

## **Е. Б. Абросимова**

*Член Координационного совета проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации*

# **О некоторых проблемах регулирования доступа к правосудию социально незащищенных граждан**

## **Свободный доступ к правосудию: основные составляющие**

Проблема свободного доступа граждан к правосудию, несомненно, является одной из базовых применительно к условиям современных государственных систем, рецептировавших на конституционном уровне идеи правового государства, разделения властей и существования основных или неотъемлемых прав человека. Причем, как писал известный американский юрист Л. Г. Форера, «доступ всех граждан к правосудию не может быть сопоставим с правом на обеспечение работой, образованием, жильем, медицинским обслуживанием, как бы важны они ни были. Справедливое правосудие — основа нашей политической системы»<sup>1</sup>. С этим утверждением автор настоящей работы абсолютно солидарен, ибо без суда, выступающего «равным среди первых», осуществляющего контроль за деятельностью власти законодательной и исполнительной, права и свободы человека не могут быть должным образом защищены, если угроза исходит от этих властей, да и в случаях, когда субъективным правам и свободам угрожает иной человек, только независимый и беспристрастный суд выступает гарантом соблюдения закона.

Наряду с принципом независимости судебной власти принцип свободного доступа к правосудию естественным образом составляет основу и современной концепции справедливого или должного правосудия.

Идея беспрепятственного доступа к суду была признана международным сообществом в качестве одной из фундаментальных еще в 1948 году, когда Генеральная Ассамблея ООН одобрила Всеобщую декларацию прав и свобод человека. Статья 10 этого документа содержит основные элементы права на доступ к правосудию, а именно: «Каждый человек [1 —

---

<sup>1</sup> *Forer L. G. Money and Justice. N.Y.; L., 1984. P.25.*

субъектный элемент. — *Е. А.*] для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения [2 — компетенционный элемент. — *Е. А.*] имеет право на основе полного равенства [1 — субъектный элемент. — *Е. А.*] на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости [3 — процессуальный элемент. — *Е. А.*] независимым и беспристрастным судом [4 — институциональный элемент. — *Е. А.*]»<sup>2</sup>. В дальнейшем эта конструкция была развита в части 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого в 1966 году, в которой более четко сформулирован институциональный элемент, определивший суд не только как независимый и беспристрастный, но и как компетентный и созданный на основании закона<sup>3</sup>.

В данный момент полная формула принципа свободного доступа к правосудию содержится и в европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека (ч. 1 ст. 6). Толкование отдельных элементов этого принципа, а также его отдельных элементов дано в целом ряде решений Страсбургского Суда по правам человека и Европейской комиссии по правам человека (существовала до 1998 года)<sup>4</sup>. Впервые право доступа к суду по гражданским делам в качестве основного права было признано Европейским Судом по правам человека в связи с делом Голдер (*Golder*) против Соединенного Королевства (1975)<sup>5</sup>; моменты, касающиеся доступа (и его разумного ограничения) по уголовным делам, изложены в деле Девер (*Deweer*) против Бельгии (1980) и в деле Х. против ФРГ (1976)<sup>6</sup>.

Определенная конкретизация общих положений относительно доступа к правосудию содержится и в международных документах, посвященных этим проблемам в отношении юридической помощи, оказываемой адвокатами, в первую очередь в суде. Так, один из Основных принципов, касающихся роли юристов (1990)<sup>7</sup>, «Доступ к юристам и юридическим услугам» содержит весьма детальные представления о том, кому и кем оказывается юридическая помощь в деле защиты и отстаивания прав и свобод человека, но только в рамках уголовного разбирательства, а принцип «Специальные гарантии в вопросах уголовного правосудия», как следует из его названия, — дополнительные гарантии в указанной сфере.

<sup>2</sup> Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. Вена; Варшава, 1996. С. 8.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 100.

<sup>4</sup> См. об этом подробнее: *Гротрайан Э.* Статья 6 Европейской Конвенции по правам человека. Право на справедливое судебное разбирательство. Страсбург, 1996. С. 16–21.

<sup>5</sup> Ser. A no. 18. P. 12–18. Paras. 26–36.

<sup>6</sup> Ser. A no. 35. P. 25. Para. 49; Dec. 04.10.76, D.R. 7. P. 91, соответственно.

<sup>7</sup> Приняты восьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. См.: Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. 2009. № 3(25).

Дополнительные нормы включены также и в Стандарты независимости сообщества юристов, принятые Международной ассоциацией юристов в 1990 году<sup>8</sup>. Кроме того, следует обратить внимание и на Общие принципы для сообщества юристов, принятые в 2006 году<sup>9</sup>.

Итак, к **основным элементам принципа доступа к правосудию** относятся:

1) свобода и равенство доступа всех субъектов права к суду (субъектный элемент);

2) универсальность компетенции суда в предметном, территориальном и темпоральном аспектах (компетенционный элемент);

3) правило ординарного суда и должного судьи, включая запрет на существование чрезвычайных судов (институциональный элемент);

4) состязательность судебной процедуры (процессуальный элемент).

Все элементы принципа беспрепятственного доступа к суду тесно связаны друг с другом и раскрывают только различные аспекты последнего. **Сущность же свободного доступа к правосудию заключается в недопустимости установления государством каких-либо чрезмерных, необоснованных правовых и практических препятствий для рассмотрения дела в суде.**

### **Субъектная составляющая принципа свободного доступа к правосудию**

Имея в виду заявленную тему, в настоящей работе ограничимся рассмотрением лишь одного из элементов свободного доступа к правосудию — субъектного<sup>10</sup>. Также имея в виду повод для написания данной работы — опубликование проекта федерального закона «О государственной системе юридической помощи в Российской Федерации», предполагаемое действие которого не распространяется на оказание юридической помощи по уголовным делам, — здесь эти вопросы затронуты не будут.

Как уже было отмечено, фундаментальным принципом судебной власти является конституционное закрепление самой возможности беспрепятственного, вне зависимости от субъекта-заявителя и субъекта-нарушителя, обращения в суд. В качестве одного из неотъемлемых прав человека оно закреплено в статье 46 Конституции Российской Федерации, статьях 31 и 38 Конституции Японии, статье 24 Конституции Италии, статье 19 Основного закона ФРГ и конституциях многих других государств мира. Все эти нормы провозглашают право на судебную защиту

<sup>8</sup> См.: Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. 2009. № 3(25).

<sup>9</sup> См.: Там же.

<sup>10</sup> Более подробно о содержании конституционного принципа свободного доступа к правосудию см.: *Абросимова Е.Б.* Свободный доступ к правосудию // Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2002.

любого от любых проявлений произвола, исключая таким образом саму возможность **отказа в правосудии**.

В Российской Федерации отсутствует развернутая формула принципа свободы доступа к правосудию **любого субъекта права в случае, если его права нарушены или предположительно нарушены** (активный субъект соответствующего права), а точнее, она содержится в норме части 1 статьи 46 Конституции имплицитно. Слово «каждый» (несмотря на то что статья помещена в главе 2 «Права человека» Конституции), безусловно, обозначает любого субъекта права и индивидуального, и коллективного, и частного, и публичного<sup>11</sup>. Эта позиция нашла свое выражение во многих нормах федеральных законов<sup>12</sup>, целом ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации<sup>13</sup>. Сегодня рассуждения на эту тему нередко вызывают вопрос: «А разве может быть иначе?» Может: в течение почти 50 лет действовали нормы, исключающие обращение в суд за защитой для многих советских граждан. Напомним также об институте «поражения в правах», в том числе судебных, характерном для первых десятилетий существования советского государства<sup>14</sup>.

Все процессуальные акты сегодня называют в качестве заявителей не только истцов, но и разные категории субъектов права. Конституция России, а затем и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>15</sup> уточняют подобный перечень только применительно к данному Суду. В статье 125 Конституции содержится исчерпывающий перечень органов государственной власти, обладающих пра-

<sup>11</sup> Хотя высказывается и иное мнение. Об этом см.: Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. М., 1997. С. 314.

<sup>12</sup> См., например: статьи 37, 52, 53 и 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»; статью 33 ГПК РСФСР.

<sup>13</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года и от 6 июня 2000 года по делам о конституционности отдельных положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами соответственно «Timber Holding International Limited» и ОАО «Тверская прядильная фабрика», а также определения от 28 марта 2000 года и от 13 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость» ЗАО «Конфетти» и гр. И. В. Савченко или по делу о проверке конституционности Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» по жалобе религиозного общественного объединения «Независимый российский регион Общества Иисуса». См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2258; № 24. Ст. 2658; № 14. Ст. 1533; № 19. Ст. 2101.

<sup>14</sup> Данный аспект проблемы свободы доступа к правосудию не раз был предметом рассмотрения Европейского Суда по правам человека. Рассматривались как очень общие вопросы — уже упоминавшееся дело Голдера, так и весьма конкретные. Например, в деле Кэмпбелл (*Campbell*) и Фелл (*Fell*) против Соединенного Королевства (Сер. А по. 80. Р. 47–48. Paras. 105–107) решен вопрос о доступе к суду душевнобольных (непосредственно и опосредованно).

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447 с последующими изменениями.

вом обращения по вопросам о конституционности федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации, внутри-федеральных договоров различного рода, а также не ратифицированных международных договоров Российской Федерации (ч. 2). С другой стороны, эта статья содержит второй исчерпывающий перечень субъектов, обладающих правом на обращение с запросом (все суды Российской Федерации) и жалобой (все индивидуальные и коллективные частные субъекты права) о нарушении конституционных прав и свобод человека (ч. 4).

Необходимо также отметить, что субъектный элемент принципа беспрепятственного доступа к суду дополняется принципом равенства перед судом, закрепленным как на конституционном, так и на законодательном уровнях. Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, организационно-правовой формы, а равно и по другим не предусмотренным Конституцией и федеральным законом основаниям (ч. 2 ст. 8, ч. 4 ст. 13, ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации; ст. 7 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»<sup>16</sup>; соответствующие статьи иных судеустройственных и процессуальных законов).

В части 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации содержится и второй аспект субъектного элемента принципа свободного доступа к суду — не существует каких-либо субъектов права, чьи действия (бездействие) либо решения не могут быть оспорены в суде (пассивный субъект).

Не останавливаясь подробно на характеристике этого аспекта, тем не менее обратим внимание на следующее. Впервые возможность оспаривать деяния не только других частных (индивидуальных или коллективных) субъектов, но и публичных субъектов права появилась в СССР еще в 1977 году. С принятием Конституции 1977 года действия (бездействие) должностных лиц государственных органов могли быть обжалованы в народных судах. Практическая возможность обжаловать деяния этих индивидуальных публичных субъектов была предоставлена гражданам и юридическим лицам только в 1987 году с принятием соответствующего закона, поскольку в советские годы Конституция не являлась актом прямого действия. В Российской Федерации отказ от ограниченности компетенции суда по субъектному критерию (в этой части) произошел в 1993 году, когда был принят Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд дей-

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1 с последующими изменениями.

ствий и решений, нарушающих права и свободы граждан», действующий сегодня в редакции 1995 года<sup>17</sup>. Именно этот акт включил в число субъектов права, чьи действия могут быть оспорены в суде, не только индивидуальных, но и коллективных публичных субъектов права, таких как руководители и иные государственные служащие органов исполнительной власти и органы исполнительной власти, руководители и муниципальные служащие органов местного самоуправления и местного самоуправления. Таким образом, еще в 1993 году были заложены основы административной юстиции, или института судебного контроля за исполнительной властью. В части судебного контроля за законодательной властью отказ от невозможности обжалования решений парламента — законов — был принят еще раньше, в 1991 году, когда была учреждена конституционная юстиция.

Значение установления в Российской Федерации универсального судебного контроля, распространяющегося не только на противоправные деяния частных субъектов права — физических лиц, юридических лиц, общественных объединений, но и на деяния публичных субъектов, государства, трудно переоценить. Практически это означает переворот в типе общества, переход от общества, построенного на идее полновластия государства, к рецепции российским обществом идеи связанности государства правом и ее неотъемлемой составляющей — теории разделения властей, с одной стороны, и к осознанию производности государства от гражданского общества — с другой.

## **Проблема доступа к правосудию отдельных групп субъектов права**

Очевидно, что лица, чьи права нарушены или предположительно нарушены и которые ищут защиты в суде, весьма различны. Основные подходы к критериям дифференциации издавна известны как материальному, так и процессуальному праву — это представления о право- и дееспособных лицах, представительстве и т. п. Однако практика показывает, что с развитием научных представлений о правовом и особенно о социальном государстве появилось и иное восприятие вопроса о допустимости формирования каналов облегченного доступа к правосудию для отдельных категорий граждан, в частности для малоимущих.

**3.1.** В наиболее общем виде соответствующие представления выражены в Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам от 8 января 1993 года № R(93)1 об эффективном доступе к закону

---

<sup>17</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 51. Ст. 4970.

и правосудию для беднейших слоев населения, который, будучи озабочен положением беднейших слоев населения, то есть лиц, особо нуждающихся, маргинализированных или исключенных из общества в экономическом, социальном и культурном отношениях, рекомендовал правительствам государств-членов:

«Содействовать доступу беднейших слоев населения к закону (“право на защиту со стороны закона”) путем:

а) поощрения, там где это необходимо, действий по повышению осведомленности юристов о проблемах беднейших слоев населения;

б) поощрения развития служб юридической консультации для беднейших слоев населения;

с) покрытия стоимости юридических консультаций для беднейших слоев населения посредством оказания юридической помощи, не исключая внесения небольшого взноса лицами, пользующимися такой помощью там, где того требует внутреннее законодательство;

д) поощрения создания, когда это представляется необходимым, консультационных центров в районах проживания бедноты.

Содействовать эффективному доступу беднейших слоев населения к внесудебным методам разрешения конфликтов путем:

а) расширения участия неправительственных организаций или добровольных организаций, оказывающих помощь беднейшим слоям населения, в таких квазисудебных формах разрешения конфликтов, как посредничество и примирение;

б) оказания юридической или любых других форм помощи в применении таких методов разрешения конфликтов.

Содействовать эффективному доступу беднейших слоев населения к судам, в особенности путем:

а) оказания юридической или любых других форм помощи всем судебным инстанциям (гражданским, уголовным, коммерческим, административным, общественным и т. д.) и всем состязательным или несостязательным процессам независимо от того, в каком качестве выступают заинтересованные лица;

б) оказания юридической помощи беднейшим слоям населения, которые являются лицами без гражданства или иностранцами, и в любом случае, когда они постоянно проживают на территории государства-члена, где должно состояться разбирательство;

с) признания права на помощь соответствующего адвоката, насколько возможно, по выбору обвиняемого, за надлежащее вознаграждение;

д) ограничения круга обстоятельств, при которых компетентные органы могут отказать в юридической помощи, главным образом теми случаями, когда основаниями для отказа являются неприемлемость, явно недостаточные перспективы выиграть дело, или случаями, когда юридическая помощь не является необходимой в интересах правосудия;

е) упрощения процедуры оказания юридической помощи беднейшим слоям населения и рассмотрения вопроса о немедленном предоставлении временной юридической помощи, когда такая возможность имеется;

г) рассмотрения вопроса о создании возможностей для неправительственных организаций или добровольных организаций, оказывающих поддержку беднейшим слоям населения, оказывать помощь в доступе к судам лицам, которые испытывают такую нужду и лишения, что не могут самостоятельно защитить себя; в ходе такого рассмотрения следует учитывать разбирательство в национальных судах, Европейской комиссии и Европейском Суде по правам человека, а также в других международных инстанциях судебного характера.

В рамках своей общей политики по ликвидации крайней нищеты по возможности консультироваться с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, затрагиваемых настоящей рекомендацией, и с добровольными организациями, оказывающими поддержку беднейшим слоям общества»<sup>18</sup>.

Иными словами, государства — члены Совета Европы в рассматриваемой сфере направляют и должны направлять свои усилия в трех основных направлениях:

— формирование государственной системы оказания помощи беднейшим слоям населения, включая представления об оказании бесплатной юридической помощи (то есть субсидируемой государством полностью или частично), объемах субсидий, формах доведения денежных средств до лиц, оказывающих помощь и т. п., основаниях (обстоятельствах фактического и юридического характера) оказания такой помощи, субъектах, получающих помощь, и субъектах, осуществляющих ее;

— формирование механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества, оказывающими поддержку беднейшим слоям населения, при условии постоянного расширения такого социального партнерства;

— формирование такой системы правового просвещения, которая, с одной стороны, «дотягивалась» бы до представителей беднейших слоев населения и, с другой стороны, охватывала бы все «юридические сословия», в том числе и крупные юридические фирмы, как правило, специализирующиеся на защите прав и свобод в сфере предпринимательства, поскольку именно последние обладают весьма значительными ресурсами — от многочисленных студентов-практикантов до возможности осуществлять самостоятельные программы юридической поддержки, например, лиц, подлежащих увольнению в связи с ликвидацией крупного предприятия.

К аналогичным выводам об обязанности государств выделять достаточные финансовые и иные средства для оказания юридических услуг, причем не только представителям беднейших слоев населения, но и в слу-

<sup>18</sup> Доступ к правосудию. Страсбург, 1999.

чае необходимости другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении, приводит и анализ указанных выше международных документов.

**3.2.** Конституция Российской Федерации также содержит не только представления о свободе доступа к правосудию (указанная выше ст. 46), но и основные элементы системы обеспечения доступа к правосудию лиц, находящихся в неблагоприятных жизненных обстоятельствах.

Так, в силу части 1 статьи 48 Конституции каждому в Российской Федерации гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Часть 2 статьи 48 гарантирует каждому задержанному, заключенному под стражу, обвиняемому в совершении преступления право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Таким образом, согласно норме, содержащейся в первом предложении части 1 статьи 48, государство, **во-первых**, обязано создать некую систему оказания квалифицированной помощи с целью предоставления таковой каждому субъекту права. Иными словами, такая система должна быть рассчитана на оказание помощи каждому индивидуальному или коллективному субъекту права, законным образом находящемуся или действующему на территории Российской Федерации либо иным путем подпадающему под ее юрисдикцию<sup>19</sup>. В то же время, имея в виду особенность российской конституционной нормы, государство, реализуя указанную гарантию, обязано создать систему оказания не просто юридической помощи, но квалифицированной юридической помощи. Следовательно, при формировании такой системы законодатель обязан предусмотреть в ее рамках весьма жесткие требования к субъектам, оказывающим юридическую помощь, а именно — наличие дополнительной квалификации по отношению к общему уровню квалификации «юрист». Данное требование относится только к тем субъектам, оказывающим юридическую помощь, деятельность которых финансируется государством. Если же оказание юридической помощи осуществляется индивидуальным или коллективным субъектом права за счет собственных средств или хотя бы и привлеченных, но негосударственных средств, подобное требование не может быть распространено на эти случаи. И, наконец, последнее: обеспечение

---

<sup>19</sup> Основные принципы, касающиеся роли юристов, говорят только об индивидуальных субъектах права (п.2 принципа «Доступ к юристам и юридическим услугам»), однако представляется, что созданная государством на своей территории система оказания квалифицированной юридической помощи может и должна охватывать и коллективных субъектов. При этом, несколько забегаая вперед, отметим, что допустима и такая конструкция, когда помощь некоторым категориям коллективных субъектов также будет оказываться на бесплатной или частично оплачиваемой ими основе; например, в качестве таких субъектов видятся общественные объединения ветеранов, пенсионеров, инвалидов.

гарантии оказания квалифицированной юридической помощи в равной мере есть обязательство Российской Федерации (как целого) и ее субъектов (п. «в» ст. 71 и п. «б» и «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), а следовательно, возможно и необходимо создавать рассматриваемую систему как многоуровневую. И еще раз, следовательно, необходимо осуществить разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов применительно к рассматриваемым вопросам.

**Во-вторых**, государство обязано предусмотреть в силу нормы, содержащейся во втором предложении части 1 статьи 48, что в определенных законом случаях такая помощь должна оказываться бесплатно. Представляется, что само появление этой нормы, в свою очередь, обусловлено не только международно-правовыми обязательствами, но и признанием в Российской Федерации в качестве одного из конституционных принципов — принципа социального государства. И хотя традиционно это понятие раскрывается в большей степени через такие статьи Конституции, как 37 (свобода труда и право на отдых), 38 (защита детства, материнства и отцовства), 39 (право на социальное обеспечение), 40 (право на жилище), 41 (право на охрану здоровья как производная права на жизнь), 43 (право на образование), 44 (свобода творчества и право на доступ к культурным ценностям) и др., предоставление юридической помощи лицам, попавшим в затруднительные жизненные ситуации или принадлежащим к беднейшим слоям населения, также представляет собой одну из форм реализации идеи социального государства.

Таким образом, при выработке модели системы оказания квалифицированной юридической помощи законодатель должен создать условия для непосредственной реализации нормы второго предложения части 1 статьи 48 Конституции и опосредованной — для норм статей 7, 71, 72, а имея в виду квалификацию закрепленного статьей 48 права как судебной гарантии — и иных приведенных выше и целого ряда не указанных норм Конституции, поскольку в конечном счете, напомним, в суде может быть защищено любое субъективное конституционное право (ст. 46), равно как прямо не упомянутое в тексте Конституции субъективное право (ст. 55). Иными словами, на уровне федерального закона должны быть сформулированы представления:

- о категориях лиц, которым помощь оказывается в рамках государственной системы оказания квалифицированной юридической помощи на платной основе, на частично возмездной основе и на бесплатной основе;
- о субъектах, которые имеют право оказывать квалифицированную юридическую помощь, соответствующих квалификационных требованиях, основаниях и порядке подтверждения квалификации<sup>20</sup>;

<sup>20</sup> При условии соблюдения общего правила, предусмотренного пунктом 9 Стандартов независимости сообщества юристов: ни один суд или административная уполномоченная

- о порядке, размерах и источнике (источниках) возмещения последним затрат на оказание квалифицированной юридической помощи;
- о видах квалифицированной юридической помощи, оказываемой в рамках рассматриваемой системы.

Есть еще одно обстоятельство, на которое необходимо обратить внимание. В первом предложении статьи 48 Конституции упоминается «квалифицированная юридическая помощь», во втором, что также было отмечено, — «юридическая помощь». Представляется, что попытка интерпретировать второе предложение части 1 статьи 48 как не обязывающее Российскую Федерацию оказывать бесплатную (а точнее, субсидируемую государством) квалифицированную юридическую помощь не только нарушает правила систематического толкования нормы права, но и представляет собой путь к разрушению одной из наиболее существенных и общепризнанных конституционных ценностей — идеи равенства прав и свобод граждан перед судом и законом (ст. 6 и 19) и, следовательно, как минимум дискриминацию по признаку имущественного положения.

**В-третьих**, хотя и была сделана оговорка относительно проблем оказания юридической помощи в уголовных делах, отметим, что норма части 2 статьи 48 Конституции также говорит о предоставлении задержанному, заключенному под стражу и обвиняемому в совершении преступления лицу именно квалифицированной юридической помощи — помощи адвоката (защитника)<sup>21</sup>.

**3.3.** Как же сегодня выглядит система оказания квалифицированной юридической помощи социально уязвимым лицам? Основу этой системы составляют нормы ряда федеральных законов, регулирующих организацию и деятельность таких публично-правовых корпораций, как адвокатура и нотариат.

Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>22</sup> (далее — Федеральный закон об адвокатуре)

---

структура не должны отказываться признавать право юриста, соответствующего в этой (этих) юрисдикции квалификационным требованиям, выступать перед ними в интересах клиента.

<sup>21</sup> Подробнее о содержании понятия адвокат (защитник) см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 1997 года № 2-П по делу о проверке конституционности части 4 статьи 47 УПК РСФСР в связи с жалобами Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 7. Ст. 871; в части уточнения этого понятия применительно к таким процессуальным фигурам, как потерпевший и гражданский истец в уголовном процессе, см.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации 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 УПК Российской Федерации // *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 2004. № 6.

<sup>22</sup> *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 23. Ст. 2102 с последующими изменениями.

определяет адвокатскую деятельность именно как квалифицированную юридическую помощь, оказываемую «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» (ст. 1). При этом предусматривается, что статус адвоката приобретается в особом, установленном указанным Федеральным законом, порядке в силу статьи 2.

Являясь, как уже выше было отмечено, по своей правовой природе публично-правовой корпорацией (то есть специфическим субъектом конституционного права, которому государство передало осуществление части одной из важнейших публичных функций — защиту прав и свобод граждан, с чем и связано существование, с одной стороны, весьма серьезных привилегий, а с другой стороны, столь же существенного публичного обременения — оказания бесплатной юридической помощи — и невозможности отказа от его несения), адвокатура представляет собой именно профессиональное сообщество адвокатов и одновременно институт гражданского общества, который не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно статье 26 Федерального закона об адвокатуре юридическая помощь 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, оказывается бесплатно в следующих случаях:

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

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

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

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

Юридическая помощь оказывается также во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Этой норме корреспондирует норма статьи 8 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

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.

Согласно статье 1 Основ законодательства Российской Федерации «О нотариате»<sup>24</sup>, нотариат призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации. Являясь по своей правовой природе публично-правовой корпорацией, нотариат, в отличие от адвокатуры, «вне спора» между субъектами права, но тем не менее более чем активно участвует в реализации публичной функции по защите прав и свобод граждан — именно по защите, поскольку обращение к нотариусу как раз и осуществляется с целью обеспечения тех или иных прав от возможных посягательств. Нотариальной деятельностью вправе заниматься гражданин Российской Федерации, получивший лицензию на право занятия этой деятельностью (подробнее о порядке приобретения лицензии см. ст. 4 и др. Основ о нотариате).

Вопросы о порядке и размерах государственной пошлины, уплачиваемой за совершение нотариальных действий, разрешены в Налоговом кодексе Российской Федерации (ст. 333.24, 333.25). Статья 333.35 Кодекса устанавливает льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций. В частности, от уплаты государственной пошлины освобождены:

— физические лица — Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы — при обращении в органы и (или) к должностным лицам, совершающим нотариальные действия, и в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния;

— физические лица — участники и инвалиды Великой Отечественной войны — при обращении в органы и (или) к должностным лицам, совершающим нотариальные действия, и в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния;

— физическое лицо — гражданин Российской Федерации, являющийся единственным автором программы для ЭВМ, базы данных и топологии интегральной микросхемы и правообладателем на нее, испрашивающим свидетельство о регистрации на свое имя, в случае, если такое физическое лицо является ветераном Великой Отечественной войны, — за со-

<sup>24</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357 с последующими изменениями.

вершение действий, предусмотренных пунктами 4–7 статьи 333.30 Налогового кодекса;

– физическое лицо – гражданин Российской Федерации, являющийся единственным автором программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральной микросхемы и правообладателем на нее, испрашивающим свидетельство о регистрации на свое имя, в случае, если такое физическое лицо является инвалидом, учащимся (воспитанником) образовательных учреждений (независимо от их форм собственности), – за совершение действий, предусмотренных пунктами 4–7 статьи 333.30 Налогового кодекса.

Эта льгота предоставляется также коллективу авторов, правообладателей, каждый член которого является инвалидом, либо участником Великой Отечественной войны, либо инвалидом Великой Отечественной войны;

– физические лица, признаваемые малоимущими в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, – за совершение действий, предусмотренных подпунктом 20 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса, за исключением государственной регистрации ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество.

Основанием для предоставления льгот перечисленным физическим лицам является удостоверение установленного образца.

Также квалифицированная юридическая помощь оказывается бесплатно на основе норм Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>25</sup>. В частности, лица, страдающие психическим расстройством и проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, имеют право на бесплатную помощь адвоката в порядке, установленном действующим законодательством.

На лиц указанной категории также распространяется Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»<sup>26</sup>, согласно норме статьи 5 которого граждане пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) и инвалиды (в том числе дети-инвалиды), нуждающиеся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению, имеют право на социальное обслуживание, осуществляемое в государственном и негосударственном секторах системы социально-

<sup>25</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1913 с последующими изменениями.

<sup>26</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 32. Ст. 3198 с последующими изменениями.

го обслуживания. Статья 12 названного Федерального закона специально устанавливает права граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, в том числе им принадлежит право на бесплатную помощь адвоката в порядке, установленном действующим законодательством.

В свою очередь Правительство Российской Федерации, осознавая актуальность проблемы доступа к правосудию лиц, находящихся в затруднительных жизненных ситуациях, приняло Постановление от 22 августа 2005 года № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»<sup>27</sup>.

В этих целях в 10 субъектах Российской Федерации были созданы государственные юридические бюро, которые оказывают следующие виды юридической помощи:

а) дают консультации по правовым вопросам в устной и письменной форме гражданам, а также устные консультации — инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, вне зависимости от уровня их дохода;

б) составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера;

в) обеспечивают участие работников государственных юридических бюро в качестве представителей граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам, а также представляют интересы граждан в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Государственное юридическое бюро оказывает юридическую помощь гражданам бесплатно.

Государственное юридическое бюро может заключить с адвокатом договор (по форме, утверждаемой Федеральной регистрационной службой), предусматривающий:

- оказание юридической помощи гражданам на постоянной основе;
- оказание юридической помощи конкретному гражданину.

При этом работник государственного юридического бюро, оказывающий юридическую помощь:

а) должен иметь высшее юридическое образование, полученное в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования;

б) не вправе оказывать юридическую помощь, если в отношении вопроса, с которым гражданин обратился в государственное юридическое бюро, он:

- имеет свои интересы, отличные от интересов гражданина;

<sup>27</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 35. Ст. 3615.

— участвовал в его рассмотрении (решении) в качестве судьи, третьей-ского судьи или арбитра, посредника, прокурора, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста, переводчика;

— являлся должностным лицом, в компетенцию которого входило принятие решения в интересах этого гражданина;

— оказывает юридическую помощь другому лицу, интересы которого противоречат интересам обратившегося гражданина;

в) не вправе разглашать сведения, сообщенные ему гражданином в связи с оказанием юридической помощи, без согласия этого гражданина.

В 2008 году эксперимент был прекращен, и деятельность юридических бюро с 2009 года осуществляется уже на постоянной основе в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1029 «О государственных юридических бюро»<sup>28</sup>.

Сложилась во многом и законодательная база субъектов Российской Федерации в рассматриваемой части<sup>29</sup>.

В настоящее время в связи с решением Президента России разрабатывается проект федерального закона «О системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в котором предполагается комплексным образом урегулировать затронутые вопросы.

Таким образом, на государственном уровне действует система оказания квалифицированной юридической помощи, причем в одних случаях она оказывается адвокатами и нотариусами, в других — государственными служащими. Иными словами, всегда (хотя и не всегда на должном уровне) реализуются конституционные требования о необходимости определения случаев (совокупности представлений о субъектах, нуждающихся в оказании помощи, обстоятельствах, в которые они попали, и о видах оказываемой помощи), а также субъектов, которые соответствуют определенным дополнительным квалификационным требованиям и которые могут осуществлять надлежащее оказание квалифицированной юридической помощи.

<sup>28</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 2. Ст. 229.

<sup>29</sup> См., например: Закон Амурской области от 8 июня 2006 года № 188-ОЗ «Об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Амурской области бесплатно» // Амурская правда. № 108. 2006. 16 июня.