

К вопросу о повышении эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации*

Атагимова Э. И., Рыбакова О. С.**

Ключевые слова: конституционное право, квалифицированная юридическая помощь, бесплатная юридическая помощь, правовое регулирование, системы бесплатной юридической помощи, качество бесплатной юридической помощи, адвокаты, государственные юридические бюро.

Аннотация.

Цель работы: формулирование и обоснование предложений по повышению эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи гражданам на территории Российской Федерации.

Методы исследования: в работе использованы методы анализа, синтеза, сравнительно-правовой метод.

Полученные результаты: на основе проведенного анализа действующего законодательства, регулирующего вопросы оказания бесплатной юридической помощи, научные подходы и мнения экспертного сообщества сформулированы и обоснованы предложения по повышению эффективности правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи, которые могут быть использованы в законотворческом процессе на федеральном и региональном уровнях.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-8-21

Введение

Конституция Российской Федерации (далее — Конституция) определяет наше государство демократическим и правовым (ч. 1 ст. 1), в котором человек, его права и свободы выступают высшей ценностью (ст. 2), являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Одновременно на конституционном уровне закреплено право каждого на самостоятельную защиту любым не запрещенным законом способом (ч. 2 ст. 45), в том числе право на судебную защиту (ч. 1 ст. 46) и на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Права и свободы индивида, уважение его прав и свобод занимают центральное положение в иерархии конституционных ценностей, которые по своему содержанию, как правильно отмечает Н.С. Бондарь, отражают состояние развития государства и права как наиболее значимых характеристик, интегрированных в сознание общества [1, с. 20].

Защита прав и свобод человека выступает одной из основных конституционных гарантий (ч. 1 ст. 45), обеспечиваемых государством (ст. 2). Право индивида на получение квалифицированной юридической помощи относится к числу основных личных прав, закрепленных наряду с другими во второй главе Конституции. Как неоднократно указывал в своих решениях

Конституционный Суд РФ, общественные отношения в сфере предоставления квалифицированной юридической помощи носят публично-правовой характер; государство, гарантируя данное право, тем самым берет на себя обязанность «обеспечить каждому желающему достаточно высокий уровень предоставляемой юридической помощи в любой сфере деятельности, где возникает необходимость в такой помощи»¹.

Верховный Суд РФ неоднократно подчеркивал право законодателя конкретизировать содержание права на получение квалифицированной юридической помощи путем установления правовых механизмов его осуществления, «не допуская при этом искажения существа данного права и введения таких его ограничений, которые не согласовывались бы с конституционно значимыми целями»². Указанное конституционное право предполагает получение индивидом *квалифицированной юридической помощи* на условиях, установленных законодателем, который определяет порядок предоставления данного

¹ См.: постановления от 23.12.1999 № 18-П, от 23.01.2007 № 1-П, от 18.07.2019 № 29-П; определения от 21.12.2000 № 282-О, от 05.12.2003 № 446-О и др. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2020).

² См.: Решения Верховного Суда РФ от 24.07.2019 № 81-ААД19-19; от 16.01.2020 № 38-ААД19-4; Постановление Верховного Суда РФ от 17.04.2020 № 44-АД20-6 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.09.2020).

* Статья подготовлена в рамках НИР: «Разработка методического руководства по оказанию бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения», проводимой в целях реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

** Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Рыбакова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: orro21@yandex.ru

вида государственной гарантии. Реализуя свои дискреционные полномочия, законодатель устанавливает случаи, когда квалифицированная юридическая помощь может быть предоставлена индивиду бесплатно.

С целью создания условий для обеспечения прав и свобод граждан, повышения уровня их социальной защищенности, прежде всего, путем реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи и доступа к правосудию, а также повышения правовой грамотности населения принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»³ (далее — Закон № 324-ФЗ), который положил начало формированию единой системы правового регулирования организации бесплатной юридической помощи (далее — БЮП) и правового просвещения населения на территории нашего государства. В настоящее время правовое регулирование в сфере оказания бесплатной юридической помощи (БЮП) гражданам в Российской Федерации осуществляется также нормами других законов, в их числе: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который устанавливает, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь (ст. 10); Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» регламентирует право получения бесплатной юридической помощи военнослужащими, гражданами, уволенными с военной службы, и членами их семей по вопросам, связанным с прохождением военной службы (ст. 22); Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» устанавливает право несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, на обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законодательством (ст. 8); Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК РФ) определяет случаи, когда подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно (ст. 16); Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 63-ФЗ), определяет, что адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Законом № 324-ФЗ (ст. 26); Федеральный закон от 30.12.2006 № 284-ФЗ «О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Беларусь, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях» устанавливает, что лицам, работа-

ющим в воинских формированиях, оказывается бесплатная юридическая помощь органами военного управления воинских формирований в пределах своих функциональных обязанностей по вопросам трудовой деятельности в воинских формированиях (ст. 3); Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» определяет, что получателям социальных услуг предоставляется, в том числе бесплатно, социально-правовые услуги, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг (ст. 20); Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» устанавливает право лиц, страдающих психическими расстройствами, на получение БЮП при оказании им психиатрической помощи в рамках государственной системы в соответствии с Законом № 324-ФЗ (ст. 7).

Безвозмездность оказываемой юридической помощи предполагает, что граждане, имеющие право на ее получение, не оплачивают расходы, связанные с реализацией данного права. В данном случае расходы берет на себя государство, что имеет законодательное закрепление. Полагаем, что закрепление механизма предоставления квалифицированной юридической помощи на безвозмездной основе в ряде федеральных законов, в том числе кодифицированных нормативных правовых актах, свидетельствует о системном подходе законодателя к решению социально значимых вопросов по обеспечению конституционных прав граждан.

В юридической науке утвердилось понимание содержания права на получение квалифицированной юридической помощи не только как фактора социализации индивида и повышения уровня правовой грамотности населения, но и как непереносимое условие реализации и защиты всех других конституционных прав и свобод [2, с. 42—43; 3, с. 12—14; 4; 5; 6; 7; 8; 9, с. 57—59; 10; 11, с. 78—94; 12, с. 8—9; 13]. Как правильно пишет О.Н. Бондарь, данное право «направлено на выравнивание социально-правового положения личности в общественно-государственной системе и обеспечение условий достойной жизни и свободного развития личности», в то время как «оказание бесплатной юридической помощи (за счет бюджетных ассигнований) может рассматриваться в контексте реализации социальной функции государства как одна из разновидностей социальной поддержки» [11, с. 79]. Данное право выражено в обеспеченной государством возможности получения индивидом квалифицированного юридического содействия в удовлетворении своих потребностей и законных интересов. Более того, обращаясь за квалифицированной юридической помощью к уполномоченным субъектам, индивид тем самым не только реализует данное право, но и выражает доверие к государству в лице уполномоченных субъектов [9, с. 67].

Правовое регулирование отношений в сфере оказания БЮП в Российской Федерации осуществляется на основе системы правовых актов, принятых в развитие конституционных положений. В соответствии с п. «б», «л», «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции, защита прав и свобод

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011, № 48, ст. 6725.

⁴ Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 10.06.2002, № 23, ст. 2102.

человека и гражданина, вопросы адвокатуры, социальная защита населения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим актуализируется необходимость изучения законодательства в данной сфере как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации с целью формулирования и обоснования предложений по совершенствованию действующего механизма правового регулирования.

Результаты мониторинга законодательства в сфере оказания бесплатной юридической помощи

Законодательное закрепление понятия «квалифицированная юридическая помощь»

Закон № 324-ФЗ, устанавливая основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, вместе с тем не раскрывает понятия «квалифицированная юридическая помощь», «юридическая помощь», «бесплатная юридическая помощь», что, полагая, является пробелом и создает правовую неопределенность в регулировании отношений в сфере оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Вместе с тем буквальное толкование положений статей 1 и 2 указанного закона позволяет утверждать, что речь идет именно о *квалифицированной юридической помощи*. Одной из основных целей данного закона выступает «создание условий для реализации установленного Конституцией права граждан на получение *квалифицированной юридической помощи* (курсив наш. — Авторы), оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (п. 1 ч. 2 ст. 2). Тем самым законодатель ставит целью установить порядок и условия реализации права индивида на получение *квалифицированной юридической помощи* на безвозмездной основе. В данном контексте право на «квалифицированную юридическую помощь» и право на «квалифицированную *бесплатную* юридическую помощь» следует рассматривать как взаимосвязанные категории, соотносящиеся между собой как общее и частное.

Содержание квалифицированной юридической помощи получило достаточно широкое обсуждение в юридической науке, учеными отождествляется право на квалифицированную юридическую помощь с возможностью индивида обращения к уполномоченному государством субъекту (адвокату, нотариусу, другому юристу, государственному, муниципальному органу или организации) для получения какого-либо вида юридической помощи с целью защиты своих прав и свобод [5, с. 10; 14, с. 132—133; 15; 16, с. 12; 17].

Согласно положениям Закона № 63-ФЗ квалифицированная юридическая помощь рассматривается законодателем прежде всего в связи с деятельностью адвокатов, реализуемой на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, уста-

новленном законодательством (ч. 1 ст. 1). Не умаляя деятельности адвокатского сообщества по оказанию именно квалифицированной юридической помощи, полагаем, что закрепление данного понятия на законодательном уровне только в связи с осуществлением профессиональной деятельности адвокатов является явно недостаточным. Мы склонны разделить позицию О.Н. Бондарь, которая полагает, что «право на получение квалифицированной помощи не следует рассматривать в непосредственной связи с правом пользования помощью адвоката, которое в данном случае выступает к нему как общее к частному» [11, с. 68]. Подобный подход выразил Конституционный Суд РФ, указав, что «поскольку статья 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации не уточняет, кем именно должна быть обеспечена квалифицированная юридическая помощь нуждающемуся в ней гражданину, конституционную обязанность государства обеспечить каждому желающему достаточно высокий уровень любого из видов предоставляемой юридической помощи нельзя трактовать как обязанность пользоваться помощью только адвоката»⁵. Таким образом, право на получение квалифицированной помощи значительно шире по своему содержанию, оно включает в себя все виды юридической помощи, которые предоставляются индивиду в порядке, установленном законодательством.

В связи с вышеизложенным полагаем, что закрепление на уровне Закона № 324-ФЗ понятий «квалифицированная юридическая помощь» и «бесплатная юридическая помощь» является вполне обоснованным. *Квалифицированную юридическую помощь* можно рассматривать как гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов. Исходя из приведенного понимания, *бесплатную квалифицированную юридическую помощь* можно определить как гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов и предоставляемое на безвозмездной основе отдельным категориям населения в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что квалифицированность юридической помощи представляет собой ее качественную характеристику. К сожалению, имеются случаи оказания БЮП ненадлежащего качества, даже когда она оказывается уполномоченными на то субъектами. Отсутствие законодательно установленных единых⁶ крите-

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2003 № 446-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

⁶ Отдельные регионы приняли требования к качеству оказания БЮП (напр. единые требования к качеству бесплатной юридической помощи, оказываемой гражданам участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, установлены Законом Волгоградской области от 27.11.2012 № 164-ОД «О бесплатной юридической помощи на территории Волгоградской области» и др.).

риев качества оказания БЮП не позволяет говорить об эффективности данной системы, а также дать объективную оценку результативности данной модели защиты прав граждан [18, с. 42]. Учеными предлагаются различные критерии определения квалифицированности бесплатной юридической помощи, в том числе: квалификация самого субъекта оказания БЮП (наличие юридического образования, ученой степени по юридической специальности, наличие профессионального стажа), соблюдение профессиональных стандартов и этических норм субъектом оказания бесплатной юридической помощи; наличие (отсутствие) жалоб на случаи оказания БЮП; доступность, своевременность и др. [8; 9, с. 69; 10; 19; 20; 21; 22; 23; 24]. Безусловно, все указанные критерии тесно взаимосвязаны и в большинстве случаев определяют друг друга.

В связи с этим актуализируется необходимость дополнительного правового регулирования по установлению критериев квалифицированности юридической помощи. Целесообразность выработки на федеральном уровне единых подходов к оценке эффективности системы БЮП объективируется также в связи с необходимостью осуществления контроля за соблюдением участниками государственной и негосударственной систем БЮП норм профессиональной этики и требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи.

Вопросы правового регулирования деятельности участников БЮП

Следующий вопрос, который нуждается в дополнительном изучении, касается правового регулирования деятельности участников государственной и негосударственной систем БЮП.

Конституция не устанавливает круг участников (субъектов), обладающих правом предоставления бесплатной квалифицированной юридической помощи, предоставляя эту дискрецию законодателю. Анализ федерального законодательства позволяет констатировать, что квалифицированная юридическая помощь рассматривается в связи с осуществлением деятельности специальных субъектов, имеющих соответствующую квалификацию в области права (юристов) и уполномоченных на осуществление данного вида деятельности государством. Данный подход законодателя вполне оправдан и обоснован тем, что одним из важных условий предоставления квалифицированной юридической помощи выступает наличие определенного уровня образования и профессиональной квалификации лица, оказывающего юридическую помощь (в том числе бесплатно), отсутствие которых может сказаться на качестве ее оказания и, в конечном итоге, привести к нарушению прав ее получателя, что противоречит содержанию квалифицированного характера такой помощи.

Закон № 324-ФЗ закрепляет порядок предоставления бесплатной юридической помощи гражданам в рамках двух систем — государственной и негосударственной, каждая из которых предусматривает субъектный состав лиц, уполномоченных на оказание бесплатной юридической помощи; конкретные виды юридической помощи,

которую участники каждой из систем вправе оказывать; источники финансирования (см.: Таблица № 1).

Первым блоком, который, полагаем, требует дополнительного научного осмысления, выступает участие органов местного самоуправления (далее — ОМС) в вышеприведенных системах БЮП.

Закон № 324-ФЗ не включает ОМС в число субъектов, уполномоченных на оказание БЮП. Анализ различных уровней правового воздействия на общественные отношения в области оказания БЮП позволяет выделить наличие следующих форм участия ОМС в вопросах предоставления и организации БЮП на территории муниципальных образований:

1) *участие ОМС в государственной системе БЮП в рамках предоставленных им государственных полномочий.*

В соответствии с положениями статьи 4 Закона № 324-ФЗ ОМС наделяются правом принимать участие в реализации государственной политики в сфере обеспечения граждан БЮП, в том числе путем осуществления отдельных государственных полномочий в случае, если федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации они наделены такими полномочиями (ст. 14). В развитие указанных положений, в соответствии с требованиями главы 4 Федерального закона № 131-ФЗ⁷ в нескольких субъектах Российской Федерации (Республика Крым⁸, Забайкальский край, Сахалинская⁹, Тульская¹⁰, Тюменская¹¹ области) региональными законами ОМС передана часть государственных полномочий в сфере организации БЮП на территории соответствующих муниципальных образований¹². В частности,

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета, № 186, 08.10.2003.

⁸ Закон Республики Крым от 01.09.2014 № 59-ЗРК (ред. от 09.01.2019) «О бесплатной юридической помощи в Республике Крым» // Крымские известия, № 185(5596), 13.09.2014.

⁹ Закон Сахалинской области от 24.12.2012 № 119-ЗО (ред. от 31.07.2019) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Сахалинской области по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи» (вместе с «Методикой расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета Сахалинской области для осуществления государственных полномочий») // Губернские ведомости, № 240(4168), 29.12.2012; Закон Сахалинской области от 13.11.2014 № 61-ЗО (ред. от 30.07.2020) «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Сахалинской области» // Губернские ведомости, № 210 (4618), 19.11.2014.

¹⁰ Закон Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО (ред. от 25.09.2015) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по оказанию бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан» (вместе с «Заявлением», «Размером оплаты труда адвокатов и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи») // Тульские известия, № 103, 19.07.2012.

¹¹ Закон Тюменской области от 20.02.2012 № 3 (ред. от 08.12.2015) «Об оказании юридической помощи в Тюменской области» // Тюменская область сегодня, № 32, 25.02.2012.

¹² Законодательное регулирование делегирования государственного полномочия обеспечено либо в рамках отдельной главы регионального закона о бесплатной юридической помощи, либо путем принятия специального регионального закона о наделении ОМС государственными полномочиями по оказанию бесплатной юридической помощи.

Государственная и негосударственная системы оказания бесплатной юридической помощи: сравнительный анализ

Государственная система		Негосударственная система	
<i>Субъектный состав (участники)</i>			
<ul style="list-style-type: none"> ➤ федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения ➤ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения ➤ органы управления государственных внебюджетных фондов ➤ государственные юридические бюро ➤ адвокаты, нотариусы 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ юридические клиники ➤ (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) ➤ негосударственные центры бесплатной юридической помощи <p><i>(негосударственные центры могут создавать некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, нотариусы, нотариальные палаты)</i></p>	
Виды юридической помощи, которые могут оказывать участники государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи			
<i>Участники государственной системы</i>	<i>Виды БЮП</i>	<i>Участники негосударственной системы</i>	<i>Виды БЮП</i>
федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения	правовое консультирование в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции	юридические клиники	правовое консультирование в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера
органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения	правовое консультирование в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции	негосударственные центры бесплатной юридической помощи	правовое консультирование в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера
органы управления государственных внебюджетных фондов	правовое консультирование в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции		
государственные юридические бюро	все виды бесплатной юридической помощи		
адвокаты	все виды бесплатной юридической помощи		
нотариусы	консультирования по вопросам совершения нотариальных действий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о нотариате		

<i>Источники финансирования</i>	
бюджет субъекта Российской Федерации — в случае, если к оказанию бесплатной юридической помощи в соответствии с законом субъекта Российской Федерации привлекаются адвокаты и (или) в субъекте Российской Федерации создается государственное юридическое бюро	самофинансирование

региональными законами ОМС наделяются правом на материальное и финансовое обеспечение государственных полномочий в сфере оказания БЮП за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из областного бюджета; в свою очередь, за ОМС закрепляется обязанность по обеспечению эффективного, целевого и рационального использования выделенных материальных ресурсов и финансовых средств. Следует отметить, что ОМС не лишены права на дополнительное использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств в связи с осуществлением предоставленного государственного полномочия, что также нашло отражение в региональных законах.

Наряду с указанными полномочиями, в отдельных регионах ОМС наделяются дополнительными государственными полномочиями. Так, например, Законом Сахалинской области от 21.02.2014 № 1-3О ОМС предоставлено право принятия муниципальных нормативных правовых актов по вопросам, связанным с осуществлением переданных государственных полномочий, в том числе административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, которые разрабатываются с учетом требований к административным регламентам предоставления органами исполнительной власти Сахалинской области государственных услуг и исполнения государственных функций¹³; Законом Забайкальского края от 29.12.2008 № 98-33К¹⁴ ОМС отдельных муниципальных образований наделяются государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края (ст. 2).

Согласно положениям статьи 2 Закона Республики Крым от 09.01.2019 № 568-ЗРК/2019¹⁵ ОМС уполномо-

мочены на принятие решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, а также гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации (путем выдачи направлений об оказании бесплатной юридической помощи в порядке, определенном Советом министров Республики Крым).

В основном региональными законами устанавливается перечень муниципальных образований субъекта Российской Федерации, которым делегировано государственное полномочие в сфере оказания БЮП, и закрепляются конкретные ее виды. Так, положениями статьи 14 Закона Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО¹⁶ ОМС нескольких городских округов и муниципальных районов области наделяются государственными полномочиями по оказанию БЮП в виде правового консультирования граждан в устной и письменной форме (ст. 14). В соответствии с положениями Закона Тюменской области от 08.12.2015 № 135¹⁷ ОМС Уватского муниципального района наделяются государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях (ст. 13). Координация деятельности ОМС в рамках реализации предоставленного государственного полномочия осуществляется уполномоченным органом субъекта Российской Федерации в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Региональным законодательством регулируется порядок взаимодействия ОМС с уполномоченным региональным органом

мочиями Республики Крым в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи и внесении изменений в Закон Республики Крым «О бесплатной юридической помощи в Республике Крым» (вместе с «Методикой расчета общего объема субвенций из бюджета Республики Крым местным бюджетам городских округов и муниципальных районов Республики Крым на осуществление отдельных государственных полномочий Республики Крым в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи») // Ведомости Государственного Совета Республики Крым, 2019, № 1.

¹⁶ Закон Тульской области от 16.07.2012 № 1782-ЗТО (ред. от 25.09.2015) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием по оказанию бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме некоторых категорий граждан» (вместе с «Заявлением», «Размером оплаты труда адвокатов и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи») // Тульские известия, № 103, 19.07.2012.

¹⁷ Закон Тюменской области от 08.12.2015 № 135 (ред. 23.03.2020) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Тюменская область сегодня, № 228, 11.12.2015.

¹³ В ред. «О внесении изменения в статью 4 Закона Сахалинской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Сахалинской области по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи» // Губернские ведомости, № 33(4441), 25.02.2014.

¹⁴ Закон Забайкальского края от 29.12.2008 № 98-33К (ред. от 02.05.2017) «О наделении органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях и принципах материально-технического и финансового обеспечения оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края» // Забайкальский рабочий, № 253, 30.12.2008.

¹⁵ Закон Республики Крым от 09.01.2019 № 568-ЗРК/2019 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномо-

по оказанию БЮП населению, в том числе в рамках обязанности ОМС в части предоставления необходимой отчетной документации (в том числе финансовой) о реализации государственного полномочия в данной сфере.

2) *иные формы участия в обеспечении граждан муниципальной образования бесплатной юридической помощью (издание муниципальных правовых актов, регулирующих порядок предоставления бесплатной юридической помощи на территории муниципального образования; организация деятельности муниципальных юридических бюро; оказания любых форм содействия участникам государственной и негосударственной систем БЮП; в т. ч. с использованием собственных материальных ресурсов и финансовых средств для оказания БЮП).*

В развитие положений Закона № 324-ФЗ (ч. 2 ст. 14), в большинстве субъектов региональными законами закреплено право ОМС на издание муниципальных правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории муниципального образования, а также право принимать участие в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, установленных нормами регионального закона (Республика Тыва¹⁸, Республика Хакасия¹⁹, Чувашская Республика²⁰, Алтайский край²¹, Пермский край²², Архангельская область²³, Калининградская область²⁴, Томская область²⁵, Ярославская область²⁶ и др.).

Анализ регионального законодательства позволяет утверждать, что во всех субъектах Российской Федерации приняты законодательные акты, регулирующие

вопросы оказания бесплатной юридической помощи, в том числе муниципальные правовые акты, которые на местном уровне определяют порядок предоставления населению данного вида социальной гарантии. Так, в отдельных муниципальных районах Республики Татарстан (Заинский²⁷, Кайбицкий²⁸, Муслимовский²⁹, Сармановский³⁰ муниципальные районы) приняты одноименные положения «о муниципальной бесплатной юридической помощи», которая определяется как деятельность по оказанию безвозмездной юридической помощи отдельным категориям граждан, оказываемая в формах, установленных федеральным законодательством и законами. Данными правовыми актами устанавливаются дополнительные полномочия ОМС в сфере оказания БЮП, порядок и условия ее предоставления, а также категории населения муниципального образования, имеющие право на ее получение.

Во многих муниципальных образованиях БЮП обеспечивается силами структурных подразделений (как правило, юридического управления, отдела) мэрии (администрации) муниципального образования, что прямо закреплено в муниципальных правовых актах.

Так, например, в Магаданской области на территории муниципального образования «город Магадан» действует блок правовых актов, регулирующих порядок оказания бесплатной юридической помощи населению города силами правового управления мэрии, в т. ч. постановление мэрии города Магадана от 22.04.2013 № 1590 «Об утверждении Порядка предоставления гражданам, проживающим на территории муниципального образования «Город Магадан»³¹; постановление главы муниципального образования «Город Магадан» от 12.12.2013 № 90-п «О порядке предоставления гражданам бесплатной юридической помощи»³² и др.

Согласно утвержденному на муниципальном уровне в Гаврилово-Посадском муниципальном районе Ивановской области Порядку оказания бесплатной юридической помощи³³, прием граждан в связи с полу-

¹⁸ Закон Республики Тыва от 07.12.2014 № 8-ЗРТ (ред. от 05.06.2020) «О реализации в Республике Тыва права граждан на получение бесплатной юридической помощи» // Тувинская правда, № 42, 12.12.2014.

¹⁹ Закон Республики Хакасия от 05.10.2012 № 82-ЗРХ (ред. от 09.06.2020) «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии, № 89, 15.10.2012.

²⁰ Закон ЧР от 30.03.2012 № 20 (ред. от 04.03.2020) «О бесплатной юридической помощи в Чувашской Республике» // Республика, № 15-17, 03.04.2012.

²¹ Закон Алтайского края от 08.04.2013 № 11-ЗС (ред. от 06.09.2019) «О бесплатной юридической помощи в Алтайском крае» // Алтайская правда, № 110-111, 13.04.2013.

²² Закон Пермского края от 07.11.2012 № 111-ПК (ред. от 02.12.2016) «О бесплатной юридической помощи в Пермском крае» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края», № 46, 19.11.2012.

²³ Закон Архангельской области от 24.09.2012 № 536-ЗС-ОЗ (ред. от 20.11.2019) «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва, № 33, 2012.

²⁴ Закон Калининградской области от 26.12.2012 № 194 (ред. от 30.05.2019) «О бесплатной юридической помощи в Калининградской области» // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»), № 241, 29.12.2012.

²⁵ Закон Томской области от 13.08.2012 № 149-ОЗ (ред. от 07.10.2019) «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Томской области» // Томские новости, № 33, 24.08.2012.

²⁶ Закон ЯО от 01.10.2012 № 41-з (ред. от 08.04.2015) «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области» // Документ-Регион, № 81, 01.10.2012.

²⁷ Решение Заинского районного Совета от 11.04.2013 № 259 «О Положении о муниципальной бесплатной юридической помощи» // Новый Зай, № 29, 17.04.2013 (решение).

²⁸ Решение Кайбицкого районного Совета от 08.04.2014 № 218 «Об утверждении Положения о муниципальной бесплатной юридической помощи» // Кайбицкие зори, № 30, 23.04.2014.

²⁹ Решение Муслимовского районного Совета от 17.03.2017 № 63 «Об оказании бесплатной юридической помощи органами местного самоуправления Муслимовского муниципального района» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru>, 21.03.2017

³⁰ Решение Сармановского районного Совета от 11.03.2013 № 105 «Об утверждении Положения об оказании бесплатной юридической помощи гражданам в Сармановском муниципальном районе» // СПС «КонсультантПлюс: Регионы» (дата обращения: 12.09.2020).

³¹ Постановление мэрии города Магадана от 22.04.2013 № 1590 «Об утверждении Порядка предоставления гражданам, проживающим на территории муниципального образования «Город Магадан», бесплатной юридической помощи» // Вечерний Магадан, № 18 (1243), 02.05.2013.

³² Постановление главы муниципального образования «Город Магадан» от 12.12.2013 № 90-п «О порядке предоставления гражданам бесплатной юридической помощи» // Вечерний Магадан, № 51(1275), 19.12.2013.

³³ Постановление администрации Гаврилово-Посадского муниципального района от 10.02.2020 № 58-п «Об оказании бесплатной

чением БЮП осуществляется специалистами юридического отдела управления экономического развития администрации муниципального района. Муниципальными правовыми актами закреплён перечень документов, необходимых для предоставления гражданами при обращении за БЮП, виды юридической помощи, графики приема по вопросам оказания БЮП.

В отдельных муниципальных образованиях на местном уровне урегулирована деятельность муниципальных юридических бюро (Московская область — г. Королев, г. Реутов, Краснодарский край — г. Краснодар). Подобные юридические бюро финансируются за счет местного бюджета, возможно, этим и объясняется их небольшое количество по стране.

Первое муниципальное юридическое бюро, которое действует по настоящее время, создано в 2012 г. в соответствии с постановлением администрации МО г. Краснодар от 24.05.2012 № 4007³⁴. Основными целями деятельности бюро согласно положениям Устава³⁵ (п. 14) обозначены: оказание БЮП в формах правового консультирования (в устной и письменной форме), составление юридических документов (заявлений, жалоб, ходатайств и др.); представление интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, предусмотренном федеральным и региональным законодательством и др.

Наряду с муниципальными юридическими бюро, во многих субъектах Российской Федерации существует практика создания обособленных подразделений регионального юридического бюро, финансируемых за счет расходных обязательств субъекта, что значительно снижает нагрузку на местные бюджеты. Например, в Краснодарском крае через два года после создания регионального юридического бюро — ГКУ Краснодарского края «Государственное юридическое бюро Краснодарского края» созданы его обособленные подразделения в нескольких муниципальных образованиях, а в остальных муниципальных образованиях края БЮП оказываются в рамках соглашений о сотрудничестве, что, по мнению руководителя бюро М.А. Варава, позволяет повысить доступность бесплатной юридической помощи для большинства жителей Краснодарского края [25].

Существует также практика участия ОМС в деятельности по оказанию БЮП совместно с местными

отделениями Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», что находит отражение в муниципальных правовых актах (напр., на территории Астраханской, Белгородской, Вологодской областей). Так, решением Совета глав МО при губернаторе Астраханской области от 05.06.2013 № 2 на территории муниципального образования «Енотаевский район» открыто местное отделение Астраханского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», деятельность по оказанию бесплатной юридической помощи которого осуществляется в здании администрации МО «Енотаевский район» (график приема размещается в местной газете «Енотаевский вестник»). Подобная практика организации БЮП на территории муниципального образования, с одной стороны, содействует развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи, с другой — не требует дополнительных расходов из средств местных бюджетов.

Обзор муниципальных правовых актов позволяет констатировать, что муниципальные образования принимают достаточно активное участие в деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи населению, что выражено как в правотворческой деятельности, так и в организационно-хозяйственной. Всего в нескольких субъектах региональный законодатель делегирует государственные полномочия (и, соответственно, субсидирование из регионального бюджета) в сфере оказания БЮП на местный уровень, что значительно снижает уровень вовлеченности органов местного самоуправления других регионов в деятельность по оказанию БЮП.

В системе действующего законодательства ОМС не могут быть включены в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, так как в силу положений главы 8 Конституции и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 34) муниципальные органы власти не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Второй важный блок, который считаем необходимым обсудить в рамках настоящей публикации, касается законодательного регулирования участия адвокатов в государственной системе БЮП в тех случаях, которые дополнительно установлены законодательством субъектов Российской Федерации.

В рамках действующего правового регулирования субъекты Российской Федерации наделены полномочием по законодательному закреплению дополнительных гарантий реализации прав граждан на получение БЮП, в том числе в части расширения перечня категорий граждан, имеющих право на получение БЮП, и случаев ее предоставления. Следует отметить высокую правотворческую активность регионов в данном направлении. В большинстве регионов расширен перечень категорий граждан, имеющих право на получение БЮП (напр., путем дополнения граждан — участников долевого строительства; лиц, подвергшихся политическим репрессиям; родителей-одиночек, воспитывающих

юридической помощи и осуществлении правового информирования и правового просвещения на территории Гаврилово-Посадского муниципального района» (вместе с «Порядком оказания бесплатной юридической помощи и осуществления правового информирования и правового просвещения на территории Гаврилово-Посадского муниципального района») // Вестник Гаврилово-Посадского муниципального района, 12.02.2020, № 03(192).

³⁴ Постановление администрации МО г. Краснодар от 24.05.2012 № 4007 (ред. от 25.05.2016) «О создании муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро» // СПС «КонсультантПлюс. Регионы» (дата обращения: 12.09.2020).

³⁵ См.: Устав муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро», утв. постановлением администрации МО город Краснодар от 11.07.2012 № 5779 (ред. от 01.03.2018) «Об утверждении Устава муниципального казенного учреждения муниципального образования город Краснодар «Муниципальное юридическое бюро» // Краснодарские известия, № 104, 14.07.2012.

детей в возрасте до 14 лет; многодетных семей, имеющих трех и более детей и др.).

По данным мониторинга реализации Закона № 324-ФЗ за 2019 г., в 60 субъектах Российской Федерации основными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в 17 субъектах Российской Федерации задействованы и государственные юридические бюро, и адвокаты³⁶. Вместе с тем согласно положениям Закона № 324-ФЗ (ч. 1 ст. 18) адвокаты участвуют в функционировании государственной системы БЮП в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Таким образом, Закон № 324-ФЗ не регламентирует порядок участия адвокатов в государственной системе БЮП в случаях предоставления БЮП, регламентированных региональными законами.

В этой связи положительной оценки заслуживает законопроект № 828560-7 «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами)³⁷, внесенный на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в конце 2019 года. Авторы законопроекта предлагают наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием законодательно устанавливать дополнительные случаи оказания бесплатной юридической помощи, предоставляемой адвокатами как участниками государственной системы БЮП.

Законодательные требования к квалификации участников БЮП

На сегодняшний день единственным квалификационным критерием, установленным положениями Закона № 324-ФЗ для лиц, имеющих право на оказание бесплатной юридической помощи, выступает наличие высшего юридического образования (ст. 8). Речь идет о квалификационных требованиях, предъявляемых к участникам (субъектам) обеих систем БЮП.

В связи с этим необходимо обратить внимание на адвокатов как участников государственной системы БЮП, деятельность которых в данном случае регламентирована положениями статьи 26 Закона № 63-ФЗ и Закона № 324-ФЗ (ст. 18). Согласно положениям Закона № 63-ФЗ (ч. 1 ст. 9) статус адвоката вправе приобрести «лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности и отвечающему установленным законом требованиям к стажу по юри-

дической специальности». Следует подчеркнуть, что требование о соответствии диссертации образованию, полученному в вузе, для соискателей степени по юридическим наукам действует в нашей стране с 2011 года. Это говорит о том, что законодатель допускает возможность получения статуса адвоката лицом, не имеющим высшего юридического образования, но имеющим ученую степень кандидата (или доктора) юридических наук [26, с. 27]. Вместе с тем ни один из вышеуказанных федеральных законов не содержит оговорку, допускающую адвокатов, не имеющих высшего юридического образования, к участию в государственной системе БЮП. Тем самым возникает правовая неопределенность при взаимосвязанном толковании положений статьи 8 и статьи 18 Закона № 324-ФЗ.

Аналогичная правовая неопределенность просматривается и по отношению к юридическим клиникам как участникам негосударственной системы бесплатной юридической помощи, деятельность которых не урегулирована на уровне федерального законодательства и, как правило, регулируется локальными актами образовательной организации (вуза), на базе которой осуществляется ее деятельность. Возникает вопрос: могут ли преподаватели, не имеющие высшего юридического образования, но имеющие ученую степень (кандидата или доктора наук), быть допущены к оказанию БЮП в системе действующего правового регулирования? Мы разделяем позицию А.А. Васильева, что подготовка кандидатской или докторской диссертации свидетельствует о том, что успешно защитивший ее гражданин является не просто квалифицированным, а высококвалифицированным специалистом в определенной области (или в нескольких смежных областях) юридических знаний [10, с. 153—154]. Вместе с тем отсутствие законодательного закрепления данного квалификационного требования в отношении участников негосударственной системы БЮП порождает правовую неопределенность.

Правовая неопределенность просматривается также в отношении студентов, не имеющих высшего юридического образования, которые допускаются согласно положениям Закона № 324-ФЗ (ч. 2 ст. 22) к участию в работе юридических клиник, студенческих консультативных бюро, студенческих юридических бюро и др. Существует мнение, что подобное «отступление от общего правила является объективным и обусловлено самой спецификой деятельности юридических клиник» [10, с. 149].

Обзор локальных актов образовательных организаций, регулирующих деятельность юридических клиник, позволяет утверждать, что студенты осуществляют правовое консультирование обратившихся за БЮП под непосредственным руководством преподавателей³⁸. Полагаем, что подобные ограничения для участия студентов являются обоснованными и в полной мере согласуются с

³⁶ См. подробнее: Информационная справка о результатах мониторинга реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» за 2019 год (документ предоставлен Департаментом правовой помощи и взаимодействия с судебной системой).

³⁷ Проект Федерального закона № 828560-7 «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами)» (внесен Государственным Собранием — Курултайем Республики Башкортостан, депутатом Государственной Думы ФС РФ Р.М. Марданшиным). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828560-7> (дата обращения: 26.10.2020).

³⁸ См. напр., «Положение о студенческих юридических бесплатных консультациях (юридической клинике) Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова». URL: <http://www.law.msu.ru/pages/lawclinic> (дата обращения: 12.08.2020); по информации, представленной на официальном сайте Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. URL: <http://law.spbu.ru/Structure/JurClinic/StudentConsultation.aspx> (дата обращения: 10.08.2020) и др.

основным принципам оказания БЮП, обозначенными в Законе № 324-ФЗ (п.п.4 и 5 ст. 5) в части соблюдения требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих БЮП, определяющих ее качество. Полагаем целесообразным закрепить подобное ограничение в отношении студентов (студенческими консультативными бюро, студенческими юридическими бюро и т.д.) на уровне положений Закона № 324-ФЗ, установив, что они могут быть допущены к оказанию БЮП только под непосредственным руководством преподавателя (или практикующего юриста), имеющего высшее профессиональное образование или ученую степень по юридической специальности.

Законодательное закрепление оснований на получение бесплатной юридической помощи и категорий граждан, имеющих право на получение БЮП в рамках государственной системы

Следующий анализируемый в рамках настоящей публикации вопрос касается законодательного закрепления оснований на получение БЮП в рамках государственной системы, а также самого перечня категории граждан, которые наделяются правом на получение БЮП.

Положениями части 1 статьи 20 Закона № 324-ФЗ право на получение всех видов БЮП, предусмотренных данным нормативным актом (ст. 6), в рамках государственной системы БЮП имеют, в том числе, малоимущие граждане, 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. Положения части 2 статьи 20 определяют категории дел и конкретных жизненных ситуаций, по которым граждане могут обратиться за такой помощью. В частности, в рамках государственной системы БЮП государственные юридические бюро и адвокаты осуществляют правовое консультирование (в устной и письменной форме) граждан, имеющих право на получение данного вида гарантии, а также оказывают помощь в виде составления правовых документов (заявлений, жалоб, ходатайств и др.) в сфере защиты трудовых, социальных, семейных, жилищных и имущественных прав граждан.

Вместе с тем правовая действительность такова, что вопросы, по которым требуется юридическая консультация, могут касаться и других сфер жизнедеятельности, не предусмотренных положениями данной статьи. В частности, в законе не предусмотрено предоставление такой помощи в случае нарушения прав на образование. Однако если малоимущая семья одновременно имеет статус многодетной, то вопросы, касающиеся устройства детей в образовательные учреждения дошкольные и школьные, общего образования, среднего и высшего профессионального образования имеют немаловажное значение для них.

Положительной оценки, полагаем, заслуживает законодательная инициатива, представленная в законопроекте № 864463-7 «О внесении изменений в статью 20

Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в части расширения перечня оснований на получение бесплатной юридической помощи³⁹. Авторами законопроекта предлагается закрепление права граждан на процессуальную защиту по вопросам трудового характера в рамках государственной системы БЮП. Как следует из пояснительной записки, заявителями в вопросах трудовой дискриминации чаще всего выступают инвалиды, которые имеют право на БЮП в виде правового консультирования в порядке, установленном ч. 2 ст. 20 Закона № 324-ФЗ, но не могут получить ее в процессуальном порядке, предусмотренном положениями ч. 3 указанной статьи. В связи с этим авторами предлагается дополнить пункт 2 части 3 статьи 20 подпунктом «д» следующего содержания «д) о восстановлении на работу, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула».

Вместе с тем считаем необходимым расширить данную инициативу основаниями о рассмотрении дел, связанными с компенсацией морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя. В обосновании указанного предложения стоит отметить, что при нарушении работодателем трудовых прав работников последние вправе требовать компенсации причиненного им морального вреда. Учитывая, что Трудовой кодекс РФ не содержит каких-либо ограничений для компенсации морального вреда, суд в силу статей 21 (абзац четырнадцатый части первой) и 237 Трудового кодекса РФ вправе удовлетворить требование работника о компенсации морального вреда, причиненного ему любыми неправомерными действиями или бездействием работодателя, в том числе и при нарушении его имущественных прав (например, при задержке выплаты заработной платы). В соответствии с ч. 4 ст. 3 и ч. 9 ст. 394 Трудового кодекса РФ суд вправе удовлетворить требование лица, подвергшегося дискриминации в сфере труда, а также требование работника, уволенного без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения либо незаконно переведенного на другую работу, о компенсации морального вреда.

Как показывает практика, истцы в одном иске, как правило, заявляют несколько требований, как имущественных, так и неимущественных, например, о признании увольнения незаконным, о восстановлении на работе, взыскании заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда в связи с нарушениями их прав. В этой связи логичным представляется расширить предлагаемый подпункт «д», включив еще одно основание на получение права на БЮП в рамках государственной системы — «о компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя».

В юридической литературе учеными актуализируется необходимость включения иностранных граждан

³⁹ Проект Федерального закона № 864463-7 «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (о расширении перечня оснований на получение бесплатной юридической помощи)» (внесен Народным Собранием Республики Дагестан). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/864463-7> (дата обращения: 26.09.2020).

(лиц без гражданства) в федеральный перечень лиц, имеющих право на получение БЮП в рамках государственной системы. Рассматривая права иностранных граждан (лиц без гражданства) с позиции прав человека, предусмотренных положениями Конституции (ст. 48, 62 и 17), учеными обосновывается вывод о неправомерном ущемлении прав иностранных граждан (лиц без гражданства), в связи с чем предлагается расширить федеральный перечень случаев предоставления БЮП иностранным гражданам (лицам без гражданства) в рамках государственной системы [27; 28; 29; 30]. Полагаем, приведенная позиция ученых заслуживает внимания и требует дополнительного анализа.

Необходимо обратить внимание на то, что с принятием Закона № 324-ФЗ в ряд иных законов, предусматривающих право на БЮП, были внесены изменения, устанавливающие, что такая помощь оказывается в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ (см.: Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», ст. 7⁴⁰; Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», ст. 26⁴¹; Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ст. 10⁴²). Положения статьи 2 Закона № 324-ФЗ устанавливают, что БЮП оказывается только гражданам Российской Федерации, в то время как иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение БЮП в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации. Анализ действующего законодательства показал, что на сегодняшний день иностранные граждане (лица без гражданства), находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право на получение БЮП вне зависимости от наличия российского гражданства в случаях, предусмотренных другими федеральными законами, в том числе: если они являются несовершеннолетними, содержащимися в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; если они поступили на военную службу по контракту (по исчерпывающему кругу вопросов); если они относятся к определенным законодательством категориям ветеранов, а также в порядке, установленном положениями процессуального законодательства (ст. 49 УПК РФ, если они являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу; ст. 50 ГПК РФ, если выступают ответчиками по гражданскому делу и их место нахождения неизвестно). Вместе с тем в отношении других категорий иностранных граждан (лиц без гражданства), находящихся на территории нашей страны, федеральный законодатель не предусматривает дополнительных случаев оказания

БЮП. Например, из взаимосвязанного толкования положений Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 10) и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ст. 26) нет однозначного понимания, имеют ли право на бесплатную юридическую помощь дети иностранных граждан и лиц без гражданства, оставшихся без попечения родителей на территории Российской Федерации.

Полагаем, что для устранения правовой неопределенности в случаях бесплатного предоставления юридической помощи адвокатами необходимо внести изменения в статью 26 Федерального закона № 63-ФЗ и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 26. Оказание юридической помощи бесплатно.

Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Бесплатная юридическая помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается адвокатами в порядке, предусмотренном федеральными законами и международными договорами Российской Федерации».

Следует отметить, что согласно положениям Федерального закона № 63-ФЗ оплата труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы БЮП, и компенсация их расходов являются расходным обязательством субъекта РФ (ст. 26). Положения статьи 50 УПК РФ определяют, что в случае, если адвокат участвует в производстве предварительного расследования или судебном разбирательстве по назначению дознавателя, следователя или суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета. Вместе с тем в статье 50 ГПК РФ не установлено, за чей счет будет компенсирован труд адвоката, который примет участие в судебном заседании в качестве назначенного судом представителя. Согласно части 2 статьи 100 ГПК РФ в случае, если в установленном порядке услуги адвоката были оказаны бесплатно стороне, в пользу которой состоялось решение суда, расходы на оплату услуг адвоката взыскиваются с другой стороны в пользу соответствующего адвокатского образования. Но при этом нет ясности в случаях, когда решение суда было вынесено не в пользу стороны, которой оказывалась бесплатная юридическая помощь. Очевидно, что необходимо решать вопрос об оплате труда адвоката, привлеченного в процесс по определению суда, по аналогии с порядком, предусмотренным по уголовным делам, и дополнить статью 50 УПК РФ новым абзацем следующего содержания: *«В случае, если адвокат представляет интересы ответчика в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета».*

⁴⁰ Лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с Законом № 324-ФЗ.

⁴¹ Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Законом № 324-ФЗ.

⁴² Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом № 324-ФЗ.

Выводы

Проведенное исследование правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи позволяет сформулировать следующие основные выводы и предложения:

1) Предложена и обоснована авторская формулировка понятия «квалифицированная юридическая помощь», которую можно рассматривать через гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие (сопровождение), реализуемое посредством осуществления профессиональной деятельности уполномоченных государством (в лице законодателя) субъектов.

2) Обоснована необходимость закрепления на уровне федерального закона критериев качества оказания квалифицированной юридической помощи. Исходя из приведенного выше в данной публикации понимания содержания бесплатной квалифицированной юридической помощи, следует выделить следующие ее существенные характеристики:

- во-первых, данный вид государственной гарантии предоставляется ее получателям бесплатно, расходные обязательства берет на себя государство;
- во-вторых, данный вид юридической помощи предоставляется не каждому, а отдельным категориям населения, прямо установленным в законодательстве;
- в-третьих, юридическая природа «квалифицированной юридической помощи» предполагает установление требований к ее качеству, проявляющемуся в своевременности, полноте, доступности, востребованности и т. д. для получателей данного вида гарантии;
- в-четвертых, предоставление бесплатной квалифицированной юридической помощи обеспечивается деятельностью специальных субъектов, уполномоченных на ее предоставление от имени государства, обладающих достаточным уровнем квалификации и профессиональной пригодности.

3) Выявлена необходимость дополнительного правового регулирования в части обеспечения контрольно-надзорного механизма за предоставлением БЮП, отвечающей установленным на законодательном уровне требованиям качества ее оказания.

4) Полагаем, что в основу стандарта оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи должны войти следующие критерии: наличие высшего юридического образования либо ученой степени по юридической специальности; предоставление юридической помощи с соблюдением норм действующего законодательства и норм профессиональной этики; контроль со стороны государства; применение наиболее результативных правовых средств защиты интересов граждан.

5) Предлагается урегулировать в Законе № 324-ФЗ порядок оказания БЮП на муниципальном уровне, в том числе в части участия органов местного самоуправления в системе БЮП. Действующий порядок правового регулирования устанавливает право принимать участие в реализации государственной политики в сфере обеспечения граждан БЮП. Вместе с тем в отсутствие

прямого указания федерального законодателя на необходимость участия органов местного самоуправления в деятельности по организации БЮП далеко не всегда муниципалитеты берут на себя обязательства и готовы нести расходные обязательства по обеспечению БЮП на территории муниципального образования.

В этой связи предлагается дополнить положения Закона № 324-ФЗ отдельной главой, предусматривающей порядок организации БЮП на муниципальном уровне, определяющий органы местного самоуправления и муниципальные юридические бюро в числе участников БЮП.

6) Выявлена правовая неопределенность в части регулирования участия адвокатов в рамках государственной системы в случаях, которые дополнительно к федеральному перечню, закрепленному положениями статьи 20 Закона № 324-ФЗ, установлены законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим усматривается целесообразность закрепления в федеральном законодательстве полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных случаев оказания бесплатной юридической помощи, предоставляемой адвокатами как участниками государственной системы БЮП.

7) Усматривается правовая неопределенность в части законодательного закрепления требований о наличии высшего юридического образования к участникам БЮП. Полагаем целесообразным внести соответствующие дополнения в законодательство в части уточнения квалификационных требований к участникам БЮП, изложив часть первую статьи 8 Закона № 324-ФЗ в следующей редакции: «1. Все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные статьей 6 настоящего Федерального закона, могут оказывать лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности, если иное не предусмотрено федеральными законами».

8) Полагаем целесообразным рассмотреть возможность закрепления на уровне федерального закона дополнительные основания на получение гражданами БЮП в рамках государственной системы БЮП. В частности, предлагается

- дополнить часть 2 статьи 20 Закона № 324-ФЗ пунктом следующего содержания: «Нарушения или незаконного ограничения права на образование, а также незаконного отказа в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации».
- дополнить пункт 2 части 3 статьи 20 Закона № 324-ФЗ подпунктом «д» следующего содержания: «д) о восстановлении на работу, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула, о компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя».

9) Для устранения правовой неопределенности в случаях оказания БЮП адвокатами было бы логично:

- изменить статью 26 Федерального закона № 63-ФЗ и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 26. Оказание юридической помощи бесплатно.

Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации и другими федеральными законами».

Бесплатная юридическая помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается адвокатами в порядке, предусмотренном федеральными законами и международными договорами Российской Федерации»;

► дополнить статью 50 УПК РФ новым абзацем следующего содержания: «В случае, если адвокат пред-

ставляет интересы ответчика в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета».

10) Принимая во внимание современную специфику миграционных потоков, полагаем, что отношения, связанные с порядком предоставления квалифицированной юридической помощи иностранным гражданам (лицам без гражданства), находящимся на территории нашего государства, требуют дополнительного правового регулирования.

Литература

1. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 2. 2-е изд., доп. М. : Юрист, 2014. 176 с.
2. Атагилова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43.
3. Ботнев В.К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : автореф. д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2013. 57 с.
4. Керефов И.Р. Право на получение бесплатной юридической помощи, ее место среди других прав и законных интересов осужденных // Уголовно-исполнительное право. 2012. № 2 (14). С. 109—112.
5. Власов А.А. Проблемы реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. № 1 (24). 2012. С. 8—15.
6. Савченко М.С., Каленский П.В., Грибанова А.С. Проблемы правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С. 580—592.
7. Кудрявцев В.Л. Реализация конституционно-правового института квалифицированной юридической помощи в деятельности адвокатов (защитников) в российском уголовном судопроизводстве: теоретические основы и проблемы обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 410 с.
8. Атагилова Э.И. Проблемы качества оказания бесплатной юридической помощи // В сборнике: Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Под редакцией Р.Ф. Степаненко, С.Н. Тагаевой. 2020. С. 51—54.
9. Рыбакова О.С. Право граждан на бесплатную юридическую помощь в системе конституционных ценностей Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 3 (39). С. 56—67.
10. Васильев А.А. Конституционное право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 201 с.
11. Бондарь О.Н. Квалифицированная юридическая помощь — конституционная гарантия прав граждан : монография. Ростов-на-Дону : Профпресс, 2018. 222 с.
12. Кривоносова О.Ю. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2007. 28 с.
13. Миняйленко Н.Н. Право на юридическую помощь и механизм его обеспечения в современной России (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. 50 с.
14. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России : монография. М. : Альфа-М. 346 с.
15. Кашковский В.С. Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 24 с.
16. Закомолдин А. В. Квалифицированная юридическая помощь в уголовном процессе России: Понятие, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00.09. М., 2007. 21 с.
17. Поташник И.М. Адвокатура и квалифицированная юридическая помощь // Новый юридический журнал. 2014. № 1. С. 99—106.
18. Атагилова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43.
19. Резник Г.М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4. С. 25—27.
20. Новикова А.Э., Шепелева О.С. Оценка и обеспечение качества программ бесплатной юридической помощи // Закон. 2012. № 11. С. 73—78.
21. Малютина О.А. К вопросу о качестве оказания бесплатной юридической помощи // Адвокатская практика. 2018. № 5. С. 24—28.
22. Рыбаков О.Ю. Качество жизни, благополучие человека, ценность права в условиях цифровой реальности / Человек, общество, право в условиях цифровой реальности. М., 2020. С. 15—31.

23. Резник Е.С. Бесплатная юридическая помощь: актуальные вопросы доступности и качества // Право и политика. 2018. № 9. С. 43—58.
24. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Состояние и проблемы оказания бесплатной юридической помощи населению // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2 (15). С. 52—58.
25. Варава М.А. О взаимодействии государственного юридического бюро и органов местного самоуправления в сфере оказания бесплатной юридической помощи, правового информирования и правового просвещения (тезисы к выступлению) / Пеницитарная система и общество: опыт взаимодействия : сб. материалов VI Международной научно-практической конференции. Пермский институт ФСИН (Пермь), 2019. С. 89—90.
26. Рыбаков О.Ю., Ростова О.С. О новеллах в порядке присуждения ученых степеней в Российской Федерации // Юридическое образование и наука. 2014. № 1. С. 25—28.
27. Полякова Н.А. К вопросу о получении иностранными гражданами и лицами без гражданства квалифицированной юридической помощи бесплатно // Миграционное право. 2020. № 4. С. 9—12.
28. Остапенко А.С., Артемьев Е.В., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».
29. Петикян С.Г. Доступность бесплатной квалифицированной юридической помощи // Юрист. 2014. № 4. С. 9—11.
30. Боровик И.Е. Гарантии предоставления юридической помощи малоимущим (анализ законодательства Японии и России) // Адвокат. 2010. № 1. С. 81—85.

Рецензент: *Бондарь Николай Семёнович*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, судья Конституционного суда Российской Федерации в отставке, г. Москва, Россия.

E-mail: nsbondar@sfedu.ru

