

О НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2020-0-3-91-96>

Тема проведенного исследования весьма актуальна. В нашей стране наблюдаются огромное число граждан с низким уровнем доходов и высокий уровень правового нигилизма. Государственная политика, направленная на повышение уровня правосознания граждан, пока не дала своих результатов. Государство в лице Министерства юстиции РФ, являющегося уполномоченным органом исполнительной власти, предпринимает усилия по развитию государственной системы бесплатной юридической помощи. Однако, как показывает практика, действующая в настоящее время государственная система не позволяет гражданам РФ получать бесплатную юридическую помощь в объемах и качестве, предусмотренных действующим законодательством. Предметом исследования выступают нормы Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и законодательства субъектов РФ о бесплатной юридической помощи. Целью работы является формулирование новых подходов к систематизации участников государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, роли этих участников в оказании бесплатной юридической помощи гражданам и их правовом просвещении, а также повышению уровня правосознания населения. Методологическую основу работы составил сравнительно-правовой метод исследования. К результатам относится выделение новых подходов для включения субъектов, оказывающих бесплатную помощь населению, в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи. Автор предлагает принципиально новый подход к формированию государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Результаты исследования могут использоваться для совершенствования федерального и регионального законодательства, регулирующего оказание бесплатной юридической помощи.

ЧУМАКОВА

Ольга Владимировна

кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
административного и финансового
права Всероссийского
государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)
(г. Москва)

Chumakova-ov@yandex.ru

**Бесплатная юридическая
помощь;
Закон о бесплатной
юридической помощи;
защита прав и законных
интересов граждан
при оказании бесплатной
юридической помощи;
государственная система
бесплатной юридической
помощи; негосударственная
система бесплатной
юридической помощи;
бюджетное финансирование;
адвокаты;
государственное
юридическое бюро;
нотариусы**

Olga V. CHUMAKOVA

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Department
of Administrative and Financial Law,
All-Russian State University of Justice
(Moscow)

Chumakova-ov@yandex.ru

ON THE NEED FOR REFORMING THE STATE SYSTEM OF FREE LEGAL ASSISTANCE

The topic of the research is very relevant. Our country has a huge number of low-income citizens and a high level of legal nihilism. The state policy aimed at raising the level of legal awareness of citizens has not yet produced results. The state, represented by the Ministry of justice of the Russian Federation, which is an authorized executive body, is making efforts to develop the state system of free legal aid. However, as practice shows, the current state system does not allow citizens of the Russian Federation to receive free legal assistance in the amount and quality provided for by current legislation. The subject of the research is the norms of the Federal Law of 21 November 2011 No. 324-FZ "On Free Legal Aid in the Russian Federation" and the legislation of the subjects of the Russian Federation on free legal aid. The aim of this work is the formulation of new approaches to systematization of the participants of the state system of free legal aid, the role of these

**Free legal assistance;
Free Legal Aid Act;
protection of the rights and
legitimate interests of citizens
in the provision of free legal aid;
state system of free legal aid;
non-state system of free legal aid;**

**budget financing; lawyers;
state legal office; notaries**

actors in providing free legal assistance to citizens and their legal education and improve the legal awareness of the population. The methodological basis of the work is the comparative legal method of research. The new results obtained include the identification of new approaches for including entities that provide free assistance to the population in the state system of providing free legal assistance. The author offers a fundamentally new approach to the formation of state and non-state systems of free legal aid. The research results can be used to improve Federal and regional legislation regulating the provision of free legal aid.

Статья 48 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину возможность получить квалифицированную юридическую помощь. Часть граждан нашей страны, относящаяся к социально незащищенным слоям населения, могут ее получать на безвозмездной основе.

Представляется логичным, что бесплатная юридическая помощь представлена в нашей стране как государственной, так и негосударственной системой. Мы считаем, что оказание бесплатной юридической помощи исключительно на государственной основе было бы не слишком продуктивным. Привлечение различных социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию бесплатной юридической помощи делает ее более достижимой для конкретных потребителей и является обоснованным. Подобное видение организации правозащитной деятельности, как справедливо отмечает А. А. Кирилловых, присутствует в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Закон о бесплатной юридической помощи), где наряду с государственной системой в рамках решения задач правовой помощи представлена и негосударственная система в виде юридических клиник и негосударственных центров правовой помощи [1, с. 2–10].

В любой системе наличествуют определенные объекты, осуществляющие взаимодействие между собой для достижения конкретной цели. По мнению А. С. Остапенко, Е. В. Артемьева, Е. А. Бевзюк, система бесплатной юридической помощи представляет собой совокупность взаимодействующих между собой в целях предоставления бесплатной юридической помощи элементов [2].

Элементами системы бесплатной юридической помощи являются ее участники, т.е. те лица, которые принимают непосредственное участие в процессе оказания помощи такого рода. Субъектами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, являются государственные органы и организации, в силу прямого указания ст. 15–19 гл. 3 Закона о бесплатной юридической помощи, и субъекты, наделенные правом участвовать в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи в определен-

ном порядке. Эти субъекты подразделяются на две подгруппы: юридические лица, включенные только в государственную систему бесплатной юридической помощи, и юридические лица, наделяемые правом участия в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Законом о бесплатной юридической помощи определен состав основных участников государственной системы бесплатной юридической помощи.

В настоящее время в государственную систему входят: 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, а также адвокаты и нотариусы, которые могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи [3]. В Законе о бесплатной юридической помощи не раскрывается понятие бесплатной юридической помощи, оказываемой государственными внебюджетными фондами. Исходя из текста Закона представляется, что речь идет о трех фондах: пенсионном, социального страхования и медицинского страхования, сотрудники которых и до принятия Закона о бесплатной юридической помощи давали консультации клиентам в пределах вопросов своего ведения на безвозмездной основе. Очевидно, что Закон этой нормой всего лишь формализовал эти отношения, не увеличив объем оказываемой помощи. Подобная ситуация наблюдается и в нотариате. По мнению большинства авторов, «в данном случае участие нотариуса в государственной системе бесплатной юридической помощи определяется как его обязанность по разъяснению (как правило, это устные консультации клиентов) порядка и последствий совершения конкретных юридических (нотариальных) действий, за которым обратился клиент в нотариальную контору» [4]. Никаких новых обязанностей Законом о бесплатной юридической помощи нотариусам добавлено не было. Фактически в Законе о бесплатной юридической помощи обязанности нотариусов еще раз законодательно закрепились, добавилось только указание на то, что нотариат может

войти в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи. В ст. 19 упомянутого Закона, которой нотариусы были включены в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, говорится, что бесплатную юридическую помощь нотариусы оказывают гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий и по вопросам совершения этих действий.

Включение нотариусов в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, предусмотренное Законом о бесплатной юридической помощи, нецелесообразно, поскольку юридическая помощь, оказываемая нотариусами, согласно ст. 19 этого Закона, осуществляется лишь путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий и не выходит за рамки их полномочий, установленных законодательством о нотариате.

Г. С. Шереметова в своем исследовании отмечает, что к одной системе оказания бесплатной юридической помощи относятся государственные юридические бюро, адвокатура, нотариат, центры бесплатной юридической помощи, т.е. те субъекты, для которых оказание юридической помощи является основным видом деятельности, а к другой группе субъектов относятся федеральные и региональные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов и юридические клиники, обосновывая это тем, что основные функции этих субъектов совмещены с оказанием бесплатной юридической помощи [5, с. 80–92].

Сами по себе органы публичной власти, по сути, бесплатную юридическую помощь гражданам в основе своей не оказывают. Их задача в данной сфере правоотношений – организовать получение гражданами такой помощи, указав всех возможных провайдеров ее оказания. При этом, по данным Министерства юстиции РФ, более 32 млн граждан могут претендовать на получение юридической помощи от государства на безвозмездной основе [6].

По результатам исследования деятельности уполномоченного органа в РФ (Министерства юстиции РФ), территориальных органов Минюста России, уполномоченных органов в субъектах РФ автор пришел к выводу о необходимости улучшения функционирования обеих систем оказания бесплатной юридической помощи. Справедливым будет отметить, что и органы, ответственные за функционирование систем, отмечают проблемы в правоприменительной практике, что подтверждается мониторингом, проводимым территориальными органами Минюста России [7].

Эффективное взаимодействие органов исполнительной власти по вопросам оказания гражданам бесплатной юридической помощи, всестороннее обеспечение работы других участников государ-

ственной и негосударственной систем оказания гражданам такой помощи могут быть осуществлены лишь в условиях продуктивной координации соответствующей деятельности. Это во многом позволит должным образом организовать необходимые информационные каналы прямой и обратной связи в единой системе оказания гражданам бесплатной юридической помощи, устранить значительное число свойственных ей недостатков. Правительственная комиссия по вопросам реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (2013–2015 гг.) не в полной мере решала подобные задачи по причине как недостаточного уровня ее руководства, так и невключения в состав Комиссии ряда заинтересованных участников государственной и негосударственной систем оказания бесплатной юридической помощи, установления обязательности выполнения решений Комиссии лишь для представленных в ней органов исполнительной власти. Следует воссоздать эту Комиссию под руководством заместителя Председателя Правительства РФ, включив дополнительно в ее состав не только представителей необходимых федеральных органов исполнительной власти, но и других участников систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам – органы исполнительной власти субъектов РФ, органы управления государственных внебюджетных фондов, государственные юридические бюро, негосударственные центры бесплатной юридической помощи, ректорский корпус вузов, имеющих юридические клиники, распространив на всех обязательность выполнения решений Комиссии.

Координацию работы государственной и негосударственной систем оказания гражданам бесплатной юридической помощи следует осуществлять в каждом субъекте РФ под председательством одного из заместителей руководителя его высшего исполнительного органа в форме, установленной самим субъектом. В соответствующую деятельность должны быть включены в обязательном порядке руководитель уполномоченного в субъекте РФ органа в области оказания бесплатной юридической помощи, представители других заинтересованных органов исполнительной власти субъекта РФ, иные участники систем оказания бесплатной юридической помощи гражданам, а также должностное лицо территориального органа Минюста России в этом субъекте РФ.

Основной задачей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в системе оказания гражданам бесплатной юридической помощи является всестороннее и полное обеспечение деятельности других субъектов этой системы. Однако имеющее место нарушение системных принципов организации каналов прямой и обратной связи обуславливает, что на практике Пра-

вительство РФ, осуществляя полномочия, определенные ст. 10 Закона о бесплатной юридической помощи, взаимодействует в основном лишь с Министерством юстиции РФ как федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области оказания бесплатной юридической помощи. Минюст России, как правило, не в состоянии помимо своих собственных функций исполнять функции, свойственные другим федеральным органам исполнительной власти, но их осуществление крайне важно для организации оптимальной работы участников системы бесплатной юридической помощи. Это главная причина отсутствия всестороннего и полного обеспечения деятельности по оказанию гражданам такой помощи, предоставления многими участниками соответствующих государственной и негосударственной подсистем услуг, не имеющих надлежащего качества.

С учетом того, что федеральные органы и организации не оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь самостоятельно, это делает невозможным непосредственное финансирование их деятельности из федерального бюджета. Поэтому в федеральном бюджете можно заложить только общую приблизительную цифру расходов, необходимых на оказание всей юридической помощи, как возмещаемой из бюджета на назначаемых адвокатов в уголовном процессе и иные нужды, так и бесплатной, для того, чтобы определить приблизительный объем государственных гарантий данного вида помощи.

В бюджете субъекта федерации фиксируются денежные средства, предназначенные для возмещения расходов органов и организаций, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Формироваться доходная часть бюджета субъекта может из собственных доходов или субсидий из федерального бюджета.

С учетом сложной экономической ситуации в нашей стране, следует отдавать себе отчет в том, что количество граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, в ближайшие годы не будет уменьшаться, а скорее увеличится. Правительству РФ нужно держать открытым перечень своих полномочий в данной сфере общественных отношений. Это позволит ему оперативно, без изменения и дополнения Закона о бесплатной юридической помощи, реагировать и учитывать все происходящие в этой сфере изменения.

Выявленные проблемы, связанные как с излишней отчетностью, так и с оплатой труда, компенсацией расходов адвокатов, являющихся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, при оказании такой помощи приводят к тому, что члены адвокатского сообщества отказываются участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи. Необходимо сократить количество документов в отчетности адвокатов о проде-

ланной работе по оказанию бесплатной юридической помощи и исключить из отчетов показатели, которые не влияют на оценку оказанной бесплатной юридической помощи. Это позволит адвокатам и адвокатским палатам субъектов РФ оптимизировать порядок представления отчетности об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы, а Минюсту России – более эффективно обеспечивать мониторинг деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи.

Для улучшения взаимодействия и функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи следует отказаться от четкого закрепления между ними участников оказания такой помощи, предусмотренного Законом о бесплатной юридической помощи. К государственной системе надо относить всех участников оказания юридической помощи гражданам, деятельность которых будет оплачиваться за счет бюджетных средств. Помимо органов исполнительной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов и государственных юридических бюро в государственную систему по их желанию в установленном законодательством порядке смогут быть включены не только адвокаты, но и юридические клиники вузов, социально ориентированные НКО, руководители консультационных групп которых подтвердили свою квалификацию. При этом на многофункциональные центры (МФЦ) целесообразно возложить обязанность по выдаче сертификатов на оплату вторичной бесплатной юридической помощи, которые дадут гражданам возможность обращаться к тем участникам государственной системы, которых они сами выберут. Сертификат должен являться основанием для получения денежных средств участниками системы, оказавшими юридическую помощь.

Для улучшения взаимодействия и функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи следует перераспределить участников этих систем в зависимости от того планируется ли для оплаты их деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи использование бюджетных средств. Граждане должны иметь возможность выбора провайдера бесплатной юридической помощи. Деятельность, направленная на повышение юридической грамотности населения, может снизить количество ошибок, совершаемых при заключении различных договоров, довести до сведения участников гражданско-правовых отношений новеллы законодательства, в чем заинтересовано как государство, так и частный бизнес [8, с. 40–44].

Государственную систему бесплатной юридической помощи предлагается представить:

1) государственными юридическими бюро, действующими на базе многофункциональных центров

(МФЦ) и оказывающими первичную правовую помощь, дающими правовые консультации (устные и письменные) и правовые заключения. Кроме того, на них следует возложить обязанность по выдаче направлений на вторичную правовую помощь к адвокатам, юридические клиники или СО НКО, входящих в государственную систему (сами государственные юридические бюро смогут оказывать вторичную правовую помощь, не связанную с представительством в судах или иным представительством);

2) адвокатами, вошедшими в государственную систему. Адвокаты могут оказывать первичную и вторичную юридическую помощь, правовые консультации (устные и письменные), правовые заключения и представительство в суде;

3) федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями (ответы на обращения граждан и правовое регулирование на федеральном уровне);

4) органами исполнительной власти субъектов РФ и подведомственными им учреждениями (ответы на обращения граждан и правовое регулирование на региональном уровне);

5) органами управления государственных внебюджетных фондов (ответы на обращения граждан);

6) юридическими клиниками вузов, вошедшими в государственную систему юридической помощи и подтвердившими квалификацию руководителей консультационных групп. Ими могут оказываться первичная и вторичная юридическая помощь, правовые консультации (устные и письменные), правовые заключения и представительство в суде;

7) социально ориентированными НКО, вошедшими в государственную систему юридической помощи и подтвердившими квалификацию консультантов. Ими могут оказываться первичная и вторичная юридическая помощь, правовые консультации (устные и письменные), правовые заключения и представительство в суде.

В негосударственную систему бесплатной юридической помощи предлагается включить: юридические клиники вузов и негосударственные центры бесплатной юридической помощи, не изъявившие желание войти в государственную систему бесплатной юридической помощи или не сумевшие подтвердить квалификацию руководителей консультативных групп.

Пристатейный библиографический список

1. *Кирилловых А. А.* Участники системы бесплатной юридической помощи : правовые аспекты организаци деятельности // *Право и экономика*. 2012. № 7.
2. *Остапенко А. С., Артемьев Е. В., Бевзюк Е. А.* Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Шереметова Г. С.* Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. М. : Статут, 2015.
6. Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 2018 год // Министерство юстиции Российской Федерации : сайт. URL: <https://minjust.ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshch-10> (дата обращения: 29.05.2020).
7. Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 1 полугодие 2019 года // Министерство юстиции Российской Федерации : сайт. URL: <https://minjust.ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshch-11> (дата обращения: 29.05.2020).
8. *Восканян Р. О.* Финансирование государственных инновационных программ из внебюджетных источников // *Научные исследования и разработки. Экономика*. 2017. Т. 5. № 4.

References

1. *Kirillov A. A.* Participants of the System of Free Legal Aid: Legal Aspects of the Organization of Activities. *Law and Economics*. 2012. No. 7.
2. *Ostapenko A. S., Artemiev E. V., Bevziuk E. A.* Commentary on the Federal Law of 21 November 2011 No. 324-FZ "On Free Legal Aid in the Russian Federation" (Itemized) (SPS "ConsultantPlus").
3. Federal Law of 21 November 2011 No. 324-FZ (as amended on 26 July 2019) "On Free Legal Aid in the Russian Federation" (SPS "ConsultantPlus").

4. *Dmitriev Iu. A. (ed.)*. Scientific and Practical Commentary to the Federal Law of 21 November 2011 No. 324-FZ "On Free Legal Aid in the Russian Federation" (Itemized) (SPS "ConsultantPlus").

5. *Sheremetova G. S.* The Right to Free Legal Aid in Civil Proceedings. Moscow: Statut, 2015.

6. Monitoring in the Field of Free Legal Aid for 2018. URL: <https://minjust.ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshc-10> (date of the application: 29.05.2020).

7. Monitoring of the Provision of Free Legal Aid for the First Half of 2019 of the Ministry of Justice of Russia. URL: <https://minjust.ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshc-11> (date of the application: 29.05.2020).

8. *Voskanian R. O.* Financing of State Innovation Programs from Extra-Budgetary Sources. *Research and Development. Economy*. 2017. Vol. 5. No. 4.