиентов. Для получения объективной оценки качества юридической помощи следует оценивать все вышеперечисленные критерии в совокупности.

При проведении оценки следует установить показатели для каждого критерия качества. Конечно, можно было бы пойти по самому легкому пути и таким показателем сделать количество решений как судебных, так и иных инстанций, вынесенных в пользу получателей бесплатной юридической помощи. По этому показателю можно было бы сравнить данные о выигранных и проигранных делах за определенные промежутки времени. Это исследование дало бы представление о том, повышается ли качество юридической помощи или наоборот. Также по этому показателю возможно сравнить количество дел, выигранных при оказании юридических услуг на безвозмездной основе или при оказании помощи за деньги граждан. С учетом этого становится очевидным, является ли бесплатная юридическая помощь такой же качественной, как и та, которая оказывается на возмездной основе, или нет.

Интересно также сравнить процент решений, полученных в пользу клиента у разных лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Например, у адвокатов, участвующих в государственной системе, и у должностных лиц государственных юридических бюро. Однако у этого метода есть существенные недостатки. Первый из них мы уже упоминали ранее. Решение, выносимое судом или иным органом, зачастую не зависит от работы юриста. Также для получения более точного результата рекомендуется использовать для сравнения положительные решения по однотипным делам. Для того чтобы исключить по максимуму погрешности в исследовании должно быть задействовано большое количество дел.

Расчет такого показателя результативности работы юриста, как оценка гражданином его вклада в решение проблемы, является более сложной задачей. Для этого нужно сформировать показатели правильности рекомендаций и действий юриста. Ни для кого не секрет, что разные юристы могут давать разные правовые советы для решения одной и той же юридической проблемы. Не зря говорят «два юриста — три мнения». При этом зачастую бывает, что мнения обоих юристов верны, просто каждый из них предлагает решить проблему гражданина, основываясь на своей стратегии. Следовательно, оценивая работу

юриста, в той или иной ситуации, мы можем ориентироваться только на один факт — совершил ли юрист в ходе консультирования грубую ошибку или нет. К таким ошибкам, по нашему мнению, следует отнести: подготовку документа с нарушением установленных требований, пропуск процессуальных сроков, направление гражданина в государственный орган или должностному лицу, не уполномоченному на решение этой проблемы. Повторяем, такие ошибки следует признавать грубыми.

Еще одним критерием оценки качества юридических услуг, по нашему мнению, является выполнение юристом действий, которые было бы разумно предпринять для решения проблемы гражданина. Эти действия следует выявить, исходя из правоприменительной практики, законодательства, обстоятельств конкретного дела, требований профессиональной этики. Показателем качественно проведенной работы должно стать соответствие шагов, предпринятых юристом, некому шаблону (стандарту деятельности). Однако, как уже отмечали, в нашей стране таких стандартов пока нет для юристов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

При разработке стандартов органами исполнительной власти следует особо учитывать, что юрист может решить одну и ту же правовую проблему разными способами. Кроме того, следует обратить внимание на то, что работа юриста не может быть строго формализована и всецело подчиняться алгоритмам. Даже однотипные дела все-таки будут отличаться друг от друга по какому-то основанию. Если обязать юриста строго соблюдать стандарт, в котором будет безальтернативное пошаговое описание его действий, то это может навредить разрешению правовой проблемы, стоящей перед клиентом.

Разрабатывая и утверждая стандарт, соответствующим структурам и должностным лицам органов исполнительной власти, следует определить минимальный набор действий, который обязан предпринять юрист, ибо без их выполнения правильное решение проблемы гражданина будет невозможным. По нашему мнению, наиболее удобной для работы юристов была бы разработка стандартов по отдельным типам дел. Тем более что в России подобный опыт есть.

Например, адвокатская палата Санкт-Петербурга разработала стандарты работы юриста по делам о недобровольной госпитализации[577]. Можно привести и другие подобные документы. Самое главное, чтобы такие стандарты разрабатывались в том числе и практикующими юристами, имеющими опыт ведения дел по той категории, для которой будет разрабатываться стандарт.

Еще один показатель такого критерия — следование юристом воле гражданина. Оказывая правовую помощь в разрешении проблемы, юрист обязан действовать в его интересах. Не допустимо, чтобы юрист подменял волю гражданина своим усмотрением. Также юристу не следует оказывать на гражданина психологическое давление, склоняя его к выбору способа решения проблемы. Юрист должен проинформировать гражданина обо всех доступных правовых способах решения его проблемы, а также обратить внимание на достоинствах каждого способа и рисках, связанных с его выбором, перечислить финансовые и временные издержки по каждому предлагаемому варианту и правовые последствия выбора гражданина. Между юристом и гражданином должны установиться доверительные отношения. Юрист должен проявить вежливость в обращении с гражданином и тщательность в выяснении обстоятельств дела. Предложенные варианты разрешения проблемы клиента должны быть донесены до гражданина понятным языком.

Как уже отмечалось выше, в мировой юридической практике есть несколько методов оценки качества юридических услуг. Однако практически всегда для оценки их качества используются статистические данные. Минюст России, к сожалению, не включил в формы отчета адвокатов и государственных юридических бюро данные о числе решений, вынесенных судами и иными органами в пользу граждан, получивших бесплатную юридическую помощь. Полагаем, целесообразным включить в отчеты юристов, работающих по программам бесплатной юридической помощи, данные о решениях судебных и

---

[577] Информационное письмо Совета Адвокатской палаты Санкт-Петербурга от 24.11.2009 // Вестник адвокатской палаты Санкт-Петербурга. 2010. № 1.

иных органов, вынесенных как в пользу лиц, получающих бесплатную юридическую помощь, так и не в их пользу.

Кроме того, следует учитывать статистические данные о количестве и типах жалоб, поданных как на работу участников государственной системы бесплатной юридической помощи, так и на работу участников негосударственной системы. Также представляют интерес результаты рассмотрения этих жалоб. Формы отчета, разработанные Минюстом России для адвокатских объединений, предполагают сбор данных о числе жалоб на действие адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи. Однако наличие только этой информации нам представляется недостаточным для целей оценки качества юридической помощи. Необходимо обобщать и фиксировать информацию как об общем числе жалоб, так и об их типах. Это позволит установить, по каким критериям граждан не устраивают услуги, оказываемые юристами.

Думается, что данные рекомендации следует учесть Минюсту России и его территориальным органам, другим федеральным органам исполнительной власти, в той или иной степени участвующим в деятельности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, органам исполнительной власти субъектов РФ, причастных к организации данной работы, в частности региональным органам, уполномоченным в этой сфере, при совместной разработке стандартов и иных документов, направленных на повышение качества такой помощи, совершенствование всей соответствующей деятельности, проводимой в стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние десятилетия в нашей стране произошли масштабные социальные преобразования, которые обусловили развитие целой системы оказания гражданам бесплатной юридической помощи.

Деятельность по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью, будучи формально направленной лишь на реализацию соответствующего права лиц, имеющих низкий уровень доходов и нуждающихся в дополнительных мерах социальной защиты, их правовое просвещение, является необходимой составной частью всего механизма государственного управления, ибо способствует сбору, анализу и обобщению 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.

Проведенные в работе социологические исследования (опросы участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи; иных лиц, оказывающих такую помощь; граждан, обращающихся за помощью; анализ экспертных оценок должностных лиц органов исполнительной власти, государственных юридических бюро, адвокатов, руководителей социально ориентированных некоммерческих организаций и юридических клиник вузов), а также обработка и обобщение статистической информации, содержащейся в отчетах, поступающих в Минюст России из его территориальных органов по субъектам РФ о результатах проводимых ими мониторингов; сведений, имеющихся в органах исполнительной власти субъектов РФ, в том числе региональных органах, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи, позволили определить ряд количественных показателей проводимой в стране работы по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

Проведенные социологические исследования показывают, что к лицам, оказывающим такую помощь, обращаются при посещении их офисов, по

телефону или через интернет в среднем до 25 миллионов человек (и тех, кто имеет право на бесплатную помощь, и тех, у кого нет этого права). При этом в год 18–20 миллионов граждан ее получают. Из числа лиц, которые могут претендовать на бесплатную юридическую помощь (по всей стране в различные годы 29–32 миллиона человек), за ней каждый год обращаются не более 35–40 % (максимум 12–13 миллионов). Остальную половину обращающихся составляют лица, не имеющие права на бесплатную юридическую помощь, однако 6–7 миллионов из них (примерно треть от всех тех, кому оказывается бесплатная юридическая помощь) ее получают.

Показано, что большой объем юридической помощи гражданам дополнительно оказывают входящие в государственную систему 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, отвечая на обращения граждан. Согласно социологическим исследованиям 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 (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.

Значительное число обращений граждан, содержащие вопросы юридического характера, поступают и в иные государственные органы (в Администрацию Президента РФ, в Счетную палату РФ, в Следственный комитет РФ, в органы прокуратуры, в органы местного самоуправления). Ответы на такие обращения существенно увеличивают названный выше объем бесплатной юридической помощи, оказываемой гражданам.

Учитывая столь значительное число обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления с просьбами о предоставлении им

юридической помощи, 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 гражданину, обратившемуся за ней, в работе сделан вывод, что обращения граждан в письменной, устной или электронной формах по поводу получения юридической помощи являются самостоятельным видом обращений граждан.

Предлагается такие традиционные обращения граждан, как заявления, предложения, жалобы, ходатайства, коллективные обращения, петиции, рассматриваемые в теории административного права и используемые в практике государственного управления, дополнить еще одним видом обращений — обращениями об оказании юридической помощи. Этот термин необходимо ввести в оборот административно-правовой науки.

Сделан вывод, что задачи, стоящие перед бесплатной юридической помощью, — ее получение лицами, имеющими низкий уровень доходов и нуждающимися в дополнительных мерах социальной защиты, а также получение государственными органами информации о проблемах данной категории населения — обусловливают необходимость двойного подхода к соответствующим формам управленческих действий органов исполнительной власти. Во-первых, они являются неправовыми формами управления, связанными с осуществлением организационных действий, так как напрямую не направлены на реализацию распорядительных полномочий органов исполнительной власти и издание соответствующих правовых актов. Во-вторых, их следует отнести к правовым формам управления, ибо без их реализации невозможно издавать акты, затрагивающие права соответствующей категории граждан, и принимать иные управленческие решения, объективно отражающие реальные потребности этих лиц.

По мнению автора, организационные мероприятия органов исполнительной власти, связанные с официальным разъяснением правовых ситуаций и возможным последующим закреплением их в нормативных правовых актах, всегда являются

действиями, осуществляемыми в том числе и в правовой форме. Предлагается при рассмотрении любых сфер государственного управления в административно-правовой науке использовать двойственный подход к соответствующим организационным мероприятиям органов исполнительной власти как к формам их управленческих действий.

Проведенные социологические исследования показывают, что основной, превалирующей системой оказания гражданам бесплатной юридической помощи является соответствующая негосударственная система, рассматриваемая в диссертации в широком понимании, т. е. как совокупность, во-первых, негосударственной системы, определенной Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и состоящей только из негосударственных центров бесплатной юридической помощи и юридических клиник вузов, а, во-вторых, лиц, имеющих право на оказание такой же помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными актами, однако не включенными законодателем в негосударственную систему.

Участники негосударственной системы в ее широком понимании ежегодно оказывают бесплатную юридическую помощь порядка (18,0–18,5) миллионам граждан, посещающих их офисы, а также задающие вопросы по телефону, через интернет, что составляет до (85–90) % объема такой помощи в стране (не учитывая ответов участников государственной системы оказания такой помощи на обращения граждан, которые содержат правовые вопросы, и бесплатной помощи нотариусов, вошедших в государственную систему данной помощи). Если дополнительно учитывать и то и другое, то объем показателей оказания помощи структурами, входящими в государственную систему, в общей сложности не превышают (15–20) % всех случаев оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

При этом самой представительной частью негосударственной системы оказания бесплатной помощи гражданам в ее широком понимании как по числу соответствующих офисов и юристов, оказывающих помощь, так и количеству

граждан, к ним обращающихся, является группа участников данной деятельности, не относящаяся в соответствии с Законом к негосударственной системе, а выделенная в нем в качестве самостоятельной группы. Она отличается особой активностью в рекламировании своей деятельности, выборе разнообразных форм ее осуществления с учетом максимального удобства для граждан.

Возможности этой группы участников оказания бесплатной помощи, фактически представленной в Законе как второстепенной, явно побочной, на самом деле значительны и отличаются серьезной перспективой. С целью повышения эффективности функционирования негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи гражданам в диссертации определен новый подход к ее структуре и предложено законодательно включить в нее данную группу участников оказания помощи.

Определено, что деятельность участников системы 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 нередко 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.

Между тем изучение автором отчетных материалов о деятельности государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам, в том числе соответствующих документов Минюста России и органов исполнительной власти субъектов РФ, анализ мнений экспертов, наблюдения, проведенные в государственных юридических бюро, и социально ориентированных некоммерческих организациях, оказывающих подобную помощь, позволило сделать вывод, что в деятельности участников как

государственной, так и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи существуют одни и те же недостатки информационного характера.

В частности, установлено, что 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. К сожалению, отсутствуют достаточная координация между участниками систем бесплатной юридической помощи и действенный контроль со стороны органов исполнительной власти за их работой.

Изучение материалов мониторинга оказания гражданам бесплатной юридической помощи, проводимого территориальными органами Минюста России, систематическое участие в их обсуждении в Министерстве, анализ соответствующих мнений экспертов показывают, что такой мониторинг отвечает далеко не всем предъявляемым к нему требования и решает не все возложенные на него задачи. Более того, в стране не ведется статистическая отчетность, которая бы достоверно и полно отражала результаты работы по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи. В этой связи объяснимо, что многие количественные данные о бесплатной юридической помощи, приведенные в диссертации, можно было получить только в результате социологических исследований, проведенных автором.

На основании этих исследований в диссертации показано, что отмеченные выше недостатки информационного характера во многом являются причиной недостаточной реальной эффективности оказания гражданам бесплатной юридической помощи, особенно в государственной системе такой помощи, уровень которой значительно ниже ожидавшейся.

Применяя в диссертации апробированный юридической наукой системный подход, автор пришел к пониманию того, что столь значительное число граждан, обращающихся за бесплатной юридической помощью, и количество субъектов оказания такой помощи обусловливают неизбежный подход к институту

бесплатной юридической помощи как к большой системе. Утверждается, что повысить эффективность деятельности, направленной на получение гражданами бесплатной юридической помощи, причем при наличии как государственной, так и негосударственной систем ее участников (с учетом к тому же вхождения некоторых из них в обе системы одновременно), невозможно без реализации принципов организации и функционирования каналов прямой и обратной связи, свойственных большим системам. Лишь такие каналы способны обеспечить необходимый информационный обмен между участниками данной деятельности.

Участников, входящих как в государственную, так и негосударственную систему бесплатной юридической помощи (в ее широком понимании), надо 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.

Без вхождения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в государственную систему оказания гражданам бесплатной юридической помощи ни она, ни соответствующая негосударственная система не могли бы функционировать, так как эти органы призваны всестороннее и полно обеспечивать деятельность всех субъектов обеих систем, а в целом единой системы оказания бесплатной юридической помощи. Подобное обеспечение является основной задачей органов исполнительной власти в данной сфере.

Однако проведенное в диссертации исследование показывает, что на практике 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 области оказания бесплатной юридической помощи. При этом обобщение мнения экспертов свидетельствует, что Минюст России не в состоянии, помимо своих собственных функций, исполнять функции, свойственные другим федеральным

органам исполнительной власти, но их осуществление крайне важно для организации оптимальной работы участников системы бесплатной юридической помощи.

Фактически происходит нарушение системных принципов организации каналов прямой и обратной связи. В диссертации утверждается, что это главная причина отсутствия всестороннего и полного обеспечения деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, предоставления многими участниками соответствующих государственной и негосударственной систем услуг, не имеющих надлежащего качества.

Изучение деятельности исполнительной власти субъектов РФ в этой сфере показывает, что правительства и администрации субъектов РФ взаимодействуют по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам в большинстве случаев лишь с региональными органами исполнительной власти отраслевой компетенции, которые определяются самими субъектами РФ как органы, уполномоченные в области оказания бесплатной юридической помощи. При этом сложилась практика, когда соответствующим статусом в регионах наделяются не схожие органы, а относящиеся к разным сферам хозяйства, причем нередко далеким по своей основной деятельности от координации субъектов, оказывающих юридическую помощь.

Так, например, такими в разных субъектах РФ являются органы: социальной защиты населения и социального развития, труда и социальной защиты населения, семьи, социальной и демографической политики, управления административной сферой и общественной безопасностью, управления правовой сферой, записи актов гражданского состояния, организационного обеспечения деятельности мировых судей, управления в сфере обеспечения деятельности мировых судей, адвокатуры и нотариата, управления в сфере внутренней политики и развития местного самоуправления, а также иные региональные органы исполнительной власти отраслевой компетенции. Многие из этих отраслевых органов не в состоянии надлежащим образом осуществлять несвойственные им функции, которые тем не менее необходимо реализовывать

для оказания качественной бесплатной помощи гражданам. В некоторых субъектах РФ органами, уполномоченными в области оказания бесплатной юридической помощи гражданам, являются даже органы общей компетенции исполнительной власти. Однако они не в состоянии исполнять многие функции, свойственные соответствующим отраслевым органам.

Анализ, осуществленный на основе обобщения мнения экспертов — сотрудников Минюста России и органов субъектов РФ, уполномоченных в области оказания бесплатной юридической помощи, а также изучение соответствующих документов этих органов показывают, что должного информационного взаимодействия между ними и Минюстом России нет, хотя в субъектах РФ существуют его территориальные органы.

Более того, в некоторых субъектах РФ уполномоченными в этой сфере являются имеющие непонятный административно-правовой статус региональные органы юстиции, хотя эта отрасль является централизованной системой, включающей территориальные органы Минюста России по субъектам РФ и не предусматривающей наличие региональных органов юстиции. Такие органы, не входящие в единую федеральную систему управления в сфере юстиции, подчиняясь правительствам и администрациям субъектов РФ, не имеют должных контактов ни с территориальными структурами Минюста России, ни, естественно, с его центральным аппаратом, хотя он в соответствии с Законом наделен статусом органа, уполномоченного в области оказания бесплатной юридической помощи по всей стране. Конечно, подобные региональные органы не могут в достаточной степени исполнять функции по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью.

Все это является дополнительной причиной отсутствия в регионах страны всестороннего и полного обеспечения, в том числе информационного, деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

Анализ законодательства субъектов РФ, регулирующего оказание бесплатной юридической помощи, и изучение сложившейся практики в ряде субъектов Федерации, позволили сделать вывод о том, что возможность полной

реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи поставлена в зависимость от места их проживания. В частности, выбор участника, оказывающего бесплатную юридическую помощь, зависит от того, предусмотрен ли участник государственной системы в конкретном субъекте РФ или нет. Например, в большинстве субъектов нет государственных юридических бюро, а во многих в государственной системе оказания помощи не участвуют адвокаты.

Отсутствие в субъектах РФ участников государственной системы оказания юридической помощи гражданам приводит к нарушению их прав и свобод, ограничивает выбор места получения бесплатной юридической помощи. В этой связи законодательство субъектов РФ, регулирующее оказание бесплатной юридической помощи, необходимо привести в соответствие с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», предусмотрев возможность существования в каждом субъекте РФ всех указанных в этом Законе участников государственной системы оказания такой помощи.

Опросы граждан, обращавшихся за получением бесплатной юридической помощи и получивших отказ в этом, в том числе по причине их регистрации по месту проживания в других регионах, а также опросы лиц, оказывающих такую помощь, позволили сделать вывод, что распространённой является практика, сложившаяся в значительном числе субъектов РФ, когда участники государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи оказывают ее лишь проживающим там гражданам, отказывая в этом гражданам, пребывающим в данном регионе, и рекомендуя им обратиться за помощью по месту своего постоянного проживания. Между тем граждане жалуются, что во время нахождения в регионе не по месту своего проживания у них нередко возникает потребность в квалифицированной юридической помощи и нет возможности оплатить ее. В этой связи, несмотря на то что бесплатная юридическая помощь является расходным обязательством субъектов РФ, следует законодательно предусмотреть ее получение по месту пребывания гражданина, имеющего на это право.

Помимо недостаточной эффективности функционирования необходимых информационных каналов в системе органов исполнительной власти и, соответственно, должного взаимодействия по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам между Минюстом России и органами общей компетенции субъектов РФ, тем более региональными структурами, уполномоченными в этой области, как показал анализ, нет должного взаимодействия по вопросам оказания правовой помощи гражданам даже на федеральном уровне, например между Минюстом России и МВД России, между Минюстом России и Минобрнауки России, что по ряду вопросов осложняет нормальную организацию оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Одной из важнейших групп участников оказания бесплатной юридической помощи гражданам являются относящиеся к негосударственной системе такой помощи юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие структурные подразделения) юридических вузов и факультетов. Исследования показали, что в стране функционируют порядка 325 таких клиник, которые ежегодно в среднем оказывают по 450 консультаций в год и в которых ежегодно получают бесплатную юридическую помощь 140–150 тысяч граждан. В работе этих клиник участвуют около 4 000 студентов и порядка 1 200 преподавателей. К организации деятельности подобных клиник должны предъявляться повышенные требования и осуществляться усиленный контроль за их работой.

Это обусловлено двумя обстоятельствами. Во-первых, в клиниках вузов юридическую помощь гражданам оказывают студенты, хотя и работающие под руководством опытных преподавателей-юристов, но тем не менее пока не имеющие достаточных знаний и опыта. Во-вторых, надлежащая организация деятельности юридических вузовских клиник необходима для эффективного обучения будущих юристов, получения ими профессиональных навыков, которые потребуются в дальнейшей работе, в том числе по оказанию правовой помощи гражданам.

Однако ни для Минобрнауки России, ни для Рособрнадзора, ни для органов исполнительной власти, осуществляющих управление вузами в субъектах РФ, ни для иных федеральных органов исполнительной власти, в подчинении которых есть свои вузы юридического профиля, подобные задачи не являются приоритетными. Анализ экспертных оценок и имеющихся в Минюсте России документов, других материалов свидетельствует об отсутствии должных информационных каналов прямой и обратной связи между этим министерством и органами, уполномоченными в области оказания бесплатной юридической помощи в субъектах РФ, как с федеральными и региональными органами исполнительной власти, в ведении которых есть юридические вузы и факультеты, так и с самими вузами. Эти причины, в частности, обусловливают то обстоятельство, что, по нашей оценке, работу примерно трети студенческих юридических клиник нельзя признать хорошей.

Как показывают опросы граждан, более 80 % из числа лиц, обладающих правом на бесплатную юридическую помощь, при обращении за ее оказанием даже по месту своего проживания, испытывают сложности с подтверждением этого права (порядка 10 млн человек в год). Из них примерно 1,5–2 миллионам лиц отказывают в оказании бесплатной помощи до предоставления документов, подтверждающих возможность этого, а остальным 8–8,5 миллионам гражданам, обратившихся к участникам государственной системы и негосударственной системы (в ее широком понимании) юридической помощи, в первый раз ее оказывают бесплатно без всякой проверки необходимых документов. Это вполне объяснимо сложностью в организации соответствующего информационного обмена между органами исполнительной власти, подтверждающими имущественное положение граждан, и участниками систем оказания бесплатной помощи.

Как следствие, что уже отмечалось выше, ежегодно первичную бесплатную юридическую помощь получают еще 6–7 миллионов человек, у которых нет на это права (т. е. тоже без представления необходимых документов). При этом нередкая сложность получения всех необходимых документов зачастую

обусловливает либо нежелание граждан, имеющих соответствующее право, собирать документы и повторно обращаться за бесплатной помощью, либо в принципе пользоваться своим правом на получение бесплатной помощи.

В диссертации сделан вывод о том, что в сложившихся условиях недостаточного информационного обеспечения участников систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи целесообразно в законодательном порядке отменить проверку имущественного положения и иных условий, позволяющих получать гражданам бесплатную помощь, при их первом обращении за оказанием такой помощи. Лишь при необходимости повторного обращения граждан по рассматриваемому вопросу, следует проверять их право на бесплатную помощь. Это существенно облегчит миллионам граждан, имеющим право на бесплатную юридическую помощь, возможность его реализации, и уменьшит соответствующую нагрузку на органы исполнительной власти.

С учетом рассмотрения автором сложившейся в стране системы по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам как большой системы, очевидно, что эффективное взаимодействие органов исполнительной власти в этой сфере, всестороннее обеспечение работы всех участников государственной и негосударственной систем оказания такой помощи могут быть осуществлены лишь при наличии полноценной координации соответствующей деятельности. Это во многом позволит должным образом организовать необходимые информационные каналы прямой и обратной связи в единой системе оказания гражданам бесплатной юридической помощи, устранить значительное число свойственных ей недостатков.

Существовавшая ранее в стране Правительственная комиссия по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи» (2013–2015 гг.) не в полной мере решала подобные задачи как по причине недостаточного уровня ее руководства, так и отсутствия в составе Комиссии ряда заинтересованных участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи, установления обязательности выполнения решений Комиссии лишь для представленных в ней органов

исполнительной власти. На основе обобщения мнений экспертов сделан вывод о необходимости воссоздания этой Комиссии и включения в ее состав не только представителей федеральных органов исполнительной власти, но и других участников систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам — должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственных внебюджетных фондов, государственных юридических бюро, негосударственных центров бесплатной юридической помощи, ректорского корпуса вузов, имеющих юридические клиники. Следует также распространить обязательность выполнения решений Комиссии на всех участников соответствующих систем.

Подобную координацию работы государственной и негосударственной систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи следует осуществлять в каждом субъекте РФ в форме, установленной самим субъектом. В деятельность по координации оказания гражданам такой помощи должны быть включены в обязательном порядке руководитель уполномоченного в субъекте РФ в этой сфере, представители других заинтересованных органов исполнительной власти субъекта РФ, иные участники систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам, а также должностное лицо территориального органа Минюста России по этому субъекту РФ.

Опросы адвокатов, участвующих как в государственной, так и негосударственной системе оказания гражданам бесплатной юридической помощи, экспертные оценки сотрудников Федеральной палаты адвокатов и адвокатских палат субъектов РФ, анализ материалов Минюста России и некоторых органов субъектов РФ, уполномоченных в этой области, позволили выявить определенные проблемы. Они связаны как с излишней отчетностью, которая требуется от адвокатов, являющихся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи и сложностью порядка ее предоставления в Минюст России, так и недостаточной оплатой труда адвокатов и компенсацией их расходов по оказанию такой помощи. Все это приводит к тому,

что члены адвокатского сообщества отказываются участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи.

В диссертации сделан вывод о необходимости сократить количество документов в отчетности адвокатов о проделанной работе по оказанию бесплатной юридической помощи и исключить из отчетов излишние показатели, которые никак не влияют на оценку оказанной бесплатной юридической помощи. Это позволит адвокатам и адвокатским палатам субъектов РФ оптимизировать порядок представления отчетности об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы, а Минюсту России более эффективно обеспечивать мониторинг по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

Для улучшения взаимодействия и функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи следует отказаться от четкого закрепления между ними участников оказания такой помощи, предусмотренного Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». К государственной системе надо относить всех участников оказания юридической помощи гражданам, деятельность которых будет оплачиваться за счет бюджетных средств. Помимо органов исполнительной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов и государственных юридических бюро в государственную систему по их желанию в установленном законодательством порядке смогут быть включены не только адвокаты, но и юридические клиники вузов, социально ориентированные некоммерческие организации, руководители консультационных групп которых подтвердили свою квалификацию. При этом на многофункциональные центры целесообразно возложить 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.

В диссертации сделан вывод, что для улучшения взаимодействия и функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи следует перераспределить участников этих систем в зависимости от того, используют ли они бюджетные средства на осуществление деятельности по обеспечению бесплатной юридической помощи и ее оказанию или нет. При этом граждане должны иметь возможность выбора участника оказания бесплатной юридической помощи.

В государственную систему бесплатной юридической помощи помимо ныне предусмотренных Законом ее участников предлагается включить юридические клиники вузов, пожелавшие войти в государственную систему и подтвердившие квалификацию руководителей консультационных групп, а также любые социально ориентированные некоммерческие организации, пожелавшие войти в государственную систему и подтвердившие квалификацию лиц, оказывающих помощь.

В негосударственную систему бесплатной юридической помощи предлагается включить: адвокатов, оказывающих бесплатную помощь, но не пожелавших быть участником государственной системы; юридические клиники вузов, не пожелавшие быть участником государственной системы или не подтвердившие квалификацию руководителей консультационных групп; негосударственные центры бесплатной юридической помощи, не пожелавшие быть участником государственной системы или не подтвердившие квалификацию лиц, оказывающих помощь.

На основании проведенных исследований в тексте диссертации рассмотрены направления совершенствования терминологии законодательства об оказании гражданам бесплатной юридической помощи и деятельности органов исполнительной власти по обеспечению качества такой помощи, а также содержатся предложения правового и организационного характера по изменению соответствующего законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

1. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-м пленарном заседании 53-й сессии).

2. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 // Бюллетень международных договоров. — 1995. — № 2.

3. Договор между Российской Федерацией и Арабской Республикой Египет о взаимной правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, коммерческим и семейным делам (подписан в г. Москве 23.09.1997) // Бюллетень международных договоров. — 2003. — № 11.

4. Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (подписан в г. Вильнюсе 21.07.1992) // СЗ РФ. — 1995. — № 19. — Ст. 1712 (данный документ вступил в силу с 22.01.1995).

5. Договор между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам // СЗ РФ. — 2010. — № 23. — Ст. 2786.

6. Основные положения о роли адвокатов (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступлений, август 1990 года, Нью-Йорк) и Основных принципах, касающихся роли юристов (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями, 27 августа — 7 сентября 1990 г., Гавана).

7. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от

05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

8. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

9. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // РГ. — 1997. — 4 марта.

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ // РГ. — 2002. — 20 нояб.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // РГ. — 2015. — 11 марта.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // РГ. — 2001. — 31 дек.

13. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // РГ. — 2011. — 23 нояб.

14. Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правовой культуры, утвержденные Президентом России 28.04.2011 № Пр-1168 // РГ. — 2011. — 14 июля.

15. О беженцах : Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) // РГ. — 1997. — 3 июня.

16. О беженцах : Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) // РГ. — 1997. — 3 июня.

17. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // РГ. — 2011. — 23 нояб.

18. О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) : Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 18.12.2018) // СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3340.

19. О ветеранах : Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 168.

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Федеральный закон от 02.07.2013 № 167-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // РГ. — 2013. — 5 июля.

21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций : Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ (ред. от 27.05.2014) // РГ. — 2010. — 7 апр.

22. О вынужденных переселенцах : Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 // РГ. — 1995. — 28 дек.

23. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ // РГ. — 2001. — 10 авг.

24. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // РГ. — 2002. — 5 июня.

25. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. — 1996. — № 52. — Ст. 5880.

26. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // РГ. — 1994. — 24 дек.

27. О некоммерческих организациях Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 1454.

28. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

29. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.07.2015) // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032.

30. О прожиточном минимуме в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ РФ. — 1997. — № 43. — Ст. 4904.

31. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

32. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4563.

33. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ (документ утратил силу) // РГ. — 1995. — 4 авг.

34. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Парламентская газета. — 2002. — 5 июня.

35. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.07.2015) // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (Ч. 1). — Ст. 7598.

36. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

37. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014) // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

38. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «» (ред. от 27.06.2018) // СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.

39. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) // СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.

40. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // РГ. — 2013. — 30 дек.

41. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // РГ. — 2013. — 30 дек.

42. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (документ утратил силу с 01.01.2015 в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ) // РГ. — 1995. — 19 дек.

43. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3802.

44. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 19.07.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1913

45. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 12.09.2015) // СЗ РФ. — 2004. — № 42. — Ст. 4108.

46. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» : Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 (ред. от 30.10.2018) (вместе с Положением о порядке направления запросов в

Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции) // РГ. — 2013. — 4 апр.

47. О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 // СЗ РФ. — 2010. — № 37. — Ст. 4643.

48. О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 // РГ. — 2012. — 29 дек.

49. Об утверждении внесения изменений в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 : Указ Президента РФ от 25.05.2012 № 742 // СЗ РФ. — 2012. — № 22. — Ст. 2759.

50. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 06.11.2018) // СЗ РФ. — 2016. — № 52 (Ч. 5). — Ст. 7614.

51. Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 07.05.2015) // СЗ РФ. — 2004. — № 42. — Ст. 4108.

52. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168 // РГ. — 2011. — 14 июля.

53. Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений : постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 539 // СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4238.

54. О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 (ред. от 08.12.2008) // РГ. — 2005. — 17 дек.

55. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» : постановление Правительства РФ от 23.04.2016 № 346 // СЗ РФ. — 2016. — № 19. — Ст. 2680.

56. О государственных юридических бюро (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро») : постановление Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029 (документ утратил силу) // РГ. — 2013. — 6 февр.

57. О государственных юридических бюро» (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро») : постановление Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029 (документ утратил силу) // СЗ РФ. — 2009. — № 2. — Ст. 229.

58. О порядке и условиях признания лица инвалидом : постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 (ред. от 04.09.2012) // СЗ РФ. — 2006. — № 9. — Ст. 1018.

59. О Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1293 (документ утратил силу) // СЗ РФ. — 2012. — № 51. — Ст. 7228.

60. О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих

организаций) : постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 09.09.2015) // РГ. — 2011. — 2 сент.

61. О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций») : постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 25.05.2016) // СЗ РФ. — 2011. — № 35. — Ст. 5097.

62. О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам деятельности государственных юридических бюро : постановление Правительства РФ от 31.01.2013 № 71 // РГ. — 2013. — 6 февр.

63. О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам (вместе с Положением об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам) : постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 (ред. от 13.11.2006) // СЗ РФ. — 2005. — № 35. — Ст. 3615.

64. О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» (вместе с «Положением об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам») : постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 (ред. от 13.11.2006) (документ утратил силу) // РГ. — 2005. — 30 авг.

65. Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (вместе с Правилами формирования, ведения и обязательного опубликования перечня федерального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями, учрежденными Российской

Федерацией), которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе, Правилами предоставления федерального имущества социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе) : постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1478 // РГ. — 2013. — 11 янв.

66. Об упразднении Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 20.01.2016 № 13 // СЗ РФ. — 2016. — № 4. — Ст. 538.

67. Об упразднении Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 20.01.2016 № 13 // СЗ РФ. — 2016. — № 4. — Ст. 538.

68. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 (ред. от 23.04.2016) // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (Ч. 2). — Ст. 2158.

69. Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания : постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 (ред. от 27.07.2017) // РГ. — 2016. — 7 нояб.

70. Об утверждении Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации : постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2122-1 (в ред. от 24.12.1993 № 2288 и от 05.05.1977 № 77-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1992. — № 5. — Ст. 180.

71. Об утверждении Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 // РГ. — 1994. — 22 февр.

72. Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования : постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 // РГ. — 1998. — 9 сент.

73. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-I // РГ. — 1993. — 13 марта (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.05.2020).

74. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1668 № 2534-YII.

75. О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров : приказ Минобрнауки России от 30.09.1999 № 433 // Бюллетень Минобразования России. — 1999. — № 11.

76. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 № 454 (ред. от 01.09.2016) // Законность. — 2014. — № 12.

77. Об утверждении актов, необходимых для работы государственных юридических бюро : приказ Росрегистрации от 19.12.2005 № 178 (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2005 № 7338) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2006. — № 4.

78. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр») : приказ Минобрнауки России от 04.05.2010 № 464 (ред. от 31.05.2011) (зарегистрировано в Минюсте РФ 21.05.2010 № 17337) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — № 26 (приказ).

79. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр») : приказ Минобрнауки России от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2011. — № 14.

80. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России : приказ МВД России от 05.01.2007 № 6 (ред. от 27.12.2018) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации : приказ Минюста России от 03.03.2014 № 25 (ред. от 14.01.2019) (зарегистрировано в Минюсте России 14.03.2014 № 31606) // РГ. — 2014. — 21 марта.

82. Об утверждении Положения о Департаменте по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой : приказ Минюста России от 26.08.2011 № 298 (документ утратил силу) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации : приказ Минюста России от 03.03.2014 № 26 (ред. от 14.01.2019) (зарегистрировано в Минюсте России 14.03.2014 № 31607) // РГ. — 2014. — 26 марта.

84. Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет», которым предусмотрен порядок представления уведомлений о создании негосударственных центров бесплатной юридической помощи, а также сведений о негосударственной добровольной аккредитации и мониторинге качества деятельности центров : приказ Минюста России от 01.03.2013 № 24 (ред. от 19.08.2014) // РГ. — 2013. — 29 марта.

85. Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет» : приказ Минюста России от 01.03.2013 № 24 (ред. от 19.08.2014) (зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2013 № 27742) // РГ. — 2013. — 29 марта.

86. Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи : приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 (зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012 № 26198) // РГ. — 2012. — 26 дек.

87. Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи : приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 (зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012 № 26198) // РГ. — 2012. — 26 дек.

88. Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи : приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 // РГ. — 2012. — 26 дек.

89. Об утверждении уставов федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро : приказ Минюста России от 31.05.2011 № 180 (документ утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2011. — № 33.

90. Об утверждении форм документов государственного юридического бюро : приказ Минюста России от 21.07.2010 № 174 (вместе с приложениями) (зарегистрировано в Минюсте России 13.09.2010 № 18412) // РГ. — 2010. — 22 сент.

91. Об утверждении форм и сроков документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической

помощи в Российской Федерации : приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 // РГ. — 2012. — 19 дек.

92. Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 (ред. от 26.04.2018) // РГ. — 2012. — 19 дек.

93. Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 (ред. от 01.04.2016) // РГ. — 2012. — 19 дек.

94. Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : приказ Минюста России от 12.11.2012 № 206 // РГ. — 2012. — 19 дек.

95. Приказ Федеральной регистрационной службы от 13.12.2005 № 1664-к // СЗ РФ. — 2005. — № 35. — Ст. 3612.

96. Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 22.04.2013) // РГ. — 2005. — 5 окт.

97. О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р // СЗ РФ. — 2009. — № 32. — Ст. 4052.

98. О передаче субъектам Российской Федерации федеральных казенных учреждений, подведомственных Минюсту России : распоряжение Правительства РФ от 16.10.2012 № 1928-р // СЗ РФ. — 2012. — № 43. — Ст. 5919.

99. О создании федеральных казенных учреждений : распоряжения Правительства РФ от 04.02.2011 № 125-р (документ утратил силу) // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 1012.

100. Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в

Российской Федерации» : распоряжение Правительства РФ от 15.03.2013 № 356-р // СЗ РФ. — 2013. — № 12. — Ст. 1363.

101. О бесплатной юридической помощи в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 08.04.2013 № 11-ЗС (ред. от 04.05.2016) (принят постановлением АКЗС от 01.04.2013 № 191) // Алтайская правда. — 2013. — 13 апр.

102. О бесплатной юридической помощи в городе Севастополе Закон города Севастополя от 06.08.2018 № 437-ЗС.

103. О бесплатной юридической помощи в Кабардино-Балкарской Республике : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 31.12.2014 № 76-РЗ (с изм. от 29.12.2015) (принят Парламентом КБР 23.12.2014) // Официальная Кабардино-Балкария. — 2015. — 16 янв.

104. О бесплатной юридической помощи в Калининградской области : Закон Калининградской области от 26.12.2012 № 194 (ред. от 21.10.2015) (принят Калининградской областной Думой 24.12.2012) // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). — 2012. — 29 дек.

105. О бесплатной юридической помощи в Калининградской области : Закон Калининградской области от 26.12.2012 № 194 (ред. от 06.11.2014) (принят Калининградской областной Думой 24.12.2012) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2015) // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). — 2012. — 29 дек.

106. О бесплатной юридической помощи в Кировской области : Закон Кировской области от 22.02.2011 № 607-ЗО (ред. от 01.08.2016) (принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 17.02.2011 № 57/9) // Вятский край. — 2011. — 1 марта.

107. О бесплатной юридической помощи в Костромской области : Закон Костромской области от 18.06.2012 № 248-5-ЗКО.

108. О бесплатной юридической помощи в Курской области в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи : Закон Курской

области от 27.11.2012 № 106-ЗКО (ред. от 25.09.2014) (принят Курской областной Думой 22.11.2012) // Курская правда. — 2012. — 1 дек.

109. О бесплатной юридической помощи в Магаданской области : Закон Магаданской области от 10.12.2012 № 1560-ОЗ (ред. от 25.12.2015) (принят Магаданской областной Думой 23.11.2012) // Приложение к газете «Магаданская правда». — 2012. — 11 дек.

110. О бесплатной юридической помощи в Ненецком автономном округе : Закон НАО от 29.12.2012 № 119-ОЗ (ред. от 30.05.2016) (принят Собранием депутатов НАО 20.12.2012) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2012. — № 45 (2 часть).

111. О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 02.11.2012 № 144-З (ред. от 05.05.2016) (принят постановлением ЗС НО от 25.10.2012 № 682-V) // Правовая среда. — 2012. — № 125 (1536).

112. О бесплатной юридической помощи в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 27.06.2012 № 886/253-V-ОЗ (принят Законодательным собранием Оренбургской области 20.06.2012).

113. О бесплатной юридической помощи в Пермском крае : Закон Пермского края от 07.11.2012 № 111-ПК (ред. от 02.12.2016) (принят ЗС ПК 25.10.2012) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2012. — 19 нояб.

114. О бесплатной юридической помощи в Псковской области : Закон Псковской области от 11.03.2013 № 1263-ОЗ (ред. от 12.04.2016) (принят Псковским областным Собранием депутатов 28.02.2013) // Псковская правда. — 2013. — 15 марта.

115. О бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан : Закон Республики Дагестан от 14.06.2012 № 32 (ред. от 12.01.2015) «» (принят Народным Собранием РД 31.05.2012) // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2012. — № 11. — Ст. 480.

116. О бесплатной юридической помощи в Республике Карелия и внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Карелия : Закон Республики Карелия от 28.12.2012 № 1664-ЗРК (ред. от 05.05.2016) (принят ЗС РК 20.12.2012) // Карелия. — 2013. — № 1.

117. О бесплатной юридической помощи в Республике Мордовия : Закон Республики Мордовия от 30.03.2012 № 14-З (ред. от 27.06.2016) (принят ГС РМ 28.03.2012) // Известия Мордовии. — 2012. — 3 апр.

118. О бесплатной юридической помощи в Республике Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2012 1146-З № 1191-IV (ред. от 15.06.2016) (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 15.12.2012 З № 1192-IV) // Якутские ведомости. — 2012. — 29 дек.

119. О бесплатной юридической помощи в Ростовской области : Областной закон Ростовской области от 24.12.2012 № 1017-ЗС (ред. от 29.02.2016) (принят ЗС РО 17.12.2012) // Наше время. — 2012. — № 775–777.

120. О бесплатной юридической помощи в Самарской области : Закон Самарской области от 13.06.2012 № 51-ГД (ред. от 11.04.2016) (принят Самарской Губернской Думой 29.05.2012) // Волжская коммуна. — 2012. — 15 июня.

121. О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге Закон Санкт-Петербурга от 11.10.2012 № 474-80 (ред. от 26.11.2015) «» (принят ЗС СПб 19.09.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2016) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2012. — № 31.

122. О бесплатной юридической помощи в Свердловской области : Закон Свердловской области от 05.10.2012 № 79-ОЗ (ред. от 28.10.2015) (принят Законодательным Собранием Свердловской области 25.09.2012) // Областная газета. — 2012. — 9 окт.

123. О бесплатной юридической помощи в Смоленской области : Закон Смоленской области от 20.06.2013 № 66-з (ред. от 31.10.2013) (принят Смоленской областной Думой 20.06.2013) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. — 2013. — № 7 (ч. II).

124. О бесплатной юридической помощи в Тверской области : Закон Тверской области от 24.07.2012 № 68-ОЗ.

125. О бесплатной юридической помощи в Тверской области : Закон Тверской области от 24.07.2012 № 68-ЗО (ред. от 07.04.2016) (принят Законодательным собранием Тверской области 12.07.2012) // Тверские ведомости. — 2012. — № 30.

126. О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : Закон ХМАО — Югры от 16.12.2011 № 113-оз (ред. от 31.03.2016) (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры 16.12.2011) // Новости Югры. — 2011. — 27 дек.

127. О бесплатной юридической помощи в Чувашской Республике : Закон Чувашской Республики от 30.03.2012 № 20 (ред. от 24.06.2016) (принят ГС ЧР 15.03.2012) // Республика. — 2012. — № 15–17.

128. О бесплатной юридической помощи в Чукотском автономном округе : Закон Чукотского автономного округа от 23.04.2012 № 28-ОЗ (ред. от 24.03.2014) (принят Думой Чукотского автономного округа 18.04.2012) // Ведомости. — 2012. — 27 апр.

129. О бесплатной юридической помощи и материально-техническом и финансовом обеспечении оказания юридической помощи в малонаселенных местностях : Закон Республики Калмыкия от 20.09.2012 № 373-IV-З (ред. от 06.03.2015) (принят постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 18.09.2012 № 778-IV) // Хальмг унн (спецвыпуск). — 2012. — 22 сент.

130. О бесплатной юридической помощи на территории Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 27.11.2012 № 164-ОД (ред. от 05.02.2016) (принят Волгоградской областной Думой 08.11.2012) // Волгоградская правда. — 2012. — 5 дек.

131. О бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области : Закон Воронежской области от 17.10.2012 № 117-ОЗ (ред. от 05.05.2015) (принят Воронежской областной Думой 11.10.2012) // Молодой коммунар. — 2012. — 20 окт.

132. О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края : Закон Краснодарского края от 23.04.2013 № 2697-КЗ // Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. — 2013. — 6 мая.

133. О бесплатной юридической помощи на территории Липецкой области : Закон Липецкой области от 01.03.2013 № 132-ОЗ (ред. от 18.09.2015) (принят Липецким областным Советом депутатов 21.02.2013) // Липецкая газета. — 2013. — 6 марта.

134. О бесплатной юридической помощи на территории Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 28.09.2012 № 252-ОЗ // Советская Сибирь. — 2012. — № 186.

135. О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области : Закон Ульяновской области от 03.10.2012 № 131-ЗО (ред. от 31.05.2016) (принят ЗС Ульяновской области 27.09.2012) // Ульяновская правда. — 2012. — 10 окт.

136. О бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации на территории Республики Алтай : Закон Республики Алтай от 26.03.2013 № 10-РЗ (ред. от 31.03.2015) (принят ГСЭК РА 15.03.2013) // Звезда Алтая. — 2013. — 5 апр.

137. О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области : Закон Архангельской области от 24.09.2012 № 536-33-ОЗ (ред. от 24.02.2015) (принят Архангельским областным Собранием депутатов 19.09.2012) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. — 2012. — № 33.

138. О внесении изменений в Закон Республики Коми от 27 февраля 2012 г. № 9-РЗ «О вопросах обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Республике Коми» : Закон Республики Коми от 25.12.2018 № 129-РЗ.

139. О внесении изменений в Закон Тамбовской области «Об организации оказания бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Тамбовской области» : Закон Тамбовской области от 28.04.2018 № 236-З.

140. О внесении изменений в статью 2 Закона Белгородской области от 7 июня 2011 г. № 39 «Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно на территории Белгородской области» : Закон Белгородской области от 03.12.2018 № 322.

141. О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области : Областной закон Ленинградской области от 18.04.2012 № 29-оз (ред. от 06.05.2016) // Вести. — 2012. — 26 апр.

142. О государственной системе бесплатной юридической помощи на территории Брянской области : Закон Брянской области от 05.07.2012 № 43-З.

143. О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи : Закон Владимирской области от 14.11.2014 № 129-ОЗ (принят постановлением ЗС Владимирской области от 30.10.2014 № 335) // Владимирские ведомости. — 2014. — 22 нояб.

144. О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Сахалинской области : Закон Сахалинской области от 13.11.2014 № 61-ЗО (принят Сахалинской областной Думой 30.10.2014) // Губернские ведомости. — 2014. — 19 нояб.

145. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения : Закон Липецкой области от 02.12.2004 № 143-ОЗ.

146. О наделении органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях и принципах материально-технического и финансового обеспечения оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края : Закон Забайкальского края от 29.12.2008 № 98-ЗК.

147. О наделении органов местного самоуправления Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и поселений, входящих в его состав, государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края, а также по государственной регистрации актов гражданского состояния : Закон Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2670.

148. О некоторых вопросах обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Республики Ингушетия : Закон Республики Ингушетия от 06.06.2013 № 12-РЗ (принят Народным Собранием РИ 30.05.2013) // Ингушетия. — 2013. — 15 июня.

149. О некоторых вопросах обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Ставропольского края : Закон Ставропольского края от 18.06.2012 № 57-кз (ред. от 06.03.2014) (принят Думой Ставропольского края 31.05.2012) // Ставропольская правда. — 2012. — 19 июня.

150. О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области : Закон Московской области от 27.07.2013 № 97/2013-ОЗ (ред. от 28.09.2015) (принят постановлением Мособлдумы от 11.07.2013 № 21/59-П) // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2013. — 8 авг.

151. О реализации на территории Пензенской области Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» : Закон Пензенской обл. от 10.04.2012 № 2222-ЗПО (ред. от 11.07.2016) (принят ЗС Пензенской обл. 04.04.2012) // Пензенские губернские ведомости. — 2012. — 13 апр.

152. О реализации отдельных полномочий Хабаровского края в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью : Закон Хабаровского края от 28.11.2012 № 237 (ред. от 27.04.2016) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2012. — № 12 (125) (часть II (том 1)).

153. О реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи (вместе с «Размерами оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной

юридической помощи») : Закон Республики Адыгея от 30.10.2012 № 128 (принят ГС — Хасэ РА 24.10.2012) // Ведомости ГС — Хасэ Республики Адыгея». — 2012. — 24 окт.

154. О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по оказанию бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан (вместе с «Заявлением», «Размером оплаты труда адвокатов и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи») : Закон Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО (ред. от 25.09.2015) (принят Тульской областной Думой 12.07.2012) // Тульские известия. — 2012. — 19 июля.

155. О регулировании отдельных отношений, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи : Закон Рязанской области от 19.03.2013 № 8-ОЗ (ред. от 18.03.2016) (принят постановлением Рязанской областной Думы от 27.02.2013 № 55-V РОД) // Рязанские ведомости. — 2013. — 20 марта.

156. О регулировании отдельных правоотношений в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью в Орловской области : Закон Орловской области от 02.08.2012 № 1385-ОЗ.

157. О регулировании отдельных правоотношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Калужской области : Закон Калужской области от 07.12.2012 № 360-ОЗ (принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 29.11.2012 № 690) // Весть документы. — 2012. — 14 дек.

158. Об обеспечении граждан бесплатной юридической помощью в Ямало-Ненецком автономном округе : Закон ЯНАО от 24.05.2012 № 23-ЗАО (ред. от 01.04.2016) (принят Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа 16.05.2012) // Красный Север. — 2012. — № 45 (спецвыпуск).

159. Об обеспечении граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью на территории Ивановской области : Закон Ивановской

области от 08.11.2012 № 90-ОЗ (принят Ивановской областной Думой 25.10.2012) // Собрание законодательства Ивановской области. — 2012. — № 45 (614).

160. Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области : Закон Иркутской области от 06.11.2012 № 105-ОЗ // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. — 2012. — 19 нояб.

161. Об обращениях граждан : Закон г. Москвы от 18.06.1997 № 25.

162. Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве : Закон г. Москвы от 04.10.2006 № 49 (с последующими изм. и доп.).

163. Об оказании бесплатной юридической помощи в Еврейской автономной области (вместе с Порядком компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, на территории Еврейской автономной области) : Закон ЕАО от 27.06.2012 № 105-ОЗ (ред. от 21.02.2017) (принят ЗС ЕАО от 27.06.2012) // Биробиджанская звезда. — 2012. — 6 июля.

164. Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Хакасия : Закон Республики Хакасия от 05.10.2012 № 82-ЗРХ (ред. от 07.11.2014) (принят ВС РХ 26.09.2012) (вместе с Журналом учета обращений граждан за получением бесплатной юридической помощи к адвокату, «Заявлением») (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015) // Вестник Хакасии. — 2012. — 15 окт.

165. Об оказании бесплатной юридической помощи в Саратовской области : Закон Саратовской области от 23.04.2012 № 63-ЗСО (ред. от 28.03.2016) (принят Саратовской областной Думой 18.04.2012) // Собрание законодательства Саратовской области. — 2012. — № 12.

166. Об оказании бесплатной юридической помощи в Челябинской области : Закон Челябинской области от 22.02.2012 № 279-ЗО (ред. от 23.10.2014) (подписан Губернатором Челябинской области 06.03.2012) // Южноуральская панорама. — 2012. — 8 марта (спецвыпуск № 6).

167. Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области : Закон ЯО от 01.10.2012 № 41-з (ред. от 08.04.2015) (принят Ярославской областной Думой 25.09.2012) // Документ-Регион. — 2012. — 1 окт.

168. Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Забайкальского края : Закон Забайкальского края от 10.10.2012 № 701-ЗЗК (ред. от 24.12.2014) (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 26.09.2012) // Забайкальский рабочий. — 2012. — 22 окт.

169. Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Томской области : Закон Томской области от 13.08.2012 № 149-ОЗ (ред. от 29.12.2015) (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 26.07.2012 № 459) // Томские новости. — 2012. — 24 авг.

170. Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Новгородской области : Областной закон Новгородской области от 30.05.2012 № 74-ОЗ (ред. от 01.09.2014) (принят постановлением Новгородской областной Думы от 23.05.2012 № 181-5 ОД) // Новгородские ведомости (официальный выпуск). — 2012. — 6 июня.

171. Об оказании бесплатной юридической помощи отдельных категориям граждан Российской Федерации : Закон Кемеровской области от 07.02.2013 № 3-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. — 2013. — 14 февр.

172. Об оказании гражданам юридической помощи бесплатно : Закон Республики Марий Эл от 04.12.2003 № 47-З (ред. от 29.02.2016) (принят Госсобранием РМЭ 27.11.2003) // Марийская правда. — 2003. — 12 дек.

173. Об организации оказания бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Тамбовской области : Закон Тамбовской области от 02.10.2012 № 188-З.

174. Об отдельных вопросах оказания бесплатной юридической помощи в Камчатском крае : Закон Камчатского края от 05.10.2012 № 131 (ред. от

27.04.2016) (принят постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 28.09.2012 № 236) // Официальные Ведомости. — 2012. — 16 окт.

175. Об отдельных вопросах оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Чеченской Республики : Закон Чеченской Республики от 29.12.2012 № 54-РЗ (ред. от 30.06.2015) (принят Парламентом ЧР 28.12.2012) // Вести Республики. — 2013. — 24 янв.

176. Об отдельных вопросах правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи в Астраханской области : Закон Астраханской области от 02.10.2012 № 62/2012-ОЗ (ред. от 01.03.2016) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. — 2012. — № 45.

177. О бесплатной юридической помощи на территории Брянской области : постановление Правительства Брянской области от 07.10.2013 № 564-п.

178. О мерах по реализации Закона Удмуртской Республики от 17 декабря 2012 года № 70-РЗ «Об оказании бесплатной юридической помощи в Удмуртской Республике (вместе «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Порядком предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсацию их расходов на оказание такой помощи», «Порядком оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи», «Порядком возмещения адвокату расходов, связанных с направлением адвоката в командировку для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи») : постановление Правительства УР от 20.05.2013 № 206 (ред. от 12.05.2014) // Собрание законодательства Удмуртской Республики. — 2013. — № 45 (I).

179. О мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ на территории Ростовской области : постановление Правительства Ростовской области от 30.01.2013 № 37.

180. О некоторых мерах по реализации Закона Краснодарского края от 23 апреля 2013 года № 2697-КЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Размерами оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», «Порядком определения объема и предоставления субсидий из краевого бюджета адвокатской палате Краснодарского края на оплату труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», «Порядком оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», «Порядком направления адвокатской палатой Краснодарского края в администрацию Краснодарского края ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи», «Порядком взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края») : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30.09.2013 № 1065 (ред. от 15.07.2014) // Кубанские новости. — 2013. — 7 нояб.

181. О некоторых мерах по реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Закона Ульяновской области от 03.10.2012 № 131-ЗО «О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области» : постановление Правительства

Ульяновской обл. от 23.11.2012 № 551-П // Ульяновская правда. — 2012. — 28 нояб.

182. О Порядке взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 03.06.2013 № 484.

183. О Порядке принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации») : постановление Правительства Челябинской области от 19.09.2012 № 507-П // Южноуральская панорама. — 2012. — 9 окт. (спецвыпуск).

184. О регулировании отдельных вопросов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Хабаровском крае (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», «Порядком взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском крае, а также представления Адвокатской палатой Хабаровского края ежегодного доклада и сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи», «Порядком и размерами оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Хабаровском крае, и компенсации их расходов на оказание такой помощи») : постановление Правительства Хабаровского края от 20.05.2013 № 118-пр (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства Хабаровского края». — 2013. — № 5 (ч. II).

185. Об определении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации : постановление Правительства Новгородской области от 27.11.2013 № 379 // Новгородские ведомости (официальный выпуск). — 2013. — 4 дек.

186. Об органе исполнительной власти Калужской области, уполномоченном в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью : постановление Правительства Калужской области от 20.02. 2013 № 81.

187. Об организации взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Рязанской области : постановление Правительства Рязанской области от 02.10.2013 № 229.

188. Об установлении Порядка взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в иркутской области при оказании бесплатной юридической помощи гражданам : постановление Правительства Иркутской области от 17.12.2012 № 707-пп.

189. Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Коми : постановление Правительства Республики Коми от 22.12.2015 № 538.

190. Об утверждении Положения о Главном управлении Челябинской области : постановление Губернатора Челябинской области от 10.12.2014 № 235.

191. Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации») : постановление Правительства Забайкальского края от 24.05.2013 № 201 // Азия-Экспресс. — 2013. — 30 мая.

192. Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации : постановление Правительства Красноярского края от 09.09.2014 № 392-п // Наш Красноярский край. — 2014. — 17 сент.

193. Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации : постановление Правительства Свердловской области от 14.02.2013 № 173-ПП // Областная газета. — 2013. — № 84–86.

194. Об утверждении Порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной

жизненной ситуации (вместе с «Порядком принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации») : постановление Правительства Забайкальского края от 24.05.2013 № 201 // Азия-Экспресс. — 2013. — 30 мая.

195. О Методических рекомендациях (вместе с «Методическими рекомендациями по ведению адвокатского производства») : выписка из протокола заседания Совета Федеральной палаты адвокатов от 21.06.2010 № 5 (ред. от 28.09.2016) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. — 2010. — № 3.

196. Об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации : приказ Министерства социальной политики Калининградской области от 13.03.2013 № 59.

197. Об утверждении порядка выдачи направлений на оказание бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, государственным юридическим бюро, адвокатами, являющимися участниками государственной системы юридической помощи : приказ Министерства социальной политики Калининградской области от 17.06.2013 № 135.

198. Об определении органа исполнительной власти Белгородской области, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью : распоряжение Губернатора Белгородской области от 12.02.2013 № 62-р.

199. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, утв. Минтрудом России // Росминтруд России : сайт. — Режим доступа https://rosmintrud.ru. — Загл. с экрана.

200. О направлении Методических рекомендаций по вопросам организации практики студентов образовательных организаций и стажировки студентов старших курсов и выпускников образовательных организаций высшего

образования на государственной гражданской и муниципальной службе : письмо Минтруда России от 06.11.2018 № 18-0/10/В.

201. Письмо Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Минюста России от 24.02.2015 № 12-20315/15.

202. Информационное письмо Совета Адвокатской палаты Санкт-Петербурга от 24.11.2009 // Вестник адвокатской палаты Санкт-Петербурга. — 2010. — № 1.

203. Положение о Министерстве юстиции Новосибирской области. Утверждено постановлением губернатора Новосибирской области от 13 июля 2012 г. № 120 «О Министерстве юстиции Новосибирской области».

204. О дополнительных гарантиях права граждан на получение бесплатной юридической помощи : решение городской Думы г. Краснодара от 17.12.2013 № 56.

205. Информационная справка Минюста России о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2018 год.

206. Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 18 апреля 2013 г. № 1;

207. Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 25 сентября 2013 г. № 2;

208. Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 19 марта 2014 г. № 3;

209. Протокол Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 17 декабря 2014 г. № 4.

2. Диссертации и авторефераты диссертаций

210. *Альбрант, Н. В.* Конституционное право на получение адвокатской помощи в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Альбрант. — Челябинск, 2005.

211. *Бондарь, О. Н.* Квалифицированная юридическая помощь — конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / О. Н. Бондарь. — Ростов н/Д, 2008. — 194 с.

212. *Бугаренко, А. И.* Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами : дис. … канд. юрид. наук / А. И. Бугаренко. — М., 2010. — 251 с.

213. *Васильев, А. А.* Конституционное права на бесплатную квалифицированною юридическую помощь : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. А. Васильев. — Саратов, 2012.

214. *Кашковский, В. С.* Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики : дис. … канд. юрид. наук / В. С. Кашковский. — Тамбов, 2008.

215. *Краснов, И. В.* Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь и его обеспечение в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Краснов. — Пенза, 2003.

216. *Кривоносова, О. Ю.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь : дис. … канд. юрид. наук / О. Ю. Кривоносова. — М., 2007. — 203 с.

217. *Лобанов, С. А.* Административно-правовое регулирование юрисдикционной деятельности Федеральных органов исполнительной власти в сфере потребительского рынка : дис. … канд. юрид. наук / А. С. Лобанов. — М., 2013. — 184 с.

218. *Любовенко, Е. С.* Конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи и механизм его гарантирования (российский и зарубежный опыт) : дис. … канд. юрид. наук / Е. С. Любовенко. — Тверь, 2008.

219. *Манафов, А. Г.* Конституционное право граждан на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Г. Манафов. — М., 2002.

220. *Миронов, А. Л.* Реализация конституционного права человека на получение квалифицированной юридической помощи при осуществлении правосудия : дис. … канд. юрид. наук / А. Л. Миронов. — М., 2009. — 251 с.

221. *Олейник, О. Ю.* Организационно-правовые основы функционирования системы Наркомюста РСФСР в 1929–1936 : дис. … канд. юрид. наук / О. Ю. Олейник. — Владимир, 2006. — 209 с.

222. *Панченко, В. Ю.* Юридическая помощь личности: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Панченко. — Красноярск, 2004.

223. *Плетень, А. С.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России : дис. … канд. юрид. наук / А. С. Плетень. — Хабаровск, 2008. — 175 с.

224. *Смагин, Г. А.* Конституционно-правовые вопросы оказания юридической помощи в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Г. А. Смагин. — М., 2004.

Литература

225. *Alan Paterson, Aurom Sherr.* Peer Review and quality assurance / Alan Paterson, Aurom Sherr // ua.ac.be : site. — Режим доступа: http://www.ua.ac.be/download.aspx?c.=.ILAG2007&n=39311&ct=40013&e=128825. Загл. с экрана.

226. Foundation Viadicte. Working on quality: rightfully satisfied. — July 2005.

227. *Helaine, M. Barnett.* Justice for all: Are we Fulfilling the pledge? / Helaine, M. Barnett // Sherman J. Bellwood Memorial Lecture. — 2004.

228. Legal services commission // FOCUS. — Issus 47.

229. Legal services commission : site. — Режим доступа: http://www.legalservices.gov.uk/public/qualiti_mark.asp. — Загл. с экрана.

230. Lord Carter' Review. Chapter 5. P. 95. Par. 11 // Legal aid procurement review : site. — Режим доступа: http:// www.legalaidprocurementreview.gov.uk/docs/carter-review-p2.pf. — Загл. с экрана.

231. *Regan, F.* Legal aid without the state: Assessing the rise of pro bono schemes / F. Regan. — 2000.

232. *Tamara Goriely.* "Contracting" in legal aid: How much Justice can we afford / Tamara Goriely // Proceedings of the ILAG, conference. — Edinburgh, 1997.

233. *Terzieva, V.* Access to Justice in Central and Eastern Europe: Comparative Report / V. Terzieva. — 2002.

234. *Абросимова, Е. А.* Оказание правовой помощи гражданам. Руководство по поведению в суде / Е. А. Абросимова, М. Д. Дранжевский, Т. В. Трубникова. — М., 2018. — 56 с.

235. *Авакьян, С. А.* Конституционное право России / А. С. Авакьян. — М., 2005.

236. *Авакьян, С. А.* Конституционное право России : учеб. курс. Т.1 / А. С. Авакьян. — М. : Юристъ, 2005.

237. *Аврутин, Ю. Е.* Избранные труды: размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Ю. Е. Аврутин. — СПб. : Юридический центр, 2017. — 718 с.

238. *Агапов, А. Б.* Административная ответственность : учебник для вузов / А. Б. Агапов. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 465 с.

239. *Агапов, А. Б.* Административное право : учебник для вузов : в 2 т. / А. Б. Агапов. — 11-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020.

240. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. — 704 с.

241. *Алехин, А. П.* Административное право России. Общая часть : учебник для вузов [Электронный ресурс] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. — М. :

Зерцало-М, 2018. — 480 с. — Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/78877.html. — Загл. с экрана.

242. *Апарова, Т. В.* Организация и функции адвокатуры в зарубежных странах. Правовая помощь малоимущим (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия, Югославия, Великобритания, США, Франция, ФРГ) / Т. В. Апарова ; отв. ред. Ф. М. Решетников. — М. : ВНИИ сов. гос. стр-ва и законодательства, 1991.

243. *Афанасьев, В. Г.* Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1981.

244. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. — М., 2007.

245. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов / М. В. Баглай. — М., 2007.

246. *Баранов, М. Л.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / М. Л. Баранов [и др.] ; под ред. Ю. А. Дмитриева. — М. : ЮРКОМПАНИ, 2012.

247. *Бахрах, Д. Н.* Основные понятия теории социального управления : учеб. пособие по спецкурсу / Д. Н. Бахрах. — Пермь : ПГУ, 1978. — 101 с.

248. *Бачило, И. Л.* Информационное право : учебник для академического бакалавриата / И. Л. Бачило. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — 419 с.

249. *Бачило, И. Л.* Организация советского государственного управления : Правовые проблемы / И. Л. Бачило ; отв. ред. Б. М. Лазарев. — М. : Наука, 1984. — 237 с.

250. *Бугаренко, А. И.* Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах / А. И. Бугаренко // Адвокатская практика. — 2010. — № 5. — С. 43–46.

251. *Веремеенко, И. И.* К вопросу о предмете административного права / И. И. Веремеенко // Актуальные проблемы совершенствования организационных

и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления (юбилейный выпуск). — М. : Изд-во Акад. управления МВД России, 1999.

252. *Винер, Н.* Кибернетика и общество / Н. Винер. — М. : Тайдекс Ко, 2002.

253. *Вицин, С. Е.* Системный подход и преступность / С. Е. Вицын. — М. : Академия МВД СССР, 1980.

254. *Воеводин, Л. Д.* Юридический статус личности в России / Л. Д. Воеводин. — М., 1997.

255. *Волчецкая, Т. С.* Юридическая дидактика: современные подходы (итоги работы первой всероссийской методической конференции «Современные подходы в юридической дидактике: ситуационный, интерактивный, практико-ориентированный». Балтийский федеральный университет им. И. Канта. 28–30 августа 2018 г.) / Т. С. Волчецкая, Е. В. Осипова // Современное право. — 2018. — № 10. — С. 146–148.

256. *Гаврилов, О. А.* Теоретические идеи правовой кибернетики и развитие общей теории социалистического права / О. А. Гаврилова // Кибернетика и право. — М. : Юрид. лит., 1984.

257. *Галаган, И. А.* Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / И. А. Галаган ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. — 252 с.

258. *Гасанов, К. К.* Конституционный механизм защиты основных прав человека : монография / К. К. Гасанов. — М., 2004.

259. Государственное право Российской Федерации : курс лекций / под ред. О. Е. Кутафина. — Т. 1. — М., 1999.

260. *Гошуляк, В. В.* Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России / В. В. Гошуляк. — М. : Альфа-М, 2005.

261. *Гречихин, В. Г.* Лекции по методике и технике социологических исследований : учеб. пособие / В. Г. Гречихин. — М. : Изд-во МГУ, 1988.

262. *Гречкина, О. В.* Модернизация контрольно-надзорной и регуляторной деятельности органов государственной власти: приоритетные направления / О. В.

Гречкина // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы V Всерос. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.). — Н. Новгород : Изд-во ННГУ, 2019.

263. *Гречкина, О. В.* Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции на современном этапе / О. В. Гречкина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. — 2013. — № 4. — Вып. 13.

264. *Гутников, А. Б.* Развитие юридических клиник в современном мире / А. б. Гутников // Юридическая клиника : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / под общ. ред. А. Н. Мячина. М., 2012. — С. 102–106.

265. *Гутников, А. Б.* Юридическая клиника как способ формирования профессиональной компетентности юриста / А. Б. Гутников // Безвозмездное оказание юридических услуг: проблемы и перспективы развития юридических клиник : сб. ст. по материалам науч.-практ. конф. — М., 2010. — С. 5–9.

266. *Денисенко, В. В.* Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб. для курсантов и слушателей образоват. учреждений МВД России юрид. профиля / В. В. Денисенко, А. Н. Позднышов, А. А. Михайлов. — М. : ИМЦ ГУК МВД России, 2002. — 174 с.

267. *Додин, Е. В.* Основания административной ответственности / Е. В. Додин // Ученые записки. Ученые записки ВНИИСЗ. — М., 1964. — Вып. 1 (18). — С. 68–81.

268. *Додин, Е. В.* Ответственность должностных лиц промышленных предприятий по советскому административному праву / Е. В. Додин // Проблемы ответственности хозяйственных органов в новых условиях планирования и экономического стимулирования промышленного производства : материалы межведомственной экономико-правовой науч. конф. - Донецк, 1967. — С. 288–291.

269. Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта : сб. материалов. — М. : ООО «Вариант», 2010.

270. *Дранжевский, М. Д.* Вариативность моделей юридических клиник как средство обеспечения доступности бесплатной юридической помощи / М. Д. Дранжеквский // Вестник Московского университета. — Сер. 11, Право. — 2015. — № 6. — С. 89–99.

271. *Дранжевский, М. Д.* Практико-ориентированные методики обучения студентов в юридических клиниках. Проблемы юридического образования и науки / М. Д. Дранжеквский // Юридическое образование и наука. — 2016. — № 2. — С. 10–13.

272. *Дугенец, А. С.* Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Дугенец. — М., 2005. — 34 с.

273. *Дугенец, А. С.* Гарантии законности в производстве по делам об административных правонарушениях / А. С. Дугенец, М. Я. Масленников // Научный портал МВД России. — 2011. — № 2. — С. 3–11.

274. *Еропкин, М. И.* Избранные научные труды / М. И. Еропкин ; под общ. ред. В. Г. Татаряна, А. П. Шергина. — М. : Эксмо, 2010. — 688 с.

275. *Жарков, Д. Ф.* Нотариат и судебный контроль / Д. Ф. Жарков // Нотариальный вестник. — 1997. — № 6.

276. *Жарков, Д. Ф.* Об имущественной ответственности лиц, совершающих нотариальные действия / Д. Ф. Жарков // Государство и право. — 1996. — № 3.

277. *Зеленцов, А. Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории : монография / А. Б. Зеленцов. — М. : Изд-во РУДН, 2005. — 732 с.

278. *Зеленцов, А. Б.* Административно-процессуальное право России : учебник для вузов : в 2 ч. Часть 1 / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 311 с.

279. *Зиновьев, А. В.* Конституционное право Российской Федерации / А. В. Зиновьев. — М., 2000.

280. *Зубарев, С. М.* Система контроля в сфере государственного управления : монография / С. М. Зубарев. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 152 с.

281. *Зырянов, С. М.* Административная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности [Электронный ресурс] / С. М. Зырянов // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения : материалы для VIII Ежегод. науч. чтений памяти проф. С. Н. Братуся / отв. ред. Н. Г. Доронина. - Москва : ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2013. — Режим доступа: https://znanium.com/catalog/product/439402. — Загл. с экрана.

282. *Иоголевич, Н. И.* Профессиональная подготовка юриста: компетентностный подход и базовая модель компетентности / Н. И. Иоголевич, В. И. Майоров // Право и образование. — 2008. — № 11. — С. 76–83.

283. *Казачкова, З. М.* Юридическое образование в США: совершенствование модели / З. М. Казачкова, И. Н. Клюковская // Lex russica (Русский закон). — 2013. — Т. 95. — № 7. — С. 774–780.

284. *Каплунов, А. И.* О классификации мер государственного принуждения / А. И. Каплунов // Государство и право. — 2006. — № 3. — С. 5–13.

285. *Керимов, Д. А.* Методология права / Д. А. Керимов. — М. : Аванта+, 2000.

286. *Керимов, Д. А.* Философские основания политико-правовых исследований / Д. А. Керимов. — М. : Мысль, 1986.

287. *Кику, М.* Новая модель юридической помощи: юридическая помощь в Болгарии, Грузии и Молдове / М. Кику // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт) : сб. докладов. — М. : Акварель, 2011.

288. *Килиан, М.* Бесплатная юридическая помощь по гражданским делам в Германии / М. Килиан // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт) : сб. докладов. — М. : Акварель, 2011.

289. *Килясханов, И. Ш.* Информационное право в терминах и понятиях: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501

«Юриспруденция» / И. Ш. Килясханов, Ю. М. Саранчук. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. — 136 с.

290. *Кирин, А. В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы : монография / А. В. Кирин. — М. : Норма : Инфра-М, 2012. — 464 с.

291. *Кнорринг, В. И.* Теория, практика и искусство управления / В. И. Кнорринг. — М. : Норма, 2001.

292. *Козбаненко, В. А.* Государственное управление / В. А. Козбаненко. — М. : Статус, 2002. — 366 с.

293. *Козлов, Ю. М.* Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. — М. : Юристъ, 2005. — 554 с.

294. Козлова, Е. И. Конституционное право / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — М., 2009.

295. *Кокотов, А. Н.* Конституционное право России / А. Н. Кокотов. — М., 2006.

296. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Е. Ю. Бархатовой. — М. : Проспект, 2010.

297. Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М. : БЕК, 1994.

298. Кому выгодно раскачивать адвокатскую лодку? // Бизнес-адвокат. — 2004. — № 22.

299. *Конин, Н. М.* Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — М. : Юрайт, 2015. — 574 с.

300. *Конин, Н. М.* Административное право : учебник для среднего профессионального образования / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — 431 с.

301. *Кононов, П. И.* Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / П. И. Кононов ; под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. — 687 с.

302. Конституционное право России / под ред. А. В. Малько. — М., 2000.

303. Конституция Российской Федерации : науч.-практ. комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. — М. : Юристъ, 1997.

304. *Коренев, А. П.* Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. — М. : Юрид. лит., 1978. — 142 с.

305. *Кравченко, Р. Г.* Основы кибернетики / Р. Г. Кравченко, А. Г. Скрипка. — М. : Наука, 1974.

306. *Кручинин, Ю. С.* Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации / Ю. С. Кручинин, В. В. Арапов // Адвокат. — 2012. — № 12. — С. 5–12.

307. *Клячин К.Н.* Российский нотариат -необходимый институт гражданского общества. Гражданское общество и власть: противники или партнеры? - М., 2005.

308. *Лазарев, Б. М.* Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. — М. : Юрид. лит., 1972. — 280 с.

309. *Лейбо, Ю. И.* Научно-практический комментарий к 2 главе Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю. И. Лейбо ; под ред. К. А. Экштайна. — М., 2000.

310. *Лисицын, В. В.* Россия наконец-то обрела Закон о бесплатной юридической помощи! / В. В. Лисицын, Е. В. Еримихина, А. В. Харченко // Юридический мир. — 2012. — № 1.

311. *Лукьянова, И. Н.* Современное юридическое клиническое образование в России: достижения и перспективы / И. Н. Лукьянова // Юридическое образование и наука. — 2015. — № 2. — С. 9–11.

312. *Лупарев, Е. Б.* Административное право : в 10 т. Т. 2 : Административные правоотношения / Е. Б. Лупарев. — М. : Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2013. — 232 с.

313. *Лупарев, Е. Б.* Административные правоотношения как системообразующий элемент публичных правоотношений / Е. Б. Лупарев // Бизнес в законе. — 2012. — № 6. — С. 53–57.

314. *Мазаев, Д. В.* Общая характеристика законодательного обеспечения бесплатной юридической помощи в России: Аналитический доклад / Д. В. Мазаев. — М. : Акварель, 2011.

315. *Майоров, В. И.* Институт лицензирования в сфере высшего образования / В. И. Майоров, О. В. Гречкина // Административное право и процесс. — 2012. — № 10. —С. 14–17.

316. *Макаров, А. М.* Минюст хочет взять адвокатов под контроль / А. М. Макаров // Время новостей. — 2005. — № 61.

317. *Манохин, В. М.* Административное право России [Электронный ресурс] : учебник / В. М. Манохин. — Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2011. — 137 с. — Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/1285.html. — Загл.с экрана.

318. *Мартынов, А. В.* Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Мартынов. — Воронеж, 2011. — 56 с.

319. *Махина, С. Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации : монография / С. Н. Махина ; науч. ред. Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. — 336 с.

320. *Мерсиянова, И. В.* Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности / И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон. — М. : Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007.

321. *Мигачев, Ю. И.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение : монография / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. — 320 с.

322. *Мицкевич, Л. А.* Очерки теории административного права. Современное наполнение / Л. А. Мицкевич. — М. : Проспект, 2015.

323. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской

Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева // Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2012.

324. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. — М. : ЮРКОМПАНИ, 2012.

325. *Невская, О. В.* Что такое квалифицированная юридическая помощь? / О. В. Невская // Адвокат. — 2004. — № 11.

326. *Ноздрачев, А. Ф.* Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы / А. Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. — 2012. — № 6. — С. 18–28.

327. *Ноздрачев, А. Ф.* Государственное планирование и правовое регулирование / А. Ф. Ноздрачев. — М. : Экономика, 1982. — 192 с.

328. Общая теория прав человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М., 1996.

329. Общая теория прав человека / рук. авт. колл. и отв. ред. Е. А. Лукашева. — М., 1996.

330. Общее административное право : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. — 2-е изд., пересм и доп. — Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016.

331. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 1994.

332. *Омаров, А. М.* Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики / А. М. Омаров. — М. : Мысль, 1980.

333. *Остапенко, А. С.* Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк. — Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2012.

334. *Петрушенко, Л. А.* Принцип обратной связи (Некоторые философские и методологические проблемы управления) / Л. А. Петрушенко. — М. : Мысль, 1967.

335. *Плетень, А. С.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России : монография / А. С. Плетень. — Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009.

336. *Побежимова, Н. И.* Административная реформа и административное право / Н. И. Побежимова // Теория и практика административного права и процесса : материалы 1Х Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти В. Д. Сорокина. Небугский клуб административистов. — Челябинск : Цицерон, 2016.

337. *Побежимова, Н. И.* Административно-правовые режимы и их место в системе административного права / Н. И. Побежимова // Актуальные проблемы административного права и процесса : материалы ежегод. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения). — СПб., 2015. — С. 161–172.

338. *Побежимова, Н. И.* Генезис Международного административного права / Н. И. Побежимова // Государство и право. — Королев : Право и государство пресс, 2019.

339. *Побежимова, Н. И.* Правовой статус субъектов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги в России / Н. И. Побежимова // Административная юстиция и административная юрисдикция: вопросы теории и практики : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти Ю. М. Козлова. М. : Изд. центр Ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2015. — С. 218–231.

340. Попов, Л. Л. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты : монография / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. — - 320 с.

341. *Попов, Л. Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное / Л. Л. Попов. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. — 368 с.

342. *Поташник, И. М.* Адвокатура и квалифицированная юридическая помощь / И. М. Поташник // Новый юридический журнал. — 2014. — № 1. — С. 99–106.

343. Правовая кибернетика социалистических стран / под ред. Н. С. Полевого. — М. : Юрид. лит., 1987.

344. *Разоренов, Ф. С.* О повышении роли административного надзора органов милиции в предупреждении преступлений / Ф. С. Разоренов // Труды Высшей школы МООП СССР. — М. : Изд-во НИиРИО ВШ МООП СССР, 1968.

345. *Ржевский, В. А.* Правовое государство: верховенство права и гарантирование прав и свобод человека / В. А. Ржевский // Инновационые подходы в науке: Теоретические и методологические проблемы социогуманистического познания : сб. ст. / отв. ред. Ю. Г. Волков. — Ростов н/Д, 1995.

346. *Рогачева, О. С.* Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах: монография / О. С. Рогачева ; науч. ред. Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — 312 с.

347. *Рогачева, О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О. С. Рогачева ; науч. ред. Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. — 356 с.

348. *Россинский, Б. В.* Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 5-е изд., пересмотр. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. — 576 с.

349. *Россинский, Б. В.* Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 6-е изд., дополн. и пересмотр. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 640 с.

350. *Россинский, Б. В.* Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. — 352 с.

351. *Россинский, Б. В.* Административное право России : учеб.-метод. пособие / Б. В. Россинский, Н. Г. Гончарова. — М. : Эксмо, 2006. — 576 с.

352. *Россинский, Б. В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы / Б. В. Россинский. — М. : Норма, 2020. — 168 с.

353. *Россинский, Б. В.* Избранное / Б. В. Россинский. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. — 592 с.

354. *Россинский, Б. В.* Информационные подходы к необходимости формирования административного судопроизводства / Б. В. Россинский // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. — Сер. «Юбилеи, конференции, форумы». — Вып. 7. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013.

355. *Россинский, Б. В.* О системно-информационной природе правовых актов управления / Б. В. Россинский, В. П. Уманская // Современные проблемы административного и полицейского права. — Омск : Ом. юрид. акад., 2013.

356. *Россинский, Б. В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. — 2016. — № 5.

357. Россия на рубеже веков. Укрепление государственности. — Калининград : Янтарный сказ, 2001.

358. *Салищева, Н. Г.* Административно-процессуальное законодательство России: развитие и проблемы / Н. Г. Салищева, М. А. Штатина // Российское правосудие. — 2008. — № 5 (25). — С. 30–37.

359. *Салищева, Н. Г.* Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Г. Салищева, Д. С. Дубровский, С. З. Женетль, М. А. Штатина. — М. : Юрайт, 2015. — 364 с.

360. *Самойлов, А. С.* Кому нужны государственные юридические бюро? / А. С. Самойлов // Адвокат. — 2005. — № 5. — С. 9–10.

361. *Севрюгин, В. Е.* Проблемы административного права : учеб. пособие / В. Е. Севрюгин. — Тюмень, 1994. — 208 с.

362. *Сергун, П. П.* Вопросы трансформации правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах / П. П. Сергун, К. В. Черкасов // Вестник Саратовской государственной академии права. — 2006. — № 4. — С. 58–62.

363. *Соколов, А. Ю.* Административное право РФ : учебник для бакалавров / А. Ю. Соколов. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 352 с.

364. *Соловей, Ю. П.* Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : монография / Ю. П. Соловей. — Омск : Изд-во Ом. ВШМ МВД России, 1995.

365. *Соловей, Ю. П.* Полицейское право и его место в системе современного административного права / Ю. П. Соловей // Полицейское право. — 2005. — № 1 (1). — С. 6–11.

366. *Сорокин, В. Д.* Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2008. — 569 с.

367. *Сорокин, В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. — СПб., 2002.

368. *Сорокин, В. Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В. Д. Сорокин // Правоведение. — 2000. — № 3. — С. 34–45.

369. *Старилов, Ю. Н.* О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю. Н. Старилов // Государство и право. — 2000. — № 5. — С. 12–21.

370. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 294 с.

371. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. Том первый: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. 712 с.

372. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. Том второй: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма, 2002. 586 с.

373. *Старилов Ю. Н.* Административное право – на уровень правового государства. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2003. 80 с.

374. *Старостин, С. А.* Административное право России. Особенная часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М. : ИНФРА-М, 2012. — 486 с.

375. *Стахов, А. И.* Административное право России : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — 624 с.

376. *Стахов, А. И.* Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора : учеб. пособие / А. И. Стахов. — М. :РГУП, 2017. — 176 с.

377. *Степаненко, Ю. В.* Административное право на защите детей / Ю. В. Степаненко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегод. Всерос. науч.-практ. конф. / под общ. ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. 2018.

378. *Степаненко, Ю. В.* Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти : учеб.-метод. пособие для магистров / Ю. В. Степаненко [и др.]. — М., 2018.

379. *Стецовский, Ю. И.* Адвокатура и государство / Ю. И. Стецовский. — М. : Юристъ, 2007. — 604 с.

380. *Стрекозов, В. Г.* Государственное (конституционное) право РФ / В. Г. Стрекозов, Ю. Д. Казанчев. — М., 1995.

381. *Студеникин, С. С.* История советской Конституции в декретах и постановлениях советского правительства 1917–1936 / С. С. Студеникин. — М., 1936.

382. *Тарасов, О. А.* Законопроект о бесплатной юридической помощи в системе российского законодательства / О. А. Тарасов // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт) : сб. докладов. — М. : Акварель, 2011. — С. 320–323.

383. *Телия, Ю.* Минюст России стал уполномоченным органом, оказывающим бесплатную юридическую помощь и контролирующим ее оказание / Ю. Телия. — М., 2012.

384. *Титкина, М. В.* Бесплатная юридическая помощь на территории Московской области: состояние и проблемы оказания / М. В. Титкина // Социальное и пенсионное право. — 2010. — № 4. — С. 36–38.

385. *Тихомиров, Ю. А.* Государство / Ю. А. Тихомиров. — М. : Норма, 2013.

386. *Тихомиров, Ю. А.* О концепции развития административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 1998. — № 1. — С. 5–14.

387. *Тихомиров, Ю. А.* Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. — 240 с.

388. *Тихомиров, Ю. А.* Публичное право / Ю. А. Тихомиров. — М., 1995.

389. *Тихомиров, Ю. А.* Социально-правовые исследования в регионах : монография / Ю. А Тихомиров. — М. : ИНФРА-М, 2016. — 256 с.

390. *Тихомиров, Ю. А.* Управленческое решение : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1972. — 286 с.

391. *Трубникова, Т. В.* Потерпевший как субъект права на судебную защиту в уголовном процессе / Т. В. Трубникова // Российское правосудие. — 2010. — № 9 (53). — С. 85–91.

392. *Уманская, В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. — М. : Норма, 2014.

393. *Уманская, В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. — М. : НОРМА, 2014. — 287 с.

394. *Ухов, В. Ю.* Права и свободы человека и гражданина при чрезвычайном положении : монография / В. Ю. Ухов. — СПб. : Астерион, 2007. — 90 с.

395. *Фатьянов, А. А.* Правовое регулирование электронного документооборота : учеб.-практ. пособие / А. А. Фатьянов. — М. : Б-чка «Рос. газ.», 2005. — 200 с.

396. *Форин, М. М.* Тезисы о защитеправ и законных интересов граждан и иных участников гражданского оборота / М. М. Форин // материалы науч.-практ. конф. «Развитие нотариата как публичного правового института и современное российское законодательство» : стенограмма докладов пленарного заседания, 17–19.04.1998. — М., 1998. *Черемных, И. Г.* Нотариат России: проблемы и перспективы / И. Г. Черемных. — М. : Эксмо, 2007.

397. *Хазанов, С. Д.* Важные вопросы науки административного права / С. Д. Хазанов // Административное право на рубеже веков. — Екатеринбург, 2003. — С. 28–46.

398. *Хазанов, С. Д.* Институт административно-правовых режимов в системе административного права / С. Д. Хазанов // Институты административного права России. — М., 1999. — С. 80–84.

399. *Цабрия, Д. Д.* Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты) / Д. Д. Цабрия. — М. : Юрид. лит., 1990.

400. *Черкасов, К. В.* Государственное управление на уровне Федерального округа : административно-правовое исследование : автореферат дис. ... д-ра юрид-наук / К. В. Черкасов. — М., 2009. — 38 с.

401. *Черкасов, К. В.* Организация местного самоуправления субъектом россии: вопросы правоприменения / К. В. Черкасов, Ю. Г. Калянова // Вестник Московского государственного областного университета. — Сер. «Юриспруденция». — 2018. — № 1. — С. 90–104.

402. *Черников, В. В.* Судебная система, правоохранительные органы, специальные службы России : учебник / В. В. Черников. — М. : Проспект, 2001. — 487 с.

403. *Чиркин, В. Е.* Основы государственного и муниципального управления : учебник / В. Е. Чиркин. — М. : Норма, 2014.

404. *Чиркин, В. Е.* Публичное управление : учебник / В. Е. Чиркин. — М.: Юристъ, 2004.

405. *Чумакова О.В.* Роль государственных юридических бюро в реализации права граждан на бесплатную юридическую помощь /О.В. Чумакова//Правовая культура. - 2015 - №1 (20).

406. *Чумакова О.В.* Какая жизненная ситуация дает право на получение бесплатной юридической помощи? /О.В. Чумакова//Вестник Томского государственного университета. - 2016.- №1 (19).

407. *Чумакова О.В.* Организационные и правовые вопросы регулирования бесплатной юридической помощи/О. В. Чумакова//РПА Минюста России. - 2016.

408. *Чумакова О.В.* Мониторинг государственной поддержки бесплатной юридической помощи /О.В. Чумакова//Мониторинг правоприменения.- 2016. - №2 (19).

409. *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).

410. *Чумакова О.В.* Деятельность Минюста России по организации государственной системы бесплатной юридической помощи / О. В. Чумакова//Мониторинг правоприменения. 2018. - №1 (26).

411. *Чумакова О.В.* Деятельность органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи/О.В. Чумакова//Изд-во Проспект. – 2019.

412. *Чумакова О.В.* О необходимости системного подхода к организации деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи / О.В. Чумакова//Законы России. - 2019. - №5.

413. *Чумакова О.В.* Обращения по поводу получения юридической помощи как самостоятельный вид обращений граждан/О.В. Чумакова//Административное право и процесс – 2019. №6.

414. *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. - №4 (29).

415. *Шабельников, Д. Б.* Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта : сб. материалов / Д. Б. Шабельников О. С. Шепелева. — М. : ООО «Вариант», 2010.

416. *Шахрай, С. М.* Конституционное право Российской Федерации / С. М. Шахрай. — М., 2003.

417. *Шергин, А. П.* Административная ответственность и ее правовая регламентация / А. П. Шергин // Избранные труды юбиляра. — М. : Изд-во Акад. экон. безопасности МВД России, 2005. — С. 39–52.

418. *Шергин, А. П.* Административная юрисдикция / А. П. Шергин. — М. : Юрид. лит., 1979. — 144 с.

419. *Шергин, А. П.* Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления) / А. П. Шергин. — М. : ВНИИ МВД России, 2015.

420. *Шергин, А. П.* Классификация мер административного принуждения / А. П. Шергин, Л. Л. Попов // Избранные труды. — М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2005.

421. *Шереметова, Г. С.* Юридическая помощь бесплатно: российский вариант / Г. С. Шереметова // Арбитражный и гражданский процесс. — 2012. — № 2. — С. 44–47.

422. *Шмалий, О. В.* Правовое обеспечение применения цифровых технологий в государственном управлении / О. В. Шмалий // Проблемы экономики и юридической практики. — М. : ИД «Юр-ВАК», 2019. — С. 302–308.

423. *Штатина, М. А.* Административное право развивающихся стран : учеб. пособие / М. А. Штатина. — М. : Изд-во Ун-та дружбы народов, 1989. — 77,[2] с.

424. *Шульцева, О. К.* Формирование института прав и свобод человека в свете проводимой конституционной реформы России / О. К. Шульцева // Общество и право. — 2010. — № 1. — С. 27–29.

425. *Экштайн, К.* Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской конвенции / К. Экштайн. — М., 2004.

426. Юридическая энциклопедия. — М. : Спарк, 1999.

427. *Юсупов, В. А.* Административное право : в 10 т. Т. 1 : Философия и общая теория административного права / В. А. Юсупов. — М. : Евразийская академия административных наук, 2012. — 449 с.

428. *Юсупов, В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. — М. : Юрид. лит., 1979. — 136 с.

429. *Юсупов, В. А.* Теория административного права / В. А. Юсупов. — М., 1985.

430. *Ядов, В. А.* Стратегия социологического исследования : учеб. пособие / В. А. Ядов. — 5-е изд., стереотип. — М. : Омега-Л, 2011.

431. *Якимов, А. Ю.* Административно-юрисдикционный процесс / А. Ю. Якимов. — Саратов, 1999.

432. *Якимов, А. Ю.* Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А. Ю. Якимов // Государство и право. — 2003. — № 4. — С. 5–10.

433. *Ястребов, О. А.* Государственное унитарное предприятие как субъект публичного права : монография / О. А. Ястребов. — М. : Наука, 2008. — 164, [1] с.

434. *Ястребов, О. А.* Искусственный интеллект в правовом пространстве / О. А. Ястребов // Вестник Российского университета дружбы народов. — Сер. «Юридические науки». — 2018. — Т. 22. — № 3. — С. 315–328.

435. *Ястребов, О. А.* Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы / О. А. Ястребов // Труды Института государства и права РАН. — 2018. — Т. 13. — № 2. — С. 36–55.

436. *Яшина, О. Н.* Сравнительно-правовой анализ законодательных актов, принятых субъектами Российской Федерации и регулирующих оказание бесплатной юридической помощи на их территориях / О. Н. Яшина // Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Интернет ресурсы

437. http://genproc.gov.ru/

438. http://government.ru/
439. http://letters.kremlin.ru/
440. http://minjust.ru/
441. http://www.minjust-irk.ru/
442. http://www.volgainform.ru/
443. https://notariat.ru/
444. https://ria.ru/
445. https://www.dp.ru/
446. https://www.mosdeplegal.ru
447. https://www.advokatymoscow.ru›citizens/free-help/
448. https://www.alrf.msk.ru›besplatnaya_yuridicheskaya_pomosch
449. https://www. advokat-malov.ru
450. https://www.pravoved.ru
451. https://www.alrf.ru›.besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/
452. https://www.gosyurist.ru
453. https://www.yurists-online.ru
454. https://www.urist-24.com
455. https://www.yurokrug.ru
456. https://www.Advokatorium.com›index.php/ru…besplatnaya…yurista
457. https://www.tvoj-yurist.ru›besplatnaja-juridicheskaja…
458. https://www.MnogoDetey.ru›regions/moskva/byp/
459. https://www.oksait.ru›dokumenty/onlajn/besplatnyy-advokat-Yurist-online.net
460. https://www.vk.com›юридические-услуги›Москва
461. https://www.urservices.ru›yurist-online
462. https://www.yur-info.ru
463. https://www.pravovik24.ru
464. https://www.https://www.pravo812.ru›useful…yuridicheskaya-pomoshh…yurista
465. https://www.pravo-sfera.ru

466. https://www.juristi-moskva.ru›yuridicheskaya-pomoshch/onlayn/
467. https://www.advokatymoscow.ru›citizens/free-help/
468. https://www.alrf.ru› besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/
469. https://www.gosyurist.ru
470. https://www.urist-24.com
471. https://www.http://advocatclub.ru/goal.html
472. https://www.http://sroroo.ru
473. https://www.sudex.ru/.
474. https://makaroff.com
475. https://moscowadvokat.ru/
476. https://abpro.msk.ru/advokatskaya-kontora-v-moskve/
477. https://urtitul.ru
478. https://moscowup.ru
479. http://dynasty.moscow

5. Аналитические справки, отчеты, записки, справки, пояснительные записки, публичные доклады

480. Аналитическая записка по результатам социологического исследования «Программы бесплатной для граждан правовой помощи: некоторые проблемы в практике работы провайдеров». Июнь 2012 года PILnet (The Global Network for Public Interest Law).

481. Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.

482. Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за I полугодие 2013 г.

483. Аналитическая справка Министерства юстиции Российской Федерации о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за III кв. 2013 г.

484. Аналитическая справка о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за 1 полугодие 2014 г. Официально документ опубликован не был.

485. Аналитическая справка о проведении мониторинга деятельности в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за 1 полугодие 2015 г. Официально документ опубликован не был.

486. Аналитический отчет Министерства юстиции Российской Федерации. Таблица № 3 «Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации по сост. на 01.01.2014.

487. Аналитический отчет по результатам массового опроса жителей городов Свердловской области «Востребованность правовой помощи: уровень и структура ожиданий со стороны граждан». Июнь-октябрь 2011 года PILnet (The Global Network for Public Interest Law).

488. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 г. — М., 2020.

489. Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году. — Воронеж, 2020.

490. Публичный доклад «Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2011 год». — Режим доступа: http://www.minjust.ru/sites/default/files/page/2012/05/publichnyy_doklad__itog.pdf. — Загл. с экрана.

491. Руководство по оценке региональной системы бесплатной юридической помощи и принятию управленческих решений о мерах по ее совершенствованию выработанное Консультативной группой, в составе которой были представители Минюста России и Совета Европы.

492. Сведения о деятельности государственных юридических бюро субъектов Российской Федерации по состоянию на 31.12.2017. Приложение № 3 к Информационной справке о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2017 год.

493. Сведения об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации (утв. решением Совета Федеральной палаты адвокатов от 27.09.2013, протокол № 1) (ред. от 04.12.2017) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. — 2018. — № 1.

494. Справка о работе с обращениями граждан в ГУОБДД МВД России за 12 месяцев 2014 года.

495. Справка о работе с обращениями граждан в ГУОБДД МВД России за 12 месяцев 2015 года.

496. Справка о работе с обращениями граждан в ГУОБДД МВД России за 12 месяцев 2016 года.

497. Статистический отчет по итогам работы общественной приемной по защите социально-трудовых прав беременных женщин и женщин с детьми до полутора лет «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» с 01 июня 2010 года по 31 октября 2010 года.

6. Сборники докладов

498. Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта : сборник материалов / сост. Д. Б. Шабельников, О. С. Шепелева. — М. : Вариант, 2010. — 287 с.

499. Доступ к правосудию: проблемы бесплатной юридической помощи в странах Центральной и Восточной Европы. Справочник материалов и документов / под ред. Л. Резниченко. — Венгрия, 2004.

500. Обзор законодательства, подготовленный фирмой McDermott Will&Emery / Stanbrook LLP.

501. Общая характеристика законодательного обеспечения бесплатной юридической помощи в России: Аналитический доклад. — М. : Акварель, 2011.

502. Создание системы бесплатной юридической помощи в России: рекомендации к дальнейшему развитию. — М. : Институт право общественных интересов (PILnet), 2013.

503. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем : доклад к XII Междунар. науч. конф. по проблемам

развития экономики и общества. Москва, 5–7 апреля 2011 г. / рук. проекта Л. И. Якобсон. — М. : ИД Высшей школы экономики, 2011.

7. Законопроекты, проекты регламентов, стандартов

504. Законопроект «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу 30.03.2013.

505. Проект Регламента оказания обучающимися организаций высшего образования в рамках негосударственной системы бесплатной юридической помощи в процессе осуществления образовательной деятельности бесплатной юридической помощи, внесенный Санкт-Петербургским государственным университетом 11.12.14 года на основании Протокола заседания Правительственной комиссии от 19 марта 2014 № 3.

506. Проект стандартов качества оказания бесплатной юридической помощи.

8. Судебная практика

507. Решение Европейского Суда по правам человека от 09.10.1979 по делу «Эйри против Ирландии» (Airey v. Ireland).

508. Решение Европейского Суда по правам человека от 21.02.1975 по делу Голдер против Соединенного Королевства (Golder v. UK).

509. По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича : Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 № 20-П // СЗ РФ. — 2004. — № 2. — Ст. 160.

510. По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина : Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 № 8-П // РГ. — 1996. — 4 апр.

511. По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П // СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3773.

512. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корковидова Артура Константиновича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 29 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда РФ от 24.01.2008 № 81-О-О // Документ опубликован не был.

513. По ходатайству Министра юстиции Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26.12.2003 по делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2004 № 77-О // РГ. 2004. — 23 апр.

514. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2013 № 09АП-37979/2013 по делу № А40-145905/12-107-637 Требования о признании недействительным решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения удовлетворены правомерно, поскольку реальность хозяйственных операций заявителя с контрагентами подтверждена, общество проявило должную осмотрительность и осторожность при выборе контрагентов. Постановлением ФАС Московского округа от 04.03.2014 № Ф05-1007/2014 данное постановление оставлено без изменения // Документ опубликован не был.

515. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2016 № 09АП-58867/2016-ГК по делу № А40-152512/15. Иск о защите исключительных прав на товарные знаки и о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав частично удовлетворен, поскольку доказательств предоставления ответчику права на введение в гражданский оборот продукции, маркированной товарными знаками истцов, не представлено. Требование о запрете ответчику осуществлять действия по предложению к продаже и реализации товаров, маркированных товарными знаками истцов, произведенных и ввезенных на территорию РФ без разрешения правообладателей, является абстрактным, данное требование не характеризуется указанием на

конкретные товары, для которых зарегистрированы спорные товарные знаки, и оставлено без удовлетворения // Документ опубликован не был.

516. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2014 № 09АП-51703/2014 по делу № А40-66229/13 Заявление о признании недействительным решения налогового органа о доначислении налога на прибыль, НДС, пеней и штрафа удовлетворено правомерно, поскольку налоговым органом в ходе проверки не было получено достоверных доказательств, свидетельствующих о том, что налогоплательщик неправомерно уменьшил налоговую базу по налогу на прибыль на сумму расходов по договорам с контрагентами. Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 23.04.2015 № Ф05-17250/2013 данное постановление оставлено без изменения // Документ опубликован не был.

517. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015) (ред. от 26.04.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2016. — № 9.

518. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2017. — № 10–11.