

**В. Д. Мазаев**

*Профессор Государственного университета – Высшей школы экономики,  
ведущий эксперт проекта «Повышение доступности правосудия  
для малоимущих групп населения Российской Федерации»,  
доктор юридических наук*

## **Бесплатная юридическая помощь в России как конституционная ценность: законодательная модель**

### **Введение**

В последние годы в нашей стране серьезное внимание уделяется развитию правовой культуры, правовому информированию населения, правовой поддержке различных слоев нашего общества. В этом нет ничего удивительного: во-первых, право в условиях отмены идейных и планово-хозяйственных установок партийных программ, системы ценностей монополизированной государственной идеологии стало основным общественным и жизненным ориентиром для граждан как в отношениях с государством, так и между собой; во-вторых, право стало реальным инструментом решения каждодневных потребностей людей в правовом государстве; в-третьих, право становится основным каналом воспитания, соблюдения правил и сохранения ценностей современного цивилизованного общества.

Юридическая помощь населению в этих условиях стала необходимым условием жизнеобеспечения человека в сложнейшем информационно-правовом мире. Поэтому важнейшей задачей нашего государства и институтов гражданского общества является обеспечение эффективной юридической поддержки граждан, прежде всего тех, которые в силу различных возрастных или социальных характеристик не в состоянии самостоятельно сориентироваться в современном правовом государстве.

Построение системы государственной и общественной поддержки населения по правовым вопросам во многом зависит от правовой культуры общества, от избранной модели оказания юридической поддержки, от имеющихся материальных ресурсов и от содержания понятия «правовая, юридическая помощь».

## 1. Юридическая помощь как конституционная ценность

Традиционно юридическую помощь понимают в контексте части 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации, в которой гарантируется право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. В этой конституционной норме содержится: а) субъективное конституционное право каждого человека на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, и б) конституционная гарантия получения каждым такой помощи со стороны государства.

Конституционное право — гарантия получения квалифицированной юридической помощи по логике расположения в главе 2 Конституции РФ относится к блоку гарантий конституционных прав и свобод, и прежде всего гарантий судебной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 46 Конституции). Функция нормы части 1 статьи 48 направлена на создание надлежащих условий реализации конституционных принципов и задач в сфере судопроизводства, в том числе равенства перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), справедливости и состязательности при рассмотрении дел в судах, равного доступа к правосудию и т. д.

Основное содержание права на получение квалифицированной юридической помощи направлено на регулирование отношений по поводу привлечения лиц к любому виду юридической ответственности<sup>1</sup>. В пункте «с» части 3 статьи 6<sup>1</sup> Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) закрепляется право человека защищать себя лично или через посредство им самим выбранного защитника или иметь назначенного защитника бесплатно, то есть право на юридическое представительство и юридическую помощь в судебном разбирательстве.

В Определении Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 года № 289-О-П по жалобе Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод статьей 131 УПК РФ была высказана позиция, согласно которой статья 48 Конституции РФ гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно (ч. 1), а каждому задержанному, заключенному под стражу, обвиняемому в совершении преступления — право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ч. 2). Данные права, по смыслу статьи 56 (ч. 3) Конституции, не подлежат ограничению ни при каких условиях.

<sup>1</sup> См.: *Стецовский Ю.И., Ларин А.М.* Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988.

Таким образом, конституционное право — гарантия получения квалифицированной юридической помощи в основном служит гарантией защиты прав и свобод граждан в сфере судопроизводства, осуществления судебной власти. Это право в полной мере распространилось на гражданское, административное судопроизводство, а также на обеспечение хозяйственного оборота.

Вместе с тем содержание юридической (правовой) помощи (поддержки) представляется более широким, нежели помощь в сфере судопроизводства.

Во-первых, защита основных прав и свобод, согласно статье 2 Конституции, является базовой конституционной обязанностью государства. Система защиты конституционных прав и свобод не ограничивается судебной защитой. Она включает в себя: 1) государственную защиту (ч. 1 ст. 45 Конституции); 2) судебную защиту (ч. 1 ст. 46); 3) защиту со стороны общественных объединений (ч. 1 ст. 30); 4) защиту со стороны государственных органов по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46); 5) самозащиту (ч. 1 ст. 45). Содержание различных конституционных разновидностей защиты прав и свобод не всегда связано с судебной формой, но обычно предполагает юридическую поддержку граждан. Эта поддержка может оказываться различными способами и средствами.

Во-вторых, механизмы защиты и охраны прав и свобод человека — лишь части общего механизма реализации конституционных ценностей. Поэтому государство и общество обеспечивают соблюдение и непосредственное действие основных прав и свобод (ст. 2 и 18 Конституции), граждане каждодневно осуществляют эти права и свободы во взаимодействии с государством и обществом. И этот нормальный процесс пользования своим правовым статусом требует постоянной правовой поддержки с целью ориентации, просвещения, общего направления человека в массиве конкретных правовых норм. В этом смысле юридическая помощь является самостоятельной конституционной ценностью и важнейшей функцией государства, а также институтов гражданского общества по обеспечению надлежащего процесса реализации конституционных прав личности.

В-третьих, согласно статье 7 Конституции, Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство стимулирует различные формы и методы социальной поддержки и социальной защиты человека. Правовая помощь — одна из эффективных форм такой поддержки. Так, пункт 5 статьи 17 Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» в социальное обслуживание на дому включает содействие в организации юридической помощи и иных правовых услуг. Согласно пункту 4 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Россий-

ской Федерации» государство обеспечивает защиту прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе предоставлением им квалифицированной юридической помощи. Согласно статье 16 Закона РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» государство гарантирует в качестве вида социальной поддержки консультации по правовым вопросам и другие виды юридической помощи в психиатрических и психоневрологических учреждениях. В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ «О семеноводстве» Федеральные фонды семян предназначены также для оказания помощи юридическим и физическим лицам, занятым производством сельскохозяйственной продукции или осуществляющим ведение лесного хозяйства, в случае стихийных бедствий или в иных чрезвычайных ситуациях.

В-четвертых, часть 1 статьи 32 Конституции устанавливает право граждан участвовать в делах государства, а часть 5 той же статьи — право участвовать в отправлении правосудия. Обязательным условием реализации этих прав является необходимая правовая поддержка граждан, которая может выражаться в различных формах. Применительно к указанным правам она может выражаться прежде всего в информационной и просветительской работе с населением.

Таким образом, юридическая помощь — это важное условие обеспечения деятельности современного демократического правового государства и обеспечения гражданину реальной возможности воспользоваться комплексом конституционных прав и свобод. Юридическая помощь публична по своей природе и является разновидностью социальной помощи человеку.

### **Квалифицированная юридическая помощь**

В части 1 статьи 48 Конституции РФ закрепляется право на квалифицированную юридическую помощь. Конституционный признак квалифицированности помощи направлен на обеспечение реальной и эффективной защиты прав и свобод граждан, прежде всего на судебную защиту своих прав и свобод<sup>2</sup>.

В российском законодательстве отсутствует единое понимание того, что подразумевается под квалифицированной юридической помощью. Это в свою очередь приводит к неопределенности в вопросе об обеспечении государством рассматриваемого конституционного права граждан.

<sup>2</sup> См.: *Бондарь О.Н.* Квалифицированная юридическая помощь — конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Н. Бондарь; ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет». Ростов н/Д, 2008.

Толкование содержания квалифицированной юридической помощи в рамках части 1 статьи 48 Конституции предполагает, что эта помощь оказывается не любым лицом, а квалифицированным специалистом, обладающим специальными познаниями в области права. Специальные познания могут быть подтверждены дипломом о высшем образовании и иными документами о юридическом образовании, а также документами, подтверждающими наличие у данного лица опыта работы по юридической специальности либо прохождение им соответствующей стажировки<sup>3</sup>.

В международных правовых актах и в законодательстве Российской Федерации установлены основные ориентиры стандартов качества юридической помощи. Так, в Основных положениях о роли адвокатов (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступлений, август 1990 года, Нью-Йорк)<sup>4</sup> и Основных принципах, касающихся роли юристов (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, 27 августа – 7 сентября 1990 года, Гавана)<sup>5</sup>, специально указывается, что правительства должны обеспечивать надлежащую квалификацию и подготовку юристов и знание ими профессиональных идеалов и моральных обязанностей, а также прав человека и основных свобод, признанных национальным и международным правом. 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).

В российском праве квалификационные требования (помимо требований к нотариусам и патентным поверенным) предусмотрены лишь для случаев оказания адвокатами юридической помощи обвиняемым и подсудимым в некоторых, однако не во всех, уголовных делах, а также в случаях представительства в Конституционном Суде РФ (его могут осуществлять только адвокаты и лица с ученой степенью по юридической специальности). Во всех остальных случаях оказывать юридическую помощь (услуги) могут любые лица, в том числе без юридического образования.

Конституционный Суд РФ в постановлениях от 23 декабря 1999 года № 18-П и от 23 января 2007 года № 1-П указывал, что конституционному праву граждан на квалифицированную юридическую помощь корреспондирует обязанность государства предоставить достаточные гарантии ее оказания. Данный вывод согласуется с нормой статьи 13<sup>1</sup> Конвенции, согласно которой каждый человек имеет право на эффективные средства правовой защиты перед государственными органами.

<sup>3</sup> См.: *Невская О.В.* Что такое квалифицированная юридическая помощь? // Адвокат. 2004. № 11.

<sup>4</sup> Советская юстиция. 1991. № 20. С. 19.

<sup>5</sup> Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

Конституционный Суд прямо указывает: «...право вести свои дела в суде через самостоятельно выбранного представителя не означает безусловное право выбирать в качестве такового **любое** лицо и не предполагает возможность участия в судопроизводстве **любого** лица в качестве представителя». Это может приводить к тому, что защитником или представителем «окажется лицо, не обладающее необходимыми профессиональными навыками, что несовместимо с задачами правосудия и обязанностью государства гарантировать каждому **квалифицированную** юридическую помощь»; «...установление критериев квалифицированной юридической помощи и обусловленных ими особенностей и условий допуска тех или иных лиц в качестве защитников или представителей в конкретных видах судопроизводства является прерогативой законодателя»<sup>6</sup>.

Таким образом, Конституционный Суд не исключает возможность установления в законе квалификационных требований, связанных с качеством юридической помощи и необходимостью защиты публичных интересов, если в результате равную возможность их выбора будут иметь все лица, независимо от статуса и организационно-правовой формы, то есть все граждане и организации.

Требование эффективности юридической помощи предполагает введение и специального термина — «минимальные стандарты квалифицированной юридической помощи», подразумевающего:

- наличие юридического образования у лица, оказывающего юридическую помощь;
- предъявление к лицу, оказывающему отдельные виды юридической помощи, специальных требований (квалификационный экзамен, стаж и т. д.);
- активное оказание юридической помощи<sup>7</sup>.

В российском законодательстве не установлено единообразных требований ко всем лицам, оказывающим юридическую помощь. Лишь в некоторых нормативных документах такие требования сформулированы в отношении отдельных лиц, осуществляющих подобную деятельность. К этим лицам прежде всего относятся адвокаты, нотариусы, патентные поверенные, прокурорские работники. Так, согласно части статьи 1 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее — Закон об адвокатуре) адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном настоящим Законом, физиче-

<sup>6</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 года № 15-П и от 28 января 1997 года № 2-П.

<sup>7</sup> См.: Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / Под ред. Ф. М. Рудинского. 2-е изд. М.: ЗАО ТФ «Мир», 2006. С. 399.

ским и юридическим лицам (далее — доверители) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Законодатель и адвокатура как независимый институт гражданского общества обеспечивают систему требований к принятию в адвокатуру, к деятельности адвоката, обеспечивающих определенный уровень их квалификации. Согласно статье 2 Закона об адвокатуре адвокатом является лицо, получившее в установленном настоящим Законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам.

Поэтому существует мнение, что квалифицированная юридическая помощь может оказываться только адвокатами, нотариусами. В данное время такая позиция получила более определенное закрепление в законодательстве Российской Федерации. В сфере уголовного судопроизводства деятельность по оказанию юридической помощи обвиняемым и подозреваемым осуществляется адвокатами. Так, согласно статье 49 УПК РФ, защитник — лицо, осуществляющее в установленном настоящим Кодексом порядке защиту прав и интересов подозреваемых и обвиняемых и оказывающее им юридическую помощь при производстве по уголовному делу. В качестве защитников допускаются адвокаты.

В научной литературе постоянно высказывается идея о законодательном упорядочении квалификационных признаков оказания юридической помощи, среди которых основными могут быть наличие юридического образования, профессионального опыта, соблюдение определенных этических норм. Кроме того, учитывая, что такая помощь гарантируется государством, предлагается расширить контрольные функции последнего, в том числе через механизм введения специальных экзаменов, стажировок.

Однако для законодателя является проблемой определение квалифицированной юридической помощи. Если брать во внимание формальный аспект критерия «квалифицированная» применительно к юридической помощи, то законодатель а) **не дал единообразного перечня тех требований**, которые соотносятся с этим признаком, и б) не указал исчерпывающий перечень тех субъектов, которые оказывают такую помощь. Даже в судебном процессе согласно ГПК РФ и АПК РФ квалифицированную юридическую помощь помимо адвокатов могут оказывать и иные лица.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 59 АПК РФ представителями граждан могут выступать в арбитражном суде адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица. Патентными поверенными могут быть лица без юридического образования (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 316-ФЗ «О патентных поверенных»), членами избирательных комиссий, в том числе ЦИК России, с недавнего времени могут быть лица без юридического образования. Нельзя не отметить, что формальные признаки не являются гарантией получения квалифициро-

ванной юридической помощи. Наличие юридического образования фактически не означает достаточный уровень оказания квалифицированной юридической помощи.

В последние годы Правительство Российской Федерации пытается уточнить понятия «юридическая помощь» и «квалифицированная юридическая помощь». Так, в проекте федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», подготовленном Министерством юстиции РФ (от 10 апреля 2009 года), в статье 4 в качестве видов юридической помощи указываются: правовое просвещение населения; правовое информирование и консультирование населения; защита нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, осуществляемая государственными (в том числе правоохранительными) органами в соответствии с их компетенцией; профессиональная юридическая помощь, оказываемая государственными юридическими бюро и адвокатами.

Понятие «профессиональная» юридическая помощь — не менее условное, чем «квалифицированная», в условиях отсутствия четких критериев. Ведь нельзя же признать отсутствие профессионализма в оказании юридической помощи специалистами профсоюзов, правозащитных организаций, различных юридических коммерческих организаций, специалистов различных правовых управлений и отделов органов исполнительной власти и т. д.

Согласно логике части 2 статьи 8 указанного проекта Закона постулируется, что гражданин, обращающийся за помощью в рамках государственной системы юридической помощи, имеет право на оказание ему квалифицированной помощи. Таким образом, все виды и все участники этой системы, в том числе и оказывающие профессиональную юридическую помощь, обеспечивают право на квалифицированную помощь и должны в принципе отвечать соответствующим характеристикам.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 года № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи» были приняты соответствующие Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам (в ред. Постановления Правительства РФ от 13 ноября 2006 года № 676) и Положение об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1029), где устанавливаются виды бесплатной юридической помощи: а) консультации 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, общест-

венных объединениях и иных организациях. В данных актах не указывается на то, что эта помощь квалифицированная (как в законодательстве об адвокатуре), но перечень видов такой помощи, несомненно, предполагает определенную правовую квалификацию.

В подготовленном Федеральной палатой адвокатов РФ проекте федерального закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» сделана попытка дать определение квалифицированной юридической помощи. Согласно статье 2 проекта под квалифицированной юридической помощью понимается любая самостоятельная деятельность по предоставлению на постоянной профессиональной основе юридических услуг на территории Российской Федерации. Под юридическими услугами понимается, в частности: консультирование по вопросам права и разъяснение основанных на действующем законодательстве прав и обязанностей юридических и физических лиц как в устной, так и в письменной форме; подготовка и составление любых юридически значимых документов, в том числе заявлений, жалоб, ходатайств; представительство в суде и т. д.<sup>8</sup>

Следует отметить, что квалифицированная юридическая помощь на данный момент не тождественна деятельности адвокатов. Конституционный Суд РФ в абзаце 3 пункта 2 мотивировочной части Постановления от 28 января 1997 года № 2-П установил: «Закрепленное в статье 48 (часть 2) Конституции Российской Федерации право пользоваться помощью адвоката (защитника) является одним из проявлений более общего права, гарантированного статьей 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждому человеку, — права на получение квалифицированной юридической помощи». В своем Определении от 5 февраля 2004 года № 25-О по жалобе гражданки Ивкиной В. О. на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 45 и статьей 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации Конституционный Суд (абз. 8 и 9 п. 3 мотивировочной части) установил: «...содержащееся в статье 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации положение о том, что каждому гарантируется получение квалифицированной юридической помощи, означает конституционную обязанность государства обеспечить каждому желающему достаточно высокий уровень любого из видов предоставляемой юридической помощи, но не обязанность потерпевшего и гражданского истца пользоваться помощью только адвоката; в противном случае это нарушало бы также конституционное право, закрепленное статьей 52 Конституции Российской Федерации, в силу которой права потерпевших от преступлений (в том числе признанных гражданскими истцами) подлежат охране законом, а государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба».

<sup>8</sup> См.: <http://www.fparf.ru>.

## Бесплатная юридическая помощь<sup>9</sup>

Бесплатная юридическая помощь является гарантией обеспечения конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом, закрепленного в части 1 статьи 19 Конституции РФ.

Государство предоставляет лицам, не имеющим достаточных средств для оплаты такой помощи, равные возможности с теми лицами, которые могут оплатить услуги специалиста.

Понятие права на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи производно от понятия права на получение квалифицированной юридической помощи и отличается только тем, что в рассматриваемом случае квалифицированная юридическая помощь предоставляется бесплатно, а круг лиц, которые могут воспользоваться такой помощью, ограничен. Круг лиц, которым предоставляется бесплатная квалифицированная юридическая помощь, а также случаи предоставления такой помощи устанавливаются федеральными законами.

Понятие бесплатной юридической помощи непосредственно используется законодателем прежде всего в Законе об адвокатуре. Так, в соответствии со статьей 26 указанного Закона юридическая помощь бесплатно предоставляется гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам Российской Федерации, доходы которых ниже указанной величины, в случаях, прямо предусмотренных законом. Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Данное понятие используется также в ряде других федеральных законов. Например, согласно статье 8 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» государство гарантирует лицам, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом. Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 284-ФЗ «О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Белоруссия, Республики Казахстан и Киргизской

<sup>9</sup> В данном материале не рассматривается содержание бесплатной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства.

Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях» оказывается бесплатная юридическая помощь органами военного управления воинских формирований в пределах своих функциональных обязанностей по вопросам трудовой деятельности в воинских формированиях. В международных договорах также закрепляется рассматриваемое понятие. Например, в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Кыргызстан о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 14 сентября 1992 года в соответствии со статьей 16 гражданам одной Договаривающейся Стороны в судах и иных учреждениях другой Договаривающейся Стороны оказывается бесплатная юридическая помощь и обеспечивается бесплатное судопроизводство на тех же основаниях и с теми же преимуществами, как и собственным гражданам.

Это понятие используется также в Положении об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2008 года № 1029. Согласно указанному Положению государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, считающимся малоимущими в соответствии с законодательством Российской Федерации. Инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь в виде устной консультации вне зависимости от уровня их дохода.

В ряде постановлений Правительства РФ закрепляется просто понятие «юридическая помощь». Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 июня 1996 года № 739 «О предоставлении бесплатного социального обслуживания и платных социальных услуг государственными социальными службами» срочное социальное обслуживание может включать в себя оказание юридической помощи; согласно Типовому положению об образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 года № 867, основными задачами учреждения являются в том числе осуществление индивидуально ориентированной педагогической, психологической, социальной, медицинской и юридической помощи детям. Закрепленное в нормативных правовых актах понятие юридической помощи, связанное с государственными социальными обязательствами перед социально незащищенными группами граждан, означает бесплатную природу получения такой помощи гражданами, указанными в данных актах.

Таким образом, исходя из логики законодателя, бесплатная юридическая помощь является конституционным правом-гарантией, содержание которого представлено двумя взаимосвязанными самостоятельными направлениями обеспечения прав и свобод граждан. Первое направление,

наиболее разработанное, нацелено на обеспечение прав граждан в судопроизводстве или связанных с ним действиях; второе призвано обеспечить социальную составляющую этого права — сориентировать, направить, разъяснить, поддержать человека в процессе реализации его повседневных прав и потребностей (разновидность социальной помощи в рамках социальных обязательств государства и общества перед наиболее социально незащищенными группами населения).

Проблема обеспечения права на бесплатную юридическую помощь достаточно предметно обозначена в рамках первого вышеназванного направления. Тем более что государство в значительной мере делегировало функцию оказания юридической помощи в рамках судопроизводства адвокату, не обеспечив этот институт гражданского общества достаточными материальными и организационными ресурсами для ее выполнения. Эта позиция объясняется несовершенством действующего законодательства, а также отсутствием надлежащего механизма реализации права на бесплатную юридическую помощь<sup>10</sup>, в том числе непроработанностью механизма финансирования услуг адвокатов по гражданским делам и неразвитостью государственной системы оказания помощи малоимущим в России.

Понятие бесплатной юридической помощи теснейшим образом взаимосвязано с понятиями «юридическая помощь» и «квалифицированная юридическая помощь». И несомненно, что право на бесплатную юридическую помощь наполнилось бы более ясным содержанием, если бы законодатель конкретизировал эти понятия. В научной литературе, особенно в связи с проблемами оказания юридической помощи адвокатами, существует много обоснованных предложений по этим вопросам.

Так, предлагается закрепить критерии признания юридической помощи квалифицированной, приняв нормативный правовой акт, например федеральный закон «О квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации». К критериям квалификации предлагается отнести: оказание юридической помощи специальными субъектами, имеющими высшее юридическое образование; оказание юридической помощи качественно, с соблюдением норм законодательства и профессиональной этики; контроль со стороны государства — введение специальных экзаменов, механизмов стажировки<sup>11</sup>; предъявление к лицу, оказывающему отдельные виды юридической помощи, специальных требований (членство в коллегии адвокатов, наличие лицензии и др.); активность и конструктив-

<sup>10</sup> См.: *Тарло Е.Г.* Роль адвокатуры в системе обеспечения конституционного права на юридическую помощь (российская действительность и мировой опыт): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Институт международного права и экономики. М., 2001.

<sup>11</sup> См.: *Плетень А.С.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Плетень. М., 2008.

ность оказания юридической помощи; закрепление этико-правовых принципов поведения лиц, принимающих участие в оказании данного вида правовой помощи<sup>12</sup>.

В ряду подобных предложений — отнесение оказания юридических услуг (как платных, так и бесплатных) к лицензируемым видам деятельности, при этом под платными услугами следует понимать весь объем юридических услуг, оказываемых на коммерческой основе (юридический консалтинг; обеспечение хозяйственной и иной деятельности предприятий, исключая юридические службы предприятий; защиту прав и законных интересов клиента в суде и других органах; правовую экспертизу учредительных и иных документов юридических лиц; составление заявлений, договоров, исков и других документов юридического характера, составление юридических справочников и т. д.).

По существу, в российской научной литературе наработан хороший потенциал оценок и предложений по совершенствованию института оказания квалифицированной юридической помощи населению, в том числе бесплатной. Так, выделяются несколько задач государства в этом вопросе: а) установление баланса государственных и негосударственных институтов оказания юридической помощи, государственная поддержка социальных инициатив по юридическому обслуживанию нуждающихся; б) усиление ответственности адвоката перед доверителем, в том числе совершенствование механизма привлечения адвоката к уголовной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности; в) привлечение к ответственности за предоставление некачественной юридической помощи любых законных субъектов ее оказания и т. д.

На сегодня законодатель и Правительство РФ начали серьезное продвижение по пути уточнения и расширения понятия «юридическая помощь как конституционная обязанность государства перед человеком и обществом». Следует назвать ряд таких направлений: 1) расширение собственно содержания юридической помощи, а) правовое просвещение населения, б) правовое информирование и консультирование населения, в) защита нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, осуществляемая государственными органами, г) профессиональная юридическая защита, оказываемая адвокатами и государственными юридическими бюро; 2) признание юридической помощи в качестве разновидности социальной помощи, а не только правовой услуги (правовое обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов; защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе предоставлением им

---

<sup>12</sup> См.: *Полуяктова Н.Л.* Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь как основное содержание деятельности нотариата Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Л. Полуяктова; Московский гуманитарный университет. М., 2004.

квалифицированной юридической помощи; гарантирование в качестве вида социальной поддержки консультации по правовым вопросам и другие виды юридической помощи в психиатрических и психоневрологических учреждениях и т. д.); 3) признание ряда участников оказания бесплатной юридической помощи (юридические клиники, правозащитные организации и т. д.) и создание новых субъектов оказания юридической помощи (государственные юридические бюро).

## **2. Субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь**

В широком понимании оказания бесплатной юридической помощи к субъектам, оказывающим такую помощь, можно отнести практически все государственные органы и институты гражданского общества, а также различные формы социального партнерства.

### **Органы государственной власти, иные государственные органы**

В части 1 статьи 45 Конституции РФ *государственная защита* прав и свобод человека и гражданина закреплена в качестве важнейшей конституционной гарантии. Вся система органов государства направлена на обеспечение прав и свобод. В этой системе каждый орган наделен соответствующими полномочиями в сфере обеспечения конституционных прав и свобод, в том числе по обеспечению права граждан на юридическую помощь. Юридическая помощь является публичной услугой гражданам со стороны государства, и государственные органы ее оказывают бесплатно.

*Президент Российской Федерации* занимает особое место в обеспечении конституционных прав и свобод. Согласно части 1 статьи 80 Конституции Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Эта его роль проявляется: в определении направлений внутренней и внешней политики; в принятии мер по защите основ конституционного строя (например, введение чрезвычайного положения); в праве законодательной инициативы (в том числе по вопросам обеспечения прав граждан); в координации деятельности органов государственной власти по вопросам прав и свобод; в непосредственной деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина; по рассмотрению обращений и жалоб граждан. Указом Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» образован Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Данный Совет является консультативным органом при Президенте, образованным в целях оказания содействия

главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовки предложений Президенту по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ Д. А. Медведев 1 сентября 2009 года учредил новый институт защиты прав человека, подписав Указ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано также учредить должность Уполномоченного по правам ребенка (далее — Уполномоченный). Для выполнения возложенных на него обязанностей Уполномоченному предоставляется ряд прав, в том числе право запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти необходимые сведения и материалы, беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными органами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, направлять в федеральные органы исполнительной власти обращения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и интересов ребенка.

Президент РФ является ключевой фигурой не только в определении основных направлений политики по защите прав и свобод граждан, координации всех государственных и общественных институтов в этой сфере. Президент, Администрация Президента, полномочные представители Президента в федеральных округах непосредственно осуществляют оказание правовой помощи населению страны посредством института приемных. Так, например, в начале 2009 года Президент изменил формат приемной Администрации, повысив ее статус до Общественной приемной Президента РФ. Тем самым Президент попытался привлечь внимание государственной власти к интересам людей. Состав приемных укомплектован профессиональными юристами, социологами, психологами, медиками. За один день приемную Президента посещают до 250 человек, за год в приемную направляется до 500 тыс. почтовых отправлений и около 400 тыс. электронных писем. Больше половины обращений связано с обеспечением социальных, трудовых, пенсионных прав граждан, защитой прав граждан в деятельности правоохранительных органов<sup>13</sup>. Несомненно, что значительная часть обращений граждан связана с оказанием им первичной юридической помощи (правовое информирование, консультирование по вопросам компетенции государственных органов и т. п.).

*Парламент России и законодательные органы субъектов Российской Федерации конкретизируют и развивают механизм правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Они также осуществляют*

<sup>13</sup> См.: <http://www.kremlin.ru>.

контроль за обеспечением конституционных прав граждан, реагируют на нарушение основных прав, в том числе в форме проведения парламентских расследований. Каждый депутат как полноправный представитель народа наделен правами по защите интересов своих избирателей, осуществляет правозащитную функцию.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, поддерживая связь с регионами, избирателями, должны: рассматривать обращения избирателей и способствовать разрешению поставленных в них вопросов; лично вести прием граждан (не реже одного раза в месяц); информировать избирателей о своей деятельности во время встреч с ними (не реже одного раза в полгода), а также через средства массовой информации и с помощью других мер, обеспечивающих связь с избирателями. Каждый член Совета Федерации и депутат Государственной Думы имеет до 5 помощников на постоянной основе и до 40 помощников на общественных началах. В депутатских приемных регулярно проводится прием граждан, и, как правило, основными вопросами обращений являются проблемы, связанные с социальным обеспечением, трудовыми и жилищными делами.

Основной объем работ в сфере обеспечения основных прав и свобод принадлежит *органам исполнительной власти*. Правительство России возглавляет систему органов исполнительной власти и, согласно пункту «е» статьи 114 Конституции РФ, обязано осуществлять меры, обеспечивающие права и свободы граждан. Непосредственно эти меры осуществляются соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований. Ни одно социальное право гражданина России не может быть реализовано без соответствующих правовых действий уполномоченных институтов власти по установлению необходимых юридических фактов, например по установлению пенсионного стажа, наполнению бюджетов средствами, необходимыми для осуществления этих прав. Значительную роль органы исполнительной власти играют и в процессе охраны и защиты прав и свобод.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Правительство, федеральные министерства, службы, 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.

Согласно опубликованному на сайте Правительства РФ Отчету об обращениях граждан, поступивших в Правительство в 2008 году, Отделом по работе с обращениями граждан за 2008 год рассмотрено 83 419 обращений граждан, были приняты 8 758 посетителей. Почти в половине всех поступивших обращений содержатся вопросы, связанные с жильем, ком-

мунальным обслуживанием и социальным обеспечением<sup>14</sup>. Более 2/3 обратившихся граждан получили разъяснения.

Согласно статье 15 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на федеральных государственных служащих возложена обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Защита прав и свобод человека осуществляется в том числе и в виде оказания гражданам юридической помощи. При этом такая помощь осуществляется на принципах профессионализма и компетентности государственных служащих.

Уникальное место в системе государственных гарантий защиты прав и свобод Конституция РФ отводит *Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации*, который призван обеспечивать защиту прав и законных интересов личности, их уважение и соблюдение органами публичной власти. Уполномоченный является посредником между обществом и государством по вопросам выявления наиболее острых проблем защиты прав человека. Он должен содействовать: восстановлению нарушенных прав; совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека; развитию международного сотрудничества; правовому просвещению по вопросам прав человека.

Важным направлением деятельности Уполномоченного служит анализ информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщение итогов рассмотрения жалоб. По результатам этого анализа Уполномоченный направляет свои предложения государственным органам, субъектам права законодательной инициативы о совершенствовании законодательства и правоприменительной практики.

Уполномоченный осуществляет прием граждан, рассматривает жалобы. Он обязан разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, то есть оказать консультационную юридическую помощь.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности высшим органам федеральной государственной власти. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады. Согласно Докладу за 2007 год, в отчетный период от граждан поступило 48 235 обращений. В 2007 году был подготовлен специальный доклад «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Феде-

---

<sup>14</sup> См.: Отчет об обращениях граждан, поступивших в Правительство РФ в 2008 году ([http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentmanagement/structure/depmk/informatsionnie\\_materiali/2184565.htm](http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentmanagement/structure/depmk/informatsionnie_materiali/2184565.htm)).

рацию из стран СНГ», в 2008 году – специальный доклад «Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений».

На официальном сайте Уполномоченного опубликованы данные за 2008 год; к нему поступило всего 47 147 обращений, в том числе 27 577 жалоб. В приемной его аппарата принят 4 201 гражданин и оформлено 1 802 жалобы граждан. К сотрудникам аппарата по телефону поступило 3 845 вопросов и обращений, на которые даны консультации и разъяснения. Больше всего в 2008 году к Уполномоченному поступило жалоб с просьбой защитить гражданские (личные) права граждан – 14 222. По итогам рассмотрения 59,6 % жалоб заявителям, не исчерпавшим правовые средства защиты своих прав, были направлены разъяснения, справки и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий. Во взаимодействии с компетентными органами государственной власти Уполномоченный принимал меры по оказанию помощи по 32,9 % жалоб заявителей, включая и полное восстановление нарушенных прав.

Немаловажную роль в процессе оказания бесплатной юридической помощи играют уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

*Прокуратура Российской Федерации.* В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими актов. Приоритетным направлением деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В своей деятельности по надзору за соблюдением прав человека прокурор осуществляет следующие полномочия: по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий; по устранению и предупреждению нарушений закона. При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор наделен полномочиями по рассмотрению и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод. При осуществлении данных полномочий прокурор разъясняет потерпевшим порядок защиты их нарушенных прав и свобод, особенно в тех случаях, когда восстановление нарушенных прав требует обращения в органы, обладающие соответствующей компетен-

цией, а заявитель не обладает необходимой для этого информацией в силу, например, своего образовательного уровня, недоступности платной консультативно-юридической помощи либо иных причин. Прокурор также разъясняет содержание закона, в соответствии с которым должен разрешаться спор о восстановлении нарушенного права.

В прошедшем году прокурорами в сфере обеспечения соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина выявлено более 1 млн 146 тыс. нарушений законов. По их требованию за допущенные нарушения прав граждан к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 203 тыс. должностных лиц. В защиту населения в суды подано около 400 тыс. заявлений, по которым возмещен ущерб на сумму почти 4 млрд руб.<sup>15</sup>

*Органы нотариата.* Согласно Основам законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1 (в ред. от 30 декабря 2008 года) важнейшими функциями нотариата в России являются оказание квалифицированной юридической помощи, обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариальных действий.

Согласно статье 16 названного акта нотариус обязан оказывать содействие физическим и юридическим лицам 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 во вред. Данная правовая норма требует от нотариуса оказания квалифицированной юридической помощи. Выполнение данной функции не ограничивается информированием заинтересованных лиц о действующем законодательстве по конкретному вопросу, оно включает обязательное проведение правовой экспертизы всех условий сделки, проверку соответствия содержания сделки действительным намерениям сторон и требованиям законодательства, правоспособности лиц, полномочий сторон и их представителей, установление личности обратившихся за совершением сделки и иные необходимые действия. Осуществляя свою деятельность, нотариус оказывает юридическую помощь за плату в размерах, установленных законодательством, а в отдельных случаях бесплатно, например, согласно статье 333.38 Налогового кодекса РФ в 14 случаях государственная пошлина не взимается<sup>16</sup>.

*Приемные в судах общей юрисдикции.* 26 ноября 2008 года Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации утверж-

<sup>15</sup> См.: Доклад Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (<http://www.genproc.gov.ru/management/appearances/document-23/>).

<sup>16</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

дено Примерное положение о приемных в судах общей юрисдикции. Согласно данному положению, Приемная в судах общей юрисдикции является структурным подразделением суда (составной частью структурного подразделения), созданным в целях обеспечения доступности правосудия путем эффективной организации работы суда по приему заявлений и обращений граждан. Основными задачами Приемной являются: обеспечение реализации прав граждан на обращение в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов; упорядочение процедуры реализации права на судебную защиту; оптимизация документооборота; исключение общения судей со сторонами до рассмотрения дела. Работники Приемной вправе давать консультации по вопросам: формы искового заявления (заявления о вынесении судебного приказа, заявления, жалобы и др.); перечня документов, прилагаемых к исковому заявлению (заявления, жалобы); порядка принятия искового заявления (заявления, жалобы) к производству суда; оснований отказа в принятии, возвращения, оставления без движения искового заявления (заявления, жалобы), предъявления встречного искового заявления; оплаты, освобождения, уменьшения государственной пошлины, предоставления отсрочки (рассрочки) ее уплаты; порядка выдачи копий судебных документов, личных документов, вещественных доказательств, исполнительных документов; по другим вопросам судопроизводства, за исключением консультационных вопросов, касающихся оценки доказательств, влияющих на характер, объем правоотношений, и тому подобным вопросам. Помощники судей, имеющие юридическое образование, наделяются полномочиями по консультированию граждан.

Планы создания приемных в районных судах включены в федеральную целевую программу, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2006 года № 583 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы на 2007–2011 годы”» (в ред. постановлений Правительства РФ от 10 апреля 2007 года № 214, от 14 февраля 2008 года № 68 и от 17 марта 2009 года № 235), где указано, что «в целях организации работы судов на современном уровне и с учетом международного опыта предлагается для обеспечения приема граждан предусмотреть создание в районных судах общей юрисдикции структурных подразделений по приему заявлений и обращений граждан (приемных), укомплектовав их профессионально подготовленными юристами. После поступления в такую приемную заявлений и исков дела будут распределяться между судьями в установленном порядке без личного контакта судей с заявителями. При этом будет исключено непосредственное общение судей и их помощников с участниками процесса до начала судебного разбирательства». В каждом суде планируется установить электронные информационные киоски, в том числе в судах общей юрисдикции более 2 500 информационных терминалов.

## Государственное юридическое бюро

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2005 года № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи» были приняты Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам (в ред. Постановления Правительства РФ от 13 ноября 2006 года № 676) и Положение об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1029), где устанавливается новый вид государственных учреждений по оказанию бесплатной юридической помощи. К их основным функциям отнесены: а) консультации 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.

Государственные бюро созданы в целях выработки оптимального механизма реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам. Эксперимент проводится на территории Республики Карелия, Чеченской Республики, Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Московской, Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областей с 1 января 2006 года. В этих целях созданы 10 государственных юридических бюро.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 25 декабря 2008 года № 1029 государственные юридические бюро получают статус федеральных государственных учреждений, относятся к ведению Министерства юстиции РФ и осуществляют в 2009 году оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан без изменения штатной численности.

Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев, выступая на VII Всероссийском съезде судей, отметил, что за время своей деятельности бюро оказало юридическую помощь 80 тыс. малоимущих граждан, из которых 54,4 % были пенсионерами, 16 % — инвалидами, 9 % — безработными. Вместе с тем В. М. Лебедев отметил, что «с сожалением приходится констатировать, что хорошие начала воплощения идеи создания сети государственных бюро правовой помощи пока не получили своей дальнейшей практической реализации. Между тем для обеспечения конституционного принципа состязательности сторон в судопроизводстве, защиты прав потерпевших от преступных посягательств по особо тяжким преступлениям необходимо дальнейшее развитие институтов бесплатной юридической помощи социально незащищенной части населения на всех

стадиях судопроизводства, включая стадию исполнения судебного решения. Национальным планом противодействия коррупции Правительству Российской Федерации поручено предусмотреть разработку и финансирование мероприятий по расширению сети государственных бюро правовой помощи»<sup>17</sup>.

В научной литературе результаты этого эксперимента оцениваются неоднозначно, особенно в сопоставлении с показателями оказания бесплатной юридической помощи адвокатами. По мнению ряда авторов, оказание бесплатной юридической помощи государственными бюро является более затратным и сложным механизмом по сравнению с адвокатурой, ибо зачастую граждане не могут получить необходимую бесплатную юридическую помощь, в том числе вследствие сложности процедуры получения справок, подтверждающих их малообеспеченность и т. д. Однако, хотя данный социальный эксперимент еще не закончился, обобщенные данные по деятельности юридических бюро пока не представлены. Поэтому более взвешенные выводы делать пока рано.

## **Институты гражданского общества**

*Адвокатура.* Согласно части 1 статьи 1 [Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»](#) *адвокатской деятельностью является* квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Федеральный законодатель и адвокатура как независимый институт гражданского общества обеспечивают систему требований к принятию в адвокатуру, к деятельности адвоката, обеспечивающих определенный уровень их юридической квалификации. Согласно статье 2 упомянутого Закона адвокатом является лицо, получившее в установленном законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам.

Институт адвокатуры наиболее полно соответствует конституционной задаче обеспечения граждан квалифицированной юридической помощью в сфере прежде всего судебной защиты их прав и свобод. Адвокатура является не только корпорацией профессиональных защитников и представителей граждан в спорных правовых ситуациях. Адвокатура — это независимый от государства институт, способный обеспечить справедливость и состязательность в судебных спорах. Адвокатура — основной професси-

<sup>17</sup> <http://www.ssrf.ru>.

ональный институт, выполняющий социальную задачу оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Адвокатское сообщество, в отличие от других субъектов оказания квалифицированной юридической помощи, является сложившимся институтом, обладающим наиболее квалифицированными юридическими кадрами, способными более эффективно отстаивать интересы и права граждан.

По данным Отчета Федеральной палаты адвокатов РФ за период с апреля 2007 года по апрель 2009 года, участие адвокатов в этой сфере деятельности (оказание бесплатной юридической помощи) в 2008 году увеличилось. В прошедшем году юридическую помощь оказывали 27 096 адвокатов. При этом ими выполнено 1 106 338 поручений, в ходе которых дано юридических консультаций — 854 296; составлено документов правового характера — 188 268; кроме того, осуществлено представительство интересов граждан: в гражданском судопроизводстве — по 45 306 гражданским делам, в исполнительном производстве — по 12 313 гражданским делам; в органах местного самоуправления, иных органах и организациях — 6 265 раз. Юридическую помощь бесплатно получили 225 697 малоимущих граждан, в том числе: ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны — 50 781; несовершеннолетние узники фашистских концлагерей — 1 473; жители блокадного Ленинграда — 1 016; граждане, пострадавшие от репрессий, — 5 280; несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики, — 6 654.

Вместе с тем, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, на территории России образовано 2 478 судебных районов. В 1 647 судебных районах, расположенных в 82 субъектах Российской Федерации, количество адвокатов в расчете на одного федерального судью составляет менее двух. В 27 субъектах Федерации имеются судебные районы, где адвокаты вообще отсутствуют (согласно сведениям указанного Отчета Федеральной палаты адвокатов РФ с апреля 2007 по апрель 2008 годов).

Согласно этим данным, институт адвокатуры не располагает достаточными людскими и материальными ресурсами для обеспечения в полной мере потребностей граждан нашей большой страны, особенно в отдаленных и труднодоступных районах<sup>18</sup>.

*Политические партии.* На сегодня в России насчитывается 7 политических партий, 4 из них имеют партийные фракции в Государственной Думе РФ и получают государственное финансирование по результатам выборов в Государственную Думу. В зависимости от политического влияния и материальных ресурсов у каждой из партий есть приемные в регионах и отдельных населенных пунктах страны, в которых осуществляется прием граждан, в том числе оказывается юридическая помощь, как пра-

<sup>18</sup> См.: <http://www.fparf.ru>.

вило, в форме устных консультаций. Некоторые партии для этого привлекают на договорной основе квалифицированных специалистов, в том числе адвокатов.

Например, партия «Единая Россия» открыла во всех регионах общественные приемные председателя партии В. В. Путина. По словам самого председателя партии, «работа приемных должна быть построена по двум ключевым направлениям. Во-первых, важно использовать все возможности, чтобы помочь конкретному человеку в его вопросах, проблемах, может быть, даже в беде. И, во-вторых, нужно серьезно анализировать весь массив обращений, выявлять те проблемные точки, которые требуют системных решений на общегосударственном, а может быть, на региональном уровне»<sup>19</sup>. Сеть общественных приемных партии «Единая Россия» уже имеется во всех субъектах Российской Федерации (на местном уровне их существует более 2500).

*Некоммерческие организации и общественные объединения.* Юридическую помощь в соответствии с уставными целями и задачами оказывают также некоммерческие организации и общественные объединения. К таким организациям относятся *профессиональные союзы*, общества защиты прав потребителей, правозащитные организации, профессиональные объединения юристов, другие объединения и организации. Так, например, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>20</sup> профсоюз является добровольным общественным объединением граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемым в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Защита прав, как правило, сопровождается оказанием юридической помощи.

*Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России»* в соответствии с Уставом<sup>21</sup> участвует в юридическом обучении граждан и разъяснении действующего законодательства, а также осуществляет информационную деятельность в электронных и печатных средствах массовой информации и информационных сетях (в порядке, определенном действующим законодательством). По последним данным руководства правления Ассоциации юристов России (АЮР), этой организацией открыты и поддерживаются в их деятельности около 300 пунктов оказания бесплатной юридической помощи. Ассоциацией были приняты

<sup>19</sup> Совещание с Секретарями региональных Политических советов и руководителями фракций «Единая Россия» в Законодательных Собраниях субъектов Российской Федерации. Самарская область. 25.09.2008 (<http://edinros.er.ru/er/rubr.shtml?803>).

<sup>20</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 148.

<sup>21</sup> Утвержден протоколом № 1 Учредительного съезда Ассоциации юристов России 22 декабря 2005 года, см. сайт АЮР: <http://www.alf.ru/docs/ustav>.

Методические рекомендации о создании системы пунктов по бесплатному правовому консультированию граждан в региональных отделениях АЮР. В соответствии с названными Методическими рекомендациями, основаниями для правового консультирования могут являться непосредственные устные обращения (личный прием), письменные обращения, а также, при наличии технической возможности, обращения, принятые посредством электронной почты и с использованием средств Интернета. Формами оказания правовой помощи могут служить устные консультации, а также, в случае необходимости, составление письменных заключений. Кроме того, возможно оказание правовой помощи с использованием средств Интернет и электронной почты, в том числе и в режиме *on-line*.

*Иные некоммерческие и общественные организации*, уставной целью которых является в том числе оказание юридической помощи. К таким организациям относятся неправительственные правозащитные организации. В каждом субъекте Российской Федерации есть немало организаций, посвятивших свою деятельность решению проблем малоимущих граждан, а также конкретных социальных групп жителей и в процессе этой деятельности занимающихся защитой их прав. Информацию об этих организациях, включающую адреса, телефоны и основные направления деятельности, можно найти в справочнике, изданном Уполномоченным по правам человека<sup>22</sup>.

*Юридические клиники.* Основными целями деятельности юридических клиник являются оказание бесплатной консультативной помощи гражданам, подготовка студентов к профессиональной юридической деятельности, формирование у студентов понимания юридической профессии, приобретение ими опыта практической юридической деятельности по защите прав человека и общественных интересов, развитие профессиональных навыков и качеств. Главное требование к деятельности юридических клиник — работа студентов исключительно под руководством профессиональных юристов. Согласно данным официального сайта клинического юридического образования, официально в России зарегистрировано более 140 юридических клиник<sup>23</sup>, и их деятельность востребована. По мнению ряда специалистов, юридические клиники — это не самостоятельные институты оказания бесплатной юридической помощи. Их основная задача состоит в обучении студентов, повышении их квалификации в определенной практической деятельности.

Вместе с тем Правительство РФ положительно оценивает потенциал клиник по оказанию бесплатной юридической помощи. Так, в проекте Фе-

<sup>22</sup> Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации: Справочник // Под общ. ред. Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова. М.: Республика, 2002.

<sup>23</sup> См.: <http://www.lawclinic.ru/russianclinic.phtml>.

дерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в статье 18 предполагается закрепить институт юридических клиник, определить нормативную и организационную базу их деятельности. Министерство образования и науки РФ и Министерство юстиции РФ формируют перечень вузов, на которые возлагается обязанность создания постоянно действующих юридических клиник для правового просвещения, информирования и консультирования населения, определяется порядок обязательного участия студентов и преподавателей в работе клиник — в порядке прохождения учебной и производственной практик. Юридические клиники, обеспечивающие высокий уровень оказания юридической помощи, привлекаются к государственной системе оказания бесплатной юридической помощи в формате социального партнерства. В то же время, согласно указанному проекту, юридические клиники не оказывают профессиональную юридическую помощь.

*Удачным примером социального партнерства стало создание и развитие публичных центров правовой информации.* В 1998—1999 годах в рамках проекта Всемирного банка «Правовая реформа» Российский фонд правовых реформ, Министерство культуры РФ и Федеральное агентство правительственной связи и информации заключили соглашения о взаимодействии и сотрудничестве в области правовой информации и правового воспитания населения. Соглашения, в частности, предусматривали открытие в 1998—2002 годах центров доступа к правовой информации на базе публичных библиотек. Первые такие центры были открыты в 1998 году в Смоленске на базе областной библиотеки, промышленно-экономического колледжа и центра научно-технической информации. В том же году был открыт центр на базе Российской государственной библиотеки, ставший впоследствии первым общероссийским методическим центром Программы. Всего при поддержке Российского фонда правовых реформ было открыто более 50 публичных центров правовой информации в различных регионах страны. При этом с самого начала реализации Программы центры создавались не только на базе библиотек. Многие из них открылись в образовательных учреждениях: школах, вузах, техникумах, военных училищах; медицинских учреждениях; учреждениях пенитенциарной системы; органах власти; российских культурных центрах за рубежом и т. д. Во многих регионах на базе публичных центров были объединены усилия и средства, в том числе органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления, по информированию и консультированию населения по вопросам регионального и местного законодательства, организовано взаимодействие с приемными этих органов.

В 2003 году создана Межрегиональная общественная организация в поддержку Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» (МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех»), в рамках которой также поддержи-

вается деятельность Публичного центра правовой информации (ПЦПИ). Сегодня более 4 000 центров, действующих по всей России и за ее пределами, предоставляют своим посетителям доступ к правовой, деловой, образовательной и экологической информации, информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти, в области защиты прав человека и потребителей и т. д.

Публичные центры правовой информации муниципальных библиотек являются востребованными социально значимыми институтами, о чем свидетельствует ежегодный рост числа их пользователей. Так, ПЦПИ муниципальных библиотек Алтайского края только в 2007 году приняли 14 778 чел. (в 2006 году — 8 422 чел.). Всего за последние три года работы муниципальных правовых центров в крае обслужено более 28 тыс. человек, выдано свыше 400 тыс. изданий, выполнено 67 тыс. справок, причем 50 % запросов сопровождаются информационными ресурсами электронных правовых баз. Около половины справок выполняется с помощью профессионалов-юристов<sup>24</sup>.

### **3. Субъекты получения бесплатной юридической помощи**

В широком смысле субъектами получения бесплатной юридической помощи могут быть все граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. Так, в рамках правового информирования и консультирования государственные органы и государственные организации при осуществлении своей деятельности бесплатно дают гражданам устные и письменные разъяснения по вопросам их прав и обязанностей, связанных с компетенцией этих органов, в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», иными актами действующего законодательства.

При оказании квалифицированной юридической помощи в рамках судебной защиты прав граждан законодатель ограничил круг субъектов получения такой помощи. В рамках уголовного судопроизводства согласно части 1 статьи 51 УПК РФ определяются следующие случаи обязательного участия защитника: 1) подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника в порядке, установленном статьей 52 настоящего Кодекса; 2) подозреваемый, обвиняемый является несовершеннолетним; 3) подозреваемый, обвиняемый в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту; 3.1) судебное разбирательство проводится в порядке, предусмотренном частью пятой статьи 247 настоящего Кодекса; 4) подозреваемый, обвиняемый не

<sup>24</sup> См.: <http://www.ifarcom.ru>; <http://www.ifar.ru>.

владеет языком, на котором ведется судопроизводство по уголовному делу; 5) лицо обвиняется в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше пятнадцати лет, пожизненное лишение свободы или смертная казнь; 6) уголовное дело подлежит рассмотрению судом с участием присяжных заседателей; 7) обвиняемый заявил ходатайство о рассмотрении уголовного дела в порядке, установленном главой 40 настоящего Кодекса. Эти случаи предполагают оказание бесплатной юридической помощи с оговорками, в соответствии с которыми определенная часть этой помощи оплачивается из средств осужденных, порядок назначения, размер и порядок оплаты этой помощи определяет федеральный законодатель, и финансирование ее осуществляется за счет федерального бюджета. Следует учесть, что в данной работе не рассматриваются проблемы оказания бесплатной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства.

Согласно статье 26 Закона об адвокатуре юридическая помощь гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам Российской Федерации, доходы которых ниже указанной величины, оказывается бесплатно в следующих случаях:

1) истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

2) ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

3) гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

4) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией.

Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В ряде упомянутых ранее федеральных законов предусматривается оказание бесплатной юридической помощи иным категориям граждан, которых можно отнести к социально незащищенным группам населения (пенсионерам и инвалидам, проживающим в социальных стационарах или при оказании социальной помощи на дому в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, согласно пункту 4 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; лицам, находящимся на лечении в психиатри-

ческих стационарах, согласно статье 16 Закона РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; несовершеннолетним, находящимся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; военнослужащим срочной службы по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

Федеральный законодатель предусматривает и иные случаи оказания бесплатной юридической помощи применительно к определенным лицам в определенных законом случаях. Например, в гражданском судопроизводстве в соответствии со статьей 50 ГПК РФ от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает адвоката в качестве представителя ответчика, который не присутствует в судебном заседании. При этом фактически ему оказывается бесплатная юридическая помощь.

Положение об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2008 года № 1029, устанавливает, что государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, считающимся малоимущими в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь в виде устной консультации вне зависимости от уровня их дохода. В соответствии со статьей 9 проекта Федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», **круг лиц**, имеющих право на получение профессиональной юридической помощи в рамках государственной системы юридической помощи, ограничен теми, кто в соответствии с законодательством Российской Федерации считается малоимущим. Право на получение профессиональной юридической помощи в виде устной консультации имеют вне зависимости от уровня дохода: **1) инвалиды I и II групп; 2) ветераны Великой Отечественной войны; 3) неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости; 4) граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в государственных учреждениях стационарного обслуживания.**

Таким образом, федеральный законодатель устанавливает два основных критерия получения бесплатной юридической помощи: статус малоимущего и (или) социально незащищенного. Законодатель также относит

к этой категории лиц, которым необходима дополнительная гарантия государства в судебной защите своих прав (военнослужащие срочной службы и т. д.) в силу своего специального статуса.

Критерий малообеспеченности в получении бесплатной юридической помощи наиболее сложен в процессе реализации. Он привязан к величине прожиточного минимума, который в условиях России весьма формален и зачастую не отражает истинного положения с нуждаемостью и малообеспеченностью граждан. В России существует разная методика расчета бедности, нуждаемости, минимального жизненного стандарта — она периодически меняется, не соответствует мировым и европейским критериям расчета. Поэтому количество бедных и малообеспеченных в России по разным основаниям насчитывается от 18–20 % до 45 и выше процентов населения<sup>25</sup>.

По данным Федеральной службы государственной статистики, численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по России составила в первом полугодии 2007 года 15,8 % от общей численности населения, или 22,3 млн человек<sup>26</sup>.

Расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для решения вопроса о признании их малоимущими и об оказании им государственной социальной помощи по месту их жительства либо пребывания проводит орган социальной защиты населения, в который поступило письменное заявление гражданина или лица, являющегося его представителем в соответствии с законодательством Российской Федерации. Учет доходов и расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина производятся на основании сведений о составе и доходах членов семьи или одиноко проживающего гражданина и о принадлежащем им имуществе на праве собственности, указанных в заявлениях об оказании государственной социальной помощи<sup>27</sup>.

Величина прожиточного минимума представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины, включающей минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также обязательные платежи и сборы.

<sup>25</sup> См.: *Разумов А. А., Ягодкина М. А.* Бедность в современной России. М.: Формула права, 2007. С. 34–45.

<sup>26</sup> Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума сократилась с 19,1 % до 15,8 % // Газета. 2007. 21 декабря (<http://www.gzt.ru/wallet/2007/12/21/114955.html>).

<sup>27</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 14. Ст. 1257. Подробнее см.: Федеральный закон от 31 марта 2006 года № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 14. Ст. 1457.

Как правило, законодательство субъектов Федерации не расширяет перечень лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. Ряд субъектов Федерации расширяет установленный федеральный список. Так, согласно Закону г. Москвы от 4 октября 2006 года № 49 «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве», выделяется и такая категория граждан, как инвалиды I группы или имеющие ограничения способности к трудовой деятельности III степени, по вопросам, связанным с предпринимательской деятельностью<sup>28</sup>, а согласно Закону Санкт-Петербурга от 24 января 2008 года № 710-2 «О предоставлении бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге» — выпускники детских домов, домов-интернатов (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей) в возрасте до 23 лет<sup>29</sup>.

Следует отметить, что величина прожиточного минимума устанавливается для каждого субъекта Федерации отдельно. Например, в Москве за II квартал 2008 года величина прожиточного минимума для трудоспособного населения составляла 7 518 руб.<sup>30</sup>, в Санкт-Петербурге за III квартал 2008 года — 5 299 руб. 90 коп.<sup>31</sup>

### **Пределы и ограничения круга лиц, которые обращаются за бесплатной юридической помощью**

В соответствии с Законом об адвокатуре перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также порядок представления указанных документов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Опыт адвокатской практики, за исключением случаев оказания бесплатной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства, показывает, что гражданин, претендующий на получение бесплатной помощи, должен в соответствии с нормативными актами субъектов Федерации собрать более 10 документов для подтверждения своего права на эту помощь.

Для получения бесплатной юридической помощи в государственных юридических бюро необходимы следующие документы:

<sup>28</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2006. № 10. Ст. 240.

<sup>29</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2008. № 3.

<sup>30</sup> См.: Постановление Правительства Москвы от 5 августа 2008 года № 694-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за II квартал 2008 года» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 47.

<sup>31</sup> См.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30 марта 2004 года № 479 «О порядке установления величины прожиточного минимума на душу населения и для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 4.

а) заявление об оказании юридической помощи по форме, утверждаемой Министерством юстиции РФ;

б) документ, удостоверяющий личность;

в) справка о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина), полученном за 3 последних календарных месяца, предшествующих месяцу обращения в государственное юридическое бюро. Справка о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина) предоставляется гражданам в порядке, определенном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

г) инвалиды I и II групп, ветераны Великой Отечественной войны, не работающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, для получения юридической помощи в виде устной консультации вместо справки о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина) — предусмотренные федеральным законодательством документы, подтверждающие их принадлежность к указанным категориям.

Решение об оказании бесплатной юридической помощи принимается начальником государственного юридического бюро или по его письменному поручению — работником государственного юридического бюро в день представления гражданином документов, указанных в пункте 3 упомянутого выше Положения.

В оказании бесплатной юридической помощи может быть отказано, если:

а) гражданин, обратившийся в государственное юридическое бюро, не представил документы, предусмотренные пунктом 3 Положения;

б) из представленной справки о полученных доходах следует, что среднедушевой доход семьи (одиноко проживающего гражданина) выше (равен) величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

в) гражданин ходатайствует об оказании юридической помощи, не предусмотренной Положением.

Отказ в оказании бесплатной юридической помощи может быть обжалован гражданином в государственное юридическое бюро в территориальный орган Министерства юстиции РФ в субъекте (субъектах) Российской Федерации. Срок рассмотрения жалобы составляет не более 10 рабочих дней. Отказ в оказании бесплатной юридической помощи может быть также обжалован гражданином в суд.

Подобный перечень ограничения по кругу лиц оказания бесплатной помощи предусмотрен и проектом упомянутого Федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Так, согласно части 2 статьи 4 Проекта бесплатная юридическая помощь не оказывается: по вопросам, возникшим в связи с умышленным участием обратившегося за помощью лица в незаконной дея-

тельности, в сделках, противных основам правопорядка и нравственности, и иных заведомо ничтожных сделках; при злоупотреблении правами; по малозначительным вопросам; в связи с участием обратившегося за помощью лица в предпринимательской деятельности; по вопросам, получившим ранее разрешение вступившим в силу решением суда.

Как показывает практика, перечень лиц, которым государство обеспечивает право на получение бесплатной юридической помощи, достаточно ограничен. Формальные критерии статуса малоимущего в российской действительности весьма условны, и реальные потребности населения отличаются от формализованных рамок.

Негосударственные организации в своей практике оказания бесплатной помощи пытаются реально оценить потребность граждан и расширить круг лиц, нуждающихся в этой помощи. Так, в Методических рекомендациях по созданию и организации работы системы пунктов по бесплатному правовому консультированию граждан в региональных отделениях Ассоциации юристов России закреплено, что помощь по бесплатному правовому консультированию, как правило, оказывается физическим лицам — гражданам Российской Федерации, представляющим слабозащищенные слои населения (ветераны ВОВ, инвалиды, пенсионеры, безработные и т.д.)<sup>32</sup>. В рамках реализации проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных групп населения Российской Федерации» НКО «Институт права и публичной политики» совместно с участниками проекта — правозащитными организациями («Гражданский контроль» и «Пермский региональный правозащитный центр») в Ленинградской области и Пермском крае ориентируют свои центры по оказанию бесплатной юридической помощи в сельских и труднодоступных районах на расширение круга получающих такую помощь. Основными критериями отнесения граждан к лицам, которые имеют право на оказание бесплатной юридической помощи в рамках данного проекта, являются отдельные категории граждан, до сих пор не охваченные системой бесплатной помощи, которую гарантирует государство. **При этом оказание данной помощи должно дополнять государственную помощь.**

Оказание помощи в рамках проекта федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи» нацелено на те категории граждан, которые: 1) относятся к категориям граждан, обозначенных в проекте этого Закона (п. 2 ст. 9), а именно: инвалиды I и II групп; ветераны Великой Отечественной войны; неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости; граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в государственных учреждениях стационарного обслужи-

---

<sup>32</sup> См.: <http://www.alf.ru>.

вания; 2) являются представителями следующих дополнительных групп: матери-одиночки; многодетные матери (от 4 детей); безработные, стоящие на соответствующем учете; иммигранты (иностранцы и лица без гражданства), нелегально находящиеся на территории Российской Федерации (например, без должной регистрации); иммигранты (иностранцы и лица без гражданства), легально находящиеся на территории Российской Федерации, но являющиеся малоимущими в смысле нижеуказанного критерия; лица без определенного места жительства; лица, пострадавшие от стихийных бедствий и техногенных катастроф; лица, находящиеся в местах лишения свободы; лица, освободившиеся из мест лишения свободы (в течение 6 месяцев после освобождения). Данные категории граждан должны также получить доступ к бесплатной помощи в целях оценки уровня нуждаемости этих граждан в правовой помощи, а также выявить те виды подтверждений своего статуса, которые данные категории граждан реально могут предоставить; 3) являются малоимущими в смысле пункта 1 статьи 9 упомянутого проекта Закона. При этом принимается за основу повышенный порог положения малоимущего — то есть 1,5—2-кратный прожиточный минимум в зависимости от региона; 4) имеют в своем распоряжении имущество и денежные средства, которых недостаточно для покрытия каждодневных расходов. В частности, лицо может владеть участком земли и/или домом, но все равно нуждаться в средствах для покрытия своих расходов.

В рамках проекта Закона бесплатная юридическая помощь не предоставляется: 1) участникам в уголовных процессах; 2) в том случае, если обратившийся за юридической помощью подпадает под требования статьи 26 Закона об адвокатуре, и бюджет Ленинградской области и Пермского края предусматривает соответствующее финансирование помощи, предоставляемой в рамках данной статьи.

#### **4. Предмет, виды и формы оказания бесплатной юридической помощи**

Согласно статье 26 Закона об адвокатуре оказание юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно предоставляется определенным законом категориям граждан в следующих случаях:

1) истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

2) ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

3) гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

4) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией.

Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Согласно логике данной нормы помощь несовершеннолетним оказывается по неограниченному кругу правовых вопросов.

Государственные юридические бюро оказывают бесплатно 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.

Согласно проекту Федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предлагается значительно расширить предмет и виды бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы юридической помощи, а именно: правовое просвещение населения; правовое информирование и консультирование населения; защита нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, осуществляемая государственными органами; профессиональная юридическая помощь, оказываемая государственными юридическими бюро и адвокатами (ст. 4). **В Проекте раскрывается содержание каждого вида такой помощи (ст. 5 — правовое просвещение населения; ст. 6 — правовое информирование и консультирование; ст. 7 — защита прав и интересов граждан; ст. 8 — профессиональная юридическая помощь).** Профессиональная юридическая помощь оказывается в виде: 1) консультирования по правовым вопросам; 2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера; 3) представительства граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам (кроме дел, по которым прокурор вправе обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов соответствующего гражданина), в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Общественные организации апробируют свои подходы к предмету и формам оказания бесплатной юридической помощи. Так, Ассоциация юристов России рекомендует следующие направления правового консультирования: 1) разъяснение норм и консультирование в области: гражданского законодательства (сделки, наследственное право), жилищного законодательства и земельного права, трудового права и права социального обеспечения, семейного права, конституционных прав, административного права, уголовного права; 2) оказание содействия в составлении обра-

щений в органы государственной власти; 3) предоставление справок по действующему законодательству; 4) информирование о месте нахождения органов государственной и муниципальной власти и органов правосудия; 5) разъяснение норм гражданского процессуального законодательства, практическая помощь в составлении процессуальных документов.

В рамках деятельности общественных пунктов не оказываются услуги по непосредственному представлению интересов граждан в гражданском и уголовном судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам, а также в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Общественные пункты не оказывают правовую помощь юридическим лицам, а также не дают консультаций по вопросам, связанным с осуществлением обратившимся лицом предпринимательской деятельности, и по вопросам, вытекающим из правоотношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах (исключение составляет предоставление информации об основаниях и размере уплаты государственной пошлины).

Основаниями для правового консультирования могут стать непосредственные устные обращения (личный прием), письменные обращения, а также, при наличии технической возможности, обращения, принятые посредством электронной почты и с использованием средств Интернет.

Формами оказания правовой помощи могут являться устные консультации, а также, в случае необходимости, составление письменных заключений. Возможно оказание правовой помощи с использованием средств Интернета и электронной почты, в том числе и в режиме *on-line*<sup>33</sup>.

## **5. Финансирование бесплатной юридической помощи**

Данная проблема наиболее актуальна и технологически сложна. Она порождает ряд вопросов: наличие средств на данную публичную услугу, объем, пределы, субъекты и направления расходования средств, предполагаемый результат вложения финансов и механизм его организационно-финансового обеспечения.

Если оценивать финансовые потребности в обеспечении права граждан на оказание бесплатной юридической помощи в широком смысле слова, включая правовое информирование, правовое просвещение, правовое консультирование, защиту прав и свобод граждан государственными органами, то объем необходимых средств одновременно не рассчитаешь. Для реализации государственной политики в сфере оказания бесплатной юридической помощи в таком объеме и по таким направлениям необходим ряд действий, в том числе проведение социально-правовых экспери-

<sup>33</sup> См.: <http://www.alrf.ru>.

ментов, оценка реальной потребности населения в такой помощи, разработка концепции и федеральных программ ее осуществления, формирование системы институтов реализации поставленных задач и т. д.

Сегодняшняя нормативная база финансирования оказания бесплатной юридической помощи и механизм ее реализации далеки от желаемого.

Наиболее сложной для решения является проблема обеспечения финансирования деятельности адвоката по оказанию бесплатной юридической помощи в рамках статьи 26 Закона об адвокатуре. Согласно статье 25 Закона труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оплачивается из средств федерального бюджета. Расходы на эти цели учитываются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год в целевой статье расходов, а размер и порядок вознаграждения по этим делам устанавливаются Правительством РФ.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 5 февраля 2009 года № 289-О-П по жалобе Федеральной палаты адвокатов РФ на нарушение конституционных прав и свобод статьей 131 УПК РФ подчеркнул, что, согласно постановлениям Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 года № 18-П и от 23 января 2007 года № 1-П, конституционному праву граждан на квалифицированную юридическую помощь корреспондирует обязанность государства предоставить достаточные гарантии ее оказания. К числу таких гарантий относится создание надлежащей экономической основы качественного оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе предоставление финансирования деятельности адвокатов, осуществляющих защиту подозреваемых и обвиняемых по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в достаточном объеме.

Этот вывод согласуется с позицией Европейского Суда по правам человека, который в постановлении от 13 мая 1980 года по делу *Артико (Artico)* против Италии указал, что Конвенция призвана гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а их практическое и эффективное осуществление; именно в силу этого данному праву обвиняемого (подозреваемого) корреспондирует обязанность государства обеспечить бесплатную помощь защитника по уголовным делам.

Порядок компенсации расходов адвокату, оказывающему гражданам Российской Федерации бесплатную юридическую помощь в порядке, установленном статьей 26 комментируемого Закона об адвокатуре, определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оплата указанной помощи от-

носится к расходной части бюджета субъектов Федерации. Но реализация этой позиции предполагает принятие соответствующих законов субъектов.

Материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Размер дополнительного вознаграждения, выплачиваемого за счет средств адвокатской палаты адвокату, участвующему в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, и порядок выплаты вознаграждения за оказание гражданам Российской Федерации бесплатной юридической помощи устанавливаются ежегодно советом адвокатской палаты.

Таким образом, финансирование бесплатной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства осуществляется из федерального бюджета, а размер и порядок этого финансирования определяются Правительством РФ. Порядок оплаты бесплатной юридической помощи в рамках статьи 26 Закона об адвокатуре определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, и финансируется она из бюджета субъектов. Адвокатское сообщество вправе выплачивать дополнительное (факультативное) вознаграждение адвокату за эту деятельность.

Остановимся на проблемах, которые заключаются в следующем:

1) низкий размер оплаты труда адвоката при оказании бесплатной юридической помощи не соответствует действительной стоимости адвокатских услуг. Установленный Правительством РФ размер оплаты услуг защитника по назначению носит в большей мере символический характер. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2003 года № 400 (в ред. от 28 сентября 2007 года, с изм. от 22 июля 2008 года) «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда» размер оплаты труда адвоката за один день участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению составляет не менее 275 руб. и не более 1 100 руб. За один день участия, являющийся нерабочим праздничным или выходным днем, а также в ночное время адвокату может быть начислено не менее 550 руб. и не более 2 200 руб.<sup>34</sup> (Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 года № 555 указанный размер оплаты труда адвоката повышен в 1,085 раза). В Санкт-Петербурге установлены следующие нормативы финансирования данного вида помощи:

<sup>34</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. Ст. 2925.

**Приложение № 2**  
**к распоряжению Комитета**  
**по труду и социальной**  
**защите населения**  
 от 03.04.2008 № 51-р

**НОРМАТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ УСЛУГ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ**  
**ПОМОЩИ НА 2008 ГОД ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ**  
**ГРАЖДАН В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ПРОШЕДШИМИ**  
**КОНКУРСНЫЙ ОТБОР**

№ п/п	Вид юридической помощи	Стоимость одной единицы юридической помощи (руб.)	Единица исчисления
1	<b>Юридическая консультация по правовому вопросу</b>	500	Одна консультация
2	<b>Юридическое заключение в письменной форме по конкретному делу (вопросу)</b>	800	Одно заключение
	<b>Составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, в том числе:</b>		
3	составление справок, запросов	250	Один документ
4	составление жалоб, ходатайств (кроме судебных)	450	
5	составление жалоб, исков и заявлений в суд общей юрисдикции, мировому судье	1200	
6	составление апелляционных, кассационных, надзорных жалоб	1600	
7	<b>Представление интересов доверителя по гражданско-правовым вопросам в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве</b>	1300	Один день участия
8	Предварительное изучение дела в суде и подготовка к судебному заседанию	650	
9	<b>Представление интересов доверителя в исполнительном производстве</b>	1150	Один день участия
10	<b>Представление интересов доверителя в органах государственной власти, местного самоуправления</b>	900	Один день участия

2) субъекты Федерации не обеспечили должную нормативную базу реализации права на бесплатную юридическую помощь: соответствующие региональные законы не приняты более чем в половине субъектов, во многих принятых не определен механизм получения гражданами бес-

платной юридической помощи, во многих субъектах не выделены денежные средства на компенсацию расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь<sup>35</sup>;

3) в региональных законах по вопросам бесплатной юридической помощи субъекты устанавливают различный размер компенсации адвокатам, что в соответствии со статьями 26-1, 26-2, 26-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» противоречит разграничению компетенции между Федерацией и ее субъектами, но, главное, в некоторых из этих субъектов размер ниже, чем установлено Правительством РФ по оплате оказания бесплатной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства. (В частности, Верховный Суд РФ в своем Определении от 10 декабря 2008 года № 44-Г08-39 рассмотрел жалобу некоммерческого партнерства «Адвокатское бюро “Сачихин и партнеры”» на решение Пермского краевого суда от 16 сентября 2008 года, которым отказано в удовлетворении его заявления о признании недействующими части 4 статьи 5 Закона Пермского края от 12 октября 2007 года № 118-ПК «О регулировании отдельных отношений, связанных с адвокатской деятельностью и адвокатурой на территории Пермского края» и пункта 1.2 постановления Правительства Пермского края от 21 мая 2008 года № И 8-п «Об оказании бесплатной юридической помощи в Пермском крае» в части слов «и размер», пункта 3 Порядка и размера компенсации расходов адвокатам, оказывающим в Пермском крае юридическую помощь бесплатно. Исходя из этого Суд определил, что установление размера компенсации расходов адвокатам, оказывающим юридическую помощь бесплатно, не является полномочием субъектов Российской Федерации и Пермский край не вправе осуществлять собственное правовое регулирование размера компенсации расходов адвокатам, оказывающим в Пермском крае юридическую помощь бесплатно. Данное решение Верховного Суда также подтверждает неоднозначность и спорность в регулировании вопросов финансирования. По мнению адвокатского сообщества, приведенное Определение Суда не в полной мере соответствует конституционному законодательству: в рамках совместных полномочий субъекты Федерации вправе принимать законодательные акты по вопросам, которые Федерация законодательно не урегулировала: в данном случае размер оплаты адвокатов);

4) усложненный порядок сбора документов, необходимых для подтверждения неплатежеспособности лица, претендующего на оказание бесплатной юридической помощи. Так, малоимущие работающие гражда-

<sup>35</sup> См., например: Отчет Совета Федеральной палаты адвокатов РФ о работе за период с апреля 2006 по апрель 2007 годов (<http://www.fparf.ru>).

не подтверждают свое право на субсидируемую юридическую помощь представлением соответствующих документов из отделов социальной защиты населения, остальные получатели — представлением копий документов, подтверждающих отношение к соответствующей категории граждан (пенсионного удостоверения, трудовой книжки, удостоверения инвалида или участника войны и паспорта, подтверждающего факт проживания в регионе). Копии документов заверяются подписью адвоката и печатью адвокатского образования, в которое обратился гражданин. Ежемесячно Палата адвокатов субъекта Федерации оформляет акт для последующего перечисления в адвокатские образования. В связи с усложненным допуском к получению бесплатной помощи выделенные средства из бюджета субъекта Федерации не осваиваются. Так, правительство Санкт-Петербурга приняло решение о финансировании работы адвокатов, оказывающих бесплатную помощь жителям Санкт-Петербурга, в размере 20 млн руб., но из выделенной суммы освоено было только 9,5 млн руб.<sup>36</sup>;

5) проблема обеспечения бесплатной юридической помощи в малонаселенных и отдаленных местностях.

В ряде субъектов Федерации наметилась положительная практика реализации регионального законодательства по бесплатной юридической помощи. Так, в Московской области размер и порядок компенсации расходов адвокатам, оказывающим юридическую помощь бесплатно, устанавливаются Законом Московской области от 10 марта 2006 года № 34/2006-ОЗ «Об оказании отдельным категориям граждан Российской Федерации на территории Московской области юридической помощи бесплатно»<sup>37</sup>. Он предусматривает размеры оплаты труда адвоката за консультации в устной форме, справки или консультации в письменной форме, составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, не требующих изучения дополнительных документов, составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, требующих изучения дополнительных документов, предварительное изучение дела, оказание бесплатной юридической помощи несовершеннолетнему, содержащемуся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Также адвокату оплачиваются расходы на проезд в целях оказания юридической помощи бесплатно. Финансирование компенсации расходов адвокатам, оказывающим юридическую помощь бесплатно, осуществляется за счет средств бюджета Московской области.

Система субсидируемой юридической помощи в Самарской области регулируется Законом Самарской области от 10 декабря 2007 года

<sup>36</sup> См.: Интернет-конференция президента Федеральной палаты адвокатов РФ Е. В. Семейко (<http://www.rbc.ru/pressconf/2009/04/03/>).

<sup>37</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. № 46. 2006. 18 марта.

№ 144-ГД «Об оказании юридической помощи отдельным категориям граждан, проживающих на территории Самарской области», ежегодно заключаемым контрактом между Министерством гуманитарного и социального развития Самарской области и Палатой адвокатов Самарской области и решением Совета ПАСО от 28 февраля 2008 года № 08-02-09/СП. Правительство Самарской области ежегодно заключает с Палатой адвокатов Самарской области государственный контракт, которым устанавливаются перечень видов юридической помощи и размер оплаты труда адвокатов. Государственный контракт на 2009 год заключен на сумму 1 148 000 руб. В 2008 году Правительство Самарской области оплатило труд адвокатов в размере 1 075 000 руб., в 2007 году – 770 580 руб. В системе субсидированной юридической помощи участвуют около 400 адвокатов, количество граждан, получивших субсидированную помощь в 2008 году, – 707 человек. Размер оплаты труда адвоката в областном государственном контракте определен по аналогии с Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2003 года № 400: консультация – 236 руб., составление правового документа – 1 100 руб., представительство в суде – 1 300 руб. за судодень<sup>38</sup>.

Проблемы финансирования оказания бесплатной юридической помощи в разных регионах решаются с неодинаковой успешностью и очень медленно. В этой связи представляется целесообразным на федеральном уровне установить минимальные размеры оплаты труда адвоката, оказывающего бесплатную юридическую помощь в названных случаях, а также унифицировать виды такой помощи.

Новой проблемой является финансирование деятельности государственных юридических бюро. Структура финансирования деятельности бюро предполагает две основные составляющие: финансирование сотрудников бюро как государственных служащих и оплату труда привлекаемых адвокатов по договору. Уровень оплаты сотрудников приравнен к окладам соответствующих чиновников. Так, в Приложении к Постановлению Правительства РФ от 25 декабря 2008 года № 1029 приводится таблица:

**Размеры должностных окладов работников государственных юридических бюро на 2009 год**

Должность	Должностной оклад, руб.
Начальник учреждения	13 500
Заместитель начальника учреждения	12 000
Главный специалист	11 500
Юрисконсульт	9 000
Бухгалтер	7 500
Документовед	6 000

<sup>38</sup> См.: *Бутовченко Т.Д.* Проблемы субсидированной юридической помощи // Вестник Федеральной палаты адвокатов в Российской Федерации. 2009. № 1.

Порядок и размер оплаты труда адвоката при оказании юридической помощи лицу, обратившемуся в государственное юридическое бюро, устанавливаются договором. Размер оплаты труда адвоката составляет за день участия от одной четвертой до одной второй минимального размера оплаты труда, предусмотренного законодательством Российской Федерации для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. В настоящее время размер оплаты работы адвоката в бюро составляет от 275 до 550 руб. за день (с учетом всех последующих законодательных корректировок). В этой ситуации эксперимент должен показать соотношение уровня оплаты труда сотрудников бюро и адвокатов, работающих на бюро, и эффективности оказания ими бесплатной помощи, например, в сравнении с аналогичной деятельностью адвокатуры.

## **6. Система бесплатной юридической помощи: координация и управление**

В советское время была создана система правового просвещения, правовой пропаганды, правового консультирования всеми государственными и общественными институтами юридического сообщества с ответственным координационным центром этой деятельности. В постсоветской России не было значительных попыток создать или воссоздать государственную систему оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе малоимущим гражданам. Это касается в первую очередь юридической помощи в широком плане: правовое просвещение, правовое информирование, правовое консультирование, правовая защита в судебном процессе.

В узком плане — обеспечение права граждан на квалифицированную юридическую помощь как гарантии защиты прав граждан в судебном процессе (ст. 48 Конституции РФ), в том числе обеспечение состязательной модели судебного процесса и в целом гражданского оборота, — требует профессионального юридического сопровождения. Данная юридическая поддержка обеспечивается в рамках спорной гражданской юрисдикции адвокатуры, а в рамках бесспорной юрисдикции — институтом нотариата. Поэтому с точки зрения судебного процесса главным институтом реализации права на квалифицированную юридическую помощь малоимущим лицам оказался институт адвокатуры, который как независимый профессиональный институт гражданского общества получил в нагрузку основную ответственность за оказание и бесплатной юридической помощи.

Проблемой для государства стали поиск ресурсов для обеспечения профессионального представительства и оказания правовой помощи малоимущим гражданам и определенный контроль за выполнением делегированных адвокату государственными функциями, а не создание государственной системы оказания бесплатной юридической помощи. Эта ситуа-

ция, по мнению профессора В. Яркова, связана и с тем, что судебная реформа в России заложила принцип, что гражданский процесс «должен стать услугой, оказываемой государством сторонам», что исключало постановку вопроса о создании системы юридической помощи малоимущим лицам. В этом плане не учитывалась концепция социального правосудия, направленная на обеспечение подлинного равенства сторон в процессе и тем более социального государства с современными стандартами государственных обязательств<sup>39</sup>.

В вышеприведенном проекте федерального закона «О государственной системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», подготовленном Минюстом России, предусматривается следующая структура государственной системы бесплатной юридической помощи. В соответствии со статьей 3 Проекта в государственной системе бесплатной юридической помощи участвуют: 1) органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов, органы прокуратуры и государственные организации, которые осуществляют в процессе текущей деятельности правовое информирование и консультирование граждан по вопросам реализации ими их прав и обязанностей, а также защиту нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан в пределах своей компетенции; 2) государственные юридические бюро — федеральные государственные учреждения; 3) профессиональные адвокаты, объединения, коллегии адвокатов. Негосударственные организации также могут участвовать в государственной системе юридической помощи в рамках социального партнерства.

В качестве органа, ответственного за координацию и управление в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи, предполагается указать федеральный орган исполнительной власти в сфере юстиции. Так, согласно статье 11 Проекта государственные юридические бюро находятся в ведении федерального органа исполнительной власти с соответствующими властными полномочиями (п. 2). Этот орган: осуществляет организацию профессиональной бесплатной юридической помощи, в том числе выбор и механизм привлечения государственного бюро и адвокатов к оказанию бесплатной юридической помощи (ст. 10); организует информационное и методическое обеспечение работы государственных бюро в области правового просвещения населения, повышения правовой культуры (п. 2 ст. 15); решает вопрос о включении тех или иных негосударственных организаций в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи (ст. 17).

Согласно проекту, в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи помимо государственных органов и учреждений включаются: профессиональные адвокаты в порядке, установленном За-

<sup>39</sup> См.: *Ярков В.В.* Конституция Российской Федерации и правосудие // Журнал российского права. 2009. № 4.

коном об адвокатуре, и в рамках договорных отношений с государственными юридическими бюро; негосударственные организации при условии их включения в данную государственную систему; органы местного самоуправления; юридические клиники (ст. 18 Проекта).

В проекте данного Закона предусматривается важный шаг по упорядочению оказания бесплатной юридической помощи — выделение двух основных уровней оказания этой помощи: а) первичная помощь в виде правового просвещения, правового информирования и консультирования населения и б) профессиональная (вторичная) помощь в виде консультирования по правовым вопросам в устной или письменной форме, составления документов правового характера, представительства граждан в гражданском судопроизводстве и т. д. (п. 1 ст. 8 Проекта).

В соответствии с этими уровнями определяется роль каждого института в данной системе: 1) профессиональную (вторичную) юридическую помощь оказывают только государственные юридические бюро и адвокаты; 2) первичную — негосударственные организации, юридические клиники. Государственные органы и государственные организации при осуществлении своей деятельности бесплатно дают гражданам устные и письменные разъяснения по вопросам их прав и обязанностей, связанных с компетенцией этих органов (то есть, как правило, первичную помощь).

Указанная модель двухуровневой системы оказания бесплатной юридической помощи перспективна для устойчивого развития данной системы. Она в большей мере приемлема и для адвокатского сообщества, которое специализируется на предоставлении услуг по сложным делам в сфере судопроизводства.

В проекте обозначен приблизительный подход к определению источников финансирования бесплатной юридической помощи. В соответствии со статьей 19 эта помощь финансируется за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, кроме случаев оказания помощи в рамках социального партнерства.

В проекте Закона сделан первый шаг к определению модели государственной системы оказания бесплатной юридической помощи.

При оценке предложенной системы нельзя не учитывать иные позиции. Так, существует мнение, что в данном законопроекте акцент сделан на развитие системы государственных юридических бюро, фактически государственной адвокатуры. Между тем существуют другие формы организации оказания квалифицированной юридической помощи — например, адвокатами с оплатой им такой работы государством.

В проекте отражен определенный опыт таких стран, как Финляндия и Нидерланды — два небольших по территории государства. Но во Франции такая помощь оказывается через институт адвокатуры путем компенсации государством затрат адвокатов на ее оказание. Одним из вариантов названного подхода было бы направление государственных средств, вы-

деляемых на оказание квалифицированной юридической помощи, адвокатским образованиям в целях компенсации их затрат через органы юстиции, которые бы могли контролировать условия оказания малоимущим гражданам бесплатной юридической помощи и компенсировать эти средства. По отношению к гражданским делам следовало бы установить порядок назначения адвокатов и компенсации их труда, аналогичный тому, что применяется при назначении адвокатов по уголовным делам.

При любом из вариантов необходимо предметно выяснить, насколько российская адвокатура в целом как система способна к решению вопроса об оказании квалифицированной юридической помощи малоимущим лицам, в том числе в малонаселенных и труднодоступных районах. В рамках оценки этой проблемы следует уточнить: 1) место адвокатуры в государственной системе юридической помощи; 2) **оплату труда адвокатов за участие** в оказании бесплатной юридической помощи.

Отметим, что в проекте указанного закона только обозначен потенциал субъектов Федерации и муниципальных образований в общей государственной системе оказания бесплатной юридической помощи. Этот вопрос требует большего наполнения. Правовая помощь как форма социальной поддержки относится, во-первых, к предметам совместного ведения России и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), во-вторых, к вопросам местного самоуправления. Данное положение требует консолидации усилий и ресурсов всех уровней публичной власти. В свою очередь решение такой проблемы обуславливает необходимость более точного разграничения полномочий между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением по оказанию бесплатной юридической поддержки населения.

Для оценки действенности той или иной модели системы бесплатной юридической помощи необходимо путем социального эксперимента провести замер потребности населения в бесплатной юридической помощи, оценку возможностей первичной и профессиональной (вторичной) помощи и тех субъектов, которые ее оказывают, а также возможности координации различных уровней оказания юридической помощи малоимущим. Указанные задачи решаются и в рамках проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных групп населения Российской Федерации» с апробированием различных вариантов оказания первичной и профессиональной помощи соответственно в Ленинградской области и Пермском крае.

## **7. Отдельные региональные модели нормативного правового обеспечения оказания бесплатной юридической помощи (Ленинградская область и Пермский край)**

В Ленинградской области отношения, связанные с обеспечением реализации права на бесплатную юридическую помощь, регулируются Законом

Ленинградской области от 18 мая 2006 года № 33-оз «О порядке компенсации расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации».

В статье 1 данного Закона определяются круг лиц, которым может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь, а также вопросы, по которым такая помощь предоставляется:

1. Юридическая помощь гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в Ленинградской области в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам, доходы которых ниже указанной величины (далее — граждане Российской Федерации), оказывается адвокатами бесплатно в следующих случаях:

а) истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

б) ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

в) гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

г) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией.

Юридическая помощь оказывается адвокатами бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории Ленинградской области.

Приведенные положения полностью повторяют статью 26 Закона об адвокатуре; круг лиц, которым может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь, не расширен.

Величина прожиточного минимума в области в соответствии с Законом Ленинградской области от 7 апреля 2006 года № 19-оз «О прожиточном минимуме в Ленинградской области» устанавливается ежеквартально постановлением Правительства области.

Так, постановлением Правительства Ленинградской области от 20 января 2009 года № 2 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Ленинградской области за четвертый квартал 2008 года» величина прожиточного минимума в области за четвертый квартал 2008 года составила в расчете на душу населения 4 400 руб., для трудоспособного населения — 4 636 руб., пенсионеров — 3 434 рубля, детей — 4 125 руб.

Перечень документов, необходимых для получения юридической помощи бесплатно, установлен статьей 2 данного Закона:

«Лицам, указанным в части 1 статьи 1 настоящего областного закона, юридическая помощь оказывается бесплатно на основании письменного заявления гражданина Российской Федерации на получение юридической помощи бесплатно по предъявлению:

1) паспорта гражданина Российской Федерации или документа, его заменяющего;

2) справки органа социальной защиты населения о величине среднедушевого дохода гражданина (семьи), рассчитанного в соответствии с Федеральным законом «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»;

3) удостоверения ветерана Великой Отечественной войны, справки о реабилитации жертвы политических репрессий, документов, подтверждающих смерть кормильца, повреждение здоровья, связанное с трудовой деятельностью, и(или) иных документов, подтверждающих статус лица, указанного в части 1 статьи 1 настоящего областного закона.

Лицам, указанным в части 2 статьи 1 настоящего областного закона, юридическая помощь оказывается бесплатно по заявлению самого несовершеннолетнего или его законного представителя либо с их согласия по ходатайству руководителя учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее — ходатайство). В заявлении или ходатайстве должна содержаться информация о том, какая юридическая помощь требуется несовершеннолетнему».

Статья 3 рассматриваемого Закона устанавливает порядок представления документов, необходимых для получения юридической помощи бесплатно, и предусматривает следующее:

«Документы, подтверждающие право на получение юридической помощи бесплатно, представляются гражданами Российской Федерации или их представителями адвокатам Адвокатской палаты Ленинградской области (далее — адвокаты).

Адвокат обязан:

— проверить правильность составления заявления гражданина Российской Федерации на получение юридической помощи бесплатно, наличие заявления несовершеннолетнего, ходатайства;

— проверить подлинность представленных ему документов, указанных в части 1 статьи 2 настоящего областного закона, и заверить их копии;

— убедиться в том, что юридическая помощь будет оказана лицу, которое вправе получить ее бесплатно в соответствии с Федеральным законом и настоящим областным законом».

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 26 Закона об адвокатуре перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно, а также по-

рядок предоставления указанных документов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Таким образом, каждый субъект Федерации самостоятельно устанавливает вышеуказанные перечень и порядок.

В соответствии со статьей 4 Закона постановлением Правительства Ленинградской области от 31 марта 2008 года № 62 утвержден Порядок предоставления компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающим на территории Ленинградской области.

Данным актом определен размер компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающим на территории Ленинградской области.

Вид юридической помощи	Стоимость одной единицы юридической помощи, руб.	Единица исчисления юридической помощи
Консультация, справки по правовым вопросам	450	одна справка, одна консультация
Юридическое заключение в письменной форме по конкретному делу (вопросу)	700	одно заключение
Составление справок, запросов	200	один документ
Составление жалоб, ходатайств (кроме судебных)	400	один документ
Составление жалоб, исков и заявлений в суд общей юрисдикции, мировому судье	1 000	один документ
Составление апелляционных, кассационных, надзорных жалоб	1 500	один документ
Предварительное изучение дела в суде и подготовка к судебному заседанию	600	одно ознакомление
Участие в гражданском (в качестве гражданского истца) или административном судопроизводстве	1 100	одно ознакомление
Участие в гражданском (в качестве гражданского истца) или административном судопроизводстве	1 100	один день участия
Представление интересов доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, иных учреждениях и организациях	800	один день участия
Юридическая консультация с выездом к заявителю по месту жительства	1 500	один выезд

В соответствии с названным Порядком адвокату возмещаются расходы, связанные с оплатой проезда, найма жилого помещения, суточные по установленным нормам и другие расходы, связанные с командировкой, в соответствии с федеральным законодательством.

## **Регулирование отношений в сфере предоставления бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам в Пермском крае**

В Пермском крае вопросы, связанные с обеспечением реализации права на бесплатную юридическую помощь, регламентированы Законом Пермского края от 12 октября 2007 года № 118-ПК «О регулировании отдельных отношений, связанных с адвокатской деятельностью и адвокатурой на территории Пермского края».

Статья 5 данного Закона определяет круг лиц, которым может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь, а также вопросы, по которым такая помощь предоставляется. Необходимо обратить внимание, что данные положения полностью повторяют норму статьи 26 Закона об адвокатуре.

Пункт 1 статьи 5 устанавливает:

В соответствии с Законом об адвокатуре юридическая помощь гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в Пермском крае согласно федеральному законодательству, а также одиноко проживающим гражданам Российской Федерации, доходы которых ниже указанной величины, оказывается бесплатно в следующих случаях:

1) истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

2) ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

3) гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

4) гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией.

Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Пункт 3 названной статьи устанавливает, что «в оказании гражданам юридической помощи бесплатно отказывается, если гражданин претендует на оказание юридической помощи, не предусмотренной настоящим Законом».

Величина прожиточного минимума в соответствии с Законом Пермского края от 24 ноября 2006 года № 32-КЗ «О потребительской корзине в Пермском крае» устанавливается ежеквартально Правительством Пермского края и составляет в среднем по Пермскому краю на I квартал 2009 года в расчете на душу населения 4 987 руб., для трудоспособного

населения — 5365 руб., пенсионеров — 3941 руб., детей — 4768 руб., в том числе детей от 0 до 6 лет — 4212 руб., от 7 до 15 лет — 5211 руб. (Распоряжение Правительства Пермского края от 21 января 2009 года № 3-рп «Об установлении величины прожиточного минимума на I квартал 2009 года»).

Перечень документов, необходимых для получения юридической помощи бесплатно, установлен статьей 6 Закона Пермского края.

Юридическая помощь, оказываемая бесплатно в порядке, установленном Законом об адвокатуре, осуществляется при предъявлении паспорта или иного документа, содержащего указание на гражданство Российской Федерации, справки о наличии среднедушевого дохода семьи или дохода одиноко проживающего гражданина ниже величины прожиточного минимума, установленного в Пермском крае, выданной органами социальной защиты населения, а также иных документов, предусмотренных настоящей статьей.

Помимо документов, предусмотренных в пункте 1 статьи 6, граждане, указанные в пункте 1 статьи 5 Закона Пермского края, кроме случаев составления заявлений о назначении пенсий и пособий, представляют следующие документы:

1) по вопросам о взыскании алиментов — копию свидетельства о браке, копию (копии) свидетельства о рождении ребенка (детей) и(или) копии документов, подтверждающих право лица на получение алиментов;

2) по вопросам о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, связанной с трудовой деятельностью, — копию акта о несчастном случае на производстве;

3) по вопросам о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью, — копию заключения учреждения медико-социальной экспертизы о степени утраты профессиональной трудоспособности;

4) ветераны Великой Отечественной войны — удостоверение ветерана Великой Отечественной войны;

5) граждане Российской Федерации, пострадавшие от политических репрессий, — свидетельство пострадавшего от политических репрессий.

Несовершеннолетним юридическая помощь оказывается бесплатно при представлении документа, подтверждающего факт содержания несовершеннолетнего в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Во всех случаях предоставления юридической помощи бесплатно изъятие у граждан справки о наличии среднедушевого дохода семьи или дохода одиноко проживающего гражданина ниже величины прожиточного минимума, установленного в Пермском крае, а также иных правоустанавливающих документов не допускается.

Порядок представления документов, необходимых для получения юридической помощи бесплатно, устанавливается Правительством Пермского края.

Некоторую конкретизацию вышеназванных положений содержит Порядок представления документов, необходимых для получения в Пермском крае юридической помощи бесплатно гражданами Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в Пермском крае, утвержденный постановлением Правительства Пермского края от 21 мая 2008 года № 118-п. Данным постановлением также утвержден Порядок и размер компенсации расходов адвокатам, оказывающим в Пермском крае юридическую помощь бесплатно.

Следует отметить, что согласно пункту 3 названного Порядка в состав расходов по осуществлению адвокатской деятельности, подлежащих компенсации, входят:

- почтовые расходы в размере фактических расходов, подтвержденных документами;
- стоимость проезда общественным транспортом (за исключением такси) в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами;
- расходы на проезд с использованием личного транспорта;
- расходы на оплату проезда, проживания и суточных в размерах и порядке, аналогичных устанавливаемым Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 года № 729 «О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета», по делам, ведение которых связано с выездом в другой населенный пункт.
- расходы на содержание соответствующего адвокатского образования (адвокатского кабинета, коллегии адвокатов, адвокатского бюро), установленные в соответствии с пунктом 5 статьи 7 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в следующих размерах:
  - за устную консультацию, справку, составление письменных запросов – 1/15 от месячного размера выплаты адвоката на содержание соответствующего адвокатского образования;
  - за консультацию или справку в письменной форме, составление заявления, жалобы, ходатайства или другого документа правового характера – 1/5 от месячного размера выплаты адвоката на содержание соответствующего адвокатского образования;
  - за подготовку к ведению дела в суде, изучение материалов дела, представление интересов доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления и других организациях (1 день) – 1/7 от

месячного размера выплаты адвоката на содержание соответствующего адвокатского образования.

В том случае, если расходы на содержание соответствующего адвокатского образования не установлены в соответствии с пунктом 5 статьи 7 названного Федерального закона, размеры расходов, указанных в части первой настоящего пункта, подлежащих компенсации, определяются исходя из суммы 1 000 руб. с последующим ежегодным увеличением (индексацией) в соответствии с законом Пермского края о бюджете Пермского края на соответствующий финансовый год и плановый период.

Таким образом, законодательство о бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и в Ленинградской области, и в Пермском крае отражает имеющуюся ситуацию в системе оказания юридической помощи в целом:

— не расширяется круг лиц, которым согласно федеральному законодательству и законодательством субъектов Российской Федерации может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь по гражданским делам, этот круг даже ограничивается;

— ограничен перечень вопросов, по которым такая помощь предоставляется;

— препятствием, серьезно затрудняющим доступ граждан к получению бесплатной квалифицированной юридической помощи, является усложненный порядок сбора документов, необходимых для подтверждения неплатежеспособности соискателя бесплатной юридической помощи (большое количество документов, сложность и длительность их получения, длительные сроки получения разрешения на бесплатную юридическую помощь).

*Материал подготовлен с использованием материалов кандидата юридических наук О. В. Кривоносовой и правовой системы «КонсультантПлюс».*