

УДК 342.716

UDC 342. 716

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ
БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ**

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF
FREE LEGAL HELP**

Савченко Марина Станиславовна
д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой
государственного и международного права

Savchenko Marina Stanislavovna
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of
State and International Law

Каленский Павел Валерьевич
к.ю.н., доцент кафедры административного и
финансового права

Kalensky Pavel Valerievich
Cand.Leg.Sci., assistant professor of the chair of
administrative and financial law

Грибанова Анастасия Сергеевна
студентка 3-го курса юридического факультета
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Gribanova Anastasia Sergeevna
Third year student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

Авторы статьи анализируют правовые основы оказания бесплатной юридической помощи, отмечая новеллы законодательства, закрепленные федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и проблемы, связанные с его реализацией. В статье дается характеристика субъектов государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Особое внимание уделено специфике деятельности государственных и муниципальных юридических бюро, юридических клиник, негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Авторами рассматриваются особенности законодательства субъектов Российской Федерации, устанавливающего гарантии прав граждан на получение бесплатной юридической помощи. В статье проанализированы проблемы оказания правовой помощи при представлении интересов граждан в арбитражном суде, проблемы качества оказания правовых услуг юридическими клиниками, проблемы правового обеспечения деятельности муниципальных юридических бюро. Исходя из практики реализации законодательства в Краснодарском крае, сделаны выводы о целесообразности расширения перечня категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь и случаев оказания такой помощи; придания обязательной силы соглашению об оказании бесплатной юридической помощи; включения в Федеральный закон статьи о муниципальных юридических бюро; выработки стандартов деятельности юридических клиник и системы подготовки к оказанию правовой помощи студентов и преподавателей

The authors of the article analyze the legal grounds of free legal assistance marking the novelties of legislation regulated by the federal law “On free legal assistance in the Russian Federation” and problems connected with its realization. There were given the characteristics of subjects of state and non-state systems of free legal assistance in the article. The special attention is paid to the specificity of the activity of state and municipal agencies, legal clinics, non-state centers of free legal assistance. The authors consider the peculiarities of legislation of the subjects of the Russian Federation setting the guarantee of rights on getting of free legal assistance. The problems of legal assistance under the presenting of citizens’ interests in arbitrary courts, problems of legal clinics assistance quality, problems of legal provision of the activity of municipal legal agencies are analyzed in the article. Due to the practice of realization of legislation in the Krasnodar region there were made the conclusions on the reasonability of extending of the list of citizens’ categories having the right for free legal assistance and cases of such assistance, giving the compulsory authority to the agreement on free legal assistance; the introduction of the article on municipal legal agencies into the Federal law; working outs of standards of the activity of legal clinics and systems of preparations to the legal assistance of students and teachers

Ключевые слова: БЕСПЛАТНАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ,
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ БЮРО,

Keywords: FREE LEGAL ASSISTANCE, STATE
LEGAL AGENCY, LEGAL CLINICS,
GUARANTIES OF LEGAL ASSISTANCE,

Проблемы правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи

Право граждан на бесплатную квалифицированную юридическую помощь, закрепленное в ст.48 Конституции РФ, является важнейшей гарантией прав и свобод. Основная цель ее оказания заключается в предоставлении возможности гражданам с низкими доходами эффективно решать свои юридические проблемы. Доступность юридической помощи всем слоям населения в условиях высокой динамики законодательства способствует формированию высокого уровня правовой культуры, развитию социального государства и укреплению национального согласия в России.

Правовой основой оказания бесплатной юридической помощи являются федеральные и региональные нормативные акты, в той или иной степени регулирующие ее осуществление различными субъектами. К ним относятся Федеральный закон от 31.05.2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.1996 г. №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 02.08.1995 г. №122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», а также нормы Гражданского процессуального кодекса РФ, регламентирующие назначение представителя судом в предусмотренных законом случаях.

Значительным шагом в создании условий для реализации права на бесплатную юридическую помощь и повышения уровня социальной

защищенности стало принятие Федерального закона от 21.11.2011 г. №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [1], который устанавливает организационно-правовые основы формирования системы бесплатной юридической помощи и деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения. Правовое регулирование осуществляется и на региональном уровне. Так, в Краснодарском крае действует Закон Краснодарского края от 23.04.2013 г. №2697-КЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края» [3].

Законодательство устанавливает две системы бесплатной юридической помощи: государственную и негосударственную. Перечень субъектов государственной системы включает государственные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, государственные внебюджетные фонды и государственные юридические бюро. К субъектам негосударственной системы отнесены юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Адвокаты и нотариусы не выделены как самостоятельные субъекты. Они могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи и создавать негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Следует отметить, что, несмотря на положительный факт принятия закона о бесплатной юридической помощи, законодатель не поясняет термин «квалифицированная юридическая помощь», считая его очевидным или, напротив, чрезмерно многозначным. Нормативное закрепление получили лишь основные ориентиры стандартов ее качества, причем единообразных требований ко всем субъектам, ее осуществляющим, нет. Так, в ст.1 Федерального закона от 30.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [2] адвокатской деятельностью является квалифицированная

юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном законом.

Теоретические попытки сформулировать понятие «квалифицированной юридической помощи» предпринимались такими исследователями, как Бугаренко А.И. [9], Плетень А.С. [11]. Однако, анализируя природу данного правового явления, они ограничиваются характеристикой содержания и особенностей конституционного права на квалифицированную юридическую помощь, тем самым сужая интерпретацию этого понятия. В научной литературе указывается проблема законодательного закрепления квалификационных признаков оказания юридической помощи. Исходя из этого, целесообразно установить в законе о бесплатной юридической помощи критерии данного понятия.

Одними из основных участников системы бесплатной юридической помощи являются государственные юридические бюро. Согласно статистическим данным, приведенным в Докладе о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации в сфере обеспечения граждан РФ бесплатной юридической помощью за 2014 год [10], адвокаты задействованы в 75 регионах страны, а государственные юридические бюро действуют только в 24. Однако показатели обращений граждан в государственные юридические бюро почти в 2 раза больше, чем к адвокатам, и с каждым годом их число растет. Так, за 2012 год к адвокатам обратилось 26 923 гражданина, 2013 год – 46 253, 2014 год – 71 415. В государственные юридические бюро за 2012 год обратилось 24 373 гражданина, 2013 год – 56 959, 2014 год – 71 415.

Особо эффективной признана работа бюро Пензенской, Свердловской, Икрутской и Ульяновской областей. К примеру, в Свердловской области за 2014 г. в государственное юридическое бюро

обратились более пяти тысяч человек, при этом штат составляет всего 15 сотрудников. Для сравнения, к адвокатам обратились немногим более 200 граждан, при этом участвуют в оказании помощи 223 адвоката. Это свидетельствует о нуждаемости людей в государственной бесплатной юридической помощи и более высокой доступности государственных юридических бюро по сравнению с адвокатской помощью.

В Краснодарском крае государственное юридическое бюро было создано на основании Постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 26.12.2014 г. [6] и начало осуществлять свою деятельность не так давно – с 16 июня 2015 года. Но, несмотря на это, проведена уже большая работа. Первой его важной миссией стало оказание юридической помощи пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации в Сочи, произошедшей 25 июня. Совместно с администрацией города Сочи были проведены 244 консультации, а также подготовлены заявления об установлении факта постоянного места жительства в отношении 121 гражданина. По состоянию на октябрь количество граждан, обратившихся в государственное юридическое бюро Краснодарского края, составляет 1364 человека. И одной из них стала гражданка Лаврова, которая с 1996 года не могла получить жилье как лицо, оставшееся без попечения родителей. Благодаря оказанной квалифицированной помощи юристами бюро Советский районный суд города Краснодар признал ее законное право на обеспечение жилым помещением.

Эффективность деятельности государственных юридических бюро не вызывает сомнений. Вместе с тем, при ее осуществлении возникает ряд проблем, одной из которых является недостаточный круг категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь. Такая помощь оказывается, прежде всего, людям с ограниченными материальными возможностями и нуждающимся в особой социальной опеке.

Субъектами РФ могут устанавливаться дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи путем принятия на региональном уровне законов, предусматривающих расширение установленного в федеральном законе перечня граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь. Такие гарантии на сегодняшний день установлены в 52 регионах, причем во внимание принимается как социально-экономическая обстановка в конкретном субъекте РФ, так и наличие необходимых финансовых средств в региональном бюджете.

Например, в Воронежской области [4] к таким гражданам отнесены беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, обращающиеся по трудовым вопросам, а также лица, освобожденные из мест лишения свободы – по вопросам трудоустройства в течение двух месяцев.

Исходя из практики в Краснодарском крае, необходимо расширить законодательно установленный перечень такими категориями лиц, как ветераны труда, участники боевых действий, неработающие пенсионеры в возрасте от 70 лет, многодетные семьи, одинокие матери, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС.

Отдельной проблемой является расширение перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи. В него следует включить общий порядок обжалования и исполнения решения суда, условия и порядок возмещения вреда здоровью, порядок внеочередного и первоочередного предоставления земельного участка, а также порядок подачи сообщений о фактах коррупции.

Нельзя упустить из виду неравенство в статусе адвокатов и юридических бюро. Так, адвокаты имеют право отправлять запросы документов в органы власти и организации. Государственные юридические бюро таким правом не обладают, вследствие чего в ряде

случаев снижается эффективность оказания правовой помощи гражданам. Поэтому целесообразно наделить их таким полномочием.

Еще одной проблемой является представление интересов граждан в арбитражном суде. Правовая помощь юридическими бюро оказывается на основании соглашения, которое заключается с обратившимся гражданином. И если в гражданском судопроизводстве его действительность не ставится под сомнение, то в арбитражном процессе в представительстве отказывают, мотивируя это отсутствием доверенности. Возникает проблема в реализации доступности бесплатной юридической помощи незащищенным категориям граждан, для которых оформление доверенности материально затруднительно. На наш взгляд, необходимо придать юридическую силу соглашению для целей представительства, заключаемому между юридическим бюро и обратившимся гражданином.

Уникальным по своей природе является оказание правовой помощи муниципальными юридическими бюро. Законом они не названы в качестве участников как государственной, так и негосударственной систем юридической помощи. В Краснодаре юридическое бюро действует уже более трех лет [7], и возрастающее количество обращений свидетельствует о его востребованности. Так, за 2012 год в бюро обратились 222 гражданина, 2013 год – 1044, 2014 год – 1064, и по состоянию на октябрь 2015 года – 1238 человек. Чтобы повысить качество оказания юридической помощи, юридическое бюро создало свою почту, на которую граждане отправляют опросные листы по качеству работы учреждения, а также жалобы и благодарности, которые еженедельно рассматриваются руководством. За 2015 год в муниципальное юридическое бюро поступили уже 30 благодарностей от граждан, получивших правовую помощь. Поскольку закон не регулирует статус муниципального бюро, оно вынуждено применять закон о бесплатной юридической помощи по аналогии, что в ряде случаев снижает эффективность его деятельности.

Поэтому предлагается более подробно отразить в федеральном законе статус муниципальных юридических бюро.

В рамках негосударственной системы бесплатной юридической помощи особое место занимают юридические клиники. Специфика их деятельности заключается в том, что правовую помощь оказывают непосредственно сами студенты под контролем преподавателей. На сегодняшний день в России зарегистрировано более 200 юридических клиник, однако этот список далеко не полный. Так, в Рязанской области зарегистрированы только две клиники, а фактически они созданы еще при двух вузах.

В Краснодаре действуют пять юридических клиник, и одна из них в Кубанском государственном аграрном университете. Особенность организации ее деятельности состоит в том, что в работе клиники помимо студентов и преподавателей принимают участие федеральные судьи в отставке, что значительно повышает качество оказываемых услуг. Но, несмотря на уникальность организации юридических клиник, законодателем недостаточно урегулировано их правовое положение, что вызывает сложности в практической деятельности. Во-первых, отсутствует система подготовки студентов и преподавателей к работе в клинике, а именно учебные программы, пособия и практикумы для студентов и преподавателей, нет единой образовательной среды. Анализ деятельности большинства юридических клиник свидетельствует о том, что к работе привлекаются молодые преподаватели, не имеющие практических навыков, а практикующие юристы в силу загруженности времени не участвуют должным образом в деятельности клиник. Необходимо разработать и включить в программу обучения подготовку студентов и преподавателей к оказанию бесплатной юридической помощи. Например, при АНО «Псковский городской центр правового образования и воспитания молодежи» создана «Школа социального адвокатирования», в

которой студентов юридических факультетов различных вузов в течение двух лет обучают практической работе с людьми. По итогам обучения они сдают экзамены, и только после их сдачи имеют право консультировать граждан по правовым вопросам.

Во вторых, на сегодняшний день не выработано минимальных стандартов деятельности юридических клиник, что отрицательно влияет на качество оказываемых ими услуг. В некоторых вузах требуют подтвердить принадлежность клиента к малообеспеченным слоям, однако в большинстве случаев устные консультации оказывают всем. Различны и формы работы клиник. Так, в клиниках Кубанского государственного аграрного университета, Иркутского государственного университета практикуются выезды для проведения консультаций в исправительные учреждения.

В целях унификации деятельности юридических клиник Министерству образования и науки РФ целесообразно, на наш взгляд, разработать регламент, предусматривающий требования к формам и качеству оказания юридической помощи, категории дел, по которым она может предоставляться, упорядочить документооборот в юридической клинике, а также предусмотреть контроль за качеством юридической помощи. Такие стандарты приблизят помощь, оказываемую юридическими клиниками, к квалифицированной, и придадут более весомое значение составляемым правовым документам, которые в некоторых случаях ставятся под сомнение юрисдикционными органами.

Интерес вызывает опыт создания юридических клиник в зарубежных странах. Например, при Вэйнском государственном университете (полное название на англ.: «Wayne State University Law School's Small Business Enterprises and Nonprofit Corporations Clinic», сокращенное название – «Small Business Clinic») [8] создана Бизнес-клиника, в которой студенты могут оказывать правовую помощь не только гражданам, но и субъектам

малого предпринимательства и некоммерческим организациям.

Практиканты также обязаны заполнять журнал, регулярно проверяемый руководителем, в котором анализируют правовые проблемы, с которыми обращаются клиенты, и описывают возможные варианты их решения. Вся информация в отношении каждого клиента является конфиденциальной, студент не вправе без согласия клиента разглашать ее третьим лицам.

Помимо Вэйнского университета в США Бизнес-клиника также действует в Молдавии, которая призвана защищать права малых предпринимателей Приднестровья.

Еще одной формой оказания бесплатной юридической помощи являются создаваемые по инициативе Ассоциации юристов России центры, которых в настоящее время действует более 700 в 75 региональных отделениях. Такие центры, также как и клиники вправе оказывать бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования и составления документов правового характера и, как правило, гражданам с низкими доходами или находящимся в трудной жизненной ситуации. Поскольку законом эти понятия не установлены, центрам необходимо выработать свои критерии.

По инициативе Правительственной комиссии по реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [5] 20 ноября каждого года проводится масштабная акция - Всероссийский день оказания правовой помощи детям. Все субъекты оказания бесплатной юридической помощи, в том числе, и в Краснодарском крае, осуществляют консультирование целого ряда категорий граждан, в том числе детей-сирот, опекунов и приемных семей, детей-инвалидов, воспитанников детских домов, а также несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что для создания условий осуществления и защиты прав и свобод граждан необходима эффективная

система оказания бесплатной юридической помощи, которая закрепит конституционное положение о социальном характере российского государства и будет способствовать повышению взаимного доверия между властью и обществом. Расширение перечня категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь; случаев оказания такой помощи; придание обязательной силы соглашению об оказании бесплатной юридической помощи; включение в Федеральный закон отдельной статьи о муниципальных юридических бюро; выработка стандартов деятельности юридических клиник и системы подготовки к оказанию правовой помощи студентам и преподавателей сделают оказание бесплатной юридической помощи эффективным инструментом, направленным на защиту прав социально незащищенных категорий граждан и развитие правовой грамотности населения.

Литература:

1. Федеральный закон от 21.11.2011. №324-ФЗ (ред.от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Российская газета. 23.11.2011; <http://www.pravo.gov.ru> 28.11.2015.

2. Федеральный закон от 30.05.2002. № 63-ФЗ (ред.от 13.07.2015) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Российская газета. 05.06.2002; <http://www.pravo.gov.ru> 13.07.2015.

3. Закон Краснодарского края от 23.04.2013. №2697-КЗ (ред.от 03.10.2014) «О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края» «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края», 06.05.2013, № 7; <http://http://admkrain.krasnodar.ru>. 06.10.2014.

4. Закон Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 117-ОЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 2012. № 29. Ст. 947

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 г. № 1293 «О Правительственной комиссии по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139051/

6. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 26 декабря 2014 года № 1577 «О создании государственного казенного учреждения Краснодарского края «Государственное юридическое бюро Краснодарского края» и внесении изменений в постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 2 сентября 2010 года № 742 «Об оплате труда работников

государственных учреждений Краснодарского края» // <http://admkrain.krasnodar.ru>, 30.12.2014

7. Постановление Администрации муниципального образования город Краснодар от 24.05.2012 г. № 4007 (ред. от 13.01. 2013) «О создании муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/36968535/>

8. С.В. Белых. Опыт создания и деятельности бизнес-клиник в США (на примере Wayne State University Law School) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=713#3

9. Бугаренко А.И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи. адвокатами: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Москва, 2010.

10. Доклад о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации в сфере обеспечения граждан РФ бесплатной юридической помощью за 2014 год / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2015/05/19/minust-dok.html>

11. Плетень А.С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: Монография. Хабаровск, 2009.

References.

1. Federal law from 21.11.2011. № 324-FL(ed.from 28.11.2015) “About free legal assistance in the Russian Federation” // Russian newspaper. 23.11.2011; <http://www.pravo.gov.ru> 28.11.2015

2. Federal law from 30.05.2002. № 63-FL (ed.from 13.07.2015) “About legal adviser activity in the Russian Federation” // Russian newspaper. 05.06.2002; <http://www.pravo.gov.ru> 13.07.2015.

3. The law of Krasnodar region from 23.04.2013. №2697-K3 (ed.from 03.10.2014) “On free legal assistance on the territory of Krasnodar region” “Information bulletin of the LA of Krasnodar region”, 06.05.2013, № 7; <http://admkrain.krasnodar.ru>. 06.10.2014.

4 The law of Voronezh region from 17 of October 2012. № 117-OZ “About free legal assistance on the territory of Voronezh region” // Assembly of legislation of Voronezh region. 2012. № 29. Art. 947.

5. The regulation of the government of the Russian Federation from 12.12.2012.# 1293 “About governmental commission on the problems of realization of the Federal law “On free legal assistance in the Russian Federation”/ [Electronic resource].- Regime of access: <http://www.consultant>.

6. The regulation of the head of the administration (governor) of Krasnodar region from 26th of December 2014 № 1577 « About creation of state institution of Krasnodar region “State legal agency of Krasnodar region” and introduction of changes in the regulation of the head of administration (governor) of Krasnodar region from 2nd of September № 742 “On wages of workers of state institutions of Krasnodar region” // <http://admkrain.krasnodar.ru>, 30.12.2014

7. The regulation of the administration of municipal city Krasnodar from 24.05.2012 г. № 4007 (ed. from 13.01. 2013) “Om establishment of municipal institution of municipal city Krasnodar “Municipal legal agency” / [Electronic resource]. – Regime access: <http://base.garant.ru/36968535/>

8. S.V. Belykh. Experience of establishment and activity of business-clinics in the USA (on the example Wayne State University Law School) / [Electronic resource]. – Regime of access: http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=713#3

9. Bugarenko A.I. Theory, legal aspects and practice of free legal assistance by legal advisers: Thesis. ... Cand.Law Sci.. 12.00.01. Moscow, 2010.

10. Report on activity of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the sphere of provision of the Russian citizens with free legal assistance for 2014 / [Electronic resource]. – Regime access: <http://www.rg.ru/2015/05/19/minust-dok.html>

11. Pleten' A.S. Constitutional law on free legal assistance and mechanism of its realization in modern Russia: Monograph. Khabarovsk, 2009.