

УДК 347.965

ББК 67.75

DOI 10.22394/1682-2358-2019-1-39-46

P.A. Zelensky, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Theory of Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

DEVELOPMENT OF FREE LEGAL AID SYSTEM IN RUSSIA: CHALLENGES AND PROSPECTS

Features of legal regulation of the system of free legal aid in Russia are analyzed. The experience of providing free legal aid by both state and non-state actors is considered. The necessity of the increased attention of authorities, legal community and other subjects to the problems of free legal aid availability for the population and the quality of its provision is substantiated.

Key words and word-combinations: free legal aid, advocacy, state legal bureaux, legal clinics.

П.А. Зеленский, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: selenskiï_pavel@mail.ru)

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Анализируются особенности правового регулирования системы бесплатной юридической помощи в России. Рассматривается опыт оказания бесплатной юридической помощи как государственными, так и негосударственными субъектами. Обосновывается необходимость повышенного внимания органов власти, юридического сообщества, иных субъектов к проблемам доступности бесплатной юридической помощи для населения и качества ее оказания.

Ключевые слова и словосочетания: бесплатная юридическая помощь, адвокатура, государственные юридические бюро, юридические клиники.

В современной России достаточно остро стоят проблемы правового просвещения, связанные с повышением уровня правовой культуры населения. Значительная часть российских граждан имеет довольно смутные представления о содержании отечественного законодательства, принадлежащих им субъективных правах и способах их за-

щиты, имеющихся обязанностях. Население, как правило, испытывает потребность в получении оперативной квалифицированной юридической помощи. В случае невозможности ее правоприменения в тех или иных жизненных ситуациях последствия могут быть достаточно серьезными, порой сравнимыми с затягиванием обращения к врачу при опасной болезни.

Получение квалифицированной юридической помощи нередко связано с достаточно высокой стоимостью данных услуг, что делает затруднительным, а порой и невозможным для многих граждан обращение за такой помощью. По официальным данным, в России сегодня свыше 20 млн человек имеют доход ниже прожиточного минимума и находятся фактически за чертой бедности [1]. Если применить «метод лишений», использованный Росстатом в экспериментальном порядке, то уровень бедности в России составляет порядка 24,8–25,2% (около 36 млн человек). [2]. В сложившейся обстановке множество людей остро нуждаются в квалифицированной бесплатной юридической помощи.

До недавнего времени, в условиях отсутствия специального федерального закона о бесплатной юридической помощи (БЮП), порядок предоставления бесплатной юридической помощи устанавливался ст. 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [3]. Данная норма касалась исключительно адвокатского сообщества и применялась в гражданском судопроизводстве, а также при оказании консультационной правовой помощи, составлении правовых документов. В уголовном судопроизводстве таким законом был и продолжает оставаться сегодня Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Важным этапом в развитии системы бесплатной юридической помощи в России стало принятие Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Закон № 324-ФЗ). Данным Законом устанавливаются конкретные категории лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, конкретные случаи ее оказания, а также определяется круг субъектов, полномочных на оказание БЮП, и требования к ним. Всех субъектов, оказывающих БЮП, данный Федеральный закон подразделил на две категории — участников государственной системы оказания бесплатной юридической помощи [4, с. 69–70] и участников негосударственной системы оказания БЮП.

К участникам государственной системы оказания БЮП относятся федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения; органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения; органы управления государственных внебюджетных фондов; государственные юридические бюро. Право участия в государственной системе оказания БЮП принадлежит целому ряду должностных лиц: адвокатам, нотариусам и другим субъектам правоотношений в установленном законом порядке. К участникам негосударственной системы оказания БЮП относятся юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и т.д.) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Из приведенного перечня участников государственной и негосударственной систем оказания БЮП более подробно рассмотрим несколько субъектов, оказывающих всестороннюю, комплексную правовую помощь по широкому кругу вопросов. Федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов оказывают бесплатную правовую помощь лишь по узкому кругу вопросов, относящихся к компетенции соответствующих органов и, соответственно, не входят в предмет данного исследования. Адвокаты, государственные юридические бюро, юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи занимаются оказанием БЮП без привязки к какой-либо определенной сфере, по самым различным вопросам, ограничиваясь в то же время рамками, установленными рассматриваемым Федеральным законом.

Насколько эффективна деятельность данных субъектов по оказанию БЮП, с какими проблемами организации этой деятельности они сталкиваются? Какое развитие получили новые для России субъекты оказания бесплатной юридической помощи?

В соответствии с региональным законодательством о бесплатной юридической помощи основными участниками государственной системы оказания БЮП в большинстве субъектов РФ являются адвокаты. В некоторых российских регионах (Тамбовская область, Архангельская область, Пензенская область, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, и др.) в качестве основного участника государственной системы оказания правовой помощи действуют государственные юридические бюро. В других регионах (Томская область, Иркутская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Волгоградская область, и др.) государственные юридические бюро и адвокаты являются участниками государственной системы оказания бесплатной юридической помощи совместно [5, с. 61].

Адвокатское сообщество — правозащитный институт с достаточно богатой историей и традициями оказания правовой помощи, в том числе и бесплатной. Бесплатная правовая помощь оказывалась адвокатами и до принятия Закона № 324-ФЗ — в рамках исполнения положений ст. 26 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

В отличие от адвокатуры государственные юридические бюро — сравнительно «молодой» институт. Незадолго до принятия Закона № 324-ФЗ было принято постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» [6], в соответствии с которым в десяти субъектах Российской Федерации были созданы государственные юридические бюро. В дальнейшем число регионов, в которых созданы и действуют государственные юридические бюро, увеличилось до 25. С принятием Закона № 324-ФЗ государственные юридические бюро, наряду с иными участниками государственной системы БЮП, оказывают

бесплатную юридическую помощь уже в порядке, определенном данным законом.

В результате обобщения опыта оказания бесплатной правовой помощи субъектами государственной системы БЮП в различных регионах, были выявлены недостатки организации сложившейся системы. К числу важнейших из них относится неэффективность при освоении бюджетных средств, выделенных на оказание БЮП. Так, в бюджете Саратовской области на 2013 г. было предусмотрено 8755,8 тыс. рублей на оплату труда субъектов государственной системы БЮП в рамках реализации Закона № 324-ФЗ. Однако касовые расходы составили всего лишь 174,6 тыс. рублей. В общей сложности в 2013 г. бесплатную помощь от адвокатов получил лишь 71 житель области. В 2014 г. сложилась аналогичная ситуация [7]. Похожее положение наблюдается во многих других российских регионах. Так, в 2013 г. в Чувашской Республике из 12 255 тыс. рублей, выделенных на оказание БЮП, адвокаты использовали лишь 1396 тыс. рублей, то есть 11,17% [8]. В последние годы статистика освоения выделенных на оказание БЮП бюджетных средств несколько улучшилась, но незначительно — в основном за счет уменьшения размеров запланированных на эти цели средств в соответствующих региональных бюджетах.

В чем же причина столь низкого уровня освоения бюджетных средств, выделяемых регионами на оказание бесплатной правовой помощи? Согласно информации Адвокатской палаты Саратовской области в процессе оказания БЮП выявлены многочисленные случаи, когда адвокаты не имели возможности оказать юридическую помощь льготным категориям граждан в связи с ограниченным перечнем вопросов, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 20 Закона № 324-ФЗ. В частности, граждане, относящиеся к категориям, установленным ч. 1 ст. 20 указанного Закона, нередко нуждались в представлении их интересов в судах при установлении фактов, имеющих юридическое значение; в случаях защиты прав потребителей в части предоставления не только коммунальных, но и медицинских услуг; возмещения вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным как с трудовой деятельностью, так и с другими обстоятельствами [9]. Соответственно, жизненные обстоятельства, с которыми была связана необходимость получения БЮП, выходили за рамки предусмотренных Законом № 324-ФЗ случаев оказания БЮП.

Таким образом, практика применения Закона № 324-ФЗ показала, что одним из его основных недостатков является необоснованно узкий перечень случаев оказания бесплатной правовой помощи гражданам. Необходимо отметить и достаточно узкий перечень субъектов, имеющих право на БЮП в рамках государственной системы. Так, к одной из категорий, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, относятся малоимущие граждане. Под данным термином в ст. 20 Закона № 324-ФЗ подразумеваются «граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с за-

конодательством Российской Федерации, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума». Вместе с тем в стране проживает достаточно много граждан, средний доход которых несущественно превышает прожиточный минимум. Такие категории граждан фактически нуждаются в бесплатной юридической помощи, а юридически не имеют никаких прав на ее получение в рамках государственной системы. Это создает серьезные препятствия для многих фактически нуждающихся в оказании такой помощи, но не относящихся в соответствии с Законом № 324-ФЗ к указанному перечню граждан [9, с. 74].

Одним из вариантов разрешения указанных проблем, на наш взгляд, может стать региональное законодательство. Субъектам РФ предоставлена prerогатива дополнять федеральное законодательство собственным перечнем субъектов, имеющих право на БЮП и случаев оказания такой помощи. В качестве примера подобного законодательства можно привести Закон Саратовской области от 23 апреля 2012 г. № 63-ЗСО «Об оказании бесплатной юридической помощи в Саратовской области» [10]. По инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в 2018 г. в данный Закон внесены изменения, расширяющие перечень субъектов, имеющих право на БЮП.

Участники негосударственной системы бесплатной юридической помощи (юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи), в отличие от ранее рассмотренных субъектов государственной системы БЮП, не получают бюджетного финансирования своей деятельности. Их отличает также относительная самостоятельность в определении категорий граждан, которым они вправе оказывать бесплатную правовую помощь и случаев оказания такой помощи — Закон № 324-ФЗ не устанавливает здесь ограниченного перечня. Условия оказания бесплатной юридической помощи определяются каждым участником негосударственной системы БЮП самостоятельно, тем не менее они придерживаются некоторых общих принципов: потенциальными «клиентами» здесь обычно являются социально уязвимые категории граждан — малообеспеченные, пенсионеры, инвалиды, безработные, многодетные семьи.

Юридические клиники, положительный опыт работы которых существовал еще в дореволюционной России [11, с. 898–900], получили новое развитие в стране в 1990-е годы. Как правило, они создаются в качестве структурного подразделения вуза. Правовую помощь оказывают студенты, обучающиеся по юридическому профилю, под руководством преподавателей-кураторов [12]. Правовой основой их деятельности является приказ Минобразования РФ от 30 сентября 1999 г. № 433 «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров», Закон № 324-ФЗ, некоторые иные акты. Данная форма оказания БЮП получила в последнее время достаточно широкое распространение, поскольку соответствующие образовательные стандарты предусматривают создание подобных структур в каждом вузе, ведущем подготовку специалистов в

правовой сфере. По данным АНО «Центр развития юридических клиник», в России сегодня действует около 270 юридических клиник [13]. Студенты, оказывающие правовую помощь в юридических клиниках, имеют уникальную возможность уже в ходе обучения получить опыт практической деятельности по своей будущей профессии. Работа студентов по оказанию БЮП осуществляется на добровольных началах и, соответственно, отличается высокой мотивацией обучающихся к получению практического опыта и волонтерской работе. Как показывает мониторинг деятельности юридических клиник, несмотря на несколько большие (в сравнении с иными участниками системы БЮП) сроки рассмотрения поступивших обращений, граждане в подавляющем большинстве случаев остаются довольными качеством полученной правовой помощи.

Среди проблем организации и развития юридических клиник можно выделить прежде всего недостаточное финансирование их деятельности. Решение данного вопроса обычно целиком зависит от вузов, при которых созданы соответствующие структуры, а возможности образовательных учреждений в расходовании средств на оказание БЮП достаточно ограничены. Работа преподавателей-кураторов юридических клиник ведется чаще всего на общественных началах либо за символическую плату. Существует и некоторая коллизия в действующем законодательстве относительно видов правовой помощи, которые вправе оказывать юридические клиники. Так, ч. 4 ст. 23 Закона № 324-ФЗ закрепляет, что они «могут оказывать бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера». Таким образом, представительство интересов граждан в судебных и иных органах как вид правовой помощи данным актом не предусмотрен. В соответствии же со ст. 51 ГПК РФ представителем в суде может быть дееспособное лицо, уполномоченное на ведение дела соответствующим образом (за исключением лиц, специально указанных в ст. 51 ГПК). Руководствуясь данной нормой, стажеры юридических клиник могут (под руководством преподавателей) осуществлять представительство интересов граждан в судебных органах, такой положительный опыт в ряде регионов имеется. Вместе с тем отметим, что подготовка к ведению дела в суде (и руководство данным процессом со стороны преподавателя) требует значительных временных и организационных затрат, осуществить которые в рамках работы юридических клиник бывает достаточно сложно.

Еще одним участником негосударственной системы БЮП в соответствии с Законом № 324-ФЗ являются негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты могут создавать такие центры в качестве юридических лиц — некоммерческих организаций или структурных единиц юридических лиц, либо без образования юридического лица.

Виды бесплатной юридической помощи, категории граждан, имеющих право на ее получение, и перечень правовых вопросов, по которым такая

помощь оказывается, определяются негосударственными центрами бесплатной юридической помощи самостоятельно. При этом к категориям граждан, имеющих право на получение БЮП, прежде всего должны относиться лица с низкими доходами или находящиеся в трудной жизненной ситуации (ст. 24 Закона № 324-ФЗ).

Регистрация и учет негосударственных центров бесплатной юридической помощи проводится Министерством юстиции РФ. К началу 2015 г., например, в стране зарегистрировано 138 таких центров [14], то есть создание негосударственных центров БЮП в России пока нельзя назвать массовым явлением. Те или иные виды бесплатной правовой помощи продолжают сегодня оказывать и различные общественные объединения (общественные организации, общественные фонды и др.), не зарегистрированные в качестве негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Все подобные организации, наряду с негосударственными центрами БЮП, вынуждены самостоятельно находить источники финансирования своей деятельности, что является одной из основных проблем в этой сфере. Закон № 324-ФЗ предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления могут осуществлять поддержку некоммерческих организаций, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи. Однако ее объемы достаточно скромны. В качестве позитивных примеров оказания финансовой помощи негосударственным организациям, оказывающим БЮП, можно привести деятельность Фонда президентских грантов, осуществляющего поддержку, в том числе и негосударственных центров бесплатной юридической помощи.

Проведенный анализ некоторых особенностей развития системы бесплатной юридической помощи в России позволяет сделать следующее заключение.

В последние годы, с принятием и реализацией Закона № 324-ФЗ, система бесплатной юридической помощи в России переживает новый этап своего развития, связанный с ее упорядочением и более детальным правовым регулированием данной сферы общественных отношений. Получают свое развитие как традиционные для нашей страны, так и новые организационные формы оказания БЮП. Таким образом, возможность получения бесплатной юридической помощи для широкого круга граждан, безусловно, увеличилась. Потребность в получении такой помощи также неуклонно растет, что вызывает необходимость повышенного внимания к этой проблеме государственных и муниципальных органов власти, юридического сообщества, учреждений высшего образования. Необходимо проводить постоянный мониторинг доступности квалифицированной бесплатной юридической помощи для населения, качества ее оказания; повышать эффективность деятельности участников как государственной, так и негосударственной систем БЮП. Эти меры, на наш взгляд, будут способствовать развитию правовой культуры населения, более эффективной реализации и защите прав граждан, решению многих социальных проблем.

Библиографический список

1. Росстат назвал число россиян, живущих за чертой бедности. URL: <https://ura.news/news/1052362631>
2. Бедность в России: десятки миллионов за чертой. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2018/05/09/11745109.shtml?updated>
3. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 28 нояб. 2015 г.) // СЗ РФ. 2011 г. № 48. С. 6725.
4. *Зеленский П.А.* Проблемы эффективности организации государственной системы бесплатной юридической помощи // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика: сборник научных статей. Саратов, , 2018.
5. *Чумакова О.В.* Государственное юридическое бюро как участник системы бесплатной юридической помощи // Административное право и процесс. 2014. № 5.
6. О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам: постановление Правительства РФ от 22 авг. 2005 г. № 534 (утратило силу) // СЗ РФ. 2005. № 35. Ст. 3615.
7. Пояснительная записка к проекту Закона Саратовской области «О внесении изменений в Закон Саратовской области «Об оказании бесплатной юридической помощи в Саратовской области»). URL: https://srd.ru/documents/pr_zaks/5-10464-pzp.pdf
8. Доклад Уполномоченного по правам человека в Чувашской Республике за 2014 г. Чебоксары, 2015.
9. *Зеленский П.А.* Правовое просвещение населения как фактор развития территории // Управление стратегическим развитием территорий: сборник научных трудов. Саратов, 2016.
10. Об оказании бесплатной юридической помощи в Саратовской области: Закон Саратовской области от 23 апр. 2012 г. № 63-ЗСО (в ред. от 26 июня 2018 г.) // СЗ Саратов. обл. 2012. № 12.
11. *Шугрина Е.С.* Юридическая клиника в России: новое или хорошо забытое старое? // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7.
12. О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров: приказ Минобразования РФ от 30 сент. 1999 г. № 433 (в ред. от 1 марта 2004 г.) // Бюллетень Минобразования РФ. 1999. № 11.
13. Официальный сайт АНО «Центр развития юридических клиник». URL: <http://codolc.com/clinics>.
14. Доклад о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью за 2014 г. // Российская газета. 2015. № 105, 19 мая.