

Актуальные вопросы оказания бесплатной юридической помощи и направления совершенствования законодательства

В статье рассматриваются вопросы состояния законодательства, регулирующего отношения по оказанию бесплатной юридической помощи в Российской Федерации (за исключением оказания бесплатной юридической помощи по уголовным делам, поскольку указанная тема требует отдельного, самостоятельного изучения). Также освещены отдельные проблемы, возникающие при реализации законодательства в сфере оказания бесплатной юридической помощи, аргументируются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: бесплатная юридическая помощь; право на квалифицированную юридическую помощь; доступность бесплатной юридической помощи.

Традиционно анализ различных аспектов оказания бесплатной юридической помощи начинают с констатации того, что согласно Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. В научных исследованиях справедливо отмечается, что данное право является одним из основных прав человека [1, с. 10], носит конституционно-гарантирующий характер [2, с. 8].

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на интересный факт, когда в отдельных случаях предпринимаются попытки сформулировать не право, а обязанность получения бесплатной юридической помощи. В частности, речь идет о случаях, когда гражданин, имеющий право на получение такой помощи бесплатно, обращается за платной юридической помощью, а впоследствии требует возмещения судебных расходов. «Проигравшая сторона» в целях уменьшения взыскиваемой суммы за услуги представителя заявляет о необходимости отказа в удовлетворении требования в связи с тем, что помощь в соответствии с законодательством должна была быть оказана бесплатно. В этой связи, безусловно, обоснован подход судов, которые не принимают ссылку на данное обстоятельство, поскольку получение бесплатной помощи – это право стороны, а не ее обязанность [3].

Предваряя разговор о наиболее дискуссионных аспектах применения законодательства, следует отметить, что, несмотря на то что рассматриваемое конституционное право законодательно закреплено достаточно давно, только в последние годы оно более детально регламентировано законодателем. Так, Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Закон № 324-ФЗ) вступил в силу с 15 января 2012 г. [4].

Согласно ст. 3 Закона № 324-ФЗ отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи в рамках государственной и негосударственной систем, и организационно-правовое обеспечение реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи регулируются как федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее – РФ),

* Елена Сергеевна Резник, канд. юрид. наук, доцент кафедры частного права АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург), председатель Комиссии по бесплатной юридической помощи Свердловского регионального отделения Ассоциации юристов России, директор ГКУ СО «Государственное юридическое бюро по Свердловской области» (с 2009-го по 2015 г.).

так и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Федеральный законодатель прямо предусмотрел возможность установления дополнительных гарантий на уровне субъектов РФ. В рамках реализации указанных полномочий специальные законы, регулирующие отношения по оказанию бесплатной юридической помощи, приняты и вступили в силу в субъектах РФ в период с 2012-го по 2014 год [5].

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет сделать вывод об отсутствии единообразия в регулировании соответствующих отношений. В частности, в субъектах РФ определены различные уполномоченные органы, а также круг субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы. По информации, систематизированной и представленной на официальном сайте Министерства юстиции РФ [Там же], в подавляющем большинстве субъектов РФ бесплатную юридическую помощь оказывают адвокаты (Владимирская, Рязанская, Тверская, Ярославская, Астраханская области и др.). Одновременно государственные юридические бюро и адвокаты оказывают помощь примерно в 20 % субъектов РФ (Свердловская, Волгоградская, Иркутская, Томская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Камчатский край). Только государственные юридические бюро указаны в нормативных правовых актах небольшого числа субъектов РФ (Еврейская автономная область, Республика Калмыкия, Чеченская Республика и др.). При этом следует обратить внимание на то, что государственные юридические бюро продолжили свою деятельность в тех 10 субъектах РФ, где они были созданы в качестве эксперимента¹ и зарекомендовали себя только с лучшей стороны. Также бюро были созданы в субъектах РФ, обладающих достаточными для этого финансовыми ресурсами.

Органы власти субъектов РФ также активно реализуют возможность по установлению дополнительных гарантий реализации рассматриваемого права, дополняя перечни категорий граждан, имеющих право на получение помощи и случаев ее оказания, предусмотренные Законом № 324-ФЗ. Однако, несмотря на все положительные аспекты такого подхода, есть один существенный негативный момент – отличающиеся условия получения помощи гражданами одной страны при проживании их на разных территориях. Складывается ситуация, когда право, предусмотренное Конституцией РФ для всех («каждого»), становится различным по содержанию в зависимости от финансовых возможностей субъекта РФ. Показательным является пример Псковской и Ленинградской областей, где, согласно закону, правом на получение бесплатной юридической помощи наделены «граждане, среднедушевой доход семей которых ниже 1,5 величины прожиточного минимума, установленного в Псковской области в соответствии с законодательством Российской Федерации» и, соответственно, «граждане, среднедушевой доход семей которых ниже двукратной величины прожиточного минимума на душу населения, установленного Правительством Ленинградской области...» [6; 16; 17]. В свою очередь, в других субъектах РФ указанная категория лиц получает помощь в рамках федерального законодательства, т. е. если доход ниже однократной величины прожиточного минимума. Также согласно закону Владимирской области имеют право на получение помощи лица, освобожденные из мест лишения свободы в течение трех месяцев со дня освобождения, а, например, в Воронежской области – лица, освобожденные из мест лишения свободы, в течение двух месяцев со дня освобождения и только по вопросам трудоустройства [6; 18; 19].

¹ Эксперимент по созданию государственных юридических бюро был проведен на территории Республики Карелия, Чеченской Республики, Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Московской, Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областей (О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам : Постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.08.2005. – № 35. – Ст. 3615).

Кроме того, встречаются категории граждан, которые в одном субъекте РФ имеют право на получение помощи, а в другом субъекте РФ таким правом не наделены.

Таким образом, с одной стороны, благодаря нормотворчеству субъектов РФ, увеличиваются дополнительные гарантии рассматриваемого конституционного права, что, безусловно, является положительным фактом. С другой стороны, очевидно нарушение равенства возможностей, которыми обладают граждане в данной сфере. Еще до принятия Закона № 324-ФЗ, в научных исследованиях отмечалось вызванное указанными обстоятельствами «частичное нарушение принципа равенства, требующего, чтобы при каждом неравном обращении существовали объективные обоснования того, в какой мере дифференциация представляется оправданной» [1, с. 12].

В целом нельзя не отметить, что подобная ситуация характерна для решения и иных вопросов, когда законодательство субъекта РФ предоставляет преференции лицам, проживающим на его территории, или, наоборот, условия предоставления тех или иных благ «хуже», по сравнению с другими субъектами РФ. Также очевидно, что ситуация в субъектах-донорах и дотационных регионах никогда не будет идентичной.

Аналогичная ситуация возникает и с перечнем случаев оказания помощи. Основной перечень содержится в Законе № 324-ФЗ, в свою очередь субъекты РФ активно его расширяют. В специальной литературе критикуется позиция законодателя, результатом которой является различный объем правовых возможностей у жителей субъектов РФ. Кроме того, по объективным причинам невозможно предусмотреть все случаи, когда правовая помощь будет действительно необходима социально незащищенным слоям населения. В связи с этим некоторые авторы предлагают отказаться от включения в нормативные правовые акты перечня случаев, а указывать только те ситуации, в которых такая помощь не будет оказываться, т. е. ввести так называемый негативный критерий [7]. Данный подход уже частично реализуется в законодательстве. Так, согласно ст. 8 Закона Свердловской области от 05 октября 2012 г. № 79-ОЗ «О бесплатной юридической помощи в Свердловской области» государственные юридические бюро оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной форме по вопросам применения гражданского законодательства (за исключением вопросов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, защитой интеллектуальной собственности), семейного законодательства, жилищного законодательства, земельного законодательства, трудового законодательства и гражданско-процессуального законодательства дополнительно к случаям, когда бесплатная юридическая помощь этим гражданам оказывается в соответствии с федеральным законом [20]. Приведенная позиция о введении негативного критерия является более обоснованной и обеспечивающей интересы лиц, нуждающихся в бесплатной юридической помощи, чем позиция федерального законодателя. Однако сложности начинают возникать при анализе подходов авторов к тем случаям, когда помощь не будет оказана. Например, М. В. Пресняков, А. А. Васильев предлагают исключить дела, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности. Относительно высказанной точки зрения возникают сомнения, поскольку, например, индивидуальный предприниматель, ставший инвалидом, нуждается в оказании бесплатной юридической помощи в целях прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Таким образом, при формулировании исключений, т. е. вопросов, по которым помощь не должна оказываться, необходимо учесть подобные достаточно специфические ситуации.

Названными выше и иными исследователями также критически оценивается подход законодателя в отношении основной категории нуждающихся в помощи –

малоимущих граждан. В литературе выделяют три подхода к формулированию имущественного теста, дающего право на получение бесплатной юридической помощи². Первый подход предполагает установление имущественного порога, при недостижении которого юридическая помощь оказывается лицу бесплатно. Второй подход предполагает, что юридическая помощь может оказываться не только малоимущим, но и иным лицам на условиях частичной компенсации затрат на ее оказание. Третий подход основывается на индивидуализированной оценке имущественного положения конкретного лица, претендующего на получение субсидируемой помощи. В каждом случае оцениваются как доходы и имущество, так и расходы лица, а его имущественное положение соотносится с предполагаемой стоимостью необходимых ему юридических услуг.

Полагаю, было бы неправильно согласиться с авторами, которые указывают на то, что наиболее объективным было бы использование третьего подхода для определения лиц, нуждающихся в предоставлении бесплатной юридической помощи [7]. Действительно, третий из названных подходов позволяет оказывать помощь адресно, в полном объеме учитывая имущественное положение лица. Однако нельзя забывать о том, что юридическая помощь должна быть оказана своевременно. В свою очередь требование об учете доходов, имущества и расходов приведет к необходимости осуществления уполномоченным органом либо лицом, непосредственно оказывающим помощь, соответствующих расчетов, получения документов, подтверждающих имущественное положение, что опять-таки приведет к усложнению процедуры и увеличению срока оказания помощи. Более того, при объективном рассмотрении мотивов, лежащих в основе совершения тех или иных действий, нельзя не понимать, что большинство граждан, которые бы воспользовались помощью, не сделают этого, если будет обязательным прохождение длительного процесса подтверждения их имущественного положения.

Необходимо также отметить, что в источниках достаточно часто встречается позиция о недостаточности прожиточного минимума в качестве критерия предоставления бесплатной юридической помощи [7].

Изменить ситуацию, как в отношении категорий лиц, так и в отношении перечня случаев оказания помощи, мог бы кардинально иной подход, в рамках которого во всех субъектах РФ создаются государственные юридические бюро, оказывающие «первичную» консультативную помощь в устной форме любым категориям гражданам по любым вопросам³. При этом помощь в виде подготовки документов правового характера, а также представления интересов могли бы получить наиболее социально незащищенные слои населения в установленных законодательством случаях путем обращения в адвокатские образования⁴.

² Международный опыт в сфере оказания бесплатной юридической помощи. Цит. по: Пресняков М. В., Васильев А. А. Получатели бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Закон. – 2012. – № 11. – С. 63 – 71 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 29.12.2016).

³ Позиция о необходимости деления помощи на «первичную» и «вторичную» высказывается в научных исследованиях. Так, Г. С. Шереметова указывает, что «в качестве первичной помощи предлагается рассматривать правовое информирование и устное консультирование. К вторичной юридической помощи предлагается отнести такие виды, как составление документов правового характера, представление интересов лица в суде и иных государственных и муниципальных органах, а также медиацию» [14]. Ю. С. Кручинин, В. В. Арапов относят к первичной форме правовое консультирование в устной или письменной форме, а также составление заявлений, жалоб и других документов юридического характера. В качестве вторичной помощи авторы рассматривают представление интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях [15].

⁴ В этой связи хотелось бы обратить внимание на решение Европейского суда по правам человека, который в 2015 году признал нарушением п. 1 и пп. «с» п. 3 ст. 6 Конвенции отказ в предоставлении бесплатного адвоката при рассмотрении в судах дела об административных пра-

К сожалению, на современном этапе указанный выше подход, предполагающий снятие ограничений при оказании «первичной» бесплатной юридической помощи, носит характер утопической идеи. Хотя именно такое регулирование позволило бы гражданам избежать проблем, связанных с незнанием или неправильным толкованием правовых норм, сформировал бы понимание необходимости предварительного получения информации правового характера и обеспечил бы необходимый уровень правовой культуры населения.

Несмотря на различные подходы законодателей субъектов РФ к формированию перечней категорий граждан, имеющих право на получение помощи, и случаев ее оказания, следует отметить положительную тенденцию, которая заключается в постоянном расширении таких перечней. Так, в Свердловской области в 2015–2016 годах перечень граждан дополнен следующими категориями: гражданами, награжденными нагрудным знаком «Почетный донор России»; гражданами, получающими пенсию за выслугу лет, достигшими возраста, дающего право на страховую пенсию по старости [8]; детьми, не достигшими возраста 16 лет, их законными представителями, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей [9].

Нельзя не отметить, что надзорные органы следят за тем, чтобы нарушений на уровне субъектов РФ в отношении граждан, перечень которых закреплен в федеральном законодательстве, не допускалось. Так, в 2012 году рассмотрено дело по заявлению первого заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) о признании недействующими ч. 1 ст. 2, п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 г. 333-З № 679-III «О порядке оказания бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия) адвокатами адвокатской палаты Республики Саха (Якутия)». По данному делу суд пришел к выводу, что указанным актом сужен круг лиц, имеющих право на бесплатное получение юридической помощи в соответствии с федеральным законом, и неправомерно на всех получателей указанной помощи возложена обязанность по представлению документов, подтверждающих среднедушевой доход членов семьи. Позиция законодательного органа о том, что ему не предоставлена возможность для приведения оспариваемого акта в соответствие с действующим законодательством, судом не принята, поскольку «органы государственной власти субъекта Российской Федерации имели право и возможность во внесудебном порядке выполнить обязательные для них предписания» [10].

В целом следует отметить, что основным условием для оказания бесплатной юридической помощи является именно отнесение субъекта к категории лиц, имеющих право на ее получение (т. е. субъективный критерий [7]), а не та правовая проблема, с которой обратился гражданин.

Переходя к анализу состава субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, нельзя не остановиться на вопросах, связанных с требованиями, предъявляемыми к таким субъектам. Согласно ст. 7 Закона 324-ФЗ оказание бесплатной юридической помощи осуществляется физическими и юридическими лицами, являющимися участниками государственной или негосударственной систем бесплатной юридической помощи, а также иными лицами, имеющими право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

вонарушениях (Постановление ЕСПЧ от 19.11.2015 «Дело “Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации” (жалоба № 46998/08) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2016. – № 3 (165)).

Согласно ст. 8 названного закона единственным требованием к субъектам, оказывающим помощь, выступает наличие высшего юридического образования. При этом иное может быть предусмотрено федеральными законами. Так, в оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками участвуют лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных организациях высшего образования, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование. Участие лиц, имеющих высшее образование, является обязательным требованием, призванным обеспечить оказание именно квалифицированной юридической помощи.

Судебная практика подтвердила необходимость учета требования о наличии высшего образования. В частности, Свердловский областной суд признал законность отказа ФКУ ИК-8 УФСИН России в свиданиях с представителем, так как правом на такие свидания представитель не обладает в связи с отсутствием документов, подтверждающих наличие у него высшего юридического образования. Соответственно суд указал, что «при отсутствии такого образования у лица, оказывающего помощь, право осужденного на получение квалифицированной юридической помощи не может быть реализовано ввиду отсутствия у оказывающего помощь лица надлежащей квалификации» [11].

Федеральными законами могут быть установлены дополнительные квалификационные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь в виде представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Многие исследователи проблематики оказания юридической помощи, при рассмотрении вопросов о ее качестве, отмечают, что наличия высшего образования недостаточно. Одной из причин для такого вывода является результат реформирования высшего образования. С сожалением приходится констатировать, что в результате деления по уровням профессионального образования на бакалавриат и магистратуру бесплатную юридическую помощь могут оказывать лица, имеющие, по сути, незавершенное высшее образование, либо лица, являвшиеся бакалаврами в иной области знаний и ставшие магистрами при отсутствии базовых юридических знаний, за достаточно короткий период обучения, в течение которого глубокие знания приобрести проблематично.

В научных исследованиях аргументируются предложения, направленные на усиление требований к лицам, оказывающим юридическую помощь. В частности, О. Н. Бондарь указывает на «необходимость совершенствования квалификационной аттестации и расширения конкурсных начал отбора субъектов оказания юридической помощи», а также отмечает «преждевременность отмены лицензионного порядка получения права на оказание платных юридических услуг без создания эффективных альтернативных форм государственного и общественного (профессионально-корпоративного) контроля за качеством платных юридических услуг» [2, с. 28].

В. К. Ботнев «считает необходимым дополнить ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 19 99-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности” пунктом 51: “подлежит лицензированию деятельность по оказанию юридических услуг”» [12, с. 18–19]. Также автор предлагает принять Федеральный закон «О саморегулируемой организации лиц, занимающихся оказанием платных юридических услуг неопределенному кругу лиц», где определить стандарты и правила профессиональной деятельности юристов, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации.

Нельзя не согласиться с указанными выше и иными авторами в том, что должны быть установлены дополнительные требования к лицам, осуществляющим деятельность по оказанию юридической помощи (услуг). Однако представ-

ляется, что введение лицензирования не является оптимальным вариантом в отношении возмездного оказания юридических услуг. Во-первых, законодатель постепенно сокращает перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, и переводит их под контроль саморегулируемых организаций. Во-вторых, контроль со стороны профессионального сообщества за соблюдением стандартов и правил соответствующей деятельности является предпочтительным и более эффективным по сравнению с традиционными бюрократическими механизмами государственного контроля. Безусловно, эффективность деятельности определяется не только и не столько тем, что это именно профессиональное объединение, сколько осознанием его членами необходимости формирования и поддержания высокого уровня требований к участникам такого объединения и созданием механизма, обеспечивающего соответствие членов установленным требованиям.

Данные варианты дополнительных требований, тем не менее, не подходят к субъектам, оказывающим бесплатную юридическую помощь. Причиной для подобного вывода является состав участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. Деятельность ряда субъектов по очевидным причинам не должна подлежать лицензированию (органы государственной власти, государственные юридические бюро), другие субъекты уже сдали соответствующие экзамены (адвокаты, нотариусы), иные субъекты имеют разрешение от государства на осуществление деятельности (образовательные организации высшего образования). Из включенных законодателем в состав участников систем бесплатной юридической помощи остаются лишь некоммерческие организации, создавшие негосударственные центры, количество которых незначительно.

На данном этапе сделать однозначный вывод о целесообразности введения дополнительных обязательных контрольных мероприятий, по результатам которых лицо будет допущено к оказанию юридической помощи (услуг) по конкретной категории вопросов, нельзя. Согласно действующему законодательству адвокаты и нотариусы сдают экзамены. На государственную службу в органы власти поступают лица, соответствующие требованиям, установленным законодательством, преимущественно по результатам конкурсных процедур. В юридических клиниках помощь оказывают лица, не имеющие юридического образования, хотя и под руководством квалифицированных специалистов. Соответственно, рассматривая субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, оснований для вывода о необходимости подобных контрольных мероприятий не обнаруживается.

Относительно иных критериев качества или признания помощи квалифицированной в исследованиях можно встретить различные подходы. Ограниченность объема статьи не позволяет подробно рассмотреть все предложения, встречающиеся в научной литературе, касающиеся формирования перечня таких критериев. Поэтому указанная проблематика будет предметом отдельного исследования.

Помимо критериев качества непосредственно юридической помощи, особое внимание при рассмотрении вопросов оказания бесплатной юридической помощи следует уделить оценке программ такой помощи (рассматриваемых как комплекс мероприятий, направленных на обеспечение получения), в рамках которой выделяются требования к порядку доступа к услуге, организации предоставления услуги, информированию граждан о ее наличии и ряд других компонентов [15].

Представляется, что обстоятельства, оказывающие существенное влияние на доступность получения помощи, можно подразделить по следующим аспектам доступности: фактической (физической) доступности; документационной (бюрократической) доступности; информационной доступности; финансовой доступности.

Ограниченность фактического (физического) доступа может быть обнаружена в случаях нахождения лиц, нуждающихся в помощи, в местах лишения свободы, медицинских организациях при нарушениях функций организма, удаленности мест нахождения субъектов, оказывающих помощь, от мест проживания нуждающихся лиц и т. д. Указанные ограничения могут быть сняты несколькими способами, в том числе путем организации выездных приемных, создания дополнительных подразделений государственных юридических бюро в отдаленных городах и т. д. Однако подавляющее большинство решений требует дополнительного финансирования, что с учетом экономической ситуации представляется достаточно проблематичным. Тем не менее нельзя не отметить, что указанные проблемы решаются. Так, на примере ГКУ СО «Государственное юридическое бюро по Свердловской области» следует обратить внимание на практику консультирования с использованием бесплатных программ, обеспечивающих онлайн-связь с общающимися гражданами в различных городах Свердловской области.

В качестве обстоятельства, обеспечивающего документационную (бюрократическую) доступность, является отсутствие излишнего документооборота, т. е. установление минимального набора документов, необходимых для получения помощи. Нельзя не согласиться с авторами, указывающими на то, что сложный и запутанный процесс получения необходимых документов может стать основным фактором, снижающим эффективность всей программы бесплатной юридической помощи (цит. по: [13]).

Указанное требование также призвано обеспечить качество самой помощи – ее своевременность.

Несмотря на то что в настоящее время активно осуществляется процесс организации межведомственного обмена документами по различным вопросам без непосредственного участия граждан, вопрос продолжает оставаться актуальным. Для оперативного получения сведений и документов органы государственной власти, а также иные участники государственной системы бесплатной юридической помощи должны быть обеспечены соответствующими техническими средствами взаимодействия, что в настоящее время финансово и организационно затруднительно. Таким образом, требования к перечню документов для оказания помощи должны обеспечивать разумный баланс между необходимостью подтверждения имущественного положения или иного статуса, дающего право на получение помощи, и своевременностью (оперативностью) оказания помощи.

К обстоятельствам, обеспечивающим информационную доступность, относятся наличие, качество, адресность и широта распространения информации о праве на бесплатную юридическую помощь, правилах ее оказания, субъектах, оказывающих помощь, режиме и особенностях их работы (при наличии). Информация о субъектах, оказывающих бесплатную юридическую помощь, в настоящее время размещена на различных доступных для граждан информационных ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Так, на официальных сайтах органов власти публикуются соответствующие сведения. Особо хотелось бы отметить размещение информации на сайте Министерства юстиции РФ, который позволяет получить соответствующую информацию в отношении каждого субъекта РФ⁵.

Подробное информирование является обязательным условием обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Однако необходимо учитывать, что далеко не все граждане, относящиеся к категориям, имеющим право на получение бесплатной юридической помощи, в силу состояния здоровья, возраста, финансового положения имеют доступ к информационным ресурсам сети Интернет. По-

⁵ URL: <http://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch-5>

этому субъекты, оказывающие помощь, прибегают к иным средствам информирования. Например, в Свердловской области высокорезультативной показала себя практика размещения информации о деятельности ГКУ СО «Государственное юридическое бюро по Свердловской области» на платежных документах для внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

При этом наиболее доступные для граждан средства массовой информации (телепрограммы, печатные издания) продолжают оставаться платными для субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Таким образом, одним из наиболее актуальных остается вопрос создания системы информирования социально незащищенных категорий граждан. Представляется необходимым создание механизма информирования населения через обязательное размещение средствами массовой информации соответствующей информации на безвозмездной основе.

В ряде источников можно с сожалением обнаружить отношение к размещению информации о деятельности субъектов, оказывающих юридическую помощь, как к рекламе, размещение которой, например, в помещениях судов рассматривается как нарушение.

Хотелось бы акцентировать внимание на том, что информирование должно быть не «одноразовым» действием, а разработанным и эффективным механизмом, когда информирование осуществляется систематически.

Кроме того, в рамках формирования системы информирования населения, необходимо активное и обязательное участие всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые будут в соответствии со своими компетенциями предоставлять информацию о возможности и правилах получения бесплатной юридической помощи. Как уже было сказано выше, начало данному процессу положено, на сайтах государственных и муниципальных органов размещена информация по вопросам бесплатной юридической помощи, заключаются соглашения между государственными юридическими бюро и органами власти по организации выездных приемов и информированию населения. Однако, как показывает практика, активно данный процесс идет преимущественно в крупных городах.

«Финансовая доступность» понимается автором как обеспеченность финансовыми ресурсами деятельности соответствующих субъектов, оказывающих юридическую помощь (государственных юридических бюро, адвокатов).

Безусловно, все ранее указанные аспекты доступности также предполагают необходимость достаточного объема финансирования. Однако данный аспект рассматривается отдельно, поскольку представляет собой основу для их реализации. Кроме того, обращает на себя внимание то, что при наличии и обеспеченности ресурсами одного из аспектов, например нахождение государственного юридического бюро в зоне шаговой доступности от конкретного нуждающегося в помощи человека, возможность на представление его интересов на иной территории будет ограничена в силу отсутствия финансовых ресурсов, выделяемых именно на данные цели. Так, при ограниченности подразделений государственных юридических бюро возникает потребность в обеспечении представительства интересов на территориях, где бюро не имеет места нахождения. Например, судебные разбирательства в соответствии с гражданским процессуальным законодательством могут быть инициированы на различных территориях, что приводит к необходимости дополнительных финансовых расходов. В связи с этим необходимо указать на то, что перечень случаев отказа в оказании бесплатной юридической помощи не предусматривает такого основания, как отсутствие финансовых ресурсов на оплату расходов на проезд, проживание.

Казалось бы, указанные проблемы также будет сложно решить до улучшения экономической ситуации в России и в отдельных субъектах РФ, однако представ-

ляется, что решение частично лежит не в финансовой плоскости и может быть реализовано уже в настоящее время.

Речь в данном случае должна идти о формировании эффективной системы взаимодействия различных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, путем установления обязательности и четкого, прозрачного и понятного гражданам механизма такого взаимодействия. Указанное взаимодействие могло бы обеспечить «передачу» дела (спора) от субъекта, оказывающего помощь, другому. Также данный подход позволил бы решить многие вопросы, касающиеся доступности помощи, обмена документами, информирования населения и т. д. В этой связи с сожалением необходимо отметить, что первоначальный проект закона носил название «О системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», однако в дальнейшем из названия слово «система» было исключено.

Завершая разговор о доступности программ бесплатной юридической помощи, нельзя не отметить тесную взаимосвязь между категориями качества и доступности, так как указанные категории являются взаимообусловленными. Кроме того, целесообразно обратить внимание на то, что законодателем уже закреплён подход к этим категориям в рамках нормативного правового акта, регулирующего отношения при оказании медицинской помощи⁶. Несмотря на то что медицинская и юридическая помощь по своему содержанию представляют собой абсолютно разные комплексы мероприятий, всё-таки очевидно их сходство в части важности для каждого человека и конституционности природы соответствующих прав.

Подводя итог краткого анализа отдельных вопросов оказания бесплатной юридической помощи, следует сделать вывод о нецелесообразности дальнейшего пополнения законодательства новыми нормативными актами. Актуальным представляется формирование системы взаимодействия участников, прежде всего государственной системы бесплатной юридической помощи, которая обеспечивала бы своевременное и качественное оказание такой помощи. Также принципиально важным представляется изменение законодательства в направлении обеспечения каждого гражданина, независимо от места жительства или иных обстоятельств, возможностью получения «первичной» юридической помощи по любым правовым вопросам на бесплатной основе.

Литература

1. Плетень А. С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003445486#?>
2. Бондарь О. Н. Квалифицированная юридическая помощь – конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2008. – URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003171185#?>
3. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 15 июля 2014 г. по делу № 33-9149/2014 // Официальный сайт Свердловского областного суда. – URL: https://oblsudsvd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=7611913&delo_id=5 &new=5&text_number=1 (дата обращения: 29.12.2016).
4. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2011).
5. Информация о реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью на территории субъектов Российской Феде-

⁶ В ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в рамках единого перечня приведены обстоятельства, обеспечивающие доступность и качество медицинской помощи (URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.11.2011).

рации по состоянию на 01.07.2015 // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: [http:// http://minjust.ru/ru/node/231167](http://http://minjust.ru/ru/node/231167) (дата обращения: 29.12.2016).

6. Дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации по состоянию по состоянию на 01.07.2015 // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: [http:// http://minjust.ru/ru/node/231167](http://http://minjust.ru/ru/node/231167) (дата обращения: 29.12.2016).

7. Пресняков М. В., Васильев А. А. Получатели бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Закон. – 2012. – № 11. – С. 63–71 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.12.2016).

8. О внесении изменений в статью 8 Закона Свердловской области «О бесплатной юридической помощи в Свердловской области : закон Свердловской области от 28 октября 2015 г. № 121-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Российской Федерации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.10.2015).

9. О внесении изменения в ст. 8 закона Свердловской области «О бесплатной юридической помощи в Свердловской области» : закон Свердловской области от 05 октября 2012 г. № 83-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 27.07.2016).

10. Определение Верховного суда Российской Федерации от 28 ноября 2012 г. № 74-АПГ12-22 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.01.2017).

11. Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 01 июля 2015 года, дело № 33-9208/2015 // Бюллетень судебной практики по административным делам Свердловского областного суда (третий квартал 2015 года) (утвержден постановлением президиума Свердловского областного суда от 02.12.2015) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.12.2016).

12. Ботнев В. К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционно-правовая гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01005057522#?>

13. Новикова А. Э., Шепелева О. С. Оценка и обеспечение качества программ бесплатной юридической помощи // Закон. – 2012. – № 11 (Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.12.2016)).

14. Шереметова Г. С. Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2014. – URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01005549241#?>

15. Кручинин Ю. С., Арапов В. В. Вопросы реализации государственной системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Адвокат. – 2012. – № 12. – С. 5–12.

16. О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 18 апреля 2012 г. № 29-ОЗ // Вести. – 2012. – 26 апреля. – № 68.

17. О бесплатной юридической помощи в Псковской области : закон Псковской области от 11 марта 2013 г. № 1263-ОЗ // Псковская правда. – 2013. – 15 марта (№ 43–47).

18. О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи : закон Владимирской области от 14 ноября 2014 г. № 129-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.11.2014).

19. О бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 117-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. – 2012. – № 29.

20. О бесплатной юридической помощи в Свердловской области : закон Свердловской области от 05 октября 2012 г. № 79-ОЗ // Областная газета. – 2012. – 9 октября (№ 402–403).

Elena Sergeevna Reznik,

Candidate of Law, Associate Professor at Private Law Chair, Legal Department,
Liberal Arts University – University for Humanities (Ekaterinburg);
Chairman of the Free Legal Aid commission of the Sverdlovsk branch
of Russian Lawyers Association;
Director of the State Legal Aid office (from 2009 to 2015)

Topical Issues of Free Legal Aid and Ways of Improving Legislation

The article concerns the issues of free legal aid regulation in Russian Federation (excluding the free legal aid in criminal cases, because this matter requires an additional research). The special attention is given to some problems of implementation of legislation in the field of free legal aid, the article makes proposals to improve legislation.

Key words: free legal aid; the right to qualified legal assistance; the availability of free legal aid.