

**ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
ВСЕРОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
ЮСТИЦИИ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)**

ОКАЗАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

Курс лекций

Иркутск
ВГУЮ (РПА Минюста России)
2019

УДК 342:343:347:349

ББК 67.4

А94

Рецензенты:

Т. Ю. Епифанцева, доцент кафедры гражданского права
ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
кандидат юридических наук, доцент

Р. В. Скоморохов, доцент кафедры государственно-муниципального
управления и предпринимательского права Иркутского института
(филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»,
кандидат юридических наук, доцент

А94 Оказание юридической помощи населению : курс лекций /
Т. И. Афанасьева ; Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА
Минюста России). – Иркутск, 2019. – 114 с. – 100 экз.
ISBN 978-5-00094-650-3

В учебном издании излагается курс лекций по дисциплине «Оказание юридической помощи населению». Материал структурирован в соответствии с учебной программой по указанной дисциплине. В курсе лекций раскрываются основные положения российского законодательства об оказании бесплатной юридической помощи населению.

Законодательство приведено по состоянию на 1 мая 2019 года.

Для преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов юридических вузов и факультетов.

УДК 342:343:347:349

ББК 67.4

*Печатается по решению методического совета Иркутского института
(филиала) Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)*

ISBN 978-5-00094-650-3

© ВГУЮ (РПА Минюста России), 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА I. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	5
§ 1. Международный уровень правового обеспечения оказания бесплатной юридической помощи	5
§ 2. Отечественная нормативная основа оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации	12
§ 3. Правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации.....	18
§ 4. Принципы оказания бесплатной юридической помощи	23
ГЛАВА II. ПРАВООТНОШЕНИЕ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ	32
§ 1. Понятие юридической помощи	32
§ 2. Особенности правоотношения по оказанию бесплатной юридической помощи	35
§ 3. Субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь	37
§ 4. Квалификационные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь	44
§ 5. Субъекты, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи	47
ГЛАВА III. ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ	50
§ 1. Общая характеристика видов бесплатной юридической помощи	50
§ 2. Понятие и виды правового консультирования	52
§ 3. Стадии правового консультирования	54
§ 4. Виды документов правового характера и общие правила их составления	57
§ 5. Оценка юридических документов	60
§ 6. Анализ дела и формирование позиции по делу	61
ГЛАВА IV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ.....	62
§ 1. Участники государственной системы бесплатной юридической помощи	62
§ 2. Оказание бесплатной юридической помощи органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями	64
§ 3. Порядок создания и деятельности государственных юридических бюро	69

§ 4. Категории лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи	72
§ 5. Случаи оказания бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи ..	75
§ 6. Вопросы, по которым бесплатная юридическая помощь не оказывается в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи	80

ГЛАВА V. ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ АДВОКАТАМИ..... 81

§ 1. Организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте Российской Федерации	81
§ 2. Полномочия адвоката при оказании юридической помощи.....	85
§ 3. Обязанности адвоката и запреты при оказании юридической помощи	88

ГЛАВА VI. ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НОТАРИУСАМИ..... 90

§ 1. Место нотариусов в системе оказания бесплатной юридической помощи	90
§ 2. Виды бесплатной юридической помощи, оказываемой нотариусами	92

ГЛАВА VII. НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ..... 97

§ 1. Особенности негосударственной системы бесплатной юридической помощи	97
§ 2. Правовой статус юридической клиники.....	98
§ 3. Оказание бесплатной юридической помощи юридическими клиниками	101
§ 4. Создание и учет негосударственных центров бесплатной юридической помощи	103
§ 5. Оказание юридической помощи негосударственными центрами бесплатной юридической помощи	107
§ 6. Взаимодействие органов исполнительной власти и участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи	109

ГЛАВА I. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Международный уровень правового обеспечения оказания бесплатной юридической помощи

Многоаспектный характер деятельности в сфере оказания бесплатной юридической помощи требует упорядочения на всех уровнях правового регулирования, начиная с международного и заканчивая локальным. Современные интеграционные процессы в мире давно возвели установление положений об оказании бесплатной юридической помощи на международный уровень.

Значимым документом межгосударственного регулирования бесплатного предоставления юридической помощи, безусловно, является Конвенция о защите прав человека и основных свобод¹. Для России конвенция вступила в силу 5 мая 1998 года. Статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет право на справедливое судебное разбирательство, компонентом которого является, в том числе, право обвиняемого пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия.

Как известно, в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя государствами, подписавшими данную конвенцию и протоколы к ней, был учрежден Европейский Суд по правам человека (далее по тексту – ЕСПЧ), работающий на постоянной основе. Благодаря практике ЕСПЧ, рассматриваемые правила Конвенции о защите прав человека и основных свобод хорошо защищаются, доказательством чему служит обширная практика ЕСПЧ. В качестве примера можно привести следующие дела, связанные с обеспечением реализации права на получение бесплатной юридической помощи: «Шехов (Shekhov) против Российской Федерации»², «Сийрак (Siyrak) против Российской Фе-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (ред. 11.05.1994 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² Постановление ЕСПЧ от 19.06.2014 г. «Дело «Шехов (Shekhov) против Российской Федерации» (жалоба № 12440/04) [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2015. № 5. С. 2, 41-50.

дерации»¹, «Эдуард Рожков (Eduard Rozhkov) против Российской Федерации»², «Шумихин (Shumikhin) против Российской Федерации»³, «Волков и Адамский (Volkov and Adamskiy) против Российской Федерации»⁴, «Хисматуллин (Khismatullin) против Российской Федерации»⁵ и др.

Другим важным договором в области обеспечения права на защиту является Международный пакт о гражданских и политических правах⁶, в котором Россия участвует как правопреемница СССР. Он устанавливает правила в продолжение установлений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Согласно ст. 14 Пакта каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения на основе полного равенства быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника.

Говоря о межгосударственном взаимодействии в области предоставления физическим лицам бесплатной юридической помощи, следует отметить договоренности, сформированные в отдельных регионах мира.

В рамках Европейского союза давно ведется работа по созданию эффективного механизма функционирования системы бесплатной юридической помощи. В Плане действий по созданию систем юридической помощи⁷, подготовленном Европейским

¹ Постановление ЕСПЧ от 19.12.2013 г. «Дело «Сийрак (Siyrak) против Российской Федерации» (жалоба № 38094/05) [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 10. С. 8, 130-134.

² Постановление ЕСПЧ от 31.10.2013 г. «Дело «Эдуард Рожков (Eduard Rozhkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11469/05) [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 12.

³ Постановление ЕСПЧ от 16.07.2015 г. «Дело «Шумихин (Shumikhin) против Российской Федерации» (жалоба № 7848/06) [рус., англ.] // Прецеденты Европейского суда по правам человека: электронное периодическое издание. 2015. № 12 (24).

⁴ Постановление ЕСПЧ от 26.03.2015 г. «Дело «Волков и Адамский (Volkov and Adamskiy) против Российской Федерации» (жалоба № 7614/09 и 30863/10) [рус., англ.] // Прецеденты Европейского суда по правам человека: электронное периодическое издание. 2015. № 8 (20).

⁵ Постановление ЕСПЧ от 11.12.2014 г. «Дело «Хисматуллин (Khismatullin) против Российской Федерации» (жалоба № 33469/06) [рус., англ.] // Прецеденты Европейского Суда по правам человека: Электронное периодическое издание. 2015. № 6 (18).

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах : Резолюция 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁷ Официальный сайт Европейского союза. URL : https://europea.eu/european-union/index_en.

Комитетом по правовому сотрудничеству Совета Европы, констатируется, что принцип верховенства права (на реализацию которого Совет Европы направляет усилия в течение 50 лет) может стать реальностью только в том случае, если каждый человек будет иметь возможность эффективно осуществлять свои законные права и оспаривать незаконные акты. Для этого необходимо постоянно прилагать усилия к тому, чтобы приблизить правосудие к людям. Системы юридической помощи могут включать: предоставление юридической помощи, включая юридическое представительство, обеспечиваемое адвокатами; предоставление информации и юридической консультации в то время и в том месте, которые определены с учетом потребностей заявителей, с обеспечением, в частности, того, чтобы заявители могли понять своих адвокатов; защиту обвиняемых по уголовным делам; подготовку материалов дела в неуголовных делах и представительство клиентов; помощь в контактах с властными органами, когда на повестке дня стоит правовой вопрос; консультацию и помощь в отношении исполнения, или обжалования исполнения решений или приговоров суда, или внесудебных мер, включая ходатайства об отмене приговора или о помиловании. В Комитете также был издан «Справочник по процедурам предоставления юридической помощи в Европе», в котором приводится полезная информация о системах юридической помощи, действующих во многих государствах-участниках Конвенции о защите прав человека и основных свобод. На практическом уровне Совет Европы также помогает государствам-участникам в разработке их систем юридической помощи через программы сотрудничества по укреплению принципа верховенства права, разрабатывая, помимо прочего, правила, издавая письменные рекомендации о том, как государства-участники могут наилучшим образом наладить работу своих систем юридической помощи и разрабатывая с государствами специальные стратегии для схем юридической помощи.

Рекомендация Комиссии Европейских сообществ устанавливает важные правила о праве на юридическую помощь лицам, являющимся подозреваемыми или обвиняемыми в уголовном процессе¹. Подозреваемым или обвиняемым, а также лицам, в отно-

¹ О праве на юридическую помощь лицам, являющимся подозреваемыми или обвиняемыми в уголовном процессе: Рекомендация Комиссии Европейских сообществ № 2013/С 378/03 от 27.11.2013 г. [рус., англ.] [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

шении которых ведется производство по европейскому ордеру на арест, не имеющим достаточных финансовых средств для оплаты всей или части юридической помощи, должен быть обеспечен доступ к юридической помощи в той мере, в какой такая помощь требуется в интересах правосудия. При этом подозреваемый или обвиняемый не должны доказывать при отсутствии разумных оснований для сомнения то, что у них недостаточно финансовых средств для оплаты юридической помощи. Это правило в Рекомендации появилось благодаря судебной практике ЕСПЧ. Чтобы определить, требуют ли «интересы правосудия» доступ к бесплатной юридической помощи, Европейский суд по правам человека указал, что должны быть приняты во внимание такие не связанные друг с другом критерии, как тяжесть преступления, суровость наказания, сложность дела или личные обстоятельства подозреваемого или обвиняемого.

Чтобы гарантировать высококвалифицированную юридическую помощь, которая, в свою очередь, гарантирует справедливое судебное разбирательство, государства-члены ЕС должны установить эффективные системы по оценке качества юридической помощи. С этой целью государства-члены ЕС должны ввести в действие механизм аккредитации юристов, оказывающих юридическую помощь. В любом случае государства-члены ЕС должны гарантировать, что будут предприняты необходимые меры при обнаружении случаев отказа в юридической помощи или что данному факту будет уделено необходимое внимание государствами-членами ЕС.

Адвокаты, так же как и сотрудники, вовлеченные в процесс принятия решения о праве на юридическую помощь, такие как обвинители, судьи и персонал по оказанию юридической помощи, должны пройти соответствующее обучение, чтобы реализовать право на эффективный доступ к юридической помощи.

Учитывая важность наличия доверительных отношений между юристом и клиентом, соответствующие компетентные органы должны, насколько это представляется возможным, учитывать предпочтения и пожелания подозреваемого или обвиняемого в выборе оказывающего юридическую помощь лица. Однако, как было признано в судебной практике ЕСПЧ, если существуют релевантные и достаточные основания для утверждения о том, что

это необходимо в интересах правосудия, такие пожелания могут не учитываться.

В силу ст. 7 Директивы № 2016/1919 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О правовой помощи для подозреваемых и обвиняемых в уголовном процессе и для лиц, запрошенных в рамках производства по европейскому ордеру на арест»¹ государства-члены ЕС принимают необходимые меры, включая меры по финансированию, чтобы обеспечить: наличие эффективной системы правовой помощи надлежащего качества; услуги по оказанию правовой помощи, обладающие качеством, достаточным для обеспечения справедливости производства по делу, с должным уважением независимости профессии юриста. Государства-члены ЕС должны обеспечить надлежащую подготовку кадров, участвующих в принятии решений о предоставлении бесплатной юридической помощи в уголовном судопроизводстве и в производстве по европейскому ордеру на арест. Относясь с должным уважением к независимости профессии юриста и роли лиц, ответственных за подготовку адвокатов, государства-члены ЕС должны принимать надлежащие меры для содействия обеспечению адекватной подготовки адвокатов, предоставляющих услуги по оказанию правовой помощи.

В Европейском союзе действуют акты, предусматривающие оказание бесплатной юридической помощи в иных сферах помимо уголовного судопроизводства. К примеру, ст. 46 Регламента Совета Европейского Союза «О юрисдикции, применимом праве, признании, обеспечении исполнения решений и сотрудничестве по вопросам, касающимся обязательств по уплате алиментов»² предоставляет бесплатную юридическую помощь по ходатайствам, касающимся обязательств по уплате алиментов детям. Однако, компетентный орган вправе отказать в предоставлении бесплатной юридической помощи, если придет к выводу, что по существу ходатайство или любая другая жалоба или пересмотр являются необоснованными.

¹ О правовой помощи для подозреваемых и обвиняемых в уголовном процессе и для лиц, запрошенных в рамках производства по европейскому ордеру на арест: Директива № 2016/1919 Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 26.10.2016 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

² О юрисдикции, применимом праве, признании, обеспечении исполнения решений и сотрудничестве по вопросам, касающимся обязательств по уплате алиментов: Регламент Совета Европейского Союза от 18.12.2008 № 4/2009 [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2015. № 5.

На территории Содружества Независимых Государств не столь активна совместная работа по установлению общих правил и стандартов оказания бесплатной юридической помощи. Тем не менее, и в этом регионе существуют договоренности относительно предоставления юридической помощи бесплатно гражданам стран-участниц соответствующих соглашений. В частности, ст. 2 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам¹ освобождает граждан каждой из стран-участниц и других лиц, проживающих на ее территории, от уплаты и возмещения судебных и нотариальных пошлин и издержек, а также закрепляет их право пользоваться бесплатной юридической помощью на территориях других участников Конвенции на тех же условиях, что и собственные граждане, устанавливая тем самым принцип национального режима в вопросе предоставления юридической помощи на безвозмездной основе.

Модельный закон об оказании помощи жертвам торговли людьми² гарантирует оказание бесплатной юридической помощи в объеме, необходимом для обеспечения защиты прав и законных интересов пострадавших.

Безусловным преимуществом и достоинством подхода государств-участников СНГ является закрепление принципа национального режима при предоставлении бесплатной юридической помощи не только по уголовным делам, но и по иным категориям правовых споров и услуг.

Помимо участия в многосторонних соглашениях Россия заключила большое количество двусторонних договоров в данной области, с рядом государств такие договоры были унаследованы от СССР.

На сегодняшний день действуют договоры о взаимной правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и иным делам с Испанией³, Египтом¹, Ираном², Латвией³,

¹ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2002. № 2(41).

² Модельный закон об оказании помощи жертвам торговли людьми: Постановление № 30-12 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 03.04.2008 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2008. № 42.

³ Договор между СССР и Королевством Испании о правовой помощи по гражданским делам: подписан в г. Мадриде 26.10.1990 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1049.

Литвой⁴, Молдовой⁵, Эстонией⁶, Азербайджаном⁷, Кыргызстаном⁸, Монголией⁹, Кубой¹⁰, Вьетнамом¹¹, Грецией¹², Польшей¹³, Финляндией¹⁴, Венгрией¹⁵, Румынией¹⁶ и др.

Договоренности указанных двусторонних соглашений свидетельствуют о равном для всех государств подходе России в вопросе предоставления правовой помощи иностранцам. Правила

¹ Договор между Российской Федерацией и Арабской Республикой Египет о взаимной правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, коммерческим и семейным делам: подписан в г. Москве 23.09.1997 г.) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 11.

² Договор между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам: подписан в г. Тегеране 05.03.1996 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 47. Ст. 4579.

³ Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Риге 03.02.1993 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1932.

⁴ Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Вильнюсе 21.07.1992 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 19. Ст. 1712.

⁵ Договор между Российской Федерацией и Республикой Молдова о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Москве 25.02.1993 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 2. Ст. 1766.

⁶ Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Москве 26.01.1993 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 229.

⁷ Договор между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Москве 22.12.1992 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1598.

⁸ Договор между Российской Федерацией и Республикой Кыргызстан о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Бишкеке 14.09.1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 3.

⁹ Договор между СССР и Монгольской Народной Республикой о взаимном оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Вместе с «Протоколом к Договору...»): подписан в г. Улан-Баторе 23.09.1988 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.

¹⁰ Договор между СССР и Республикой Куба о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Гаване 28.11.1984 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLII. 1988.

¹¹ Договор между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам: подписан в г. Москве 25.08.1998 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 42. Ст. 5682.

¹² Договор между СССР и Греческой Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам: подписан в г. Афины 21.05.1981 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. 1984.

¹³ Договор между СССР и Польской Народной Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Вместе с «Дополнительным протоколом», «Протоколом к Договору»): подписан в г. Варшаве 28.12.1957 г.; протокол подписан в г. Москве 23.01.1980 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XX. 1961.

¹⁴ Договор между СССР и Финляндской Республикой о правовой защите и правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Вместе с «Протоколом к Договору...»): подписан в г. Хельсинки 11.08.1978 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVI. 1982.

¹⁵ Договор между СССР и Венгерской Народной Республикой об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Вместе с «Протоколом»): подписан в г. Москве 15.07.1958 г. (с изм. и доп. от 19.10.1971 г.) // Ведомости ВС СССР. 1958. № 35. Ст. 423.

¹⁶ Договор между СССР и Румынской Народной Республикой об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам: подписан в г. Москве 03.04.1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 21. Ст. 329.

двусторонних договоров звучат главным образом одинаково и сводятся к следующим основным моментам.

Во-первых, физические лица пользуются на территории другой страны в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, как и граждане этой страны.

Во-вторых, граждане одной страны имеют право свободно и беспрепятственно обращаться в суды, нотариальные конторы (далее именуются «учреждения юстиции») и в иные учреждения другой страны, к компетенции которых относятся гражданские, коммерческие и семейные дела, могут выступать в них, возбуждать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и ее граждане.

В-третьих, гражданам одной страны в судах и иных учреждениях юстиции другой страны оказывается бесплатная юридическая помощь и обеспечивается бесплатное судопроизводство на тех же основаниях и с теми же преимуществами, что и собственным гражданам.

§ 2. Отечественная нормативная основа оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации

Отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи в РФ, регулируются обширным массивом национальных нормативных правовых актов и международными договорами, в которых участвует РФ.

Национальное правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи является трехуровневым, его основы устанавливаются федеральным законодательством, а на региональном и местном уровнях оно детализируется.

Статья 48 Конституции РФ¹ гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, а в определенных законом случаях такая помощь оказывается бесплатно. В соответствии с данной конституционной гарантией в России был принят Федеральный закон «О бесплатной юридической по-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

мощи в РФ»¹ (далее по тексту – Закон о бесплатной юридической помощи), которому принадлежит ведущая роль в правовом регулировании оказания юридической помощи населению в РФ бесплатно. При этом необходимо отметить, что бесплатно юридическая помощь оказывалась в России задолго до принятия этого закона на основе иных нормативных правовых актов. Однако отсутствовали базовые принципы оказания такой помощи, единые подходы к определению участников системы получения бесплатной юридической помощи, требования к лицам, оказывающим юридическую помощь. Указанным законом устанавливаются основные гарантии реализации права граждан РФ на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в РФ, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения.

Закон о бесплатной юридической помощи основными целями определил:

- создание условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством;

- формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства;

- создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

Разумеется, Закон о бесплатной юридической помощи не может учесть всех особенностей оказания квалифицированной юридической помощи. На этапе его подготовки и не ставилась такая задача. Как отмечает О.Н. Воронова, при разработке данного закона было учтено, что построение системы бесплатной юридической помощи только лишь на государственной основе будет малоэффективным, необходимо включение в нее различных обще-

¹ О бесплатной юридической помощи в РФ: федер. закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

ственных институтов¹. Поэтому Закон о бесплатной юридической помощи, создав правовую основу оказания бесплатной юридической помощи, предусмотрел системный подход к этому вопросу. Должная реализация этого закона невозможна без учета того массива российского законодательства, который появился ранее и так или иначе закрепляет право граждан на получение юридической помощи бесплатно при определенных обстоятельствах.

Прежде всего, в этой связи следует отметить Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее по тексту – Закон об обращениях граждан), в соответствии с ст. 2 которого граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Другим не менее значимым и более ранним законом по сравнению с Законом о бесплатной юридической помощи является Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³ (далее по тексту – Закон об адвокатуре). Адвокатура как направление юридической деятельности известна с древнейших времен. Адвокат – это специалист высокого класса, обладающий обширными теоретическими знаниями и практическим опытом в области права, что дает, собственно, основание называть его независимым профессиональным советником по правовым вопросам. В силу ч. 1 ст. 26 Закона об адвокатуре адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в соответствии с действующим законодательством.

Закон о бесплатной юридической помощи предполагает учет отраслевой специфики оказания бесплатной юридической помощи. К примеру, отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи в уголовном судопроизводстве, регулиру-

¹ Воронова О.Н. Роль и место нотариусов, должностных лиц органов местного самоуправления и должностных лиц консульских учреждений в системе оказания бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2017. № 4.

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

ются уголовно-процессуальным законодательством. Согласно установлениям ч. 4 ст. 16 Уголовно-процессуального кодекса РФ¹ (далее по тексту – УПК РФ) в случаях, предусмотренных кодексом и иными федеральными законами, подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно.

Федеральными законами могут быть установлены случаи и порядок оказания бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве, а также в иных случаях. Так, ч. 4 ст. 54 Кодекса административного судопроизводства РФ² (далее по тексту – КАС РФ) предусмотрено, что в случае, если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает в качестве представителя адвоката.

Анализ КАС РФ позволяет сделать вывод о ничтожно малом количестве случаев предоставления бесплатной юридической помощи. В этой связи Министерство юстиции РФ вступило с инициативой о корректировке правил, касающихся оказания бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве. Подготовленный Министерством юстиции РФ проект федерального закона³ предлагает предусмотреть возможность устанавливать случаи оказания бесплатной юридической помощи в административном судопроизводстве законами субъектов Российской Федерации. Полагаем, данная инициатива заслуживает поддержки.

Возможность получения бесплатной юридической помощи предусмотрена гражданским процессуальным законодательством. В частности, ст. 50 Гражданского процессуального кодекса РФ⁴

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 14.11.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ О внесении изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»: проект федер. закона; подготовлен Минюстом России 09.06.2017 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

(далее по тексту – ГПК РФ) устанавливает правило, согласно которому суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях.

В России есть законы, направленные на установление гарантии оказания бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан. Так, несомненной спецификой обладает судопроизводство в отношении военнослужащих. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»¹ закрепляет право военнослужащих на получение юридической помощи, в том числе случаи, когда такая помощь оказывается бесплатно. В соответствии с ч. 3 ст. 22 указанного закона юридическая помощь оказывается бесплатно органами военного управления и органами военной юстиции в пределах своих функциональных (должностных) обязанностей – всем военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей по вопросам, связанным с прохождением военной службы; органами предварительного следствия и судом, в производстве которых находится уголовное дело.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² гарантирует бесплатную юридическую помощь с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи, несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»³. Лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной

¹ О статусе военнослужащих: федер. закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 16.11.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

³ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

юридической помощи в соответствии с Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»¹. Организация, оказывающая психиатрическую помощь, обеспечивает возможность приглашения адвоката, работника или уполномоченного лица государственного юридического бюро, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь. Согласно ст. 20 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»² получателям социальных услуг с учетом их индивидуальных потребностей предоставляются, в том числе, социально-правовые услуги, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг.

Помимо федеральных законов оказание бесплатной юридической помощи регламентируется нормативными актами и разъяснениями федеральных министерств, служб, актами субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также локальными актами организаций, предоставляющих юридическую помощь бесплатно, профессиональных объединений юристов. Среди таких актов следует отметить Приказы Минюста России «Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»³, «Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁴, Приказ Минобрнауки России «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической по-

¹ О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 (ред. от 03.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

² Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2013 г. № 42-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.

³ Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: приказ Минюста России от 12.11.2012 г. № 206 (ред. от 01.04.2016 г.) // Российская газета. 2012. № 292.

⁴ Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: приказ Минюста России от 01.03.2013 г. № 24 (ред. от 19.08.2014 г.) // Российская газета. 2013. № 68.

мощи»¹, Письмо Федеральной нотариальной палаты «Об оказании нотариусами бесплатной юридической помощи»², Рекомендации Федеральной палаты адвокатов адвокатским палатам субъектов РФ по реализации положений Закона о бесплатной юридической помощи³.

§ 3. Правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации

Статьи 3, 12 и 17 Закона о бесплатной юридической помощи и пп. 27 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ определяют полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относятся:

1) реализация в субъектах РФ государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;

2) издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, в том числе расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи, определение порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и обеспечение их исполнения;

¹ Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи: приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 г. № 994 // Российская газета. 2012. № 298.

² Об оказании нотариусами бесплатной юридической помощи: письмо ФНП от 18.01.2012 г. № 51/06-12 // Нотариальный вестник. 2012. № 8.

³ Рекомендации адвокатским палатам субъектов РФ по реализации положений Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в РФ»: утв. решением Совета Федеральной палаты адвокатов от 14.02.2012 г., протокол № 3 // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2012. № 2.

⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

3) определение органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, и его компетенции;

4) определение органов исполнительной власти субъекта РФ, подведомственных им учреждений и иных организаций, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории субъекта РФ, установление их компетенции, в том числе решение вопросов об учреждении и обеспечении деятельности государственных юридических бюро;

5) определение порядка взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта РФ в пределах его полномочий;

6) учреждение, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности государственных юридических бюро;

7) материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях в соответствии с Законом об адвокатуре, определения размера, порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсаций их расходов на оказание такой помощи;

8) оказание в пределах своих полномочий содействия развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечение ее поддержки.

Субъекты РФ своими законами могут наделять отдельными государственными полномочиями в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи органы местного самоуправления.

Уровень правового обеспечения указанных полномочий зависит от условия каждого субъекта РФ и, прежде всего, их финансового положения, поскольку реализация гарантий оказания бесплатной юридической помощи требует существенных бюджетных расходов.

Согласно мониторингу Министерства юстиции РФ в сфере оказания бесплатной юридической помощи¹ к концу 2018 г. во всех регионах приняты законодательные акты, регулирующие

¹ URL: <https://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshhc-10>.

вопросы оказания бесплатной юридической помощи, определен орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, установлена его компетенция.

В силу статей 3 и 17 Закона о бесплатной юридической помощи законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи. Федеральное законодательство, устанавливая минимальные гарантии в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, к сожалению, не учитывает многих практических нюансов. Субъекты РФ пользуются предоставленным им правом, дополняя федеральное законодательство и повышая тем самым социальную защищенность граждан, проживающих на их территориях. Так, по информации Министерства юстиции РФ к концу 2018 г. в 78 субъектах РФ установлены дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Помимо этого, многие регионы расширили перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, дополнительно к уже установленным федеральным и региональными законодательными актами (Республика Чувашия, Архангельская, Волгоградская, Кировская, Пензенская, Новосибирская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская автономная область, город Санкт-Петербург, Республика Карелия, Иркутская, Магаданская, Самарская, Саратовская, Новгородская области, Краснодарский, Красноярский, Хабаровский края и др.).

При принятии соответствующих решений в первую очередь учитываются вопросы, имеющие особую социальную значимость, например, в отношении:

– граждан-участников строительства многоквартирного дома, перед которыми недобросовестным застройщиком не исполнены обязательства по завершению строительства и (или) передаче жилого помещения в собственность по договору участия в строительстве (Архангельская, Кировская, Пензенская, Новосибирская, Саратовская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, город Санкт-Петербург, Хабаровский край);

– родителей (законных представителей), имеющих детей в возрасте до трех лет, по вопросам, связанным с нарушением их прав и законных интересов, предусмотренных трудовым законодательством РФ; ВИЧ-инфицированных несовершеннолетних детей в возрасте до восемнадцати лет, а также их законных представителей, по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних (Пензенская область); родителей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей (Новгородская область, Красноярский край);

– беременных женщин, женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам, граждан, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, одиноких родителей, воспитывающих ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет); инвалидов III группы с нарушениями функций одновременно слуха и зрения, инвалидов III группы с нарушениями функций одновременно слуха и речи; бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны (Республика Чувашия);

– граждан, состоящих или состоявших ранее в трудовых отношениях с физическими или юридическими лицами, в отношении которых в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» введена процедура, применяемая в делах о банкротстве, если работники обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с выплатой им выходных пособий и (или) с оплатой их труда работодателями-банкротами (Волгоградская область);

– членов семей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, сотрудников Росгвардии, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) (Еврейская автономная область);

– лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в течение шести месяцев после даты их освобождения; граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (Республика Карелия);

– граждан, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с реализацией и защитой своих наследственных прав, возникших по причине гибели (смерти) супруги (супруга), родителей, детей в результате чрезвычайной ситуации (город Санкт-Петербург).

– неработающих граждан, достигших возраста 60 лет (мужчин), 55 лет (женщин) в связи с проведением пенсионной реформы (Самарской, Иркутской, Магаданской областей и Краснодарского края).

Органы местного самоуправления в силу ст. 14 Закона о бесплатной юридической помощи также наделяются полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Их участие в общей системе возможно в нескольких направлениях.

Во-первых, органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, если федеральными законами и законами субъектов РФ они наделены такими полномочиями.

Во-вторых, органы местного самоуправления оказывают содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечивают ее поддержку в пределах полномочий, предусмотренных действующим законодательством.

В-третьих, органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи, участвовать в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи.

Главная проблема, с которой сталкивается муниципальная система бесплатной юридической помощи, это недостаток в источниках финансирования этой деятельности. Содержание муниципального юридического бюро требует значительных бюджетных ассигнований, позволить себе подобные статьи расходов в местном бюджете может ничтожно малое количество муниципалитетов, как правило, это крупные города. Муниципальные юридические бюро на сегодняшний день созданы в г. Краснодаре, г. Королеве, г. Реутове.

§ 4. Принципы оказания бесплатной юридической помощи

Статья 5 Закона о бесплатной юридической помощи закрепляет основные принципы оказания бесплатной юридической помощи в РФ.

Условно принципы, сформулированные в данной статье, можно объединить в две группы. Первую группу составляют *принципы, устанавливающие гарантии для получателей бесплатной юридической помощи*. Сюда следует отнести такие принципы, как:

- 1) обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) социальная справедливость и социальная ориентированность при оказании бесплатной юридической помощи;
- 3) доступность бесплатной юридической помощи для граждан в установленных законодательством РФ случаях;
- 4) свободный выбор гражданином государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи;
- 5) равенство доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и недопущение дискриминации граждан при ее оказании.

Вторую группу наполняют *принципы, устанавливающие требования к субъектам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, и самому процессу ее предоставления*:

- 1) контроль за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) установление требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь;
- 3) объективность, беспристрастность при оказании бесплатной юридической помощи и ее своевременность;
- 4) обеспечение конфиденциальности при оказании бесплатной юридической помощи.

Безусловно, процесс оказания бесплатной юридической помощи подчиняется и базируется на общеправовых принципах законности, справедливости, гуманизма, гласности, демократизма и равноправия. В Законе о бесплатной юридической помощи эти

принципы находят продолжение и конкретизируются сообразно цели и политике государства в рассматриваемой сфере в целом.

Принцип обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан основан на фундаментальных для любого правового государства принципах демократизма, верховенства права, законности, справедливости и гуманизма. Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью; устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Следование данному принципу предполагает стремление и направленность деятельности субъектов, оказывающих юридическую помощь, на достижение максимально возможного положительного результата в решении правовой проблемы клиента при тех ресурсах, которые предоставляет российское и международное право.

Принцип социальной справедливости и социальной ориентированности при оказании бесплатной юридической помощи также базируется на конституционных началах. В ст. 8 Конституции РФ наша страна провозглашается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Реализация принципа социальной справедливости означает, что в обществе осуществляется справедливое распределение ресурсов. И тому, кто по каким-либо объективным причинам не имеет возможности получить юридическую помощь на общих основаниях, государством, позиционирующим себя социальным, должна быть обеспечена возможность получить такую помощь за счет государства.

Кроме того, в ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи перечислены лица, которые вправе получить ее ввиду проявленных ими высоких моральных качеств (ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации, усыновители) и с этих позиций получение бесплатной юридической помощи выступает своеобразным поощрением за их личный вклад в благосостояние общества.

Таким образом, рассматриваемый принцип выражается в том, что, прежде всего, на получение бесплатной юридической помощи претендуют лишь определенные категории граждан, которые

в большей степени нуждаются в такой поддержке или заслуживают ее, исходя из взятых за основу критериев возраста, психического или физического здоровья, социального или имущественного положения, общественного статуса и т.д.

Социальная ориентированность означает, что подход к решению проблемной правовой ситуации, с которой обратился гражданин, не должен быть прагматичным, необходим индивидуальный подход с искренним желанием помочь. Именно такой настрой способствует максимальному прояснению ситуации, пробуждает желание действовать и найти наиболее оптимальные пути и способы преодоления возникшей проблемы. Для этого человеку, оказывающему бесплатную юридическую помощь необходимы отличные коммуникативные навыки, обеспечивающие эффективное взаимодействие и знание особенностей психотипов людей, с проблемами которых он работает.

Принцип доступности бесплатной юридической помощи для граждан в установленных законодательством РФ случаях означает наличие реальной возможности обращения к компетентному лицу за помощью и ее получения. Доступность юридической помощи зависит от многих показателей, в том числе не правовых и связанных с самим гражданином: места жительства гражданина и его удаленности от крупного населенного пункта; здоровья гражданина; наличия компьютера, доступа в Интернет; вопроса, с которым он обратился; субъекта, к которому он обратился и т.д.

Реализация рассматриваемого принципа обеспечивается в том числе исполнением предписаний ст. 28 Закона о бесплатной юридической помощи. В целях правового информирования и правового просвещения населения федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети «Интернет» либо доводить до граждан иным способом следующую информацию:

- 1) порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты гарантированных законодательством РФ прав, свобод и

законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание обязанностей граждан и юридических лиц и пределы исполнения таких обязанностей;

3) компетенция и порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, полномочия их должностных лиц;

4) правила оказания государственных и муниципальных услуг;

5) основания, условия и порядок обжалования решений и действий государственных органов, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц;

6) порядок совершения гражданами юридически значимых действий и типичные юридические ошибки при совершении таких действий.

Обязанности по правовому информированию и правовому просвещению населения, в том числе по правовому информированию граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, в соответствии с нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ могут также возлагаться на государственные юридические бюро, адвокатов и нотариусов.

Органы местного самоуправления могут осуществлять правовое информирование и правовое просвещение населения в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Правовое информирование и правовое просвещение населения может осуществляться юридическими клиниками образовательных организаций высшего образования и негосударственными центрами бесплатной юридической помощи.

Несмотря на закрепление принципа доступности бесплатной юридической помощи в законодательстве, его реализация сталкивается со многими проблемами. Одной из таких проблем является ограничение круга лиц, имеющих право на получение правовой помощи бесплатно, и вопросов, с которыми они могут обратиться. Порой эти ограничения представляются не справедливыми в отношении тех категорий граждан, которые не попали в «спи-

сок», но по всем критериям нуждаемости в такой помощи должны были в нем оказаться.

Близость юристов и органов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, к населению, имеет важнейшее значение в обеспечении доступности юридической помощи. Ближе всего к населению, безусловно, органы местного самоуправления, но они не обладают достаточной финансовой основой для того, чтобы создавать муниципальные учреждения, оказывающие юридическую помощь бесплатно. Поэтому на местах, как правило, оказание бесплатной юридической помощи ограничивается рамками Закона об обращениях граждан.

Еще одной проблемой, активно обсуждаемой в научных и практических кругах¹, является подтверждение права на получение бесплатной юридической помощи. Как верно отмечает С. Г. Петикян, механизм получения бесплатной юридической помощи в этой части нуждаются в упрощении, поскольку процедура отнесения некоторых граждан к категории лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, требует представления в соответствующий орган власти необходимых документов, что в большинстве случаев занимает значительное время, при этом юридическая помощь нужна гражданину безотлагательно².

Принцип свободного выбора гражданином государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи обеспечивает беспрепятственное и совершенно самостоятельное определение гражданином субъекта, профессионализму которого он готов доверить решение интересующего его правового вопроса. Закон о бесплатной юридической помощи не ограничивает гражданина в выборе участника государственной или негосударственной системы.

Принцип равенства доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и недопущение дискриминации граждан при ее оказании также основан на установлениях ст. 19 Консти-

¹ См., например: Казарян С. А. Проблемы доступности правосудия как система оказания бесплатной юридической помощи // Отечественная юриспруденция. 2017. №11 (25); Проблемы стандартизации и доступности бесплатной юридической помощи: выступления участников круглого стола 26 августа 2015 г. в г. Саратове. URL: <http://saratovnko.ru/images/docs/jurhelp2015.pdf>; Результаты социально-значимого проекта «Исследование доступности бесплатной юридической помощи, оказываемой юридическими клиниками и СО НКО, а также путей ее повышения». URL: <https://www.codolc.com/files/aa/c2/aac2a6a74ebe5ad049aac30373d189ca.pdf>.

² Петикян С. Г. Доступность бесплатной квалифицированной юридической помощи // Юрист. 2014. № 4.

туции РФ, согласно которым государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Вместе с тем, рассматриваемый принцип следует толковать применительно к оказанию бесплатной юридической помощи с учетом особенностей ее предоставления. Равенство и недискриминация при оказании юридической помощи на безвозмездной основе должны быть обеспечены в отношении всех лиц, имеющих в соответствии с действующим законодательством право на получение такой помощи бесплатно.

Принцип контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи призван обеспечить достижение того результата, на который рассчитывает гражданин, обратившийся за юридической помощью, при наличии к тому объективных предпосылок.

В России нет официально принятого кодекса профессиональной этики юриста, есть лишь кодексы, разработанные для некоторых видов юридического сообщества (Кодекс профессиональной этики адвоката¹, Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации²).

Согласно Основным принципам о роли юристов³, юристы при всех обстоятельствах должны сохранять честь и достоинство, присущие их профессии, как ответственные сотрудники в области отправления правосудия. По отношению к своим клиентам юристы выполняют следующие функции:

— консультирование клиентов в отношении их юридических прав и обязанностей и работы правовой системы в той мере, в какой это касается юридических прав и обязанностей клиентов;

¹ Кодекс профессиональной этики адвоката: принят первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003 г. (ред. 22.04.2015 г.). URL: <http://www.fparf.ru>.

² Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации: утв. Минюстом России 19.01.2016 г. (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Основные принципы о роли юристов: приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/role_lawyers.shtml.

– оказание клиентам помощи любыми доступными средствами и принятие законодательных мер для защиты их или их интересов;

– оказание, в случае необходимости, помощи клиентам в судах, трибуналах или административных органах.

Защищая права своих клиентов и отстаивая интересы правосудия, юристы должны содействовать защите прав человека и основных свобод, признанных национальным и международным правом, и во всех случаях действовать независимо и добросовестно в соответствии с законом и признанными нормами и профессиональной этикой юриста.

Юристы всегда должны строго соблюдать интересы своих клиентов.

Согласно статьям 5 и 8 Кодекса профессиональной этики адвоката необходимыми условиями доверия к нему является профессиональная независимость адвоката. Злоупотребление доверием несовместимо со званием адвоката. При осуществлении профессиональной деятельности адвокат обязан честно, разумно, добросовестно, квалифицированно, принципиально и своевременно исполнять свои обязанности, активно защищать права, свободы и интересы доверителей всеми не запрещенными законодательством средствами; уважать права, честь и достоинство лиц, обратившихся к нему за оказанием юридической помощи, доверителей, коллег и других лиц, придерживаться манеры поведения и стиля одежды, соответствующих деловому общению.

Без сомнения, указанные постулаты обязательны для любого юриста, в том числе студента, оказывающего бесплатную юридическую помощь в юридической клинике.

Контроль качества оказания бесплатной юридической помощи возложен в РФ на Министерство юстиции РФ. В целом приходится констатировать, что механизм контроля качества оказания бесплатной юридической помощи в России находится в стадии формирования. Какие-либо документы Министерства юстиции РФ, регламентирующие процедурные вопросы оценки качества оказания бесплатной юридической помощи, на сегодняшний день отсутствуют. Контроль в рассматриваемой сфере носит «внутриведомственный», корпоративный характер: за деятельностью адвокатов осуществляет контроль адвокатская палата субъекта РФ; за студентами, работающими в юридической клинике, –

преподаватель; за нотариусами (к слову, участвующими в системе оказания бесплатной юридической помощи минимально) – нотариальная палата субъекта РФ и Министерство юстиции РФ.

Принцип установления требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь, имеет важнейшее значение для достижения целей законодательства в этой области. От квалификации лиц, оказывающих правовую помощь гражданам, во многом зависит ее результат. Получение именно квалифицированной юридической помощи гарантирует ст. 48 Конституции РФ.

Квалификацию можно рассматривать как уровень проявления профессиональных достоинств, степень соответствия определенному уровню профессиональных требований. Статья 8 Закона о бесплатной юридической помощи устанавливает минимальные квалификационные требования к субъекту, оказывающему юридическую помощь. По общему правилу, все виды бесплатной юридической помощи могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование. В ряде случаев к субъектам юридической деятельности предъявляются повышенные требования, например, к адвокатам и нотариусам, в других случаях требования ниже, например, к студентам, обучающимся в юридической клинике.

Кроме того, получение высшего юридического образования не должно становиться точкой в получении образования. Высокая профессиональная квалификация требует постоянного обновления своих знаний и повышения своего профессионального уровня.

Соблюдение принципа объективности и беспристрастности при оказании бесплатной юридической помощи и ее своевременности является обязательным условием осуществления юридической деятельности. Объективность и беспристрастность традиционно шагают рядом, их разграничение не всегда проводится и зачастую они рассматриваются как синонимы. Вместе с тем, эти категории имеют разное смысловое наполнение.

Слова А. Ю. Астафьева об объективности и беспристрастности в уголовном процессе справедливы для разрешения абсолютно любой правовой ситуации. Он пишет, что беспристрастность – это непредвзятость, незаинтересованность в исходе дела, отсутствие предубежденности против кого-либо из участников процес-

са. Беспристрастность есть нравственная категория, качество отражающее отношение судьи к другим субъектам процесса. Объективность же относится именно к исследованию и оценке обстоятельств дела, отношению к подлежащим установлению фактам. Объективность, всесторонность и полнота изучения материалов дела является предпосылкой обоснованности принятого решения¹.

От того, насколько полно, вдумчиво и непредвзято юрист подойдет к решению проблемы обратившегося за его помощью клиента, будет зависеть качество полученного результата.

Своевременность оказания юридической помощи также имеет огромное значение для достижения желаемого результата, чем раньше будет обнаружена правовая проблема и чем раньше гражданин обратится за квалифицированной юридической помощью, тем больше шансов защитить законные права и интересы насколько это возможно в возникшей ситуации.

Однако показатель своевременности оказания юридической помощи не всегда зависит от юриста. К сожалению, часто к помощи профессионала граждане обращаются лишь тогда, когда самим справиться с ситуацией не удалось. К этому времени порой пропущены все сроки, утрачены необходимые ресурсы, документы и т.д., и помочь бывает весьма проблематично или же вовсе невозможно.

Значение *принципа обеспечения конфиденциальности при оказании бесплатной юридической помощи* сложно переоценить в деле защиты прав и законных интересов граждан. Доверия к субъекту, оказывающему юридическую помощь, не может быть без уверенности в сохранении конфиденциальности той информации, которую клиент не готов раскрывать. Поэтому с этической стороны юридической деятельности данный принцип является важнейшим, наряду с принципом беспристрастности.

¹ Астафьев А. Ю. Объективность и беспристрастность напутственного слова председательствующего в суде присяжных // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 3.

ГЛАВА II. ПРАВООТНОШЕНИЕ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

§ 1. Понятие юридической помощи

Ввиду отсутствия легального понятия юридической помощи в научной литературе предпринимаются попытки дать определение юридической помощи. Так, С. Гаранжа, исходя из видов юридической помощи, закрепленных в Законе о бесплатной юридической помощи, определяет ее как деятельность по правовому консультированию, составлению документов правового характера и представлению интересов лица в различных организациях¹.

Проанализировав признаки юридической помощи как вида правовой деятельности О. П. Мелешко и Ю. Г. Кипселиди дали следующее определение юридической помощи: «это осуществляемое средствами юридического характера адресное невластное профессиональное и организованное содействие реализации правовых возможностей субъекта права в целях преобразования проблемной правовой ситуации и максимально благоприятного удовлетворения его индивидуальных интересов»².

А. С. Амельков считает, что в общем виде под юридической помощью понимается деятельность, направленная на защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, а также на обеспечение доступа к правосудию³.

По мнению Н. Булатовой юридическую помощь можно определить как конституционное, публично-правовое явление, заключающееся в публично возложенной обязанности, с одной стороны, и гарантированной возможности лица притязать на получение квалифицированного юридического содействия – с другой⁴.

И. С. Радович, говоря о квалифицированной юридической помощи, предлагает понимать ее как универсальную правовую деятельность определенных субъектов, направленную на регули-

¹ Гаранжа С. «Иные лица, имеющие право на оказание юридической помощи» – неопределенное понятие, приводящее к вполне определенным негативным последствиям. URL: https://zakon.ru/discussion/2012/10/6/inye_lica_imeyushhie_pravo_na_okazanie_yuridicheskoy_pomoshhi_neo_predelennoe_ponya-tie_privodyashhee.

² Мелешко О. П., Кипселиди Ю. Г. О понятии юридической помощи // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8.

³ Амельков Н. С. Понятие квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве России // Молодой ученый. 2013. № 6.

⁴ Булатова Н. Правовая природа юридических услуг // Нотариус. 2009. № 5.

рование общественных отношений в сфере права, связанной с оказанием квалифицированной юридической помощи неопределенному кругу лиц в возникающих жизненных ситуациях, направленную на защиту их прав, свобод и интересов на условиях, не противоречащих законодательству России¹.

Вызывают интерес подходы к дефиниции юридической помощи в других государствах. К примеру, в Законе Республики Беларусь об адвокатуре² юридическая помощь определяется как деятельность по оказанию содействия клиентам в понимании, правильном использовании и соблюдении законодательства, которая направлена на осуществление и защиту прав, свобод и интересов клиентов, а также представительство клиентов в судах, государственных органах, иных организациях и перед физическими лицами.

Статья 1 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» под юридической помощью понимает деятельность, направленную на обеспечение реализации закрепленного Конституцией Республики Казахстан права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе с использованием специальных юридических знаний и навыков, в порядке, установленном законами Республики Казахстан³.

В Финляндии, чья модель бесплатной юридической помощи послужила основой для создания российской модели, законодатель не посчитал нужным дать понятие юридической помощи, ограничившись указанием на виды ее предоставления. По закону Финляндии о юридической помощи⁴ она включает консультацию по правовым вопросам, необходимые мероприятия и помощь в судах и других официальных инстанциях, а также освобождение от определенных затрат, связанных с рассмотрением дела. При этом юридическая помощь предоставляется по заявлению безвозмездно или за сумму в размере самостоятельно оплачиваемой доли на основании материального положения заявителя.

¹ Радович И. С. Содержание и особенности правовых отношений, направленных на оказание квалифицированной юридической помощи // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9.

² Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30.12.2011 г. № 334-З. URL: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_advokature.htm.

³ Об адвокатской деятельности и юридической помощи: Закон Республики Казахстан от 05.07.2018 г. № 176-VI. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=33024087#sub_id=10000.

⁴ О юридической помощи: Закон Финляндской Республики 5.4.2002/257. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2002/ru20020257.pdf>.

Исходя из анализа предлагаемых дефиниций юридической помощи, очевидно, что законодатели разных стран в целом одинаково видят ключевые моменты рассматриваемого вида деятельности – максимально эффективное использование имеющихся правовых ресурсов для обеспечения защиты прав граждан страны, нуждающихся в ее особой поддержке.

Дискуссии вокруг, казалось бы, простого вопроса не мало способствуют разночтения относительно соотношения понятий «юридическая помощь» и «юридическая услуга». На сегодняшний день сложилось несколько представлений об их соотношении:

1) юридическая помощь и юридическая услуга являются синонимичными понятиями (подход российского законодательства, исходя из его анализа);

2) юридическая помощь и юридическая услуга – различные правовые категории (Н. Булатова¹, Е. Януш²);

3) юридическая помощь является более широким понятием по отношению к юридической услуге (Г. М. Резник³).

Следует отметить, что судебная практика пошла по пути разграничения юридических услуг и юридической помощи, однако не стала в этом плане последовательной. Так, адвокаты и нотариусы находятся на особом положении, законодательство о защите прав потребителей на них не распространяется в случае оказания некачественной юридической помощи⁴, поскольку их деятельность не является предпринимательской, хотя их «помощь» презюмируется возмездной, если иное не указано в соглашении. Если же юридическую помощь оказывает юрист, не имеющий статуса адвоката, то его деятельность уже будет подпадать под действие Закона «О защите прав потребителей».

На наш взгляд, рассматриваемые понятия следует считать синонимами, поскольку в их содержательном наполнении нет никакой разницы. Кроме того, и юридическая помощь, и юридическая услуга могут оказываться как на платной, так и на безвозмездной основе, исходя из анализа действующего законодатель-

¹ Булатова Н. Правовая природа юридических услуг // Нотариус. 2009. № 5.

² Януш Е. В. О соотношении понятий «юридические услуги» и «юридическая помощь» // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 11 (53). Часть 1.

³ Резник Г. М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4.

⁴ О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 г. № 17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

ства. Другое дело, что, используя термин «помощь», законодатель тем самым подчеркивает особенную социальную окраску оказываемой юридической услуги, а именно содействие, участие и поддержку юриста тому, кто оказался в трудной жизненной ситуации. Термин «юридическая помощь» ввиду его этимологической окраски более уместен, когда клиентом юриста является физическое лицо.

Таким образом, можно заключить, что **юридическая помощь (услуга)** – это деятельность юристов, органов власти и правозащитных организаций, направленная на обеспечение прав и законных интересов граждан с использованием специального правового инструментария.

§ 2. Особенности правоотношения по оказанию бесплатной юридической помощи

Правоотношение по оказанию бесплатной юридической помощи можно определить как общественное отношение, складывающееся по поводу предоставления квалифицированных юридических услуг на безвозмездной для клиента основе.

Такое правоотношение, безусловно, обладает специфическими чертами, основными из которых являются следующие:

- 1) эти отношения носят правовой характер, поскольку регламентированы действующим законодательством;
- 2) специфика объекта правоотношения, которым является юридическая помощь;
- 3) специальный субъектный состав правоотношения – определенный круг субъектов, которым может быть оказана юридическая помощь, и субъекты, ее оказывающие должны обладать соответствующей квалификацией;
- 4) содержанием правоотношения является деятельность в сфере права, основывающаяся на специальных принципах, определяющих набор прав и обязанностей участников оказания бесплатной юридической помощи;
- 5) юридическая помощь безвозмездна для клиента.

Содержание юридической помощи весьма разнообразно и зависит от того, кто ее оказывает, кому и в связи с какой ситуацией. В общем виде процесс оказания юридической помощи можно представить как последовательность определенных действий, в

числе которых:

- выяснение всех юридически значимых обстоятельств рассматриваемой ситуации;
- подбор нормативно-правового материала, соответствующего ситуации;
- анализ правоприменительной практики, соответствующей ситуации;
- консультирование клиента с целью содействия пониманию им правовой оценки возникшей ситуации, ее законодательной регламентации и возможных перспектив исхода;
- определение органа власти, компетентного разрешить возникшую ситуацию, а также возможности внеюрисдикционного разрешения правового конфликта;
- составление необходимых в данной ситуации юридических документов;
- сбор доказательств;
- осуществление правового представительства в органах власти.

Как уже отмечалось, право на получение бесплатной квалифицированной помощи гарантировано Конституцией РФ. Однако термин «бесплатная юридическая помощь» нуждается в комментарии. Дело в том, что юридическая помощь бесплатна для клиента, имеющего право на ее получение, но она не всегда бесплатна для того, кто ее оказывает.

Если, к примеру, юридическую помощь оказывают органы исполнительной власти в пределах своей компетенции или юридические клиники, то они действительно делают это бесплатно, не получая никакого вознаграждения ни от самого клиента, ни от публично-правового образования. Если же такая помощь оказывается адвокатами, то их затраты компенсируются за счет бюджета субъекта РФ. Для такого варианта предоставления юридической помощи употребление термина «бесплатная» не совсем корректно. В этой связи в литературе появились иные обозначения безвозмездного юридического сопровождения в предусмотренных действующим законодательством случаях. В частности, ряд авторов предлагают употребление термина «субсидируемая юри-

дическая помощь»¹, что, на наш взгляд, полностью отражает особенности рассматриваемого варианта оказания юридической помощи.

Отношения между субъектами оказания бесплатной юридической помощи выстраиваются на основе гражданско-правового договора. В самом общем виде эти отношения подчиняются общим правилам об обязательствах и договорах Гражданского кодекса РФ, его положениям о договоре возмездного оказания услуг. Вместе с тем, если речь идет о помощи адвоката, то условия взаимодействия адвоката и его доверителя определяются согласно ст. 25 Закона об адвокатуре соглашением об оказании юридической помощи.

§ 3. Субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь

Согласно ст. 7 Закона о бесплатной юридической помощи оказание бесплатной юридической помощи осуществляется:

1) физическими и юридическими лицами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с данным законом;

2) физическими и юридическими лицами, являющимися участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с данным законом;

3) иными лицами, имеющими право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Если следовать буквальному толкованию указанных положений, то следует сделать вывод, что иные лица, имеющие право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с нормативными актами РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления не входят ни в число субъектов негосударственной системы бесплатной юридической помощи, ни в число субъектов государственной системы. В таком случае нужно признать наличие других систем оказания бесплатной юридической помощи,

¹ Бутовченко Т. Д. Проблемы субсидируемой юридической помощи // Вестник Федеральной палаты адвокатов. 2009. № 1; Сержантов Д. М., Кручинин Ю. С. Региональные особенности участия адвокатов в системе бесплатной юридической помощи // Адвокатская практика. 2016. № 4.

отличных от государственной и негосударственной. Исходя из смысла рассматриваемого положения Закона о бесплатной юридической помощи, нам видится еще как минимум две системы оказания бесплатной юридической помощи – это муниципальная и общественная системы.

Коль скоро законодатель не отнес «иных лиц» ни к государственной, ни к негосударственной системам, следовательно, правила, существующие для этих систем, не действуют в отношении «иных лиц», по крайней мере, полностью. Это значит, что для муниципальной и общественной систем предполагается иной правовой режим их функционирования. В этой связи представляется необходимым выделить специфические черты каждой из систем.

Государственную систему, как нам представляется, характеризуют следующие особенности:

1) субъектный состав лиц, оказывающих юридическую помощь (федеральные и региональные органы власти, органы управления внебюджетными фондами и государственные юридические бюро; адвокаты и нотариусы при определенных условиях);

2) обязательность оказания юридической помощи бесплатно для участников государственной системы;

3) категории граждан, имеющих право на получение юридической помощи бесплатно (согласно правилам ст. 2 Закона о бесплатной юридической помощи право на получение бесплатной юридической помощи, по общему правилу, имеют только определенные категории граждан РФ, которым такая помощь предоставляется в случаях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством РФ и ее субъектов);

4) вид предоставляемой юридической помощи зависит от общественно-социального статуса лица, претендующего на ее получение (инвалид, сирота, недееспособный, усыновитель, опекун и т.д.) и субъекта, к которому он обратился за юридической помощью;

5) перечень правовых вопросов, по которым бесплатная юридическая помощь оказывается, предусмотрен законодательством, он не подлежит расширительному толкованию, субъекты не вправе оказывать помощь по вопросам, не вошедшим в перечень.

В отличие от государственной негосударственная система бесплатной юридической помощи формируется на добровольных началах. Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. 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 бесплатной юридической помощи, прежде всего, должны относиться граждане с низкими доходами или находящиеся в трудной жизненной ситуации. Кроме того, согласно ст. 27 Закона о бесплатной юридической помощи некоммерческие организации, являющиеся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи, могут получить государственную и муниципальную поддержку.

Иными словами, если речь идет об обращении за юридической помощью к субъекту государственной системы, то претендовать на ее получение могут только определенные категории лиц и рассчитывать они могут только на определенный вид юридической помощи. К примеру, в силу ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, если инвалид I группы пострадал от чрезвычайной ситуации, то он может претендовать на получение всех видов бесплатной юридической помощи. Если же речь идет о защите его прав как потребителя, то он может получить только консультацию и помощь в составлении юридических документов (претензии, искового заявления), но не представительства его интересов в различных инстанциях. Более того, как потребитель он может получить помощь лишь по одному роду вопросов – предоставление коммунальных услуг.

Что касается негосударственной системы бесплатной юридической помощи, ее участники самостоятельно определяют категории лиц, которым они готовы оказывать юридическую помощь бесплатно. Перечень лиц, предусмотренный ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, они могут расширить, закрепив его в уставе организации. К примеру, некоторые организации предоставляют юридическую помощь бесплатно многодетным

матерям, почетным донорам и другим категориям лиц, которым Закон о бесплатной юридической помощи не предоставил такой возможности. Кроме того, субъекты негосударственной системы бесплатной юридической помощи не ограничены в видах юридической помощи, которую они могут предоставлять обратившимся к ним физическим лицам. В видах предоставляемой юридической помощи ограничены только юридические клиники. В силу ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи они не вправе осуществлять представительство в органах власти и организациях.

Обозначив специфику государственной и негосударственной систем, обратимся к вопросу существования муниципальной и общественной систем.

Муниципальную систему оказания бесплатной юридической помощи можно выделить отдельно ввиду следующих обстоятельств.

Во-первых, в силу ст. 4 Закона о бесплатной юридической помощи органы местного самоуправления вовлечены в реализацию государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, однако в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи они не включены.

Во-вторых, муниципальные органы власти не входят в систему органов государственной власти в силу смысла указаний гл. 8 Конституции РФ и ч. 4 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Местное самоуправление в России – это особая форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В-третьих, в силу ч. 1 ст. 14 Закона о бесплатной юридической помощи органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие с государственной системой оказания бесплатной юридической помощи. В этой связи они могут быть наделены отдельными государственными полномочиями в рассматриваемой области отношений федеральными законами и законами

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

субъектов РФ. В этих же пределах закон возложил на них обязанность оказывать содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечивать ее поддержку.

В-четвертых, согласно ч. 2 ст. 14 Закона о бесплатной юридической помощи органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи, участвовать в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные Законом о бесплатной юридической помощи.

Исходя из сказанного, приходится констатировать, что органы местного самоуправления обязаны участвовать в оказании бесплатной юридической помощи населению лишь в тех случаях, когда они наделены соответствующими полномочиями вышестоящими уровнями власти. В иных случаях они самостоятельны в решении вопросов оказания бесплатной юридической помощи на территории муниципалитета, в том числе вправе создавать или не создавать систему предоставления бесплатной юридической помощи на своей территории. Данный вывод следует из буквально-го толкования Закона о бесплатной юридической помощи, однако он представляется нам не соответствующим в полной мере действительному положению дел.

Как упоминалось выше, Закон о бесплатной юридической помощи не единственный закон в России, регламентирующий рассматриваемую сферу отношений. Задолго до его вступления в силу был принят Закон об обращениях граждан, в соответствии с которым каждый орган власти в стране обязан предоставлять гражданам бесплатные устные и письменные консультации по вопросам своей компетенции. Согласно ст. 2 указанного закона граждане имеют право обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Таким образом, муниципальную систему характеризуют следующие признаки:

1) муниципальная система представлена органами местного самоуправления, муниципальными юридическими бюро и муниципальными учреждениями и иными организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций;

2) субъекты муниципальной системы в оказании бесплатной юридической помощи фактически могут участвовать в двух ипостасях: как участники государственной системы оказания бесплатной юридической помощи в силу установлений Закона об обращениях граждан и как участники собственно муниципальной системы в силу правил ч. 2 ст. 14 Закона о бесплатной юридической помощи;

3) как участники собственно муниципальной системы они не связаны ни определенными категориями граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, ни определенными видами юридической помощи, ни перечнем правовых вопросов, и вправе устанавливать дополнительные гарантии предоставления безвозмездной юридической помощи на территории муниципалитета.

При таком подходе устраняются присутствующие в Законе о бесплатной юридической помощи противоречия государственной политике в области оказания бесплатной юридической помощи и не затрагивается самостоятельность местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России.

В качестве самостоятельной должна быть выделена общественная система оказания бесплатной юридической помощи населению. Эта система прямо не упоминается в Законе о бесплатной юридической помощи, но, как нам кажется, подразумевается. Наличие этой системы невозможно отрицать. В России существует множество правозащитных организаций, которые оказывают гражданам юридическую помощь на безвозмездной основе. Кроме того, частнопрактикующие юристы также вправе оказывать юридическую помощь населению бесплатно. По формулировке Закона о бесплатной юридической помощи они отнесены к категории «иных лиц», не вошедших в число субъектов государственной и негосударственной систем.

В своем статусе они ближе к негосударственным центрам оказания бесплатной юридической помощи, но они не могут претендовать на государственную и муниципальную поддержку в контексте Закона о бесплатной юридической помощи.

В этой связи возникает вопрос, какие положения Закона о бесплатной юридической помощи распространяются на участников общественной системы. Представляется, что они должны подчиняться правилам, устанавливающим принципы оказания бесплатной юридической помощи, а также требования к лицам, оказывающим юридическую помощь. Поскольку именно эти установления призваны гарантировать предоставление качественной (квалифицированной) юридической помощи, постольку они должны быть обязательны для всех лиц, задействованных в оказании бесплатной юридической помощи.

Таким образом, следуя буквальному толкованию действующего законодательства, субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь в России, образуют по факту четыре системы бесплатной юридической помощи: государственную, негосударственную, муниципальную и общественную.

Вместе с тем, с позиции системного подхода к решению проблемы избранный в Законе о бесплатной юридической помощи вариант нам представляется ошибочным. Коль скоро государственная политика в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью едина для всей территории страны, то и реализоваться она должна в рамках единой системы.

Государственная политика в области оказания бесплатной юридической помощи предполагает определенную целостность и единство подходов к проблеме организации оказания бесплатной юридической помощи в стране. Как упоминалось выше, изначально концепция оказания бесплатной юридической помощи населению была рассчитана на то, что в предоставлении юридической помощи на безвозмездной основе будут задействованы различные государственные и общественные структуры. В этой связи, нужно признать, что система оказания бесплатной юридической помощи в России должна быть одна со свойственной ей, как и любой системе, упорядоченностью, целостностью, закономерностями организации, функционирования и эволюции.

Целесообразно с точки зрения государственной политики в области предоставления бесплатной юридической помощи населению выделение не систем, а уровней оказания такой помощи, образующих единую систему оказания бесплатной юридической помощи на территории России. По нашему мнению, следует вы-

делить два уровня оказания бесплатной юридической помощи – государственный и негосударственный.

Что касается финансирования деятельности субъектов, оказывающих юридическую помощь, статья 29 Закона о бесплатной юридической помощи регулирует вопросы финансового обеспечения государственных гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи в РФ, возлагается на органы государственной власти РФ и подведомственные им учреждения, органы государственной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения и осуществляется за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Финансирование расходов, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи за счет средств иных субъектов, осуществляется соответствующими субъектами самостоятельно.

Финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, с компенсацией их расходов на оказание такой помощи, является расходным обязательством субъектов РФ.

Финансирование расходов органов местного самоуправления, связанных с созданием и деятельностью муниципальных юридических бюро, установлением дополнительных гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи в порядке, установленном ст. 14 Закона о бесплатной юридической помощи, является расходным обязательством местных бюджетов.

§ 4. Квалификационные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь

Лица, оказывающие бесплатную юридическую помощь, должны отвечать квалификационным требованиям. Данное правило направлено на реализацию предусмотренного законом принципа установления требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь,

что должно обеспечить качество оказания бесплатной юридической помощи.

Согласно ст. 8 Закона о бесплатной юридической помощи все ее виды могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование. При этом в рассматриваемой статье содержатся оговорки, по смыслу которых федеральными законами могут предусматриваться как повышенные требования к квалификации оказывающих юридическую помощь лиц, так и более низкие. К примеру, в качестве исключения право оказывать юридическую помощь бесплатно, не имея высшего юридического образования, предоставляется студентам юридических вузов. Однако студенты не предоставлены сами себе, они работают, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование.

Наличие высшего юридического образования – это требование общее для всех лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь, однако оно не единственное. Как уже отмечалось, федеральными законами могут быть установлены повышенные квалификационные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь в виде представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах и организациях. В частности, повышенные квалификационные требования устанавливаются к защитникам подозреваемого и обвиняемого в уголовном процессе: ими могут быть только адвокаты в силу ст. 49 УПК РФ.

Согласно ст. 9 Закона об адвокатуре статус адвоката в России приобретает в определенном законом порядке. Чтобы приобрести статус адвоката, человек должен:

- 1) быть полностью дееспособным;
- 2) не иметь непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления;
- 3) иметь высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности;
- 4) иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в установленные сроки;
- 5) успешно сдать квалификационный экзамен на статус адвоката.

Дополнительные квалификационные требования предъявля-

ются и к нотариусам, также участвующим в оказании бесплатной юридической помощи населению. В силу положений ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате¹ нотариусом в Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации:

1) получивший высшее юридическое образование в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования;

2) имеющий стаж работы по юридической специальности не менее чем пять лет;

3) достигший возраста двадцати пяти лет, но не старше семи-десяти пяти лет;

4) сдавший квалификационный экзамен.

При этом нотариусом в Российской Федерации не может быть лицо:

1) имеющее гражданство (подданство) иностранного государства или иностранных государств, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

2) признанное недееспособным или ограниченное в дееспособности решением суда, вступившим в законную силу;

3) состоящее на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

4) осужденное к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей нотариуса, по вступившему в законную силу приговору суда, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости за умышленное преступление;

5) представившее подложные документы или заведомо ложные сведения при назначении на должность нотариуса;

6) ранее освобожденное от полномочий нотариуса на основании решения суда о лишении права нотариальной деятельности по основаниям, установленным настоящими Основами, в том числе в связи с неоднократным совершением дисциплинарных проступков или нарушением законодательства (за исключением случаев сложения нотариусом полномочий в связи с невозможностью исполнять профессиональные обязанности по состоянию

¹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 357.

здоровья).

Следует отметить, что исключения из общих правил ст. 8 Закона о бесплатной юридической помощи может установить только Российская Федерация, законами субъектов РФ подобные правила ввести нельзя.

§ 5. Субъекты, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи

Статья 2 Закона о бесплатной юридической помощи устанавливает категории физических лиц, которым может предоставляться бесплатная юридическая помощь. Получение бесплатной юридической помощи в России существенным образом зависит от того, кто и к кому за нею обратился. Согласно правилам указанной статьи, право на получение бесплатной юридической помощи, по общему правилу, имеют только определенные категории граждан РФ, которым такая помощь предоставляется в случаях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством РФ и ее субъектов. Однако это в большей степени относится к государственному уровню оказания бесплатной юридической помощи.

Как упоминалось выше, обратиться за юридической помощью к субъекту государственной системы могут только определенные категории лиц, указанные в ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, и рассчитывать они могут только на определенный вид юридической помощи. К примеру, опекун ребенка может обратиться за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов его подопечного. При обращении с таким вопросом он претендует на получение всех видов юридической помощи.

Что касается негосударственного уровня бесплатной юридической помощи, его участники самостоятельно определяют категории лиц, которым они готовы оказывать юридическую помощь на безвозмездных началах. Перечень лиц, предусмотренный ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, они могут расширить, закрепив его в уставе организации. К примеру, некоторые организации предоставляют юридическую помощь бесплатно многодетным матерям, почетным донорам и другим категориям

лиц, которым Закон о бесплатной юридической помощи не предоставил такой возможности. Кроме того, субъекты негосударственной системы бесплатной юридической помощи не ограничены в видах юридической помощи, которую они могут предоставлять обратившимся к ним физическим лицам.

Бесплатная юридическая помощь в исключительных случаях может быть оказана иностранным гражданам и лицам без гражданства. Такой подход законодателя полностью соответствует правилам ст. 48 Конституции РФ, согласно которым право на получение квалифицированной юридической помощи гарантировано каждому человеку, пребывающему на территории России, независимо от гражданства.

Оказание юридической помощи бесплатно иностранцам и апатридам возможно в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и международными договорами РФ. Международные соглашения России с другими странами по вопросам оказания бесплатной юридической помощи были рассмотрены в первой главе настоящего учебного пособия. Что касается национального законодательства РФ по этому аспекту, то в качестве примера можно привести положения уголовно-процессуального законодательства РФ.

Согласно УПК РФ, в уголовном процессе подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью адвоката безвозмездно, независимо от наличия у них российского гражданства, в частности в тех ситуациях, когда участие защитника в уголовном судопроизводстве является обязательным. В соответствии с ст. 51 УПК РФ к таким ситуациям относятся следующие случаи:

- 1) подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника в установленном УПК РФ порядке;
- 2) подозреваемый, обвиняемый является несовершеннолетним;
- 3) подозреваемый, обвиняемый в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- 4) судебное разбирательство проводится по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории РФ и (или) уклоняется от явки в суд, если это лицо не было привлечено к ответ-

ственности на территории иностранного государства по данному уголовному делу;

5) подозреваемый, обвиняемый не владеет языком, на котором ведется производство по уголовному делу;

6) 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;

7) уголовное дело подлежит рассмотрению судом с участием присяжных заседателей;

8) обвиняемый заявил ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением;

9) подозреваемый заявил ходатайство о производстве по уголовному делу дознания в сокращенной форме.

Другим примером могут служить правила Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Согласно ст. 8 бесплатную юридическую помощь вправе получить несовершеннолетние иностранные граждане, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, или отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также их представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних.

Еще один пример содержится в ст. 50 ГПК РФ, согласно которой суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно. Данное правило действует независимо от гражданства ответчика.

ГЛАВА III. ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

§ 1. Общая характеристика видов бесплатной юридической помощи

В силу ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи такая помощь оказывается в виде:

- 1) правового консультирования в устной и письменной форме;
- 2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- 3) представления интересов гражданина в органах власти и организациях.

Закон оставляет данный перечень открытым, устанавливая, что бесплатная юридическая помощь может оказываться в иных не запрещенных законодательством РФ видах.

Вместе с тем, если проанализировать содержание юридической деятельности, то представить себе некие иные виды оказания юридической помощи проблематично. Хотя есть и другие мнения на данный предмет, в частности, можно встретить отнесение к видам юридической помощи правовое информирование и правовое просвещение населения.

Правовое просвещение населения имеет исключительную важность для защиты прав и интересов граждан, но с той лишь целью, чтобы при возникновении сложной ситуации они смогли ее 1) диагностировать и 2) как можно скорее обратиться за разрешением к компетентному лицу.

Как верно отмечает Л. Бардин, правовое просвещение давно нуждается в большем контроле, поскольку оборотная его сторона порождает серьезные проблемы для оказания юридической помощи. Порой граждане с помощью брошюр «Сам себе адвокат», «знаний», приобретенных при просмотре телевизионных передач о судебных процессах, и устаревших изданий нормативных правовых актов, которыми пестрят полки книжных магазинов, загоняют свою ситуацию в тупик, вывести из которого ее бывает невозможно¹.

В некоторых законах предпринимались попытки закрепить

¹ Бардин Л. Юридической помощи много не бывает // Бизнес-адвокат. 2006. № 12.

обширный перечень видов юридической помощи. К примеру, согласно ч. 2 ст. 2 Закона об адвокатуре, оказывая юридическую помощь, адвокат:

1) дает консультации и справки по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме;

2) составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера;

3) представляет интересы доверителя в конституционном судопроизводстве;

4) участвует в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве;

5) участвует в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях;

6) участвует в качестве представителя доверителя в разбирательстве дел в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения конфликтов;

7) представляет интересы доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях;

8) представляет интересы доверителя в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами Российской Федерации;

9) участвует в качестве представителя доверителя в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания;

10) выступает в качестве представителя доверителя в налоговых правоотношениях.

Не трудно заметить при анализе данных положений, что весь довольно объемный перечень сводится все-таки к трем видам юридической помощи – консультирование, составление документов правового характера и представительство интересов.

Полагая, о виде юридической помощи можно говорить тогда, когда гражданин получает как минимум объективную, до-

стоверную информацию по своему проблемному вопросу и алгоритм действий для его решения из квалифицированного источника. Только тогда можно говорить о результате, соответствующем целям Закона о бесплатной юридической помощи.

§ 2. Понятие и виды правового консультирования

Правовое консультирование можно определить как вид юридической деятельности, представляющей собой процесс разъяснения клиенту юридических аспектов его вопроса с целью выбора наиболее оптимального варианта защиты прав и законных интересов клиента.

Консультирование клиента по правовому вопросу – это сложный и очень ответственный процесс, от качества которого будет во многом зависеть исход дела.

Немаловажное значение имеет организация рабочего пространства, в котором будет проходить консультирование клиента. В помещении должно быть достаточно света, удобные места и для юриста, и для его клиента, письменные принадлежности, бумага для записей, оргтехника, доступ к справочно-правовым системам.

Правовое консультирование является самым востребованным видом юридической помощи, непременно с него начинается оказание юридической помощи. Недаром должность «юриисконсульт» является самой распространенной в юридическом сообществе. Правовое консультирование требует от юриста наличия определенных умений и навыков, в числе которых:

- психологическая компетентность юриста, позволяющая выстроить доброжелательное, основанное на взаимном доверии общение с клиентом;

- анализ фактических обстоятельств, умение отделить факты от субъективной оценки клиента;

- владение нормативно-правовым материалом, умение ориентироваться в нем и правильно определять подлежащие применению нормы права;

- умение отыскать как можно больше альтернативных вариантов разрешения проблемной ситуации;

- умение доступно, понятным для клиента языком разъяснить ему правовые тонкости ситуации, возможные решения и по-

следствия выбора каждого из них;

- умение помочь клиенту определить наиболее оптимальный для него вариант поведения.

Классифицировать правовое консультирование можно по разным основаниям.

1. В зависимости от формы консультирование может быть:

- устное, когда при личной встрече, по телефону, скайпу и т.п. юрист разъясняет клиенту юридические аспекты его вопроса и не готовит письменных пояснений;

- письменное консультирование, как правило имеет место при письменном обращении клиента, поэтому юрист готовит письменный ответ.

2. По количеству встреч с клиентом консультирование может быть:

- разовое, когда достаточно одной или двух встреч, чтобы разрешить вопрос клиента, и, как правило, на первой встрече происходит сбор информации, а на второй юрист дает разъяснения по вопросу;

- дополнительное консультирование может понадобиться, если в первую встречу была прояснена не вся информация и она дала о себе знать, изменив ход дела;

- систематическое консультирование – это многократное консультирование одного и того же клиента, который сам ведет свое дело и по мере необходимости обращается к юристу за советом;

- консультирование с ведением дела требует одинаковой позиции по делу клиента и его юриста, постоянного контакта с клиентом, чтобы держать его в курсе событий, т.е. это тесное сотрудничество клиента с юристом.

3. В зависимости от сложности вопроса клиента:

- консультирование без перерыва на правовую оценку ситуации возможно, когда юрист твердо уверен в исчерпывающем содержании своей консультации здесь и сейчас;

- консультирование с перерывом для правовой оценки ситуации необходимо в тех случаях, когда вопрос неоднозначный и требуется всесторонний анализ нормативно-правовых актов и правоприменительной практики, а порой и научной литературы.

4. В зависимости от способа общения юриста с клиентом можно выделить:

– очное консультирование, предполагающее личную встречу клиента с юристом, что в большей степени способствует прояснению ситуации и подбору оптимального варианта ее разрешения;

– заочное консультирование, представляющее собой консультирование по телефону, скайпу или с использованием иных средств связи, а также письменное консультирование. Ввиду удаленности клиента, отсутствия визуального контакта такое консультирование чревато упущением юридически значимых обстоятельств, поэтому требует от юриста повышенной концентрации.

§ 3. Стадии правового консультирования

Условно сам процесс консультирования можно разделить на несколько этапов:

1. встреча клиента;
2. интервьюирование клиента;
3. правовая оценка ситуации;
4. разъяснение клиенту возможных вариантов решения проблемы.

На первый взгляд *встреча клиента* может показаться не столь значимой как остальные стадии консультирования, однако от того, какое впечатление юрист произведет на клиента в первые несколько минут общения, будет зависеть дальнейшая их коммуникация. Поэтому юрист должен создать атмосферу доверия, тогда он сможет расположить клиента к себе и получить исчерпывающую информацию, необходимую для правильной юридической квалификации описанных клиентом обстоятельств.

Созданию такой атмосферы способствует соблюдение элементарных правил вежливости и делового этикета. Внешний вид юриста должен соответствовать деловому дресс-коду. Вошедшего клиента нужно поприветствовать. Пока клиент располагается и настраивается (как и юрист) на то, чтобы начать работу, допустимы нейтральные вопросы, не относящиеся к делу, но способные расположить к себе клиента и понять его психотип (например, «откуда узнали о нас?») или нейтральные фразы из разряда «о природе и погоде».

Интервьюирование клиента (от англ. interview – встреча, свидание) представляет собой беседу юриста с клиентом с целью

сбора юридически значимой информации по проблеме, с которой обратился клиент.

В процессе собеседования с клиентом юрист должен получить максимум информации по интересующей клиента проблеме. От полноты и объективности собранных сведений будут зависеть дальнейшие действия юриста. Поэтому перед юристом стоят следующие задачи:

- создать условия для эффективной коммуникации с клиентом;
- собрать всю юридически значимую информацию в процессе беседы с клиентом;
- определить проблемные аспекты ситуации клиента.

Интервьюирование начинается с предложения юриста клиенту рассказать о сути проблемы, с которой клиент обратился. По ходу интервьюирования юрист может задавать уточняющие вопросы или же дать клиенту высказаться, а когда он умолкнет, приступить к уточнениям.

В работе с клиентом очень важно быть активным слушателем, клиент должен чувствовать, что юрист его внимательно слушает, никуда не спешит, занят только им и готов ему помочь. Граждане, обращающиеся за юридической помощью, бывают разных психотипов, поэтому юрист должен уметь найти подход к каждому из них. Клиент может быть чрезмерно говорливым, и тогда его нужно постоянно возвращать к проблеме, а может быть наоборот молчаливым, тогда юрист должен помочь ему, задавая уточняющие вопросы или произнося нейтральные поощряющие к продолжению речи фразы (например, «вспомните, как...», «расскажите поподробнее о...», «продолжайте»).

Нужно быть готовым к тому, что клиент будет рассказывать о ситуации с определенной долей субъективной оценки, пропуская случившееся с ним через призму своих эмоций и переживаний. В таком состоянии клиенту сложно отделять факты от оценок и интерпретаций, а тем более определять юридически значимые моменты. Зачастую клиент не может правильно определить предмет своих требований. В этом ему должен помочь юрист.

Для того, чтобы правильно определить предмет требований клиента, необходимо правильно определить интерес, который он пытается отстоять и защитить. Главный инструмент юриста в прояснении этой информации – вопросы. В качестве примера во-

просов на прояснение интересов клиента можно привести следующие вопросы: «Что в этой ситуации Вас беспокоит больше всего?», «Какой результат будет для Вас наилучшим?», «Что для Вас наиболее важно?», «Вы принципиально только такой вариант рассматриваете или готовы рассмотреть иные варианты?».

Если клиент принес с собой документы, их нужно обязательно посмотреть, и если будет необходимость еще одной встречи, то сделать копии документов.

В завершение интервьюирования юрист должен резюмировать фактические обстоятельства, избегая пока делать выводы по существу, и сформулировать предмет требований.

После того, как собрана вся необходимая информация, можно переходить к **правовой оценке ситуации**. На этом этапе юрист, прежде всего, должен ответить на вопрос: правомерны или неправомерны требования клиента. Если требования клиента правомерны, то подобрать для него альтернативные варианты защиты прав и законных интересов.

Для этого юрист должен:

- проанализировать факты, сообщенные клиентом;
- проанализировать предоставленные клиентом документы;
- запросить у клиента дополнительные документы, если имеющихся недостаточно для подготовки исчерпывающего ответа на интересующий его вопрос;
- проанализировать нормативно-правовой материал, регулирующий ситуацию клиента;
- проанализировать правоприменительную практику по вопросу клиента;
- систематизировать собранную правовую информацию и подготовить ответ для клиента.

Нельзя игнорировать ни одно из этих мероприятий, поскольку это чревато предоставлением неверной консультации клиенту, и, как следствие, созданием угрозы или реальной невозможности защиты его прав и законных интересов или же наоборот надеждами на положительный результат в изначально бесперспективном деле.

Разъяснение клиенту возможных вариантов решения проблемы должно быть объективным, всесторонним, с использованием доступного для клиента языка, без перегрузки речи специальной юридической терминологией. Если, разъясняя какие-либо

моменты, использование юридической терминологии юрист сочтет необходимым, то значение каждого термина нужно разъяснить клиенту.

На основе правовой оценки ситуации юрист должен разъяснить клиенту, есть ли законные основания для защиты его интересов, в какой форме возможна защита (судебной, административной или в порядке примирительных процедур), какие действия необходимо предпринять для достижения желаемого результата.

Относительно каждого возможного пути решения проблемы нужно разъяснить его сильные и слабые стороны, правовые последствия выбора того или иного варианта решения проблемы, чтобы клиент четко представлял себе движение и возможный исход дела.

Следует помнить о том, что окончательный выбор пути решения проблемы должен сделать сам клиент, исходя из своих интересов. Юрист может лишь рекомендовать то решение, которое ему представляется наиболее оптимальным.

§ 4. Виды документов правового характера и общие правила их составления

Юридическим является документ, содержащий значимую с точки зрения права информацию. Юридическому документу свойственны определенные признаки, отличающие его от иных носителей информации:

- он содержит юридически значимые сведения;
- составляется в процессе юридической деятельности;
- основанием его составления является действующее законодательство, а также волеизъявления граждан и организаций;
- подготавливается в пределах компетенции органа власти или должностного лица, правоспособности юридических лиц и дееспособности граждан;
- являясь юридическим фактом порождает правовые последствия;
- должен быть составлен с соблюдением правил юридической техники (структура, реквизиты, содержание и т. д.);

– может быть составлен в документарной или электронной форме¹.

Существует множество видов юридических документов, но при изучении данного курса наибольший интерес представляют юридические документы, содержащие решения индивидуального характера. Их специфика заключается в том, что они влекут правовые последствия в отношении конкретных лиц. В них находит отражение воля конкретных людей, органов власти, направленная на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей. Такие акты можно объединить в две группы:

1) правореализационные документы представляют собой индивидуальные акты, в которых фиксируются волеизъявления, собственные решения или просьбы и предложения субъектов права (договоры, доверенности, приказы руководителей организаций, расписки, жалобы, заявления, претензии, исковые заявления, ходатайства, правовые заключения и т. д.);

2) правоприменительные документы, для которых характерен властный характер и обязательность к исполнению. Такие документы исходят от органов власти, наделенных соответствующей компетенцией. К числу таких актов относятся приказы органов власти, их предписания, решения, приговоры, постановления, определения и т.д.).

Составление юридических документов представляет собой текстовое воплощение их правового содержания. Подготовка юридического документа – это сложный и ответственный процесс, требующий от юриста максимальной концентрации, поскольку при его составлении нужно учитывать множество нюансов, могущих существенно повлиять на ожидаемый от документа эффект.

Очевидно, что правила составления разных юридических документов отличаются, однако есть общие для составления любого юридического документа правила.

Во-первых, логика и полнота текста предполагает последовательное изложение смысла юридического документа, его содержание не должно вызывать неоднозначного понимания, домысливания содержания воспринимаемого текста; полно и все-

¹ Теория государства и права: учебник. 4-е изд. / под ред. Л. А. Морозовой. М., 2010; Власенко Н. А. Теория государства и права: учебное пособие. М., 2011; Смирнова Д. Г. Юридические документы: юридическая сила или юридическое значение? // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. №1 (85).

сторонне должна быть представлена занимаемая позиция со ссылкой на доказательства.

Во-вторых, определенность формулировок требует четких фраз, содержащих конкретные требования, претензии, меры и т.д.; недопустимы «размытые», общие формулировки, не позволяющие понять, чего хочет, требует, о чем говорит составитель документа.

В-третьих, лаконичность формулировок – юридический документ должен быть компактным, его формулировки должны быть краткими, емкими, по существу.

В-четвертых, безэмоциональность текста, предполагающая сдержанность и строгость тона, отсутствие экспрессии, использования таких приемов как метафоры, аллегории и т.п.

В-пятых, грамотность составления документа с точки зрения правил русского языка – соблюдение при написании правил грамматики, синтаксиса, пунктуации и стилистики.

В-шестых, грамотность использования юридической терминологии требует использования специальной единой для всей системы права терминологии; недопустимо использование юридических жаргонизмов (например, опер, вещдок, аффил, гена, физик, юрик и т.п.).

Кроме того, текст документа рекомендуется разделять на несколько основных смысловых частей. Традиционно используется трехзвенная логическая схема составления юридических документов. В них выделяются:

- вводная часть (указание субъектов, объекта и характера отражаемых в документе правоотношений);
- описательная часть (указание фактических обстоятельств дела, являющихся основанием для подготовки документа);
- мотивировочная часть (указание на нормы права, применимого, по мнению составителя документа, к спорному правоотношению);
- резолютивная часть (определение субъективных прав и обязанностей конкретных участников правоотношений).

Как отмечает А. Дядищев, «способность правильно и профессионально подготавливать юридическую документацию – это невероятно важный навык для каждого юриста, считающего себя

хорошим специалистом. Нужно понимать, что развитие такого умения представляет собой долгий и сложный процесс»¹.

§ 5. Оценка юридических документов

Юридическая оценка документов – это правовая экспертиза документов, анализ на предмет соответствия их содержания и формы действующему законодательству. В деятельности юриста она имеет огромное значение, поскольку позволит выявить юридические ошибки в документах, возможные риски и обеспечить их минимизацию, преодолеть спорные моменты.

Правовой экспертизе подвергаются все юридические документы, прежде всего это любые договоры и дополнительные соглашения к ним, акты к договорам, протоколы разногласий; учредительные документы юридических лиц; внутренние распорядительные документы и локальные нормативно-правовые акты организаций и органов власти (постановления, распоряжения, приказы, инструкции, стандарты и т.д.); обязывающие документы государственных органов и организаций (предписания, постановления, предостережения, уведомления и т.д.); процессуальные документы (исковые заявления, жалобы, возражения, отзывы и т.д.).

Юридическая оценка документов как процесс представляет собой определенную последовательность действий, которые можно объединить в четыре этапа:

1. анализ текста документа на предмет положений, нарушающих требования действующего законодательства, противоречия сложившейся правоприменительной практике;
2. оценка правильности оформления с точки зрения юридической техники (анализ наличия необходимых реквизитов документа, правильность структуры, четкость и грамотность изложения и др.);
3. оценка возможных рисков для заинтересованного лица (выявление небезопасных условий договора, двусмысленных положений, диспаритета в положении сторон и т.д.);
4. подготовка рекомендаций по минимизации потерь, внесению необходимых поправок в текст документа.

¹ Дядишев А. Составление документов правового характера. URL: <https://rulaw.ru/sostavleniye-dokumentov-pravovogo-kharaktera>.

Качественная юридическая экспертиза документа обеспечивает ему должную эффективность в решении правового вопроса.

§ 6. Анализ дела и формирование позиции по делу

Анализ дела и выработка позиции по делу требуют от юриста соответствующих профессиональных навыков.

Юридическое дело представляет собой совокупность обстоятельств подлежащего разрешению спора, объективированных в соответствующей документации. В зависимости от характера спора выделяют уголовные дела, гражданские, конституционные, административные и международно-правовые (дела, рассматриваемые международными судами).

Недопустимо недооценивать значения ознакомления с материалами дела, даже самое незначительное, дело должно быть тщательно проанализировано юристом, поскольку незначительно оно лишь на первый взгляд. В каждом деле есть свои тонкости, поэтому не стоит опираться исключительно на опыт прошлого аналогичного дела. Это может стать причиной роковой ошибки.

Работа с материалами дела включает в себя три основных компонента.

1. Анализ фактических обстоятельств дела. На данном этапе необходимо отделить фактическую информацию от оценок и интерпретаций участников спора. При анализе фактических обстоятельств дела формируется его фабула – объективная история события. Образно ее можно представить в ответах на вопросы: кто? что? как? когда?

2. Анализ правовой основы дела предполагает квалификацию рассматриваемой ситуации с юридической точки зрения, определение применимого права.

3. Анализ доказательственной стороны дела. Здесь важно оценить каждое доказательство с позиции традиционных классификаций доказательств (личные и вещные; прямые и косвенные; производные и первоначальные и т.д.). Особое внимание следует уделить оценке доказательств, помня о том, что можно пользоваться лишь теми доказательствами, которые несут достоверную информацию и они не опровергнуты. Каждое доказательство подлежит оценке на соответствие свойствам относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокуп-

ности – достаточности для разрешения дела.

Итогом работы с материалами дела должно стать формирование позиции по делу. *Позиция по делу* – это версия произошедшего события, его юридическая квалификация и система доводов в пользу одной из сторон.

Формируя позицию по делу, юрист должен:

- уяснить предмет противоречий в деле;
- определить цели своей работы;
- определить позицию;
- согласовать составляющие позиции (аргументацию по каждому спорному аспекту);
- оценить позицию на реалистичность;
- выявить возможные контраргументы и отработать их;
- определить слабые стороны позиции и варианты их интерпретации в пользу занимаемой позиции.

Позиция должна звучать достаточно кратко, логично и убедительно. В идеале, позиция по делу должна быть последовательной: заявлена в поданных в суд документах, озвучена в начале рассмотрения дела по существу, выражена в процессе исследования доказательств, поддержана в прениях сторон. Вместе с тем, в гражданском (арбитражном) процессе позиция по делу может измениться. Сторонам предоставлено право изменить предмет либо основание иска, отказаться от иска, признать искомые требования полностью или в части.

ГЛАВА IV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ

§ 1. Участники государственной системы бесплатной юридической помощи

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи согласно ст. 15 Закона о бесплатной юридической помощи являются:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения;
- органы исполнительной власти субъектов РФ и подведом-

ственные им учреждения;

- органы управления государственных внебюджетных фондов;

- государственные юридические бюро.

Кроме того, на особом положении в рамках государственной системы оказания бесплатной юридической помощи находятся адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона о бесплатной юридической помощи они могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ.

В субъектах РФ подход к определению участников государственной системы разный. В большинстве субъектов РФ основными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в некоторых субъектах РФ – только государственные юридические бюро, в ряде субъектов РФ, в том числе в Иркутской области, задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты.

Участники государственной системы бесплатной юридической помощи вправе и обязаны оказывать такую помощь лишь тем категориям граждан, которые наделены правом на получение юридической помощи бесплатно. Согласно правилам ст. 2 Закона о бесплатной юридической помощи, право на получение бесплатной юридической помощи, по общему правилу, имеют только определенные категории граждан РФ, которым такая помощь предоставляется в случаях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством РФ и ее субъектов. Статья 20 Закона о бесплатной юридической помощи устанавливает перечень лиц, которым может быть предоставлена бесплатная юридическая помощь. Субъекты РФ своими законами могут дополнять этот перечень, но не вправе сократить его.

Стоит отметить, что фактически указанные ограничения категорий граждан, претендующих на бесплатную юридическую помощь, обязательны только для государственных юридических бюро и адвокатов, привлеченных к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи. Что же касается органов власти и подведомственных им учреждений, то в силу указаний статей 2 и 10 Закона об обращениях граждан, они обязаны

бесплатно дать исчерпывающие разъяснения по существу вопроса, относящегося к их компетенции, и принять меры, направленные на восстановление и защиту прав, свобод и законных интересов гражданина. Если же в обращении содержатся вопросы, не входящие в компетенцию органа власти или должностного лица, то гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться (ст. 13 Закона об обращениях граждан).

Оказание юридической помощи участниками государственной системы также ограничено видами предоставляемой юридической помощи. Вид помощи зависит от общественно-социального статуса лица, претендующего на ее получение (инвалид, сирота, недееспособный, усыновитель, опекун и т.д.) и субъекта, к которому он обратился за юридической помощью. К примеру, адвокат может оказать все виды юридической помощи, а орган власти по сути может лишь проконсультировать устно или письменно по вопросу, относящемуся к его компетенции.

Перечень правовых вопросов, по которым бесплатная юридическая помощь оказывается в рамках государственной системы, предусмотрен законодательством, он не подлежит расширительному толкованию, субъекты государственной системы не вправе оказывать юридическую помощь по вопросам, не вошедшим в перечень. Данное ограничение опять же имеет свою специфику по отношению к органам власти и их подведомственным учреждениям, которые дают бесплатные разъяснения по всем вопросам своей компетенции.

§ 2. Оказание бесплатной юридической помощи органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями

Органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном законодательством РФ для рассмотрения обращений граждан.

В силу ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллектив-

ные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Во исполнение данного конституционного установления был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Согласно данному закону рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Под **обращением гражданина** закон понимает направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Статья 4 Закона об обращениях граждан выделяет **три вида письменных обращений**:

1) предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

3) жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Письменное обращение должно соответствовать определенным требованиям, это минимально необходимая информация для всестороннего и объективного рассмотрения вопроса, волнующего гражданина. В частности, гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество

(последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Обращение может быть направлено в форме электронного документа. В таком случае в обращении гражданин в обязательном порядке указывает адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме.

Согласно ст. 2 Закона об обращениях граждан рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место (ст. 9 Закона об обращениях граждан).

При рассмотрении обращения гражданин имеет право:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

- обжаловать принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке;

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обра-

щением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, рассматривающее обращение:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 За-

кона об обращениях граждан;

– уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Все органы власти и их должностные лица по направленному в установленном порядке запросу лица, рассматривающего обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Письменное обращение рассматривается, по общему правилу, в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса с целью получения необходимой информации от иных органов власти, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Часть 2 ст. 16 Закона о бесплатной юридической помощи обязывает органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами субъектов РФ, оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представлять интересы таких граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

§ 3. Порядок создания и деятельности государственных юридических бюро

За несколько лет до принятия Закона о бесплатной юридической помощи в России проводился эксперимент по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам. Оказание такой помощи было возложено на государственные юридические бюро¹. Данный эксперимент по началу вызвал недовольство представителей адвокатского сообщества, которые восприняли идею создания государственных юридических бюро как угрозу существованию адвокатуры в России². Однако, как показала практика, функционирование государственных юридических бюро и деятельность адвокатов вполне могут проходить как параллельно, так и во взаимодействии.

На сегодняшний день возможность создания в субъектах РФ государственных юридических бюро для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи предусмотрена ст. 17 Закона о бесплатной юридической помощи. По формулировке указанной статьи закона субъекты РФ вправе, но не обязаны создавать государственные юридические бюро.

Государственные юридические бюро как юридические лица создаются в форме казенных учреждений субъектов РФ. Порядок их создания и деятельности регламентируется федеральным законодательством, устанавливающим статус казенных учреждений, и нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом особенностей, предусмотренных Законом о бесплатной юридической помощи. Поскольку государственные юридические бюро являются учреждениями регионального уровня, финансирование расходов, связанных с их созданием и деятельностью, является расходным обязательством субъектов РФ.

Стоит отметить, что в регионах России наряду с государственными юридическими бюро функционируют иные организа-

¹ Об оплате труда работников государственных юридических бюро: Постановление Правительства РФ от 28.06.2006 г. № 397 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2942. Документ утратил силу.

² См., например: Волков В. М., Подольный Н. А. Государственные юридические бюро: надежды и иллюзии // Адвокатская практика. 2005. № 4; Грудцына Л. Ю. Кому нужна государственная адвокатура? // Адвокат. 2006. № 10; Шаров Г. К. Оказывать юридическую помощь должны независимые профессионалы // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2009. № 1; Ямшанов Б. Игра в защите. Евгений Семьяно: откроем тайны следствия адвоката // Российская газета. 2005. 29 марта.

ции, выполняющие часть функций государственных юридических бюро. К примеру, в Чувашской Республике функция государственного юридического бюро возложена на иное региональное казенное учреждение «Центр предоставления мер социальной поддержки» Министерства труда и социальной защиты Чувашской Республики.

По мнению Министерства юстиции РФ, такая ситуация в государственной системе бесплатной юридической помощи противоречит Закону о бесплатной юридической помощи, согласно которому соответствующие функции должны выполняться непосредственно государственным юридическим бюро, созданным в форме казенного учреждения субъекта РФ¹. На наш взгляд, не имеет принципиального значения название организации, в данной ситуации первостепенен функционал данной организации и достижение целей Закона о бесплатной юридической помощи.

Государственным юридическим бюро при осуществлении своей деятельности разрешено привлекать к оказанию бесплатной юридической помощи адвокатов, если в соответствующем субъекте РФ заключено соглашение с адвокатской палатой региона об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами (ч. 5 ст. 18 Закона о бесплатной юридической помощи).

Согласно ч. 3 ст. 17 Закона о бесплатной юридической помощи государственные юридические бюро вправе оказывать все предусмотренные данным законом виды бесплатной юридической помощи. При этом ст. 21 Закона о бесплатной юридической помощи устанавливает ***требования к вопросам, по которым могут быть даны разъяснения.***

Во-первых, вопрос, с которым обратился гражданин, должен быть правового характера.

Во-вторых, юридическая помощь может быть предоставлена бесплатно по вопросу, который не получил ранее разрешения вступившим в законную силу судебным постановлением, принятым по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям:

- а) решением (приговором) суда;
- б) определением суда о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска;

¹ URL: <https://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshch-10>.

в) определением суда о прекращении производства по делу в связи с утверждением мирового соглашения;

В-третьих, по беспокоящему гражданина вопросу не имеется принятого по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решения третейского суда, ставшего обязательным для сторон, за исключением случаев, если суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда.

Кроме того, граждане, имеющие право на получение бесплатной юридической помощи, при обращении в госюрбюро должны представить документы, подтверждающие такое право.

Анализ деятельности государственных юридических бюро подтверждает их востребованность и существенный вклад в дело защиты прав и законных интересов граждан. Вместе с тем, нельзя не отметить ряд системных правовых проблем, с которыми государственные юридические бюро сталкиваются в своей работе.

Прежде всего обращает на себя внимание проблема сбора доказательств сотрудниками государственных юридических бюро в процессе, в котором они представляют интересы своего клиента в соответствии с указаниями ч. 3 ст. 17 Закона о бесплатной юридической помощи. Ученые неоднократно обращали внимание на эту проблему в российском законодательстве. Как отмечает С. А. Савченко состязательность в гражданском процессе обеспечивается в том числе возможностями сторон по сбору доказательств. В этом плане у адвокатов намного больше прав в сборе и истребовании от третьих лиц доказательств по делу. Согласно п. 1 ч. 3 ст. 6 Закона об адвокатуре, адвокат вправе собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи. Органы власти и организации обязаны в порядке, установленном законодательством, выдавать адвокату запрошенные документы или их заверенные копии. Юристы государственных юридических бюро аналогичными правами не наделены. В этой связи они вынуждены обращаться к услугам адвокатов, чтобы обеспечить качественное представительство интересов клиента в процессе и в исполнительном производстве по гражданскому делу¹.

В силу ст. 17 Закона о бесплатной юридической помощи государственные юридические бюро наделены правом привлекать к

¹ Савченко С.А. Значение государственных юридических бюро в системе бесплатной юридической помощи в России. URL: <http://www.konspekt.biz/index.php?text=53540>.

оказанию бесплатной юридической помощи иных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Такими субъектами, к примеру, могут быть юристы, не имеющие статуса адвоката. Однако, фактически реализация этого права крайне затруднительна, поскольку отсутствует правовой механизм привлечения иных лиц, который определял бы условия использования их услуг.

§ 4. Категории лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи

Статья 20 Закона о бесплатной юридической помощи устанавливает перечень граждан, имеющих право на получение *всех видов* бесплатной юридической помощи, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Однако, данное положение закона не стоит толковать буквально, поскольку вид помощи зависит от процессуального статуса и конкретного вопроса, за помощью в разрешении которого гражданин обратился в госорбюро или к адвокату, участвующему в государственной системе, что прямо следует из указаний частей 2 и 3 ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи.

В соответствии с федеральным законом право на получение бесплатной юридической помощи имеют следующие категории граждан:

1) граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с законодательством РФ, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума (малоимущие граждане);

2) инвалиды I и II группы;

3) ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации;

4) дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и

защитой прав и законных интересов таких детей;

5) лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с устройством ребенка на воспитание в семью;

6) усыновители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов усыновленных детей;

7) граждане пожилого возраста и инвалиды, проживающие в организациях социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги в стационарной форме;

8) несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетние, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних (за исключением вопросов, связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве);

9) граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

10) граждане, признанные судом недееспособными, а также их законные представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких граждан;

11) граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации:

а) супруг (супруга), состоявший (состоявшая) в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) на день гибели (смерти) в результате чрезвычайной ситуации;

б) дети погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации;

в) родители погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации;

г) лица, находившиеся на полном содержании погибшего

(умершего) в результате чрезвычайной ситуации или получавшие от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством РФ;

д) граждане, здоровью которых причинен вред в результате чрезвычайной ситуации;

е) граждане, лишившиеся жилого помещения либо утратившие полностью или частично иное имущество либо документы в результате чрезвычайной ситуации;

12) граждане, которым право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи предоставлено в соответствии с иными федеральными законами и законами субъектов РФ.

Как уже отмечалось, субъектам РФ предоставлено право устанавливать дополнительные гарантии получения населением, проживающим на их территории, бесплатной юридической помощи. Иркутская область, пользуясь предоставленным правом, существенно расширила перечень категорий граждан, имеющих право бесплатно получить квалифицированную юридическую помощь.

В соответствии со ст. 8 Закона Иркутской области «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области»¹ право на получение бесплатной юридической помощи помимо категорий граждан, установленных ч. 1 ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, имеют следующие категории граждан:

1) инвалиды III группы;

2) бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны;

3) вдовы военнослужащих, погибших в период войны с Финляндией, Великой Отечественной войны, войны с Японией, вдовы умерших инвалидов Великой Отечественной войны;

4) ветераны боевых действий, члены семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий;

5) граждане, имеющие трех и более детей (в том числе усыновленных) в возрасте до 18 лет;

¹ Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области: Закон Иркутской области от 06 ноября 2012 г. № 105-ОЗ (ред. от 31.05.2019 г. № 47-ОЗ) // Областная. 2012. 14 ноября.

6) одинокие родители, имеющие несовершеннолетних детей;
7) члены общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, постоянно проживающие в Иркутской области в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами;

8) неработающие граждане, получающие страховую пенсию по старости, а также неработающие граждане предпенсионного возраста (в течение пяти лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно);

9) беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, – по вопросам, связанным с защитой их прав и законных интересов, предусмотренных Трудовым кодексом РФ;

10) несовершеннолетние, пострадавшие от торговли детьми и (или) эксплуатации детей, в том числе вовлеченные в торговлю детьми и (или) подвергаемые эксплуатации независимо от наличия или отсутствия их согласия на осуществление действий, связанных с торговлей детьми и (или) эксплуатацией детей, их родители (лица, их заменяющие), если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних;

11) ветераны труда.

Расширение круга граждан, имеющих возможность получить юридическую помощь на безвозмездной основе, безусловно, является положительным моментом, создающим дополнительную базу для защиты прав и законных интересов граждан, проживающих на определенной территории.

§ 5. Случаи оказания бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи

Вид юридической помощи, которую гражданин вправе получить бесплатно, зависит от возникшей у него проблемной правовой ситуации. Закон о бесплатной юридической помощи преду-

смаатривает:

1) случаи, когда юридическая помощь бесплатно оказывается только в виде правового консультирования в устной и письменной форме, а также составления документов правового характера;

2) случаи, когда гражданин может претендовать на все виды юридической помощи, в том числе на представительство его интересов в процессе.

Согласно ч. 2 ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, осуществляют правовое консультирование в устной и письменной форме граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и составляют для них заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера в следующих случаях:

- заключение, изменение, расторжение, признание недействительными сделок с недвижимым имуществом, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в случае, если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи);

- признание права на жилое помещение, предоставление жилого помещения по договору социального найма, договору найма специализированного жилого помещения, предназначенного для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, расторжение и прекращение договора социального найма жилого помещения, выселение из жилого помещения (в случае, если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи), расторжение и прекращение договора найма специализированного жилого помещения, предназначенного для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выселение из указанного жилого помещения;

- признание и сохранение права собственности на земельный участок, права постоянного (бессрочного) пользования, а также права пожизненного наследуемого владения земельным участком (в случае, если на спорном земельном участке или его части

находятся жилой дом или его часть, являющиеся единственным жилым помещением гражданина и его семьи);

- защита прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг);

- отказ работодателя в заключении трудового договора, нарушающий гарантии, установленные Трудовым кодексом РФ, восстановление на работе, взыскание заработка, в том числе за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;

- признание гражданина безработным и установление пособия по безработице;

- возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью или с чрезвычайной ситуацией;

- предоставление мер социальной поддержки, оказание малоимущим гражданам государственной социальной помощи, предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

- назначение, перерасчет и взыскание страховых пенсий по старости, пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, безработице, в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком, социального пособия на погребение;

- установление и оспаривание отцовства (материнства), взыскание алиментов;

- установление усыновления, опеки или попечительства над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, заключение договора об осуществлении опеки или попечительства над такими детьми;

- защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- реабилитация граждан, пострадавших от политических репрессий;

- ограничение дееспособности;

- обжалование нарушений прав и свобод граждан при оказа-

нии психиатрической помощи;

- медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов;
- обжалование во внесудебном порядке актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц;

- восстановление имущественных прав, личных неимущественных прав, нарушенных в результате чрезвычайной ситуации, возмещение ущерба, причиненного вследствие чрезвычайной ситуации.

В силу ч. 3 ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи государственные юридические бюро и адвокаты, участвующие в государственной системе, представляют в судах, государственных и муниципальных органах, организациях интересы граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, если они являются:

- 1) истцами и ответчиками при рассмотрении судами дел о:

- расторжении, признании недействительными сделок с недвижимым имуществом, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и об отказе в государственной регистрации таких прав (в случае, если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи);

- признании права на жилое помещение, предоставлении жилого помещения по договору социального найма, договору найма специализированного жилого помещения, предназначенного для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе принятых на воспитание в семьи, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, расторжении и прекращении договора социального найма жилого помещения, выселении из жилого помещения (в случае, если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи), расторжении и прекращении договора найма специализированного жилого помещения, предназначенного для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выселении из указанного жилого помещения;

- признании и сохранении права собственности на земельный

участок, права постоянного бессрочного пользования, а также пожизненного наследуемого владения земельным участком (в случае, если на спорном земельном участке или его части находятся жилой дом или его часть, являющиеся единственным жилым помещением гражданина и его семьи);

2) истцами (заявителями) при рассмотрении судами дел:

- о взыскании алиментов;
- о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью или с чрезвычайной ситуацией;

- об установлении усыновления, опеки или попечительства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о заключении договора об осуществлении опеки или попечительства над такими детьми;

- об обеспечении мер государственной поддержки детям-инвалидам, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

3) гражданами, в отношении которых судом рассматривается заявление о признании их недееспособными;

4) гражданами, пострадавшими от политических репрессий, – по вопросам, связанным с реабилитацией;

5) гражданами, в отношении которых судами рассматриваются дела о принудительной госпитализации в психиатрический стационар или продлении срока принудительной госпитализации в психиатрическом стационаре;

6) гражданами, пострадавшими от чрезвычайной ситуации, – по вопросам, связанным с восстановлением имущественных прав, личных неимущественных прав, нарушенных в результате чрезвычайной ситуации, возмещением ущерба, причиненного вследствие чрезвычайной ситуации.

В Иркутской области также воспринят подход федерального законодателя о ранжировании видов юридической помощи в зависимости от статуса и правовой ситуации, в которой оказался гражданин. К примеру, одинокие родители, имеющие несовершеннолетних детей, могут получить бесплатно все виды юридической помощи, а ветеран труда только устную консультацию.

Статья 9 Закона Иркутской области «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области» дополнила пе-

речень случаев оказания всех видов юридической помощи делами об установление фактов, имеющих юридическое значение; о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу граждан; об определении порядка осуществления родительских прав и защита родительских прав в судебном порядке, об определении места жительства детей, о лишении родительских прав.

§ 6. Вопросы, по которым бесплатная юридическая помощь не оказывается в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи

Часть 2 ст. 21 Закона о бесплатной юридической помощи обращает внимание на то, что государственное юридическое бюро или адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, при принятии решения об оказании бесплатной юридической помощи гражданину, имеющему право на получение такой помощи, не вправе оказывать ее в случаях:

- если гражданин обратился за бесплатной юридической помощью по вопросу, не имеющему правового характера;
- если гражданин просит составить заявление, жалобу, ходатайство или другой документ правового характера и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при отсутствии правовых оснований для предъявления соответствующих требований;
- если гражданин просит составить заявление в суд и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при наличии установленных законодательством РФ препятствий к обращению в суд, государственный или муниципальный орган, организацию;
- если прокурор в соответствии с федеральным законом обратился в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов этого гражданина.

Если государственное юридическое бюро или адвокат, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, принимают решение о невозможности оказания бесплатной юридической помощи гражданину, имеющему право на получение такой помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, ему выдается соответствующее заключение.

ГЛАВА V. ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ АДВОКАТАМИ

§ 1. Организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте Российской Федерации

Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ее предназначение в силу ст. 1 Закона об адвокатуре состоит в оказании квалифицированной юридической помощи доверителю в целях защиты его прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Привлечение адвокатского сообщества к участию в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи не является нарушением принципа независимости и самостоятельности адвокатуры, напротив, это способствует обеспечению доступности правосудия и получения гражданами бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Положениями Закона о бесплатной юридической помощи предусмотрено оказание бесплатной юридической помощи адвокатами в рамках государственной системы на добровольной основе. Закон возлагает организацию участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте РФ на адвокатскую палату субъекта РФ. Однако без взаимодействия с уполномоченными органами в субъекте РФ выполнение этой обязанности затруднительно.

Каждый субъект РФ самостоятельно определяет уполномоченный орган власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью. Постановлением Правительства Иркутской области от 5 февраля 2013 г. № 31-пп таким уполномоченным органом назначен Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области.

Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ должен ежегодно не позднее 1 декабря заключать с адвокатской палатой субъекта РФ соглашение об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками госу-

дарственной системы бесплатной юридической помощи. Форма такого соглашения утверждена Министерством юстиции РФ¹.

Адвокатская палата субъекта РФ ежегодно не позднее 15 ноября должна направлять в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ список адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, с указанием регистрационных номеров адвокатов в реестре адвокатов субъекта РФ, а также адвокатских образований, в которых адвокаты осуществляют свою профессиональную деятельность. По рекомендациям Федеральной палаты адвокатов РФ добровольность и (или) конкурсный отбор должны стать главными принципами формирования списка адвокатов для участия в государственной системе бесплатной юридической помощи.

По условиям соглашения между адвокатской палатой и уполномоченным органом адвокатская палата обязана обеспечить личное оказание адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам, имеющим право на ее получение. В этих целях адвокатская палата:

- согласовывает с каждым адвокатом, указанным в списке адвокатов, график приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи;

- размещает графики приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи адвокатами, указанными в списке адвокатов, на сайте в сети Интернет и на информационных стендах в помещении адвокатской палаты, доступном для посещения гражданами;

- при согласовании с адвокатом, указанным в списке адвокатов, графика приема граждан в рамках оказания бесплатной юридической помощи контролирует размещение указанного графика на сайте адвокатского образования, в котором состоит данный адвокат, в сети Интернет (при его наличии) и на информационном стенде в помещении соответствующего адвокатского образования, доступном для посещения гражданами.

Список адвокатов является неотъемлемой частью заключаемого с уполномоченным органом субъекта РФ соглашения.

¹ Об утверждении форм и сроков представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: приказ Минюста России от 12.11.2012 г. № 206 (ред. от 26.04.2018 г.) // Российская газета. 2012. № 292.

Адвокатская палата имеет право вносить в уполномоченный орган предложения по совершенствованию нормативных правовых актов субъекта РФ, регулирующих вопросы предоставления бесплатной юридической помощи, а уполномоченный орган обязан рассматривать предложения палаты и принимать по ним решения.

Ежегодно не позднее 31 декабря уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ публикует список адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, в средствах массовой информации и размещает этот список на своем официальном сайте в сети Интернет.

Уполномоченный орган тоже вправе вносить в палату предложения по совершенствованию организации участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, а также по содействию повышения профессионального уровня адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, и по методическому обеспечению их деятельности, а также вправе запрашивать у адвокатской палаты информацию, касающуюся исполнения соглашения.

Помимо этого, стороны в своем сотрудничестве должны соблюдать законодательство РФ и субъекта РФ об оказании бесплатной юридической помощи, в том числе положения актов, определяющих размер и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи.

Обязательства по оплате труда адвокатов разграничены между федеральным центром и субъектами РФ следующим образом. Оплата вознаграждения и расходов адвоката, участвующего в деле по назначению, является расходным обязательством РФ и регламентируется Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 1240. В остальной части компенсация расходов адвокатов отнесена к обязательствам субъектов РФ. Если адвокат оказывает бесплатную юридическую помощь в труднодоступных и малонаселенных местностях субъекта РФ, то он должен получить и материально-техническое обеспечение, предполагающее компенсацию расходов на обеспечение оргтехникой, канцелярскими и иными принадлежностями, необходимыми для оказания юри-

дической помощи. В Иркутской области эти вопросы регламентируются статьями 12-14 Закона Иркутской области «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области» и постановлением Правительства Иркутской области от 20 марта 2013 г. № 89-п «Об обеспечении оказания юридической помощи адвокатами в Иркутской области».

Мониторинг оказания бесплатной юридической помощи Министерства юстиции РФ выявил в ряде регионов РФ неоплату субъектом РФ адвокатам оказанной гражданам бесплатной юридической помощи (Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Тульская, Кемеровская, Сахалинская, Брянская области). Как правило, причиной этого указываются отсутствие обращений адвокатов в уполномоченный орган исполнительной власти субъектов РФ в связи со сложностью порядка представления соответствующей отчетности и низкими размерами оплаты труда.

Кроме того, в оплате труда адвокатов может участвовать и адвокатская палата субъекта РФ. За счет собственных средств она вправе выплачивать дополнительное вознаграждение, размер и порядок выплаты которого ежегодно устанавливает совет адвокатской палаты.

Адвокат, участвующий в государственной системе оказания бесплатной юридической помощи, обязан отчитываться о предоставлении такой помощи. Формы и сроки представления документов, связанных с участием адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в РФ утверждены приказом Минюста России от 12 ноября 2012 г. № 206.

Свой отчет адвокат готовит ежеквартально и направляет в адвокатскую палату субъекта РФ, в реестр которой он внесен. Отчет адвоката состоит из двух разделов. В первом указывается информация о количестве граждан, которым оказана бесплатная юридическая помощь, и видах оказанной им юридической помощи, во втором – сведения о категориях граждан, которым оказана бесплатная помощь.

Адвокатская палата субъекта РФ формирует сводный отчет по субъекту РФ об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы. Помимо тех же разделов, по которым отчитывается каждый адвокат, адвокатская палата

должна представить сведения о жалобах на действия (бездействия) адвокатов и результатах их рассмотрения (раздел 3).

К сожалению, не смотря на придание Законом об адвокатуре юридическим услугам, оказываемым адвокатами, «возвышенной» по словам О. В. Поспелова¹ формы юридической помощи, находятся представители адвокатского сообщества, использующие законодательство об оказании юридической помощи населению в корыстных целях. Территориальные управления Министерства юстиции РФ при проверках документов вскрывают негативные факты формальной добросовестности адвокатов, когда они оказывают помощь одним и тем же гражданам в разных видах, создавая видимость объемов. Помощь оказывается с грубым нарушением Закона об адвокатуре, поскольку помощь оказывалась не самим адвокатом, а его помощником. Многие граждане после общения с адвокатом были вынуждены обратиться к Уполномоченному по защите прав человека в субъекте РФ².

Имеют место и иные ситуации, когда адвокат оказывает юридическую помощь гражданину, нуждающемуся в ней, но его вопрос или он сам не в полной мере подпадает под перечни, закрепленные в ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи. Таких примеров тоже, к сожалению, большое количество, и они свидетельствуют о необходимости реформирования законодательства в этой области.

§ 2. Полномочия адвоката при оказании юридической помощи

Для качественной защиты интересов своего доверителя адвокату предоставлены достаточно обширные полномочия, некоторых из которых нет у сотрудников государственных юридических бюро и юристов, не имеющих статуса адвоката. Действуя в интересах доверителя, адвокат вправе:

1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных

¹ Поспелов О. В. Гражданско-правовая ответственность адвокатов и адвокатских образований за некачественную юридическую помощь // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1.

² Сержантов Д. М., Кручинин Ю. С. Региональные особенности участия адвокатов в системе бесплатной юридической помощи // Адвокатская практика. 2016. № 4.

организаций, указанные органы и организации в установленном порядке обязаны выдать адвокату запрошенные им документы или их копии;

2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи;

5) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его содержания под стражей), без ограничения числа свиданий и их продолжительности;

6) фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законом тайну и совершать иные действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

В соответствии с указаниями ст. 25 Закона об адвокатуре адвокат оказывает юридическую помощь на основе соглашения с доверителем.

По своей правовой природе соглашение между адвокатом и его клиентом является гражданско-правовым договором, поэтому в части, не урегулированной специальным законодательством, обязательства адвоката и клиента подчиняются общим положениям об обязательствах и договорах Гражданского кодекса РФ и его же правилам о договоре возмездного оказания услуг.

Независимо от того, в какой региональный реестр внесены сведения об адвокате, он вправе заключать соглашения об оказании юридической помощи с доверителем независимо от места его жительства.

Соглашение между адвокатом и клиентом должно быть заключено в простой письменной форме.

Закон об адвокатуре предусматривает перечень существенных условий соглашения об оказании бесплатной юридической помощи. К таковым ст. 25 указанного закона относит:

- указание на адвоката, принявшего исполнение поручения в качестве поверенного, а также на его принадлежность к адвокатскому образованию и адвокатской палате;
- предмет поручения;
- указание на то, что юридическая помощь оказывается доверителю бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;
- размер и характер ответственности адвоката, принявшего исполнение поручения.

Содержательная сторона отношений, складывающихся в результате заключения соглашения об оказании юридической помощи, не ограничивается указаниями ст. 25 Закона об адвокатуре, необходимо системное рассмотрение его положений в части определения прав и обязанностей адвоката.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, адвокат должен иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием¹. Такие случаи предусмотрены, в частности: ч. 4 ст. 49 УПК РФ; ч. 3 ст. 25.5. КоАП РФ; ч. 5 ст. 53 ГПК РФ; ч. 2 ст. 28.1. Федерального закона «О статусе военнослужащих»; абз. 1 ст. 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»; абз. 3 ч. 1 ст. 31.2. Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»; ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста».

В иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности. Поэтому, чтобы представлять интересы клиента в суде, иных органах власти и организациях, клиент должен выдать адвокату нотариально оформленную доверенность. Никто не вправе требовать от адвоката и его доверителя предъявления

¹ Форма ордера утверждена приказом Минюста России от 10.04.2013 г. № 47 «Об утверждении формы ордера» // Российская газета. 2013. № 80.

соглашения об оказании юридической помощи для вступления адвоката в дело.

§ 3. Обязанности адвоката и запреты при оказании юридической помощи

Прежде всего адвокат обязан оказать качественную юридическую помощь, честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами (ст. 7 Закона об адвокатуре). При этом, оказывая юридическую помощь, адвокат не вправе:

1) принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случае, если оно имеет заведомо незаконный характер;

2) принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случаях, если он:

– имеет самостоятельный интерес по предмету соглашения с доверителем, отличный от интереса данного лица;

– участвовал в деле в качестве судьи, третейского судьи или арбитра, посредника, прокурора, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста, переводчика, является по данному делу потерпевшим или свидетелем, а также если он являлся должностным лицом, в компетенции которого находилось принятие решения в интересах данного лица;

– состоит в родственных или семейных отношениях с должностным лицом, которое принимало или принимает участие в расследовании или рассмотрении дела данного лица;

– оказывает юридическую помощь доверителю, интересы которого противоречат интересам данного лица;

3) занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самооговора доверителя;

4) делать публичные заявления о доказанности вины доверителя, если тот ее отрицает;

5) разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием последнему юридической помощи, без согласия доверителя;

6) отказаться от принятой на себя защиты.

7) негласно сотрудничать с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В процессе осуществления своей деятельности адвокат обязан соблюдать Кодекс профессиональной этики адвоката и соблюдать адвокатскую тайну.

В силу ст. 8 Закона об адвокатуре адвокатской тайной являются любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю. В обеспечение сохранения конфиденциальности полученной адвокатом от клиента информации законодатель ввел правила о свидетельском иммунитете адвоката. Адвокат не может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием. Уголовно-процессуальное законодательство также дает право адвокату не давать показания об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с оказанием юридической помощи (ч. 3 ст. 56 УПК РФ).

Согласно Кодексу профессиональной этики адвоката, правила сохранения профессиональной тайны распространяются на:

- факт обращения к адвокату, включая имена и названия доверителей;
- все доказательства и документы, собранные адвокатом в ходе подготовки к делу;
- сведения, полученные адвокатом от доверителей;
- информацию о доверителе, ставшую известной адвокату в процессе оказания юридической помощи;
- содержание правовых советов, данных непосредственно доверителю или ему предназначенных;
- все адвокатское производство по делу;
- условия соглашения об оказании юридической помощи, включая денежные расчеты между адвокатом и доверителем;
- любые другие сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи.

Срок хранения адвокатской тайны не ограничен во времени. Адвокат не может быть освобожден от этой обязанности никем, кроме доверителя. Согласие доверителя на прекращение действия адвокатской тайны должно быть выражено в письменной форме в

присутствии адвоката в условиях, исключающих воздействие на доверителя со стороны адвоката и третьих лиц.

Без согласия доверителя адвокат вправе использовать сообщенные ему доверителем сведения в объеме, который адвокат считает разумно необходимым для обоснования своей позиции при рассмотрении гражданского спора между ним и доверителем или для своей защиты по возбужденному против него дисциплинарному производству или уголовному делу. Вместе с тем, следует признать, что вопрос о свидетельском иммунитете адвоката в науке и практике уголовного процесса является дискуссионным¹.

Проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий в отношении адвоката (в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности) допускается только на основании судебного решения. Полученные в ходе оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий (в том числе после приостановления или прекращения статуса адвоката) сведения, предметы и документы могут быть использованы в качестве доказательств обвинения только в тех случаях, когда они не входят в производство адвоката по делам его доверителей. Указанные ограничения не распространяются на орудия преступления, а также на предметы, которые запрещены к обращению или оборот которых ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА VI. ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НОТАРИУСАМИ

§ 1. Место нотариусов в системе оказания бесплатной юридической помощи

Согласно ч. 2 ст. 15 Закона о бесплатной юридической помощи нотариусы могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке,

¹ Подробнее об этом вопросе рекомендуются: Рагулин А. В. О праве адвоката-защитника отказывать в предоставлении сведений, связанных с оказанием юридической помощи // Адвокатская практика. 2012. № 3; Таран А. С. Допрос адвоката об обстоятельствах оказания юридической помощи // Адвокат. 2015. № 11.

установленном федеральными законами и законами субъектов РФ.

Толкуя указанное положение закона, некоторые авторы¹ приходят к выводу, что нотариусы законодательно отнесены к участникам государственной системы бесплатной юридической помощи. Поддерживая включение нотариусов в систему государственной правовой помощи, Е. Г. Дорохина отмечает, что в основе правового статуса частного нотариуса лежит функция публичной власти – совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации². Согласно позиции Конституционного Суда РФ, деятельность занимающихся частной практикой нотариусов является особой юридической деятельностью, которая осуществляется от имени государства, чем предопределяется специальный публично-правовой статус нотариусов. Деятельность нотариуса призвана обеспечить реализацию конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ)³.

Но есть и другая точка зрения, которая критикует отнесение нотариусов к государственной системе оказания бесплатной юридической помощи. По мнению О. Н. Вороновой, отнесение нотариусов к государственной системе бесплатной юридической помощи является несколько неточным, поскольку нотариальные действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах, или частнопрактикующие нотариусы. Автор полагает, что нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах, должны включаться в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, а частные – в негосударственную систему⁴.

На наш взгляд, безапелляционное отнесение нотариусов к той или иной системе бесплатной юридической помощи невозможно. Обращает на себя внимание формулировка ч. 2 ст. 15 За-

¹ Виноградова П. А. Правовое регулирование полномочий нотариусов как участников государственной системы бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2013. № 6.

² Дорохина Е. Г. Правовое регулирование управления в системе банкротства // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате: Постановлению Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

⁴ Воронова О. Н. Роль и место нотариусов, должностных лиц органов местного самоуправления и должностных лиц консульских учреждений в системе оказания бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2017. № 4.

кона о бесплатной юридической помощи – «могут наделяться правом участвовать», исходя из буквального толкования которой следует констатировать, что прямо к участникам государственной системы бесплатной юридической помощи ни государственные, ни частнопрактикующие нотариусы не отнесены.

§ 2. Виды бесплатной юридической помощи, оказываемой нотариусами

Статья 19 Закона о бесплатной юридической помощи, посвященная порядку оказания бесплатной юридической помощи нотариусами, содержит отсылочную норму, согласно которой нотариусы в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают такую помощь с соблюдением следующих условий:

- услуга оказывается гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий;
- нотариусы оказывают бесплатную юридическую помощь исходя из своих полномочий;
- услуга оказывается нотариусами путем консультирования;
- консультирование осуществляется по вопросам совершения нотариальных действий;
- консультирование осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о нотариате.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы нотариата, являются Основы законодательства РФ о нотариате¹. Следует отметить коллизию между Основами законодательства РФ о нотариате и Законом о бесплатной юридической помощи. Бесплатное консультирование по вопросам совершения нотариальных действий может получить любой гражданин вне зависимости от положений ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, закрепляющей лишь определенные категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. Федеральная нотариальная палата в связи с обращениями по поводу категорий граждан, которых нотариусы должны консультировать бесплатно по вопросам совершения нотариальных действий дала такое разъяснение ст. 19 Закона о бесплатной

¹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1 (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 1993. № 49.

юридической помощи в своем письме от 18 января 2012 г. № 51/06-12¹. Федеральная нотариальная палата указала на то, что п. 2 ст. 15 и ст. 19 Закона о бесплатной юридической помощи следует рассматривать во взаимосвязи с Основами законодательства РФ о нотариате и, в частности, со ст. 16 Основ. Из смысла указанных норм вытекает, что нотариусы бесплатно консультируют по вопросам совершения нотариальных действий всех граждан, обратившихся к ним за совершением нотариальных действий. В этой связи ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи на нотариусов не распространяется. В силу прямого указания Основ законодательства РФ о нотариате нотариусы обязаны оказывать гражданам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов и разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред. Данные обязанности нотариус выполняет в соответствии с Основами законодательства РФ о нотариате, законодательством субъектов Российской Федерации и присягой.

Исходя из положений Основ законодательства РФ о нотариате, можно выделить несколько важнейших положений относительно консультирования нотариусом по вопросам совершения нотариального действия:

- нотариус имеет право давать разъяснения по вопросам совершения нотариальных действий (ст. 15 Основ);

- нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред (ст. 16 Основ);

- нотариус по просьбе лица, которому отказано в совершении нотариального действия, должен изложить причины отказа в письменной форме и разъяснить порядок его обжалования (ст. 48 Основ);

- нотариус обязан разъяснить сторонам смысл и значение представленного ими проекта сделки и проверить, соответствует

¹ Об оказании нотариусами бесплатной юридической помощи : письмо Федеральной нотариальной палаты от 18.01.2012 г. № 51/06-12 // Нотариальный вестник. 2012. № 8.

ли его содержание действительным намерениям сторон и не противоречит ли требованиям закона (ст. 54 Основ).

Компенсация нотариусам за выполнение названных обязанностей Законом о бесплатной юридической помощи не предусмотрена.

В юридической литературе высказываются мнения о необходимости компенсации оказания бесплатной правовой помощи нотариусами. Например, Г. С. Шереметова предлагает включать затраты на оказание бесплатной юридической помощи в состав расходов, с тем чтобы уменьшить налогооблагаемую базу¹.

Одним из вариантов возмещения расходов на оказание бесплатной правовой помощи, по мнению О. Н. Вороновой, может быть создание специального фонда на базе нотариальной палаты субъекта, который формируется путем взносов и расходует средства на оплату юридической помощи, оказанной нотариусом в рамках Закона о бесплатной юридической помощи. Для законодательного закрепления предложенных положений следует в ст. 25 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате добавить еще одно полномочие нотариальной палаты – возмещение расходов на оказание бесплатной юридической помощи².

Конституционный Суд РФ в Определении от 11 июля 2006 г. № 349-О³ указал, что вопрос о введении механизма возмещения нотариусам, занимающимся частной практикой, средств, затрачиваемых на обслуживание лиц, имеющих льготы по уплате государственной пошлины при обращении за совершением нотариальных действий, следует урегулировать в законодательном порядке, чем подтвердил обоснованность компенсации затрат нотариусам при оказании ими бесплатной юридической помощи.

В некоторых субъектах РФ региональная нотариальная палата и региональное правительство заключают соглашение по аналогии с соглашениями с адвокатскими палатами региона. Такое соглашение, в частности, заключается в Новосибирской области⁴. Соглашение по своему содержанию весьма противоречивое. По-

¹ Шереметова Г. С. Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. М., 2015.

² Воронова О. Н. Роль и место нотариусов, должностных лиц органов местного самоуправления и должностных лиц консульских учреждений в системе оказания бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2017. № 4.

³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1.

⁴ URL: <http://www.npnsso.ru/news/568/>.

лагаем, что такой подход в условиях действующего законодательства несостоятелен.

Закон о бесплатной юридической помощи и Основы законодательства РФ о нотариате не предусматривают совершения нотариальных действий на безвозмездной основе. Статьей 22 указанных Основ предусмотрена возможность предоставления льгот по уплате государственной пошлины для физических и юридических лиц, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах. Согласно ст. 333.38 Налогового кодекса РФ¹ от уплаты государственной пошлины за совершение нотариальных действий освобождаются:

1) инвалиды I и II группы – на 50 процентов по всем видам нотариальных действий;

2) физические лица – за удостоверение завещаний имущества в пользу Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований;

3) физические лица – за выдачу свидетельств о праве на наследство при наследовании:

– жилого дома, а также земельного участка, на котором расположен жилой дом, квартиры, комнаты или долей в указанном недвижимом имуществе, если эти лица проживали совместно с наследодателем на день смерти наследодателя и продолжают проживать в этом доме (этой квартире, комнате) после его смерти;

– имущества лиц, погибших в связи с выполнением ими государственных или общественных обязанностей либо с выполнением долга гражданина Российской Федерации по спасению человеческой жизни, охране государственной собственности и правопорядка, а также имущества лиц, подвергшихся политическим репрессиям. К числу погибших относятся также лица, умершие до истечения одного года вследствие ранения (контузии), заболеваний, полученных в связи с вышеперечисленными обстоятельствами;

– вкладов в банках, денежных средств на банковских счетах физических лиц, страховых сумм по договорам личного и имущественного страхования, сумм оплаты труда, авторских прав и сумм авторского вознаграждения, предусмотренных законода-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2019)
// Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

тельством Российской Федерации об интеллектуальной собственности, пенсий.

4) наследники, не достигшие совершеннолетия ко дню открытия наследства, а также лица, страдающие психическими расстройствами, над которыми в порядке, определенном законодательством, установлена опека, освобождаются от уплаты государственной пошлины при получении свидетельства о праве на наследство во всех случаях независимо от вида наследственного имущества;

5) наследники работников, которые были застрахованы за счет организаций на случай смерти и погибли в результате несчастного случая по месту работы (службы), – за выдачу свидетельств о праве на наследство, подтверждающих право наследования страховых сумм;

6) лица, получившие ранения при защите СССР, Российской Федерации и исполнении служебных обязанностей в Вооруженных Силах СССР и Вооруженных Силах Российской Федерации, – за свидетельствование верности копий документов, необходимых для предоставления льгот;

7) физические лица, признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, – за удостоверение сделок по приобретению жилого помещения, полностью или частично оплаченного за счет выплат, предоставленных из средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

8) наследники сотрудников органов внутренних дел, лиц, проходивших службу в войсках национальной гвардии РФ и имевших специальные звания полиции, военнослужащих войск национальной гвардии РФ и военнослужащих Вооруженных Сил РФ, застрахованных в порядке обязательного государственного личного страхования, погибших в связи с осуществлением служебной деятельности либо умерших до истечения одного года со дня увольнения со службы вследствие ранения (контузии), заболевания, полученных в период прохождения службы, – за выдачу свидетельств о праве на наследство, подтверждающих право наследования страховых сумм по обязательному государственному личному страхованию;

9) физические лица – за удостоверение доверенности на получение пенсий и пособий;

10) физические лица – за удостоверение сделок по отчуждению недвижимого имущества, расположенного в аварийном и подлежащем сносу доме, в случае, если указанные сделки в соответствии с законодательством РФ подлежат обязательному нотариальному удостоверению.

Следует отметить, что, помимо нотариусов, право совершать нотариальные действия в определенных случаях Основами законодательства РФ о нотариате предоставлено должностным лицам органов местного самоуправления и должностным лицам консульских учреждений РФ, однако в содержание ст. 19 Закона о бесплатной юридической помощи данные лица не включены, что, по мнению О. Н. Вороновой, является не вполне удачным. Она считает, что ст. 19 Закона о бесплатной юридической помощи следует дополнить должностными лицами органов местного самоуправления и должностными лицами консульских учреждений, к которым обращаются за совершением нотариальных действий в рамках их компетенции¹. С данной позицией следует согласиться, поскольку «нотариальная компетенция» указанных лиц выходит за рамки положений Закона о бесплатной юридической помощи и Закона об обращениях граждан.

ГЛАВА VII. НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

§ 1. Особенности негосударственной системы бесплатной юридической помощи

Негосударственная система бесплатной юридической помощи формируется на добровольных началах.

Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются:

1. юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и тому подобные формы организации предоставления юридической помощи);

¹ Воронова О. Н. Роль и место нотариусов, должностных лиц органов местного самоуправления и должностных лиц консульских учреждений в системе оказания бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2017. № 4.

2. негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Ключевые отличия негосударственной системы бесплатной юридической помощи предопределены следующими обстоятельствами:

- участники негосударственной системы бесплатной юридической помощи самостоятельно определяют категории лиц, которым они готовы оказывать юридическую помощь бесплатно;

- перечень лиц, предусмотренный ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи, они могут расширить, закрепив его в уставе организации;

- субъекты негосударственной системы бесплатной юридической помощи не ограничены в видах юридической помощи, которую они могут предоставлять обратившимся к ним физическим лицам. В видах предоставляемой юридической помощи ограничены только юридические клиники. В силу ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи они не вправе осуществлять представительство в органах власти и организациях.

§ 2. Правовой статус юридической клиники

В силу ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи образовательные организации высшего образования могут создавать юридические клиники.

Указанное положение Закона о бесплатной юридической помощи подлежит, на наш взгляд, ограничительному толкованию. Полагаем, юридические клиники и им подобные образования могут создавать не все вузы, а лишь те, что осуществляют подготовку юристов. Подтверждением обоснованности такого толкования является установление ч. 5 ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи, согласно которому в оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками участвуют лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных организациях высшего образования.

Согласно Закону о бесплатной юридической помощи и приказу Минобрнауки России от 28 ноября 2012 г. № 994¹ юридическая клиника осуществляет свою деятельность в целях:

¹ Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания

– создания условий для реализации установленного Конституцией РФ права граждан на получение квалифицированной бесплатной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных Законом о бесплатной юридической помощи, другими федеральными законами и законами субъектов РФ;

– создания условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечения их доступа к правосудию;

– правового просвещения населения;

– формирования у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи.

Юридическая клиника может быть создана в двух формах:

1. в качестве юридического лица, если такое право предоставлено образовательной организации высшего образования ее учредителем,

2. в качестве структурного подразделения образовательной организации высшего образования.

Порядок создания образовательными организациями высшего образования юридических клиник и порядок их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи был определен приказом Министерства образования и науки РФ от 28 ноября 2012 г. № 994.

Решение о создании юридической клиники в качестве юридического лица принимается образовательным учреждением, если такое право предоставлено образовательному учреждению учредителем.

Если образовательное учреждение желает создать юридическую клинику в качестве юридического лица, оно должно обратиться к учредителю с ходатайством и выпиской из протокола заседания ученого совета образовательного учреждения по данному вопросу. На основании этих документов учредитель образовательного учреждения согласовывает создание юридической клиники в форме юридического лица.

Юридическая клиника в качестве юридического лица создается в порядке, установленном законодательством Российской

Федерации для некоммерческих организаций, и осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом.

Что касается решения о создании юридической клиники в качестве структурного подразделения образовательного учреждения, то оно принимается самой образовательной организацией в порядке, установленном ее уставом для принятия решения по созданию структурного подразделения. Согласие учредителя требуется лишь в том случае, если предусмотрено уставом образовательной организации.

Юридическая клиника в качестве структурного подразделения образовательного учреждения осуществляет свою деятельность на основании положения, утверждаемого в порядке, предусмотренном уставом образовательного учреждения.

В целях информирования о своей деятельности юридические клиники размещают в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет, либо доводят до граждан иным способом, предусмотренным законодательством РФ, следующую информацию:

- 1) место нахождения юридической клиники, ее телефон, факс, адрес электронной почты и (или) адрес сайта в сети Интернет (при наличии технической возможности);
- 2) график работы юридической клиники;
- 3) о видах оказываемой бесплатной юридической помощи;
- 4) устав (для юридической клиники, являющейся юридическим лицом);
- 5) положение о юридической клинике (для юридической клиники, являющейся структурным подразделением образовательного учреждения).

Материально-техническое обеспечение юридической клиники, являющейся структурным подразделением образовательного учреждения, осуществляется образовательным учреждением. Материально-техническое обеспечение юридической клиники, являющейся юридическим лицом, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Единственное обязательное требование к материально-техническому обеспечению юридической клиники касается обеспечения интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья. Доступ к месту размещения юридической клиники и передвижение в помещениях, в которых проводится прием граждан,

не должны создавать затруднений для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

§ 3. Оказание бесплатной юридической помощи юридическими клиниками

В соответствии с ч. 4 ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи юридические клиники могут оказывать бесплатную юридическую помощь только в виде:

- правового консультирования в устной и письменной форме,
- составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

Следуя буквальному толкованию указанных положений закона, юридические клиники не вправе представлять интересы граждан в судах, государственных и муниципальных органах власти и организациях. Фактически на основании доверенности для студентов возможно и представительство интересов клиента в гражданском процессе и арбитражном процессе по тем категориям дел, где не требуется в силу закона представление доказательств наличия высшего юридического образования.

Оказание бесплатной юридической помощи осуществляется юридической клиникой по месту ее нахождения (в ходе личного приема граждан, дистанционно с использованием средств телефонной, почтовой связи, сети Интернет и (или) электронной почты (при наличии технической возможности), а также путем проведения выездных мероприятий.

Выездные мероприятия в целях оказания бесплатной юридической помощи проводятся юридической клиникой в различных организациях (в медицинских организациях, учреждениях социального обеспечения, образовательных учреждениях различных типов и видов), а также по месту жительства (пребывания) отдельных граждан, не имеющих возможности обратиться в юридическую клинику лично по месту ее нахождения или письменно в связи с ограниченными возможностями здоровья и по иным причинам.

В оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками участвуют лица, обучающиеся по юридической спе-

циальности в образовательных организациях высшего образования, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательной организации высшего образования.

К оказанию бесплатной юридической помощи допускаются на добровольных началах студенты (слушатели), проявившие личную заинтересованность в осуществлении указанной деятельности и обладающие необходимым уровнем общекультурных и профессиональных компетенций, сформированных в процессе освоения соответствующих образовательных программ.

Уровень профессиональных компетенций студентов (слушателей), необходимых для оказания бесплатной юридической помощи, определяется образовательным учреждением самостоятельно.

Следует отметить наличие попыток оспорить законность формулировки «обладающих необходимым уровнем общекультурных и профессиональных компетенций», полагая, что она нарушает права граждан на получение бесплатной юридической помощи от студентов, которые имели такой уровень до поступления в высшее учебное заведение, а не приобрели его в процессе обучения. Верховный Суд РФ не согласился с доводами заявителя, разъяснив при этом, что оспариваемая формулировка не нарушает принципа равенства студентов, поскольку студенты, получившие необходимые теоретические познания в процессе обучения, имеют равные права на участие в работе юридической клиники. Кроме того, оспариваемое положение не препятствует гражданам получать юридическую помощь бесплатно от иных категорий лиц ввиду отсутствия подобных запретов и ограничений в действующем законодательстве¹.

Лица, ответственные за деятельность юридической клиники, при проведении юридической клиникой мероприятий в рамках оказания бесплатной юридической помощи обеспечивают соблюдение норм законодательства Российской Федерации, в том числе Закона об обращениях граждан, норм профессиональной этики и качество оказания бесплатной юридической помощи.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2013 г. № АПЛ13-212 // СПС «КонсультантПлюс».

§ 4. Создание и учет негосударственных центров бесплатной юридической помощи

Согласно ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи в целях оказания гражданам бесплатной юридической помощи могут создавать негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Право создания таких организаций предоставлено:

- некоммерческим организациям;
- адвокатам, адвокатским образованиям и адвокатским палатам субъектов РФ;
- нотариусам и нотариальным палатам.

Негосударственный центр бесплатной юридической помощи может быть создан в качестве юридического лица в форме некоммерческой организации или структурной единицы юридического лица. Негосударственный центр бесплатной юридической помощи может не являться юридическим лицом.

Для создания негосударственного центра бесплатной юридической помощи необходимы:

- 1) помещение, в котором будет осуществляться прием граждан;
- 2) лица, имеющие высшее юридическое образование, привлеченные, в том числе по трудовому договору или гражданско-правовому договору, осуществлять правовое консультирование граждан в данном негосударственном центре бесплатной юридической помощи.

Если негосударственный центр бесплатной юридической помощи создается в качестве юридического лица, порядок его создания и деятельности регламентируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях»¹ и Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»² с особенностями, установленными Законом о бесплатной юридической помощи.

¹ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

² О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федер. закон от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

В России ведется список негосударственных центров бесплатной юридической помощи. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ведет список негосударственных центров бесплатной юридической помощи и размещает его на своем официальном сайте в сети «Интернет». Порядок ведения указанного списка и его размещения установлен приказом Министерства юстиции РФ от 1 марта 2013 г. № 24¹.

Ведение списка поручено Департаменту по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Министерства юстиции РФ. Список ведется на бумажных носителях и в электронном виде. При несоответствии записей на бумажных носителях записям в электронном виде приоритет имеют записи на бумажных носителях, а записи в электронном виде подлежат исправлению. Список размещается на официальном сайте Министерства юстиции РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Департаментом организации и контроля Минюста России.

Негосударственный центр бесплатной юридической помощи (независимо от формы его создания) и его учредители в течение десяти дней со дня его создания направляют в территориальный орган Минюста России уведомление, в котором должны содержаться следующие сведения о центре:

- 1) дата и адрес места нахождения учреждения (создания) центра;
- 2) полное наименование центра;
- 3) адрес, по которому будет осуществляться прием граждан;
- 4) сведения на каждого учредителя, содержащие в обязательном порядке фамилию, имя, отчество, паспортные данные физического лица-учредителя, его место жительства и полное наименование, основной государственный регистрационный номер юридического лица-учредителя, его адрес;
- 5) подписанный лицом, уполномоченным учредителем или учредителями этого центра, список соответствующих установленным требованиям лиц, которые будут осуществлять бесплатную юридическую помощь, заверенные копии документов, удо-

¹ Об утверждении Порядка ведения списка негосударственных центров бесплатной юридической помощи и его размещения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: приказ Минюста России от 01.03.2013 г. № 24 (ред. от 19.08.2014) // Российская газета. 2013. № 68.

стоверяющих личности указанных лиц, и документов об их юридическом образовании;

6) информация о видах бесплатной юридической помощи и категориях граждан, которые будут иметь право на ее получение;

7) перечень правовых вопросов, по которым будет оказываться бесплатная юридическая помощь;

8) адрес места нахождения центра, адрес электронной почты и номер контактного телефона.

Территориальный орган Минюста России, получивший уведомление негосударственного центра бесплатной юридической помощи и его учредителей, проверяет его на соответствие требованиям Закона о бесплатной юридической помощи.

При соответствии уведомления требованиям закона начальник территориального органа Минюста России в течение 10 рабочих дней после дня поступления уведомления направляет в Минюст России информационную карту установленной формы, содержащую сведения об учреждении (создании) центра.

При несоответствии уведомления требованиям Закона о бесплатной юридической помощи территориальный орган Минюста России в течение 10 рабочих дней после дня поступления уведомления направляет центру и его учредителям письма, в которых указывает, какой норме данного закона уведомление не соответствует и в чем это несоответствие заключается.

При получении информации об изменении сведений о центре либо информации о прекращении деятельности центра начальник территориального органа Минюста России в течение 10 рабочих дней после дня получения соответствующей информации направляет в Министерство юстиции РФ информационную карту с изменениями сведений о центре либо информацией о прекращении его деятельности.

Территориальным органом Минюста России ведется учетное дело центра, в которое включаются:

а) уведомление центра и его учредителей;

б) вторые экземпляры писем в Министерство юстиции РФ о направлении информационных карт, содержащих сведения о учреждении (создании) центра, и копии этих информационных карт;

в) документы с информацией об изменении сведений о центре либо о прекращении его деятельности;

г) вторые экземпляры писем в Министерство юстиции РФ о направлении информационных карт с изменениями сведений о центре либо с информацией о прекращении его деятельности и копии этих информационных карт;

д) соглашения о взаимодействии, заключенные территориальным органом с центром, созданным в качестве юридического лица (некоммерческой организацией, являющейся учредителем центра), и вторые экземпляры писем в Министерство юстиции РФ о направлении заверенных копий таких соглашений;

е) поступившие из Министерства юстиции РФ заверенные копии соглашений о взаимодействии, заключенных Министерством юстиции РФ с центром, созданным в качестве юридического лица (некоммерческой организацией, являющейся учредителем центра) (с письмами об их направлении).

Список негосударственных центров бесплатной юридической помощи на бумажных носителях ведется Департаментом по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Минюста России путем формирования учетного дела каждого центра.

В данное учетное дело центра включаются:

а) содержащие сведения о центре информационные карты, поступившие из территориального органа (с письмами об их направлении);

б) соглашения о взаимодействии, заключенные Министерством юстиции РФ с центром, созданным в качестве юридического лица (некоммерческой организацией, являющейся учредителем центра) (со вторыми экземплярами писем о направлении заверенных копий соглашений в соответствующий территориальный орган);

в) заверенные копии соглашений о взаимодействии, заключенных территориальным органом с центром, созданным в качестве юридического лица (некоммерческой организацией, являющейся учредителем центра) (с письмами об их направлении).

Каждому негосударственному центру бесплатной юридической помощи присваивается учетный номер, под которым он находится в списке центров. Учетный номер центра в Списке включает в себя разделяемые косой чертой номер субъекта Российской Федерации и порядковый номер центра (например, № 38/21). Формирование порядкового номера центра при ведении

Списка осуществляется сквозной нумерацией независимо от года, раздельно по каждому субъекту РФ.

Внесение сведений о центре (изменение указанных сведений) в Список, ведущийся в электронном виде, осуществляется Министерством юстиции РФ в течение 10 рабочих дней после дня поступления из территориального органа Минюста России информационной карты, содержащей сведения о центре.

При поступлении из территориального органа Минюста России информационной карты, содержащей сведения о прекращении деятельности центра, сведения о центре удаляются из Списка, ведущегося в электронном виде, в течение 7 рабочих дней после дня поступления соответствующей информационной карты.

§ 5. Оказание юридической помощи негосударственными центрами бесплатной юридической помощи

Следует отметить некорректность формулировок положений Закона о бесплатной юридической помощи, касающихся видов такой помощи, оказываемой негосударственными центрами. Согласно ч. 4 ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи негосударственные центры бесплатной юридической помощи вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме и составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера. В части 5 той же статьи содержится принципиально иное правило, позволяющее негосударственным центрам самостоятельно определять виды оказываемой ими бесплатно правовой помощи.

Исходя из анализа специфики негосударственной системы бесплатной юридической помощи, полагаем, что в отношении негосударственных центров бесплатной юридической помощи ч. 4 ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи не подлежит применению. Негосударственные центры бесплатной юридической помощи вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в любом из видов, предусмотренных ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи:

- правовое консультирование в устной и письменной форме;
- составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;

– представительство интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах власти и организациях.

Негосударственные центры бесплатной юридической помощи самостоятельно определяют:

– виды бесплатной юридической помощи;
– перечень правовых вопросов, по которым такая помощь оказывается;

– категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. При этом Закон о бесплатной юридической помощи устанавливает требование, согласно которому к категориям граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, прежде всего должны относиться граждане с низкими доходами или находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Если негосударственным центром бесплатной юридической помощи не определены категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и перечень правовых вопросов, по которым такая помощь оказывается, то за оказанием бесплатной юридической помощи в этот центр имеют право обращаться граждане, указанные в ч. 1 ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи.

Негосударственный центр бесплатной юридической помощи и его учредители должны информировать граждан о вопросах, по которым в этом центре оказывается бесплатная юридическая помощь.

При оказании бесплатной юридической помощи в негосударственных центрах бесплатной юридической помощи не допускается установление ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Данное требование ч. 6 ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи в полной мере отвечает принципу равенства доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и недопущения дискриминации граждан при ее оказании.

Непосредственно юридическую помощь в негосударственном центре могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование. Негосударственный центр может привлекать их по трудовому договору или по гражданско-правовому договору.

Ответственность за возможные неблагоприятные последствия оказания гражданину юридической помощи негосударственным центром бесплатной юридической помощи несут лица, оказавшие такую помощь, негосударственный центр бесплатной юридической помощи и (или) учредители такого центра в порядке, установленном законодательством РФ.

Негосударственные центры бесплатной юридической помощи осуществляют деятельность за счет собственных средств.

§ 6. Взаимодействие органов исполнительной власти и участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи

В целях обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи Минюст России его территориальные органы и негосударственные центры бесплатной юридической помощи, созданные в качестве юридических лиц, некоммерческие организации, являющиеся учредителями негосударственных центров бесплатной юридической помощи, в соответствии с ст. 26 Закона о бесплатной юридической помощи осуществляют взаимодействие на принципах социального партнерства.

Такие организации вправе на добровольной основе заключать соглашение о взаимодействии с Министерством юстиции РФ или его территориальными органами в случае, если такие полномочия предоставлены им. Законом предъявляются требования к содержанию таких соглашений. В частности, соглашением должно предусматриваться:

- 1) осуществление указанными организациями поддержки всех видов бесплатной юридической помощи, предусмотренных ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи, и (или) определение иных видов оказания бесплатной юридической помощи;
- 2) дополнительные требования к указанным организациям;
- 3) меры государственной поддержки указанных организаций.

При заключении территориальным органом соглашения о взаимодействии с центром, созданным в качестве юридического лица (некоммерческой организацией, являющейся учредителем центра), копия такого соглашения, заверенная начальником территориального органа Минюста России, направляется в Мини-

стерство юстиции РФ на следующий рабочий день после заключения соглашения.

Юридические клиники, некоммерческие организации и иные учредители негосударственных центров бесплатной юридической помощи осуществляют деятельность за счет собственных средств. Вместе с тем в силу ст. 27 Закона о бесплатной юридической помощи органы государственной власти и органы местного самоуправления могут осуществлять поддержку некоммерческих организаций, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи, в формах и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и другими федеральными законами.

Статья 31.3 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливает полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций относятся:

1) формирование и осуществление государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) разработка и реализация федеральных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

3) мониторинг и анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций;

4) формирование единой информационной системы в целях реализации государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

5) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций;

6) пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций;

7) содействие региональным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

8) организация официального статистического учета социально ориентированных некоммерческих организаций, определение порядка проведения выборочных статистических наблюдений за их деятельностью в Российской Федерации;

9) подготовка и опубликование в средствах массовой информации ежегодного доклада о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации, который должен содержать информацию об использовании бюджетных ассигнований федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оценку эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации, прогноз их дальнейшего развития;

10) методическое обеспечение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации и на территориях муниципальных образований;

11) установление порядка ведения реестров социально ориентированных некоммерческих организаций - получателей поддержки, а также установление требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами;

12) формирование инфраструктуры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций относятся:

1) участие в осуществлении государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) разработка и реализация региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных неком-

мерческих организаций с учетом социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

3) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций;

4) содействие развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных некоммерческих организаций;

5) пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующий год;

6) содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

7) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оценка эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации, прогноз их дальнейшего развития;

8) методическое обеспечение органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований.

К полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций относится создание условий для деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе:

1) разработка и реализация муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

2) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оценка эффективности мер, направленных

ных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований.

Органы власти вправе оказывать поддержку некоммерческой организации лишь в том случае, если она подтверждает статус социально-ориентированной, т.е. осуществляет защиту прав граждан; оказывает им правовую помощь бесплатно или предоставляет льготы, осуществляет правовое просвещение населения. Эти виды деятельности должны быть отражены в учредительных документах организации.

Социально ориентированная организация может получить помещение из состава государственного или муниципального имущества на внеконкурсной основе, в безвозмездное пользование или на льготных условиях. Для организации это большое подспорье, учитывая материальные затраты на осуществление деятельности по оказанию юридической помощи бесплатно (расходы на оплату труда юристов, канцелярию, оргтехнику, содержание офиса и т.п.).

В некоторых регионах России приняты программы поддержки социально ориентированных организаций, благодаря которым, как правило, на конкурсной основе организации могут получить финансовую помощь из бюджета субъекта РФ¹. В Иркутской области тоже действует такая программа, созданная в соответствии с Законом Иркутской области от 8 июня 2011 г. № 37-ОЗ «Об областной государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций»².

¹ Чумакова О.В. Мониторинг государственной поддержки бесплатной юридической помощи // Мониторинг правоприменения. 2016. № 2 (19).

² Областная. 2011. 20 июня.

[illegible]

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Учебное издание

ОКАЗАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

КУРС ЛЕКЦИЙ

Сдано в набор 06.05.2019
Подписано в печать 04.09.2019
Формат 60х90 1/16
Усл. печ. л. 8
Тираж 100 экз.
Заказ № 10170-2

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2 корп. 1.

Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России)
664003, г. Иркутск, ул. Некрасова, д. 4

Отпечатано в типографии ООО «Форвард» 664009,
г. Иркутск, ул. Советская, 109 Г, оф. 301 Тел.: (3952) 487-887,
forward-to-print.com