

О. А. Тарасов

*Председатель Наблюдательного совета проекта
«Совершенствование доступа к правосудию»,
референт Государственно-правового управления Президента РФ,
кандидат юридических наук*

Проблемы законодательного регулирувания юридической помощи малоимущим гражданам

Конституция России и международно-правовые акты предусматривают необходимость создания законодательных, организационных и финансовых гарантий оказания юридической помощи малоимущим гражданам и иным социально уязвимым слоям населения. Современный этап развития российского законодательства позволяет приступить к комплексному решению проблем законодательного регулирования юридической помощи малоимущим гражданам. Как известно, в настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации подготавливается законопроект о государственной системе юридической помощи малоимущим гражданам и иным социально уязвимым слоям населения в Российской Федерации, призванный не только создать законодательную базу оказания такой помощи, но и организационно выстроить систему государственного управления в данной сфере.

В предварительной проработке возможных вариантов создания государственной системы юридической помощи участвуют иные государственные органы, в том числе Администрация Президента Российской Федерации, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. При этом необходимо использовать результаты научного анализа соответствующих проблем и учитывать мнение экспертного сообщества о возможных путях развития законодательства.

В рамках данного сообщения прежде всего будут представлены не столько выводы и предложения докладчика, сколько предварительные выводы и рекомендации экспертов по вопросам оказания бесплатной юридической помощи, содержащиеся в исследовании, осуществленном на первом этапе реализации Проекта сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза по программе ТАСИС «Совершенствование доступа к правосудию в Российской Федерации», бенефициаром которого является ГПУ Президента РФ. Данный проект призван содействовать

системному укреплению нормативно-правовой и институциональной основы Российской Федерации **в сфере доступа к правосудию в части оказания бесплатной юридической помощи**, а также обеспечения получения квалифицированной юридической помощи.

1. Конституционные основы

Одним из основных конституционных прав человека является право на доступ к правосудию. Право на получение квалифицированной юридической помощи является не только самостоятельным правом, но и составляет существенный аспект доступа к правосудию. Конституция Российской Федерации¹ (ст. 48) гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, согласно Конституции Российской Федерации юридическая помощь оказывается бесплатно. Кроме того, следует иметь в виду, что из конституционных принципов социального государства вытекает необходимость обеспечения гарантиями социальной защиты, в том числе при оказании юридической помощи, социально уязвимых слоев и групп населения, включая несовершеннолетних и пенсионеров. Поэтому наряду с проблемой законодательного регулирования полностью бесплатной юридической помощи, как представляется, имеет свое конституционное обоснование и потребность в регламентации гарантий субсидируемой юридической помощи и иных форм правовой помощи или правового содействия представителям социально уязвимых слоев населения.

Конституция РФ также дает принципиальное направление и определение уровня правовой системы, на котором должна осуществляться законодательная регламентация юридической помощи социально уязвимым группам. Принципы федерализма обуславливают необходимость установления общегосударственных гарантий реализации конституционных прав человека и гражданина. Поэтому общие принципы государственной системы бесплатной и субсидируемой юридической помощи и основные гарантии ее реализации должны устанавливаться федеральным законодательством, а дополнительные права и гарантии могут определяться на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Поскольку вопросы адвокатуры и нотариата относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, гарантии бесплатной и субсидируемой юридической помощи, оказываемой через институты адвокатуры и нотариата, также должны в своих основных чертах регламентироваться на федеральном уровне, а дополнительно — на региональном уровне.

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. См.: Российская газета. № 327. 1993. 25 декабря.

Следует отметить, что в целом конституционные нормы к настоящему времени нашли определенное воплощение в законодательстве. В то же время, как отмечается в названном исследовании по проекту «Совершенствование доступа к правосудию в Российской Федерации», по ряду вопросов законодательное регулирование сферы оказания квалифицированной юридической помощи в России не способствует действительно эффективной реализации указанных конституционных принципов и норм и не в полной мере соответствует международным подходам и стандартам.

2. Проблемы законодательного регулирования бесплатной юридической помощи

а) Бесплатная юридическая помощь в гражданском процессе, а также в иных случаях в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»

Случаи предоставления бесплатной юридической помощи устанавливаются Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Так, статья 26 этого закона предусматривает, что 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, 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.

Предусмотрено также, что юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Среди проблем правового регулирования отношений, связанных с предоставлением бесплатной юридической помощи в гражданском процессе, требующих первоочередного решения, эксперты, в частности, обращают внимание на следующие вопросы.

Во-первых, круг лиц, которым в соответствии с Федеральным законом может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь, а также содержательный перечень вопросов, по которым такая помощь предоставляется, существенно и необоснованно ограничены.

Во-вторых, 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).

В-третьих, в настоящее время законодательство не устанавливает ни порядка, ни минимальных размеров оплаты труда адвоката, участвующего в гражданском судопроизводстве по назначению суда, а также не определяет источник его оплаты, соответственно, целевое финансирование из федерального бюджета на эти цели не предусмотрено. По этой причине труд адвокатов, участвующих в гражданском судопроизводстве, не оплачивается. Пробелы в правовом регулировании вопроса финансового обеспечения предоставления бесплатной юридической помощи в случаях, предусмотренных статьей 26 названного Федерального закона, в том числе путем вознаграждения оказывающих эту помощь адвокатов, приводят к отсутствию равных условий для реализации на всей территории Российской Федерации права малоимущих граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Среди рекомендаций экспертов названного проекта ТАСИС по совершенствованию законодательства в данной сфере можно отметить следующие.

1) Предлагается внести изменения в закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в процессуальное и отраслевое (предметное) социальное законодательство, **предусмотрев расширение категорий лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи независимо от доходов** (ветераны Великой Отечественной войны — по всем вопросам, инвалиды, мигранты и некоторые другие группы — по отдельным вопросам).

Однако понятно, что в условиях финансово-экономического кризиса рассчитывать на существенное продвижение по этому вопросу пока не приходится, свидетельством чему является ход обсуждения соответствующих предложений Минюста России в Минфине и в других федеральных ведомствах.

2) Предлагается **расширить круг вопросов, по которым предоставляется бесплатная юридическая помощь определенным особо уязвимым социальным группам** (несовершеннолетние, воспитанники детских домов и др.), путем внесения соответствующих изменений в законода-

тельство. Представляется, что данные предложения необходимо рассматривать в комплексе с иными предложениями по совершенствованию не только законодательства о юридической помощи малоимущим, но и соответствующего отраслевого социального законодательства.

3) Экспертами обращается внимание на **необходимость устранения пробелов и неясностей в правовом регулировании механизма финансового обеспечения предоставления бесплатной юридической помощи в случаях, предусмотренных статьей 26 «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».**

Имеющиеся в названном нормативном акте изъяны, а также формулировка подпункта 27 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» приводят к тому, что бесплатная юридическая помощь в очень многих случаях не может быть профинансирована из бюджетных средств. В результате принятия Верховным Судом РФ Определения от 10 декабря 2008 года № 44-Г08-39, фактически блокирующего нормотворческие усилия субъектов Федерации при отсутствии федерального регулирования, необходимость скорейшего внесения изменений в действующее законодательство по данному вопросу стала очевидна.

В качестве первоочередных шагов рекомендуется:

– **установить в подпункте 27 пункта 2 статьи 26.3 названного Федерального закона, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются размер и порядок оплаты труда и компенсации расходов адвоката, оказывающего юридическую помощь бесплатно в соответствии со статьей 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»;**

– **установить в пункте 9 статьи 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», что оплата труда и компенсация расходов адвоката (оказывающего юридическую помощь бесплатно в соответствии со статьей 26 этого закона) производятся в соответствии со статьей 26-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».**

4) Среди более частных предложений по изменению закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» можно указать на предложение о том, чтобы **при обращении лица за юридической помощью для разрешения конфликта с членом своей семьи учитывался личный доход обращающегося.** Примером явного упущения законодателя при определении круга лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, является отсутствие среди них несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях.

Предлагается упростить порядок получения и проверки документов, подтверждающих имущественный и социальный статус соискателя бесплатной юридической помощи, использовать в этих целях обращение к информационным базам социальных служб, служб «одного окна» и т. п.

5) В исследовании обращается внимание на **необходимость устранения ряда пробелов в отраслевом законодательстве в отношении финансового и организационного механизма оказания юридической помощи** применительно к отдельным уязвимым слоям населения.

Так, Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»² устанавливает, что участие в рассмотрении жалобы лица, чьи права и законные интересы нарушены, если позволяет его психическое состояние, его представителя, лица, чьи действия обжалуются, или его представителя, а также прокурора является обязательным (ст. 48, п. 2). Пункт 3 названной статьи предусматривает, что расходы, связанные с рассмотрением жалобы в суде, несет государство. Из этого положения можно сделать вывод, что и расходы на оплату труда представителей, в том числе адвокатов, сторон будет нести государство. Однако никаких механизмов реализации положений закона не предусмотрено.

Федеральным законом от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Российской Федерации» предусмотрено, что граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, имеют право на бесплатную помощь адвоката в порядке, установленном действующим законодательством (ст. 12, п. 1, подп. 8). Очевидно, однако, что названные категории граждан могут воспользоваться своим правом только «на общем основании» в порядке, предусмотренном статьей 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», так как иных механизмов законодательством не установлено.

Приведенные примеры пробелов в законодательстве о предоставлении бесплатной юридической помощи не позволяют гражданам воспользоваться своим правом на получение квалифицированной юридической помощи либо существенно влияют на ее качество.

Эксперты считают, что **все гарантированные государством случаи оказания бесплатной юридической помощи адвокатами также должны содержаться в статье 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»**. Это позволит не разрабатывать отдельно механизм финансирования такой деятельности

² Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1913.

адвокатов, при этом порядок установления размеров оплаты труда адвокатов будет таким же, как и в других случаях, предусмотренных в данной статье.

б) Бесплатная юридическая помощь в уголовном процессе

По общему мнению представителей науки и практиков, в сфере уголовного процесса конституционные принципы в целом реализованы лучше, полнее, чем в сфере гражданского и административного процесса.

В УПК РФ установлены случаи обязательного участия защитника и (или) законного представителя подозреваемого или обвиняемого, которое обеспечивается должностными лицами, осуществляющими производство по уголовному делу. При этом указывается, что УПК РФ и иные федеральные законы определяют случаи, когда подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно. Статья 51 УПК РФ в части первой определяет следующие случаи обязательного участия защитника:

- подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника в порядке, установленном статьей 52 настоящего Кодекса;
- подозреваемый, обвиняемый является несовершеннолетним;
- подозреваемый, обвиняемый в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- судебное разбирательство проводится в порядке, предусмотренном частью пятой статьи 247 настоящего Кодекса;
- подозреваемый, обвиняемый не владеет языком, на котором ведется судопроизводство по уголовному делу;
- 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;
- уголовное дело подлежит рассмотрению судом с участием присяжных заседателей;
- обвиняемый заявил ходатайство о рассмотрении уголовного дела в порядке, установленном главой 40 настоящего Кодекса.

Следует отметить, что в статье 51 УПК РФ нет прямого указания на то, что помощь в случаях, предусмотренных данной статьей, обязательно является бесплатной для подозреваемого или обвиняемого. Вместе с тем, если в случаях, предусмотренных пунктами 2–7 части первой названной статьи, защитник не приглашен самим подозреваемым, обвиняемым или его законным представителем, то участие защитника в уголовном судопроизводстве обеспечивает дознаватель, следователь или суд (ч. 3 ст. 51 УПК РФ). В свою очередь, частью 5 статьи 50 УПК РФ установлено, что, если адвокат участвует в производстве предварительного расследования или в судебном разбирательстве по назначению дознавателя, следователя или суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств

федерального бюджета. Таким образом, именно в этих случаях помощь адвоката может быть бесплатной для подозреваемого, обвиняемого.

Примечательно, что УПК РФ не содержит материального (финансового) критерия доступа к бесплатной юридической помощи. В статье 47 Кодекса, определяющей статус обвиняемого, право пользоваться помощью защитника бесплатно в случаях, предусмотренных УПК РФ, не ставится в зависимость от его материального положения (пункт 8 части 4). В качестве критерия получения соответствующей помощи исключаются собственно материальное, имущественное положение лица, которому оказывается помощь, фактор наличия или отсутствия доходов или их низкого уровня, в то время как этот критерий предусмотрен международно-правовыми стандартами доступа к правосудию. Фактически на практике почти в 2/3 случаев в уголовном процессе юридическая помощь оказывалась по назначению и, очевидно, бесплатно.

Очевидно, что такой подход максимально расширяет гарантии бесплатной юридической помощи даже по сравнению с международно-правовыми нормами и стандартами. При этом, однако, ряд экспертов полагают, что наряду с определенными достоинствами такого подхода он имеет и отрицательную сторону, а именно: при максимальном расширении круга лиц, которым оказывается такая помощь, возможно, остаются без должного внимания проблемы оказания такой помощи действительно нуждающимся малоимущим гражданам.

Вопрос о том, следует ли законодательно гарантировать право на бесплатную юридическую помощь по уголовным делам всем обвиняемым вне зависимости от материального положения, требует дополнительного изучения и адекватного конституционного толкования.

При этом эксперты отмечают, что **бесплатная или хотя бы субсидируемая юридическая помощь по уголовным делам не оказывается потерпевшим, хотя и эти лица, особенно малоимущие, в целом ряде случаев нуждаются в подобной помощи**. Поэтому предлагается дополнительно обсудить вопрос о возможности установления случаев оказания бесплатной помощи потерпевшим.

С данными проблемами тесно связана проблема финансирования труда адвокатов, участвующих в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, поскольку при существующем объеме работы уровень такого финансирования явно недостаточен. При этом ставки оплаты юридической помощи по назначению не являются достаточным стимулом активной деятельности адвоката при оказании защиты по назначению, и их, очевидно, следует повысить.

Для выплаты дополнительного вознаграждения адвокатам, участвующим в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению, адвокатскими палатами в субъектах Федерации формируются фонды, но

далеко не во всех регионах достаточно средств для формирования таких фондов.

Отмечая недостатки существующей системы оплаты труда адвокатов в уголовном процессе, которая распадается на финансирование по отдельным ведомствам, эксперты указывают, что заслуживает внимательного изучения и отдельного обсуждения идея создания специального независимого органа, ответственного за координацию деятельности в области оказания бесплатной юридической помощи, а также за формирование соответствующей статьи бюджета и расходование этих средств.

Среди более частных проблем правовой регламентации условий юридической помощи адвокатами по назначению, требующих решения, указывается на необходимость урегулирования вопроса об оплате услуг специалиста и копирования материалов дела. Кроме того, Конституционный Суд РФ в своем Определении от 5 февраля 2009 года № 289-О-П «По жалобе Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод статьей 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» установил, что федеральному законодателю и Правительству Российской Федерации следует установить порядок компенсации расходов участвующим в уголовном деле по назначению дознавателя, следователя или суда адвокатам, связанных с их явкой к месту производства процессуальных действий. Однако решение Конституционного Суда до настоящего времени не реализовано. В этой связи предлагается **дополнить пункт 8 статьи 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» нормами о компенсации транспортных расходов адвокатов (участвующих в уголовном деле по назначению) в связи с их явкой к месту производства процессуальных действий, а также расходов по оплате услуг специалиста и копированию материалов дела. В этом контексте также потребуются внесение изменений в соответствующие подзаконные акты федерального уровня.**

3. Правовое регулирование государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам

а) Эксперимент по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам

В целях выработки оптимального механизма реализации конституционного права на получение бесплатной юридической помощи, а также государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, как известно, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 года № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной систе-

мы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»³ в 10 субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Чеченская Республика, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Московская, Самарская, Свердловская, Томская и Ульяновская области) были созданы государственные юридические бюро. Статус этих бюро близок к статусу государственных органов, соответствующие услуги оказывают входящие в их штат служащие. Они были призваны в какой-то мере дополнить механизм оказания юридической помощи адвокатами. Важно учесть и то обстоятельство, что в настоящее время в некоторых судебных районах, где общее число адвокатов составляет менее двух на одного федерального судью, до сих пор по представлению органов исполнительной власти субъектов Федерации не созданы предусмотренные статьей 24 закона об адвокатуре юридические консультации. Так что в случае распространения сети юридических бюро в дальнейшем не только на областные центры, но и на районные центры были бы созданы дополнительные гарантии повсеместного доступа граждан к юридической помощи.

Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2008 года № 1029 установлено, что в 2009 году государственные юридические бюро осуществляют оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан без изменения штатной численности. Данным Постановлением также утверждено новое Положение об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, которым определен порядок оказания этой помощи и урегулированы вопросы организации деятельности государственных юридических бюро. Примечательно, что Положением не ограничен круг вопросов, по которым оказывается бесплатная юридическая помощь. Согласно пункту 1 названного Положения государственные юридические бюро оказывают бесплатную юридическую помощь, предусмотренную Положением, гражданам, считающимся малоимущими в соответствии с законодательством Российской Федерации, а инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, — вне зависимости от уровня их дохода.

Бесплатная юридическая помощь, за исключением устной консультации, оказывается на основании соглашения между гражданином и государственным юридическим бюро. Важно отметить, что согласно пунктам 4 и 5 названного Положения в случаях, предусмотренных соглашением, государственное юридическое бюро на основании договора вправе поручить адвокату оказать лицу, обратившемуся в государственное юридическое бюро, юридическую помощь, в том числе выступить его представителем в гражданском судопроизводстве, а также в исполнительном производстве по гражданскому делу.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 35. Ст. 3615.

Государственное юридическое бюро может заключить с адвокатом договор, предусматривающий оказание юридической помощи гражданам на постоянной основе либо оказание юридической помощи конкретному гражданину.

Также в Положении об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро установлены основания для отказа в оказании бесплатной юридической помощи (пункт 6) и порядок обжалования такого отказа (пункт 7).

Об эффективности работы государственных юридических бюро, созданных в порядке эксперимента, а также о целесообразности использования имеющегося опыта работы юрбюро при формировании общегосударственной системы юридической помощи существуют противоречивые мнения. Так, высказываются сомнения в том, что сотрудники государственных юридических бюро обладают достаточной квалификацией и способны оказывать помощь на том же уровне, что и адвокаты. Указывается и на сомнения в способности таких сотрудников быть независимыми от государства, тогда как определенные вопросы, по которым малоимущие нуждаются в юридической помощи, требуют реальной, а не формальной независимости от государства оказывающего ее лица. К числу таких вопросов относится оспаривание малоимущими гражданами решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, неисполнения судебных актов по искам против государства.

При этом как критики, так и сторонники эксперимента сходятся на том, что сами по себе государственные юридические бюро без сотрудничества с адвокатурой вряд ли в состоянии добиться принципиального улучшения состояния дел в сфере оказания бесплатной и субсидируемой юридической помощи малоимущим и социально уязвимым слоям населения. В этой связи в качестве оптимальной модели **предлагается разделить функции между штатными сотрудниками госюрбюро и адвокатами таким образом, чтобы условно обозначаемую как «первичная», то есть менее сложную, юридическую помощь (консультирование, подготовку документов в типовых ситуациях) оказывали непосредственно сотрудники юридических бюро, а «вторичная», то есть более квалифицированная, помощь (в том числе представительство в судах) оказывалась бы адвокатами.**

б) Подготовка комплексного закона о государственной системе оказания бесплатной юридической помощи

Поручением Президента Российской Федерации от 12 января 2009 года по итогам VII Всероссийского съезда судей Министерству юстиции РФ предписывается подготовить изменения в законодательные акты Россий-

ской Федерации, предусматривающие «создание государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам на всей территории Российской Федерации начиная с 2010 года». Ранее, в протоколе заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 11 сентября 2008 года, Минюсту России совместно с рядом других федеральных органов исполнительной власти поручалось до 1 июля 2009 года внести в Правительство РФ законопроект о системе оказания государственной правовой помощи малообеспеченным и социально незащищенным категориям граждан.

Во исполнение данных поручений Минюстом России были подготовлены проекты концепций и технических заданий на законопроекты «О системе оказания государственной правовой помощи малообеспеченным и социально незащищенным категориям граждан» и «О внесении изменений в некоторые федеральные законы в целях обеспечения оказания бесплатной юридической помощи малообеспеченным и социально незащищенным категориям граждан», а впоследствии — и сами варианты текстов проектов.

Как следует из приведенного анализа действующего законодательства, оказание бесплатной юридической помощи в настоящее время имеет несистемный характер, и в силу отсутствия законодательного механизма такой помощи малообеспеченные и социально незащищенные слои населения зачастую не могут получить требующуюся им правовую помощь по наиболее актуальным вопросам. В связи с этим принятие закона, призванного создать комплексную государственную систему бесплатной юридической помощи, должно способствовать удовлетворению очень актуальных потребностей общества и укрепить правовые начала государства. Нельзя не отметить, что рассматриваемые концепция и непосредственно предварительный вариант законопроекта в целом решают поставленную задачу и, в частности, предусматривают существенное расширение сферы оказания бесплатной юридической помощи.

Оценивая в целом положительно инициативу Минюста России в названном исследовании проекта ТАСИС, эксперты обращают внимание на ряд проблем, требующих дополнительного анализа, и **полагают необходимым обсудить следующие рекомендации по дальнейшей проработке законопроекта:**

— В соответствии с законопроектом федеральный закон призван устанавливать правила организации и функционирования государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан. Таким образом, еще раз подчеркивается заявленный в наименовании системообразующий характер этого акта. Однако **для обеспечения действительно системного характера регулирования юридической помощи необходимо включить в закон не только нормы о юридической помощи в решении**

внесудебных споров и в гражданском судопроизводстве, но и общие положения о юридической помощи в уголовном судопроизводстве.

Кроме того, как полагают некоторые эксперты и, в частности, докладчик, **необходимо включить в государственную систему бесплатной юридической помощи определенные случаи, когда подобная помощь будет оказываться в рамках конституционного и административного судопроизводства, обозначенных в статье 118 Конституции РФ.** Следует учесть, что в настоящее время идет работа над законодательным регулированием административного судопроизводства и административные дела будут выделены наряду с гражданскими делами.

— Разработчиками проекта найдено в принципе удачное решение, в соответствии с которым **в структуру государственной системы юридической помощи** входят органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации (включая государственные юридические бюро), адвокаты, адвокатские образования, а также иные негосударственные организации (в рамках социального партнерства). Вместе с тем **перечень звеньев системы нуждается в дополнении, уточнении и конкретизации.** Так, необходимо учитывать, что и нотариусы в ряде случаев оказывают юридическую помощь бесплатно (см. статью 333.38 «Льготы при обращении за совершением нотариальных действий» Части второй Налогового кодекса Российской Федерации). Поэтому, в частности, **нотариат также должен быть причислен к организационной структуре государственной системы юридической помощи.**

В государственную систему бесплатной правовой помощи целесообразно включить не только перечень категорий государственных и негосударственных организационных структур (то есть обозначить не только институциональную основу или структуру системы), но и **перечень собственно самих средств, основных элементов правовой помощи (консультирование, представительство и другие).** При этом можно было бы также **указать на те виды помощи, которые оказывает каждый из перечисленных организационных компонентов.**

— В законопроекте, во всяком случае в одном из первых его вариантов, обозначены следующие **виды бесплатной юридической помощи:**

- правовое просвещение населения;
- правовое информирование и консультирование населения;
- защита нарушенных прав и охраняемых законом интересов граждан, осуществляемая государственными (в том числе правоохранительными) органами в соответствии с их компетенцией;
- **профессиональная юридическая помощь, оказываемая государственными юридическими бюро и адвокатами.**

Приведенная группировка вызывает сомнения.

Так, в соответствии с законопроектом профессиональная бесплатная юридическая помощь оказывается силами государственных юридических

бюро и профессиональными адвокатами (объединениями, коллегиями адвокатов). В этой связи можно сделать вывод о том, что бесплатная юридическая помощь подразделяется в законопроекте на профессиональную и не относящуюся к профессиональной, то есть непрофессиональную. Однако, по мнению экспертов проекта, очевидно, что бесплатная юридическая помощь не может быть неквалифицированной, так как исходя из части 1 статьи 48 Конституции РФ допускается возможность оказания (в случаях, предусмотренных законом) только квалифицированной бесплатной юридической помощи. Чтобы избежать возможных осложнений, в законопроекте предпочтительнее использовать вместо слов «профессиональная юридическая помощь» формулировку «бесплатная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе» либо конституционную формулировку «квалифицированная юридическая помощь».

Вызывает также возражения отнесение правового просвещения и правового информирования населения непосредственно к видам бесплатной юридической помощи (а под этим термином в законопроекте понимается широкий спектр деятельности — от бесплатных лекций до информации, распространяемой через СМИ). В частности, существуют конституционно-правовые препятствия для подобного подхода. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что «государство, обеспечивая оказание гражданам различных видов юридической помощи, обязано устанавливать с этой целью определенные профессиональные и иные требования; к компетенции законодателя относится и определение соответствующих условий допуска тех или иных лиц к профессиональной юридической деятельности с учетом ее публичной значимости». В этой связи, с формально-юридической точки зрения, признание видом юридической помощи правового просвещения повлечет за собой возникновение у государства и законодателя соответствующей обязанности гарантировать надлежащий уровень квалификации лиц, оказывающих такой вид помощи (что потребует разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов). Данных осложнений можно было бы избежать, если не относить правовое просвещение и информирование населения непосредственно к видам бесплатной юридической помощи, сохранив при этом в тексте положения о данном виде деятельности, имеющем прямое отношение к функционированию государственной системы бесплатной юридической помощи, но не являющемся видом бесплатной правовой помощи. **Подобные виды деятельности можно обозначить в качестве мер правовой помощи или правовой поддержки малоимущих и иных социально уязвимых слоев населения.**

— В законопроекте, по мнению докладчика, практически не урегулирован вопрос о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам формирования государст-

венной системы бесплатной юридической помощи. Между тем данные отношения в соответствии с Конституцией России относятся к предметам совместного ведения. Поэтому **вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по управлению государственной системой оказания указанной помощи, а также по ее предоставлению и финансированию должны быть детально урегулированы в законе.**

Так, с организационной стороны необходимо предусмотреть, чтобы в процессе государственного управления системой бесплатной юридической помощи участвовали как Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы, так и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области юстиции.

Целесообразно также **предусмотреть возможность формирования государственной системы юридической помощи за счет средств не только федерального бюджета (на базовом уровне), но и бюджетов субъектов Российской Федерации (дополнительно и при условии наличия ресурсов).** При варианте с акцентом на субсидирование деятельности адвокатских объединений также можно предусмотреть выделение части средств адвокатским объединениям централизованно за счет федерального бюджета (для определенной категории дел и определенных групп населения), а другой части — децентрализованно, за счет средств региональных бюджетов. В какой-то мере подобные предложения уже находят отражение во вносимых в Государственную Думу органами власти субъектов Федерации законопроектах на данную тему.

Соответственно, в системе учреждений, призванных оказывать такую помощь, то есть непосредственно предоставлять государственные услуги или привлекать на партнерских началах негосударственные организации к оказанию помощи, наряду с госюрбюро, подведомственными территориальным органам Минюста России, могли бы создаваться аналогичные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

— Предусматриваемое в законопроекте разнообразие видов бесплатной юридической помощи, органов и организаций, ее оказывающих, может вызывать у граждан затруднения по вопросу о том, какой вид помощи им следует избрать. Не обладающему должным уровнем правовых знаний малоимущему гражданину, видимо, будет сложно понять, куда ему следует обращаться — к адвокату, в государственное юридическое бюро, в иной орган либо организацию. Поэтому непосредственно в законопроекте эксперты рекомендуют **предусмотреть порядок рассмотрения таких обращений граждан и порядок вынесения решений по ним.** Хотя законопроектом и предусматривается принятие федеральным органом юстиции административного регламента для государственных юридических бюро

(ч. 5 ст. 12), видится целесообразным установление непосредственно в законе основных положений процедуры, в частности, касающихся сроков рассмотрения обращений граждан по вопросу предоставления им бесплатной юридической помощи.

— С учетом объективного разделения юридической помощи на менее сложные и более сложные виды, требующие особой квалификации, эксперты предлагают **предусмотреть, что в отношении отдельных споров и при осуществлении представительства в судах бесплатная юридическая помощь будет оказываться только адвокатами.**

В целом в целях лучшего учета позиции Конституционного Суда РФ и европейских стандартов необходимо разработать квалификационные требования к качеству услуг по оказанию различных видов юридической помощи и к лицам, оказывающим такую помощь. При этом вопрос о механизме контроля за соблюдением таких стандартов, например об аккредитации или квалификационных экзаменах (помимо существующих экзаменов для претендентов на прием в адвокатуру и в нотариат), нуждается в тщательной проработке с учетом европейского опыта.