

МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ОКАЗАНИЕМ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ¹

Благовещенский Н. Ю.²

Ключевые слова: конституционные гарантии, качество бесплатной юридической помощи, квалифицированная юридическая помощь, цифровая трансформация, системный подход, правовое просвещение, государственная информационная система правовой помощи.

Аннотация.

Цель работы: разработка модели оценки качества бесплатной юридической помощи.

Метод исследования: системный анализ, компаративный анализ, логико-лингвистическое моделирование технологического процесса переработки информации в эргасистеме.

Результат: проанализированы проблемы, связанные с формированием оценки качества оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи и обеспечением контроля за деятельностью лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Показано, что проблемы носят комплексный многоуровневый характер, для их решения предложена модель оценки качества и обеспечения контроля за оказанием бесплатной юридической помощи. Модель оценки качества бесплатной юридической помощи представляется как комплекс индивидуальных и системных показателей, характеризующих государственную и негосударственную системы бесплатной юридической помощи как правовой инструмент, обеспечивающий гарантию реализации конституционных прав граждан на получение указанной помощи. В качестве основных компонентов обеспечения контроля за оказанием бесплатной юридической помощи рассматриваются измерение и мониторинг показателей качества оказываемой юридической помощи и управление претензиями (жалобами) получателей помощи.

DOI: 10.21681/1994-1404-2022-1-61-75

Одним из ключевых признаков эффективного развития социально-ориентированного демократического правового государства в современных условиях является высокий уровень обеспечения и защиты прав граждан, выраженный в комплексе законодательно установленных требований к органам государственной власти и иным участникам правового процесса. Такому уровню соответствует установленное пунктом 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации³ право граждан на получение квалифицированной юридической помощи, в установленных законом случаях такая помощь предоставляется бесплатно.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6 ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7 ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2 ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11 ФКЗ, от 14 марта 2020 года № 1 ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.01.2022).

¹ Статья подготовлена на основе результатов НИР: «Разработка методического руководства по оказанию бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения», проводимой в целях реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

² **Благовещенский Николай Юрьевич**, ведущий аналитик отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: nblscli@mail.ru

Основные гарантии реализации права граждан на бесплатную юридическую помощь, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения устанавливаются Федеральным законом № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ)⁴, а также нормами других федеральных законов.

Этим федеральным законом устанавливаются полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью; критически важно, чтобы такая помощь была квалифицированной.

⁴ Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 28 ноября 2011 г., № 48, ст. 6725.

Социально-правовое содержание квалифицированной юридической помощи определяет её ключевую роль как одного из основных конституционных институтов. В работе Э.И. Атагимовой [1] отмечено, что «право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе предоставляемой бесплатно, определяет возможности индивида по реализации и защите всех остальных гарантированных на конституционном уровне прав и свобод и тем самым определяет уровень защищенности индивида».

Бесплатную квалифицированную юридическую помощь в работе Э.И. Атагимовой и О.С. Рыбаковой [2, с. 10] было предложено определить как «гарантированное на конституционном уровне и обеспеченное мерами правового воздействия юридическое содействие».

В то же время обеспечение качества оказываемой квалифицированной юридической помощи является одним из основных условий ее реализации как конституционно-правовой гарантии. Подобная точка зрения неоднократно высказывалась и обосновывалась различными исследователями, например, в работах Ф.М. Рудинского⁵ и Е.Е. Никитиной⁶.

Указанное обстоятельство фактически означает, что оценка качества бесплатной юридической помощи должна формироваться как комплекс индивидуальных и системных показателей, характеризующих систему бесплатной юридической помощи (государственную и негосударственную) как правовой инструмент, обеспечивающий гарантию реализации конституционных прав граждан на получение указанной помощи. Необходимость такого подхода была сформулирована автором в работе [3].

Собственно, именно пониманием уникальной особенности бесплатной юридической помощи не как услуги, а как конституционно-правовой гарантии объясняется сложность определения понятия качества бесплатной юридической помощи и критериев оказания качества помощи.

Вместе с тем одна из главных проблем оценки состоит в том, что среди потенциальных показателей качества правовой помощи оказываются плохо формализуемые характеристики, например, такие, как компетентность при осуществлении правового информирования или удовлетворенность получателя результатом полученной помощи. Кроме того, измерение отдельных характеристик возможно только путем выставления оценки клиентом или экспертом, которая является субъективной.

По мнению Н.В. Поляковой [4], ключевым расхождением представления о качестве при оказании правовой помощи между клиентом и юристом является «противоречие между гарантированным получением любого желаемого клиентом результата при

его минимальном участии и обоснованностью заявленной юристом правовой позиции (устно или письменно) нормами действующего законодательства и правоприменительной практикой, если таковая сложилась».

При оценке качества предоставляемой бесплатной юридической помощи получатель ставит во главу гарантированное получение желаемого результата, причём даже самые обоснованные, законные и доходчивые объяснения могут не удовлетворить простого получателя бесплатной юридической помощи в случае факта получения результата, отличного от желаемого.

В то же время качественное предоставление помощи с точки зрения юриста — это процесс, в котором выполнены все рекомендации, действия и требования действующего законодательства по предоставлению юридической помощи [4]. По сути, честный и добросовестный адвокат или юрист может только гарантировать использование всех законных средств для защиты интересов получателя помощи. Однако гарантировать безусловное достижение желаемого для получателя результата он никогда не станет.

Распространенный подход ряда исследователей при разрешении вопроса о соблюдении баланса и объективности оказываемой бесплатной юридической помощи с учетом интересов государства, профессионального сообщества юристов и получающих помощь граждан в формировании критериев качества состоит в предложении собственного набора критериев, обязательных для оценки качества.

В частности, в работе Резник Е.С. [5, с. 51] к обязательным критериям качества юридической помощи относятся: соответствие помощи законодательству, соблюдение правил оказания помощи и профессиональной этики, характер взаимодействия между поставщиком и получателем помощи, правовое информирование обратившегося за помощью лица, а также результативность помощи, удовлетворённость получателя и полнота действий поставщика помощи.

В работе Малютиной О.А. [6, с. 22—26] качество бесплатной юридической помощи предложено оценивать по квалификации субъекта ее оказания, характеристике оказанной юридической помощи, а также по механизмам текущего и последующего контроля качества оказания помощи. В работах Н.В. Поляковой [4, 7] были предложены критерии оценки качества, включающие профессиональные, процедурные и представляющие точку зрения клиента. Идея о перспективности подхода по внедрению критериев качества на основе государственных стандартов высказывалась Гавриловым С.Н. в работе [8], в том числе касающихся оказания социально-бытовых услуг населению⁷. Интересное сравнение порядка оказания правовой помощи с военным делом,

⁵ Рудинский Ф.М. Гарантии конституционной свободы совести // Советское государство и право. 1983. № 7. С. 40—47.

⁶ Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2008. 498 с.

⁷ ГОСТ Р 53061-2019 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям». Утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 06.09.2019 № 644-ст, также см. выше ГОСТ Р 52142-2013.

этапами технического проектирования, медицинскими методиками и расследованием преступлений было проведено В.А. Климушкиным⁸. Подробный обзор подходов к определению критериев оценки качества правовой помощи содержится в работе М.Ю. Сергина [9].

Отметим, что проблематике качества в научной литературе уделяется большое внимание как в части предоставления услуг, так и на производстве, в том числе в части внедрения управления качеством в интересах достижения успеха организации в той или иной сфере (см., например, краткий обзор и методические подходы к оценке качества услуг в работе Н.В. Фадеевой⁹).

Следует отметить, что в приведенных примерах главная проблема определения соотношения между результатом оказания помощи и удовлетворенностью получателя помощи все же остается открытой. В то же время формулировки ключевых терминов ГОСТ ISO 9000-2011 и других стандартов указывают на возможность разрешения этой проблемы.

Определяя результативность как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов, стандарт отмечает, что планируемый результат оказания бесплатной юридической помощи может отличаться от результата, удовлетворяющего потребителя (получателя помощи). Более того, результат бесплатной юридической помощи всегда ограничен рамками действующего законодательства.

В то же время удовлетворенность трактуется как восприятие потребителями (получателями помощи) степени выполнения их требований. Понятно, что эти требования в идеальной ситуации также должны находиться в рамках действующего законодательства. Исходя из принципа добросовестности получателя помощи, можно предположить, что его восприятие степени выполнения персональных требований будет существенно зависеть от информированности об ожидаемых результатах помощи и уровня правовой грамотности. Естественно, что в этом случае у поставщика правовой помощи в такой ситуации возникают обязанности по правовому информированию получателя помощи об ожидаемых результатах, а для государства — обязанности по правовому информированию и правовому просвещению, которые находят свое отражение в статье 28 Федерального закона № 324-ФЗ.

С этим утверждением согласуются положения государственного стандарта ГОСТ Р 52142-2013 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг», где в разделе 4.7 «Качество социально-правовых услуг» в п. 4.7.1 указывается на требование «обеспечить клиентам полное представление об установленных за-

конодательством правах на обслуживание и о путях их защиты от возможных нарушений»¹⁰.

Наконец, определяя качество как степень соответствия требованиям, ГОСТ ISO 9000-2011 указывает, что требование допустимо рассматривать как документально изложенный критерий, который должен быть выполнен, если требуется соответствие документу, и по которому не разрешены отклонения. Представляется, что в число документально изложенных критериев, выполнения которых может требовать получатель помощи, допустимо включить документированный ожидаемый результат оказания помощи и требования по оказанию помощи, установленные нормативными правовыми актами и иными регламентирующими документами.

Рассмотрение системы бесплатной юридической помощи как института, обеспечивающего реализацию конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, создает необходимость задания требований по качеству и к самой системе в целом. Именно системность помощи, направленная на реализацию конституционного права граждан, создает специфику правовой помощи, отличающей ее от «сферы услуг».

Таким образом, к понятию качества бесплатной юридической помощи можно предъявить следующие требования:

- понятие качества должно применяться не только к самой помощи, но и к системе бесплатной юридической помощи (государственной и негосударственной) в целом;
- требования к оказанию правовой помощи и оценке ее качества подлежат правовому регулированию в нормативных правовых актах и регламентирующих документах;
- необходимым условием обеспечения качества при оказании помощи является правовое информирование получателя, а для системы бесплатной юридической помощи — организация правового информирования и правовое просвещение;
- удовлетворенность получателя должна формироваться на основе восприятия результата оказания помощи при условии, что он соответствует согласованному с получателем ожидаемому результату, который является объективным и соответствующим действующему законодательству.

Отметим, что условие согласованности позволяет при оценке качества исключить случаи, в которых неудовлетворенность получателя помощи вызвана субъективными причинами, например, личными завышенными ожиданиями от результата помощи, не соответствующими нормам действующего законодательства.

Поэтому под качеством бесплатной юридической помощи предлагается рассматривать совокупность ха-

⁸ Климушкин В. А. К проблеме определения качества оказания юридической помощи // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 3. С. 25—33.

⁹ Фадеева Н.В. Методология оценки качества услуг // Вестник ТГТУ. 2012. Т. 18. № 2. С. 484—492.

¹⁰ См. п. 4.7.1 ГОСТ Р 52142-2013 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг». Утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.10.2013 № 1179-ст. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200107236>

рактических, присущих процессу оказания помощи и отражающих способность обеспечить результативность и удовлетворить потребность получателя бесплатной юридической помощи в соответствии с требованиями, установленными действующим законодательством.

Одновременно под качеством государственной и/или негосударственной системы бесплатной юридической помощи предлагается рассматривать совокупность характеристик, присущих системе и отражающих ее способность обеспечить реализацию конституционного права граждан на получение правовой помощи в Российской Федерации в соответствии с требованиями, установленными действующим законодательством.

Решения по правовому регулированию качества и контроля за оказываемой правовой помощью на уровне федерального законодательства были предложены в работе О.С. Рыбаковой и Э.И. Атагимовой [2] и дополнены автором в работе [3] по тематике правового просвещения.

Совокупность характеристик, присущих процессу оказания помощи, должна быть отражена в стандарте оказания бесплатной юридической помощи, разрабатываемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. При этом контроль за соответствием исполнения требований данного стандарта участниками системы бесплатной юридической помощи осуществляется на основе оценки качества оказания бесплатной юридической помощи, которая определяется как оценка степени соответствия требованиям и подсчитывается в рамках плановой деятельности по мониторингу оказания бесплатной юридической помощи или рассмотрению жалоб получателей помощи.

Отметим, что рассмотрение государственного контроля за оказанием бесплатной юридической помощи в качестве одного из базовых требований не представляется избыточным. Так, например, в работе П.А. Щелкина [10] был проведен сравнительный анализ подходов к организации контроля за оказанием правовой помощи в России, США и Германии; по его результатам было отмечено, что «существующая в настоящее время в Российской Федерации правовая система не позволяет обеспечить должный контроль за качеством оказываемых юридических услуг и, как следствие, препятствует в должной степени реализации конституционного права граждан и иных лиц, находящихся на территории Российской Федерации, на получение качественной юридической помощи».

Наконец, одной из важных проблем при организации оценки качества, мониторинга и контроля оказания бесплатной юридической помощи является эффективное распределение ресурсов на осуществление этой деятельности.

Понятно, что любые прямые или косвенные оценки деятельности уже содержат в себе ограничения возможности изучения фактического качества деятельности и связаны с риском того, что даже при выполнении всех показателей фактическое качество оказания помощи может отличаться от его оценки и быть невысоким.

В то же время изучение материалов дела по каждому из случаев оказания помощи может оказаться затратным и, как следствие, трудновыполнимым, требующим большого числа привлекаемых экспертов. Подход к разрешению подобной проблемы может быть основан на следующих принципах:

- модель оценки качества должна быть оптимальной, то есть компактной и в то же время достаточно подробной, чтобы отражать все важные аспекты оказания помощи;
- для осуществления контроля и в рамках мониторинга должны быть организованы два процесса — оценка и анализ показателей качества оказания помощи и выборочное изучение материалов дел по конкретным случаям оказания бесплатной юридической помощи;
- необходимо широкое внедрение информационных технологий как для документирования материалов дел по всем случаям, так и для оценки и анализа собранной информации.

Можно ожидать, что внедрение информационных технологий будет эффективно реализовано на основе предложенной Минюстом России цифровой платформы с технологичными сервисами для непосредственного оказания правовой помощи [11—13].

Значение внедрения цифровой платформы в сфере цифровой помощи для оценки качества оказываемой помощи и обеспечения контроля за деятельностью лиц, оказывающих помощь, чрезвычайно велико. Можно утверждать, что она позволит реализовать возможности по документированию процесса оказания бесплатной юридической помощи, измерению показателей качества и мониторингу оказания помощи на основе специализированной цифровой платформы. При этом само использование цифровой платформы для оказания бесплатной юридической помощи должно рассматриваться как обстоятельство, способствующее достижению требуемого качества оказания помощи, и учитываться в соответствующих оценках и рейтингах поставщиков помощи, учреждений, органов государственной власти и субъектов Российской Федерации.

Основой для формирования модели оценки качества правовой помощи должны являться требования, установленные нормативными правовыми актами федерального или регионального уровня или локальными правовыми актами организации, оказывающей бесплатную правовую помощь. На основании требований формируется представление об идеальном (эталонном) оказании помощи и идеальном функционировании системы бесплатной юридической помощи.

Отметим, что в настоящей статье представлена расширенная по сравнению с Методическими рекомендациями [14] версия индивидуальных показателей, используемых для формирования оценки уровня оказания бесплатной юридической помощи специалистом.

Порядок формирования оценки качества включает следующие этапы:

- выделение независимых компонентов процесса оказания помощи;
- установление требований по оказанию помощи, связанных с выделенными компонентами процесса;
- формирование по каждому из требований показателей, характеризующих вероятность события оказания помощи с идеальным качеством по отдельным компонентам;
- определение интегрированного показателя, характеризующего вероятность события, отражающего оказание помощи с идеальным качеством, предусматривающее выполнение всех требований по всем компонентам и формируемого с учетом логики взаимодействия событий при оказании помощи по отдельным компонентам;
- оценивание ожидаемых средних значений показателей при переходе от отдельных случаев оказания помощи к их обобщению на уровне организации, региональном и федеральном уровне;
- получение интегрированного показателя оценки качества, рассматриваемого как рейтинговая оценка состояния системы бесплатной юридической помощи, а его показателей по отдельным компонентам — как индикаторы состояния системы. Кроме того, для диагностики состояния системы оказания бесплатной юридической помощи значимой информацией являются распределения интегрированного и компонентных показателей по субъектам Российской Федерации и внутри субъекта — по организациям (государственные юридические бюро, адвокаты, юридические клиники).

Соотношение между установленными требованиями по качеству оказания бесплатной юридической помощи и показателей состоит в том, что показатели отражают степень выполнения соответствующих требований. Потребность достижения максимального значения показателя может рассматриваться в виде стимула для повышения качества работы как для отдельных специалистов, так и для организации.

С учетом характера индивидуального и системного характера требований по качеству оказания бесплатной юридической помощи в модели оценки качества применяются индивидуальные и системные показатели. Эти показатели должны играть роль характеристик, указывающих на проблемные аспекты качества.

Индивидуальные показатели характеризуют качество оказания помощи отдельным специалистом и зависят от его индивидуальных характеристик и вовлеченности в систему оказания правовой помощи. Например, уровень квалификации специалиста характеризуется наличием высшего образования — это индивидуальный показатель, который зависит непосредственно от специалиста. В то же время участник системы правовой помощи может оказывать помощь как очно, так и с использованием цифровых сервисов. Возможность оказания помощи с использованием сервисов ему предоставляет организация — участник систе-

мы правовой помощи, но решение об использовании цифровых сервисов может принимать сам специалист. Поэтому, в частности, представляется допустимым в качестве индивидуальной характеристики качества использовать степень использования специалистом возможностей, предоставляемых организацией, если информационная система оказания правовой помощи внедрена в деятельность организации.

Системные показатели характеризуют деятельность по оказанию бесплатной юридической помощи организацией, уполномоченным органом государственной власти, субъектом Российской Федерации, а также обобщаются для оценки состояния бесплатной юридической помощи по России в целом. Системные показатели могут формироваться как средние значения индивидуальных показателей качества.

В целом модель оценки качества оказываемой правовой помощи включает:

- индивидуальные показатели качества;
- комплекс системных показателей для организации, оказывающей бесплатную юридическую помощь;
- комплекс показателей качества и интегрированные оценки качества на региональном и федеральном уровнях.

В предлагаемой модели используется гибкий экспертно-статистический подход, заключающийся в следующем.

Показатели в основном определяются как индикаторы событий, происходящих в процессе оказания помощи и принимающих значение 1, если событие наступило, или 0 в противоположном случае, а также как ожидаемые значения таких индикаторов, как частота наступления события или среднее арифметическое по группе индикаторов отдельных событий. Если одно отдельно взятое событие связано с выполнением одного из требований, установленных нормативными правовыми актами или стандартом оказания помощи, то показатель можно рассматривать как долю выполненных требований среди всех, относящихся к данному показателю. Такой подход позволяет при необходимости совершенствовать модель оценки, заменяя показатели, принимающие всего два значения, на более гибкую оценку в пределах от 0 до 1.

В случае сложных событий, наступление которых трудно оценить объективно, например, таких, как соблюдение методического порядка (стандарта) оказания помощи, индикатор данного события по умолчанию может быть установлен равным 1. В то же время, если в процессе проверки деятельности по оказанию помощи или при рассмотрении жалоб будут выявлены отклонения от стандарта, то значение индикатора может быть экспертно заменено на понижающий коэффициент в пределах от 0 до 1. Такая экспертная корректировка по отдельным случаям позволит отразить изменения в оценке качества при их обобщении на временной период применительно к отдельному специалисту, организации, региону и в целом по Российской Федерации. Наконец, при вводе в действие стандарта оказания по-

мощи такой индикатор оценки соблюдения методического порядка может быть заменен на среднее значение по индикаторам отдельных событий, отражающих детальные требования соблюдения такого порядка.

Комплекс индивидуальных показателей формируется в предположении, что в идеальном случае специалист должен обладать высокой квалификацией, быть вовлеченным в процесс оказания помощи организацией и использовать все предоставляемые ею возможности, оказывать помощь на высоком уровне и не допускать ситуаций, приводящих к обоснованным жалобам получателей бесплатной юридической помощи. Кроме того, предполагается, что организацией выполнены мероприятия по обеспечению доступности бесплатной юридической помощи в пределах ее компетенции, проведены все запланированные мероприятия и специалистам предоставлены возможности для оказания помощи гражданам на базе организации.

Таким образом, в модели оценки качества оказания помощи i -м специалистом характеризуется следующими основными показателями:

Q_i — оценка уровня квалификации специалиста, зависящая от уровня образования, ученой степени, кураторства, прохождения курсов повышения квалификации и практического опыта — стажа работы по юридической специальности;

H_i — средний уровень оказания бесплатной юридической помощи специалистом, который оценивается как среднее значение уровня оказания помощи по отдельным случаям с учетом их сложности и удовлетворенности получателя помощи с учетом согласованности планируемого результата;

W_i — коэффициент безупречной работы, определяемый с учетом наличия/отсутствия обоснованных жалоб и/или мер, принятых по результатам рассмотрения жалоб;

E_i — интегрированная оценка качества оказания помощи специалистом по совокупности приведенных выше основных показателей.

Для учета практики и специфики отдельных случаев оказания помощи целесообразно ввести уровень сложности задач в зависимости от характера оказываемой бесплатной юридической помощи. В первом приближении предлагается уровень сложности сопоставить с видами бесплатной юридической помощи, предусмотренными Федеральным законом № 324-ФЗ:

- простой — правовое консультирование в устной и письменной форме;
- средний — составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- сложный — представление интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Каждому из уровней сложности задач помощи присваивается балльная оценка, например: простые — 1

балл, средние — 3 балла, сложные — 7 баллов. Предлагаемая оценка может быть пересмотрена в рамках апробации методических рекомендаций и детализирована, например, в зависимости от категорий получателей помощи и других факторов.

Для каждого i -го специалиста подсчитывается показатель — количество баллов сложности за оцениваемый период $S_i(t)$, который определяется как сумма баллов сложности по всем случаям оказания помощи. Таким образом, если признать все случаи одинаково сложными и оценить каждый в 1 балл, то $S_i(t)$ — количество случаев оказания помощи специалистом.

Оценку уровня квалификации специалиста Q_i предлагается измерять как показатель, меняющийся от 0 до 100 баллов и формируемый как сумма баллов, начисляемых за счет следующих характеристик:

- наличие неполного (незаконченного) высшего образования при отсутствии высшего образования — 35 баллов;
- наличие куратора при отсутствии высшего образования — 25 баллов;
- наличие при отсутствии высшего образования не менее 3-х положительных текстовых отзывов от получателей бесплатной юридической помощи — 10 баллов;
- высшее образование — 70 баллов;
- дополнительные характеристики (кураторство или ученая степень, прохождение курса повышения квалификации в течение установленного нормативными документами периода, наличие практического опыта — стажа работы) — от 0 до 30 баллов.

Таким образом, для получения 70 квалификационных баллов специалисту достаточно иметь высшее образование либо в соответствии с требованиями законодательства заручиться куратором и добиться практических результатов, состоящих в наличии положительных текстовых отзывов получателей помощи.

Начисление баллов за дополнительные характеристики осуществляется следующим образом.

Для учета практического опыта — стажа работы по юридической специальности $S_i(\text{experience})$ предлагается начислять 5 баллов за 2 года стажа, далее добавлять по два балла за каждый год до 7 лет стажа; таким образом, за стаж начисляется от 5 до 15 баллов. При учете стажа работы по юридической специальности можно ориентироваться на требования п. 4 ст. 9 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», а также на стаж работы в государственном юридическом бюро.

Повышение квалификации также оценивается в 15 баллов, ученая степень и кураторство — в 10 баллов. Если сумма вкладов по дополнительным характеристикам превышает 30 баллов, то фиксируется уровень в 30 баллов.

В итоге оценка уровня квалификации специалиста Q_i подсчитывается по формуле:

$$Q_i = 35 \times I_i \{\text{незаконченное высшее образование/без высшего образования}\} + \\ + 25 \times I_i \{\text{наличие куратора/без высшего образования}\} + \\ + 10 \times I_i \{\text{наличие отзывов/без высшего образования}\} + \\ + 70 \times I_i \{\text{высшее образование}\} + \\ + \min(30, (S_i(\text{experience}) + 15 \times I_i \{\text{КПК}\} + \\ + 10 \times I_i \{\text{кураторство}\} + 10 \times I_i \{\text{ученая степень}\})),$$

где $I_i \{«...»\}$ — индикатор события $\{«...»\}$, принимающий значение 1, если это событие происходит, и 0 — если не происходит.

Следует отметить, что параметры уровня практического опыта, сложности задач и вкладов различных характеристик в оценку уровня квалификации могут быть уточнены в рамках апробации, в частности, при внедрении в государственную информационную систему правовой помощи. При необходимости они также могут быть пересмотрены по мере осуществления мониторинга бесплатной юридической помощи.

Средний уровень оказания бесплатной юридической помощи специалистом H_i рассчитывается на основе следующих показателей для j -го случая оказания помощи:

P_{ij} — степень соблюдения методического порядка (стандарта) оказания помощи;

$$H_i = [(P_{i1} \times R_{i1} \times U_{i1} \times S_{i1}) + \dots + (P_{in} \times R_{in} \times U_{in} \times S_{in})] / (S_{i1} + \dots + S_{in}).$$

Степень соблюдения методического порядка (стандарта) оказания помощи P_{ij} по умолчанию устанавливается равной 1.

Данный показатель используется для контроля посредством оценки качества за соответствием исполнения стандарта участниками государственной системы бесплатной юридической помощи (стандарт разрабатывается федеральным органом исполнительной власти).

Представляется целесообразным включить в разрабатываемый стандарт такие требования оказания помощи, как:

- информирование о планируемом результате оказания помощи;

R_{ij} — степень соответствия результата оказания помощи планируемому результату;

U_{ij} — оценка «объективной удовлетворенности» получателя помощи;

S_{ij} — сложность j -го случая оказания помощи i -м специалистом;

N_i — количество случаев оказания помощи специалистом.

Уровень оказания помощи H_i оценивается как среднее значение произведения показателей $P_{ij} \times R_{ij} \times U_{ij}$ с весом, пропорциональным S_{ij} , и рассчитывается по формуле:

- предложение предварительно согласовать планируемый результат;
- соблюдение сроков оказания помощи (допускается оказание помощи за пределами процессуальных сроков при условии документирования обоснования необходимости таких действий);
- соблюдение норм действующего законодательства и норм профессиональной этики;
- обеспечение правовой корректности советов, документов и производимых юридических действий, применение наиболее результативных правовых средств защиты интересов граждан.

В этом случае степень соблюдения методического порядка (стандарта) оказания помощи P_{ij} может рассчитываться по формуле:

$$P_{ij} = 0,2 \times (I_{ij} \{\text{получатель помощи проинформирован о планируемом результате}\} + \\ + I_{ij} \{\text{получателю помощи предложено согласовать результат}\} + \\ + I_{ij} \{\text{соблюдены сроки оказания помощи}\} + \\ + I_{ij} \{\text{соблюдены нормы действующего законодательства и нормы профессиональной этики}\} + \\ + I_{ij} \{\text{обеспечена правовая корректность советов, документов и производимых юридических действий, применены наиболее результативные правовые средства защиты интересов граждан}\}). \quad (*)$$

Отметим, что в формуле (*) расчета показателя степени соблюдения методического порядка P_{ij} наступление отдельных событий также невозможно оценить строго объективно.

Установление факта того, что были соблюдены нормы действующего законодательства и нормы профессиональной этики, обеспечена правовая корректность советов, документов и производимых юридических

действий, применены наиболее результативные правовые средства защиты интересов граждан, требует экспертной оценки, причем в отдельных случаях — комиссионной экспертной оценки. Поэтому для формирования оценки наступления вышеуказанных событий, характеризующих уровень оказания помощи, предлагается реализовывать примененный выше подход, а именно:

- по умолчанию считать каждое событие выполненным (индикатор события равен 1);
- в рамках проверки в ходе мониторинга и при рассмотрении жалоб дать возможность проверяющим экспертам корректировать оценку наступления конкретных событий.

По результатам проверки может быть пересмотрен и установлен в пределах от 0 до 1 показатель P_{ij} .

Кроме того, представляется целесообразным в рамках апробации предлагаемой методики оценки сформировать базу примеров хороших и плохих практик реализации данных событий. Такая база может быть использована экспертами при мониторинге и рассмо-

трении жалоб, а возможно, и для создания сервисов поддержки и оценки оказания правовой помощи с применением технологий искусственного интеллекта.

Степень соответствия результата оказания помощи планируемому результату R_{ij} по умолчанию устанавливается равной 1. В то же время по результатам экспертной проверки в рамках мониторинга или рассмотрения жалоб получателей помощи в случае выявления нарушений (например, ошибочного оформления документов) она может быть скорректирована (уменьшена в пределах от 0 до 1).

Оценка «объективной удовлетворенности» получателя помощи U_{ij} определяется по формуле:

$$U_{ij} = (Y_{ij} / Y_{max}) \times I_{ij} \{ \text{результат оказания помощи согласован с получателем и выставлена оценка} \} + (1 - I_{ij}) \{ \text{результат оказания помощи согласован с получателем и выставлена оценка} \},$$

где Y_{ij} — оценка удовлетворенности, выставленная получателем помощи;
 Y_{max} — максимально возможная оценка (предлагается измерять в баллах от 1 до 5).

Предполагается, что если результат был согласован, а получателем помощи была выставлена оценка удовлетворенности Y_{ij} , то оценка «объективной удовлетворенности» пропорциональна оценке получате-

ля помощи, в противном случае по умолчанию она равна 1.

Коэффициент безупречной работы W_i рассчитывается по формуле:

$$W_i = (1 - G_i) \times M_i,$$

где G_i — доля обоснованных жалоб среди всех случаев оказания помощи специалистом,
а M_i — понижающий коэффициент, установленный в качестве меры реагирования по результатам рассмотрения обоснованной жалобы.

Понижающий коэффициент M_i может устанавливаться по результатам процесса рассмотрения жалобы. Предлагается рассмотреть следующие значения коэффициента M_i в зависимости от уровня нарушений:

0,95 — незначительное нарушение (допущены нарушения профессиональной этики, не приведшие к ошибкам документов и негативным последствиям для получателя помощи);

0,85 — серьезное нарушение (допущены ошибки при составлении документов, не приведшие к существенным негативным последствиям для получателя помощи);

0,7 — грубое нарушение (результатом нарушения стали существенные негативные правовые последствия для получателя помощи).

Интегрированная оценка качества оказания помощи специалистом E_i рассчитывается по формуле:

$$E_i = Q_i \times H_i \times W_i.$$

Данная оценка отражает степень соответствия идеальному оказанию помощи безупречно работающим специалистом высокой квалификации, соблюдающим методический порядок оказания помощи и использующим возможности, предоставляемые организацией.

Системные показатели качества помощи для организации — участника системы правовой помощи (государственное юридическое бюро, коллегия адвокатов, юридическая клиника, негосударственный центр) формируются на основе индивидуальных показателей качества, а также на основе оценки мероприятий, реализуемых непосредственно организацией.

Специфика данных показателей в том, что у организации появляются обязательства перед учредителем или заказчиком — уполномоченным органом. Поэтому на уровне организации должна быть сделана оценка потребностей и достаточности возможностей, оценена готовность организации для решения задач, поставленных учредителем или заказчиком.

Кроме того, в интересах обеспечения качества оказания бесплатной юридической помощи уже на уровне организации должны осуществляться мониторинг процесса оказания помощи, оценка и анализ качества оказываемой помощи. Должны быть приняты документы, регламентирующие порядок оказания помощи и определены структурные подразделения или специалисты, занимающиеся сбором информации об оценке качества правовой помощи, а также разбором жалоб в соответствии с утвержденным регламентом.

Интегрированная оценка качества оказания помощи для организации строится на предположении, что в идеальном случае специалисты — сотрудники организации будут оказывать помощь с наилучшим качеством и при этом организацией будут в полном объеме выполнены мероприятия по организации оказания бесплатной юридической помощи.

Комплекс показателей качества оказания бесплатной юридической помощи для организации включает:

- обобщенные индивидуальные показатели качества, представляющие собой средние значения индивидуальных показателей качества специалистов, подсчитанные для организации;
- системные показатели качества для организации, зависящие как от самой организации, так и от действий специалистов организации.

В обобщенные индивидуальные показатели качества входят:

$Qorg_k$ — средняя оценка уровня квалификации специалистов k -й организации;

$$\begin{aligned} Qorg_k &= (Q_{1k} \times S_{1k}(t) + \dots + Q_{mk} \times S_{mk}(t)) / (S_{1k}(t) + \dots + S_{mk}(t)), \\ Horg_k &= (H_{1k} \times S_{1k}(t) + \dots + H_{mk} \times S_{mk}(t)) / (S_{1k}(t) + \dots + S_{mk}(t)), \\ Worg_k &= (W_{1k} \times S_{1k}(t) + \dots + W_{mk} \times S_{mk}(t)) / (S_{1k}(t) + \dots + S_{mk}(t)), \\ Eorg_k &= (E_{1k} \times S_{1k}(t) + \dots + E_{mk} \times S_{mk}(t)) / (S_{1k}(t) + \dots + S_{mk}(t)). \end{aligned} \quad (†)$$

К системным показателям качества, зависящим от самой организации, относятся:

$Dorg_k$ — оценка доступности правовой помощи на уровне организации;

$Oorg_k$ — оценка степени выполнения организационных и иных мероприятий;

$Esorg_k$ — интегрированная оценка качества системы бесплатной юридической помощи.

Введение подобных оценок предполагает, что на федеральном уровне или на уровне региональных нормативных правовых актов (законов или актов уполномоченного органа субъекта Российской Федерации) для организации в регионе установлены требования, влияющие на качество функционирования системы бесплатной юридической помощи.

Данные требования касаются обеспечения доступности бесплатной юридической помощи и выполнения организационных мероприятий, осуществляемых в интересах выполнения требований действующего законодательства и реализации конституционного права граждан на получение бесплатной юридической помощи. К таким требованиям, в частности, относится планируемое обеспечение функционирования государственными юридическими бюро единой горячей телефонной линии или осуществление взаимодействия между государственными юридическими бюро и другими участниками системы бесплатной юридической помощи на принципах социального партнерства.

Обеспечение доступности правовой помощи следует рассматривать как один из ключевых процессов качественного оказания бесплатной юридической помощи. Такой вывод подтверждается, в частности, результатами опроса уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проводившегося в 2020 году ФБУ НЦПИ при Минюсте России в ходе выполнения НИР.

Следует отметить, что доступность и качество государственных и муниципальных услуг являются важнейшими критериями оценки эффективности их предоставления органами государственного и муниципально-

$Horg_k$ — средний уровень оказания бесплатной юридической помощи k -й организацией;

$Worg_k$ — средний коэффициент безупречной работы, определяемый с учетом наличия/отсутствия обоснованных жалоб и/или мер, принятых по результатам рассмотрения жалоб;

$Eorg_k$ — средняя интегрированная оценка качества оказания помощи специалистами k -й организации.

Данные показатели рассчитываются как средневзвешенные значения введенных выше показателей, с учетом объема и сложности работ, выполняемых отдельно каждым специалистом:

ципального управления в рамках административной реформы и предметом теоретических исследований [15, с. 53].

Ряд исследователей рассматривает понятие доступности услуг в узком понимании, считая, что доступность услуги наряду с комфортностью ее получения является лишь одним из параметров ее качества¹¹. Другие исследователи полагают, что доступность является самостоятельным признаком услуги, определяя доступность услуг как возможность гражданами беспрепятственно получить ту или иную услугу и предлагая применять критерии оценки доступности получения услуг и критерии оценки качества конечного результата услуги¹².

Представляется, что обе точки зрения имеют право на существование и зависят от того, выделяется ли в отдельную стадию обеспечение возможности получения услуги или рассматривается совместно с процессом оказания услуги. Для системы оказания бесплатной юридической помощи процесс обеспечения доступности должен рассматриваться как независимый компонент, отделенный от процесса непосредственного оказания помощи.

Общий подход к построению оценок **$Dorg_k$** и **$Oorg_k$** состоит в том, что они формируются как средние значения по индикаторам отдельных событий, означающих выполнение требований, связанных с обеспечением доступности или выполнением организационных мероприятий. Показатель **$Esorg_k$** должен учитывать системные оценки доступности и выполнения организационных мероприятий, а также уровень оказания помощи специалистами организации.

¹¹ Мирзоян Н.С. Качество жизни и доступность государственных (муниципальных) услуг // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2010. № 2-1. С. 168—172.

¹² Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации. Учебное пособие / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М.: Экслибри Пресс, 2008. 21 с.

Оценка доступности правовой помощи на уровне организации **Dorg_k** должна учитывать события, состоящие в выполнении требований:

- доступности помощи в электронном виде;
- обеспечения транспортной и территориальной доступности (расположение используемых организацией помещений, предназначенных для предоставления помощи, в зоне доступности основных транспортных магистралей, доступность в населенных пунктах региона, в соответствии с требованиями, предъявляемыми к организации нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации);
- доступности помощи по месту ее предоставления (комфортность, оборудование мест предоставления помощи приспособлениями для лиц с ограниченными возможностями здоровья);
- временной доступности предоставления помощи (обеспечение гарантированного времени, затраченного на все этапы получения помощи);
- информационной доступности (наличие полной и понятной информации о порядке и сроках оказания помощи организацией в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, в том числе в сети Интернет, средствах массовой информации, наличие горячей линии для получателей правовой помощи).

Доступность бесплатной юридической помощи в электронном виде считается обеспеченной при условии выполнения следующих основных требований:

$$Dorg_k = 0,2 \times (I_k \{\text{обеспечена доступность в электронном виде}\} + I_k \{\text{обеспечена транспортная, территориальная доступность}\} + I_k \{\text{обеспечена доступность помощи по месту ее предоставления}\} + I_k \{\text{соблюдены условия временной доступности предоставления помощи, время ожидания предоставления помощи не превышает уровня, установленного стандартом}\} + I_k \{\text{обеспечена информационная доступность}\}).$$

где $I_k \{«...»\}$ — индикатор события $\{«...»\}$, принимающий значение 1, если это событие происходит, и 0 — если не происходит.

Оценка степени выполнения организационных и иных мероприятий **Oorg_k** также рассматривается как отношение количества выполненных требований и требований, установленных на федеральном уровне или субъектом Российской Федерации в части организационных и иных мероприятий. Предполагается, что выполнение мероприятий должно быть запланировано в текущей деятельности организации.

Данная оценка может определяться требованиями в части:

- обеспечения достаточности трудовых ресурсов, необходимых для решения задач оказания бесплатной юридической помощи, поставленных перед организацией;
- разработки и актуализации документов, регламентирующих порядок оказания помощи организацией;
- организации взаимодействия в целях эффективного распределения задач по оказанию помощи,

- возможность подачи обращения за помощью в электронном виде через информационную систему;
- подтверждение права на бесплатную юридическую помощь в режиме одного окна за счет взаимодействия с государственными информационными ресурсами;
- получение консультации в дистанционном режиме.

Обеспечение доступности бесплатной юридической помощи в электронном виде непосредственно связано с внедрением в деятельность организации информационной системы, автоматизирующей процесс оказания помощи, а также с наличием в нормативных правовых актах и документах, касающихся организации, вышеуказанных требований. Следует отметить, что информационная система, используемая организацией, не обязательно является федеральной государственной информационной системой. По мере внедрения Федеральной государственной информационной системы «Правовая помощь» состав требований по доступности бесплатной юридической помощи в электронном виде может быть уточнен и детализирован с учетом вида организации, оказывающей бесплатную юридическую помощь (государственные юридические бюро, адвокаты, юридические клиники и негосударственные центры).

Оценка доступности правовой помощи на уровне k -ой организации **Dorg_k** рассчитывается по формуле:

например, посредством заключения соглашения о взаимодействии на принципах социального партнерства между государственными юридическими бюро и негосударственными центрами бесплатной юридической помощи и/или образовательными организациями высшего образования, если такие полномочия предоставлены им уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- проведения мероприятий по правовому информированию и правовому просвещению (подготовка раздела на сайте, издание брошюры и т. д.);
- создания структурных подразделений или рабочих групп, в чьи обязанности входит мониторинг, анализ и оценка качества и рассмотрение жалоб по вопросам бесплатной юридической помощи.

С учетом приведенных выше требований оценка степени выполнения организационных и иных мероприятий **Oorg_k** рассчитывается по формуле:

$$Oorg_k = 0,2 \times (I_k \{\text{обеспечена достаточность трудовых ресурсов}\} + \\ + I_k \{\text{разработаны/актуализированы документы,} \\ \text{регламентирующие оказание помощи на уровне организации}\} + \\ + I_k \{\text{организовано взаимодействие в целях эффективного распределения задач по оказанию помощи}\} + \\ + I_k \{\text{проведены мероприятия по правовому просвещению}\} + \\ + I_k \{\text{организовано проведение мониторинга, анализа и оценки качества} \\ \text{и рассмотрение жалоб по вопросам бесплатной юридической помощи}\}), \\ \text{где } I_k \{\dots\} \text{ — индикатор события } \{\dots\}, \text{ принимающий значение 1, если это событие происходит,} \\ \text{и 0 — если не происходит.}$$

Интегрированная оценка качества системы бесплатной юридической помощи на уровне организации $Esorg_k$ рассчитывается по формуле:

$Esorg_k = Eorg_k \times Dorg_k \times Oorg_k$,
где $Eorg_k$ — средняя интегрированная оценка качества оказания помощи специалистами k -й организации (см. (†)).

Достижение максимального значения оценки $Esorg_k$ будет означать одновременное выполнение трех независимых условий — бесплатная юридическая помощь оказывается специалистами организации с наилучшим качеством ($Eorg_k$), выполнены все требования в части обеспечения доступности бесплатной юридической помощи ($Dorg_k$) и проведения организационных и иных мероприятий ($Oorg_k$).

Комплексная оценка качества правовой помощи на региональном и федеральном уровнях строится на основе приведённых выше индивидуальных и системных показателей. При расчете средних значений на региональном и федеральном уровнях для показателей, на которые влияет состав сотрудников организации, таких, как уровень квалификации, каждой организации придается вес, пропорциональный количеству сотрудников, а при расчете таких показателей, как средний уровень оказания помощи, вес должен быть пропорционален количеству случаев оказанной помощи с учетом ее сложности.

Также как и введенные показатели, ключевыми обобщенными характеристиками качества системы бесплатной юридической помощи на региональном и федеральном уровнях являются:

- доля граждан, проинформированных о возможности получения бесплатной юридической помощи, к их числу, имеющих право на ее получение в регионе;
- доля граждан, получивших помощь в электронном виде, среди всех случаев оказания помощи;
- доля случаев обоснованных жалоб среди всех случаев оказания помощи;
- доля случаев, в которых получателем помощи была дана оценка удовлетворенности полученной помощью;
- среднее значение удовлетворенности получателей помощи при условии согласования результата оказания помощи.

Отметим, что для обеспечения качества правовой помощи важной составляющей остаётся экспертная работа по установлению фактов того, что при оказании

помощи были соблюдены нормы действующего законодательства и нормы профессиональной этики, обеспечена правовая корректность советов, документов и производимых юридических действий, применены наиболее результативные правовые средства защиты интересов граждан.

Модель контроля за оказанием бесплатной юридической помощи включает следующие основные компоненты:

- сбор и анализ информации об оказании бесплатной юридической помощи;
- выявление проблем и факторов обеспечения требуемого качества оказания бесплатной юридической помощи;
- формирование интегрированных оценок состояния системы бесплатной юридической помощи;
- анализ и принятие мер по жалобам получателей помощи.

Основными требованиями к сбору информации являются полнота и достоверность собираемых сведений, а также, с учетом принципа цифровой трансформации, использование цифровой платформы сбора и хранения данных об оказании бесплатной юридической помощи.

Крайне актуальной является задача формирования по результатам анализа или рассмотрения жалоб базы знаний примеров хороших и плохих практик различных случаев оказания помощи, с учетом того, что для оценки соблюдения норм действующего законодательства и профессиональной этики требуется экспертная оценка, причем в отдельных случаях — комиссия экспертная оценка. Такая база может быть использована экспертами при мониторинге и рассмотрении жалоб, а также для создания сервисов поддержки и оценки оказания правовой помощи с применением технологий искусственного интеллекта.

При проведении анализа необходимо одновременно осуществлять детальную проверку документированных сведений по выборке случаев оказания помощи. Выборка должна формироваться случайным образом и обладать репрезентативностью.

Проверку по жалобам, которые можно рассматривать как сбои системы и резко выделяющиеся значения показателей удовлетворенности получателей помощи, следует осуществлять в полном объеме по всем документированным сведениям.

Проверке также подлежит полнота и результативность мероприятий, осуществляемых в интересах

обеспечения качества процесса оказания бесплатной юридической помощи, таких как мероприятия по правовому информированию и правовому просвещению, обеспечению доступности бесплатной юридической помощи, а также повышению квалификации специалистов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Кроме того, периодически должна анализироваться сама система управления и контроля качества правовой помощи, чтобы убедиться, что она удовлетворяет установленным требованиям и эффективна. Результаты подобных анализов используются для подтверждения достижения требуемого качества и эффективности функционирования системы, принятия мер по совершенствованию оказания бесплатной юридической помощи.

Основной частью работы с интегрированными оценками (рейтингами) является упорядочение оцениваемых объектов и их классификация, направленная на выявление «передовых» и «отстающих» объектов. Классификация может проводиться посредством установления пороговых значений или выделения классов на основе экспертной или автоматической классификации.

Для классификации по уровням пороговых значений можно рекомендовать выделить два пороговых уровня, по которым оцениваемые объекты будут разбиваться на три основные группы, условно характеризуемые как «лидеры», «стабильные» и «проблемные». Пороговые уровни целесообразно сформировать в рамках апробации модели.

Деятельность выявленных по результатам классификации «лидеров» может рекомендоваться для изучения в качестве лучших практик по оказанию бесплатной юридической помощи.

Деятельность «проблемных» субъектов требует детального изучения с целью установления причин подобной классификации и выработки мер по устранению проблем.

Работа по жалобам должна осуществляться, как правило, на уровне организации, непосредственно оказывающей бесплатную правовую помощь. Результаты работы с жалобами должны фиксироваться в информационном системе.

Должен быть разработан и утвержден порядок рассмотрения жалоб, включающий:

- общие положения;
- основания, условия и ограничения для открытия производства по рассмотрению жалоб;
- порядок принятия решения о возбуждении производства по рассмотрению жалобы или отказа в ее рассмотрении;
- стадии производства по рассмотрению жалобы;
- требования к порядку рассмотрения жалоб (сроки рассмотрения, условия недопустимости разглашения ставших известными в ходе разбирательства сведений и их охрана, порядок рассмотрения документов, права участников при рассмотрении жалобы, возможности прекращения рассмотрения, структура заключения по резуль-

татам рассмотрения жалобы, порядок оформления и направления заключения по результатам рассмотрения);

- порядок и сроки принятия решения на основании заключения, его обжалования, отмены или изменения, в том числе при наличии новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств;
- перечень мер, принимаемых в результате рассмотрения жалобы;
- прочие положения, касающиеся срока действия принятых мер, порядка хранения и опубликования информации материалов о рассмотрении жалобы.

При подготовке регламента рекомендуется ориентироваться на кодекс профессиональной этики адвокатов. Для рассмотрения жалобы должна быть сформирована комиссия.

Содержательно стадии рассмотрения жалоб должны включать:

- рассмотрение вопроса об обоснованности жалобы и принятие решения о ее рассмотрении по существу;
- рассмотрение жалобы по существу вопроса;
- принятие решения по результатам рассмотрения по существу вопроса.

При подготовке регламента рекомендуется ориентироваться на требования трудового законодательства в части дисциплинарного производства, а также на кодекс профессиональной этики адвокатов¹³.

Для нарушений, выявленных в результате рассмотрения жалоб, рекомендуется ввести градацию со следующим примерным содержанием:

- незначительное нарушение (допущены нарушения профессиональной этики, не приведшие к ошибкам документов и негативным последствиям для получателя помощи);
- серьезное нарушение (допущены ошибки при составлении документов, не приведшие к существенным негативным последствиям для получателя помощи);
- грубое нарушение (результатом нарушения стали существенные негативные правовые последствия для получателя помощи).

Мерами по результатам рассмотрения жалоб могут быть:

- установление понижающего коэффициента качества по случаю оказания помощи или индивидуального понижающего коэффициента;
- инициирование дисциплинарного производства по результатам рассмотрения обоснованной жалобы получателя помощи;

¹³ Кодекс профессиональной этики адвоката принят I Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г., последние изменения внесены X Всероссийским съездом адвокатов 15 апреля 2021 г. URL: <http://fparf.ru/documents/fpa-rf/documents-of-the-congress/the-code-of-professional-ethics-of-lawyer> (дата обращения: 28.10.2021).

- инициирование представления или обращения для рассмотрения жалобы органами профессионального сообщества адвокатов, нотариусов;
- решение о прекращении рассмотрения жалобы.

Решение о прекращении рассмотрения жалобы может быть принято на основании:

- отсутствия в действиях (бездействии) нарушения норм законодательства лицом, на которое подана жалоба, или установленного надлежащего исполнения им обязанностей;
- истечения сроков применения мер или малозначительности совершенного нарушения;
- обнаружившегося отсутствия допустимого повода для возбуждения дисциплинарного производства, состоявшегося ранее заключения по производству с теми же участниками, по тому же предмету и основанию.

По результатам рассмотрения жалобы могут быть предложены меры по улучшению организации работы по оказанию бесплатной юридической помощи и повышению качества данной деятельности.

Анализ жалоб должен осуществляться также в рамках мониторинга оказания бесплатной юридической помощи.

Целями проведения анализа должны быть: оценка значимости частоты появления жалоб, выявление существенных факторов, приводящих к появлению жалоб, определение мер по устранению выявленных факторов и улучшению качества оказания бесплатной юридической помощи.

Предложенные модели представляют комплексный подход к формализации процессов оценки правовой помощи, имеющих высокую степень неосязаемости и обладающих предполагаемыми и доверительными характеристиками, а также к организации обеспечения контроля за оказанием бесплатной юридической помощи. Предложенные параметры и формулы измерения качества бесплатной юридической помощи, реализованные в алгоритмах будущей цифровой платформы, в сочетании с мероприятиями по организации контроля будут способствовать автоматизации учета качественных характеристик правовой помощи и эффективной реализации прав граждан на получение бесплатной юридической помощи. Отметим, что предложенный в статье подход по оценке качества и организации контроля является достаточно общим и может быть распространён на иные сходные направления правовой деятельности.

Литература

1. Атагимова Э.И. Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38—43. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-3-38-43
2. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. К вопросу о повышении эффективности правового регулирования отношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 6—21. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-6-21
3. Благовещенский Н.Ю. Об установлении единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи и обеспечении контроля за их соблюдением // Мониторинг правоприменения. 2021. № 3 (40). С. 52—57. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-52-57
4. Полякова Н.В. Качество юридических услуг (проблемы оценки). URL: <http://www.bizkonsalt.ru/sanyu/pritsch/katschyu.htm> (дата обращения: 09.03.2022).
5. Резник Е.С. Бесплатная юридическая помощь: актуальные вопросы доступности и качества // Право и политика. 2018. № 9. С. 43—58.
6. Малютина О.А. К вопросу о качестве оказания бесплатной юридической помощи // Адвокатская практика. 2018. № 5. С. 24—26.
7. Полякова Н.В., Поляков В.В., Баранова Ю.О. Критерии качества юридических услуг, предоставляемых гражданам // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 4. С. 468—477.
8. Гаврилов С.Н. О качестве юридической помощи в адвокатуре // Юрист-Правовед. 2007. № 6. С. 17—21.
9. Сергин М.Ю. Преодоление проблем неопределенности критериев и применение цифровых технологий для оценки качества бесплатной юридической помощи. // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2 (39). С. 54—58. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-2-54-58
10. Щелкин П.А. Контроль за качеством юридических услуг как реализация конституционного права граждан РФ на получение квалифицированной юридической помощи // Юридическая наука. 2019. № 10. С. 28—33.
11. Гущина Е.А. Цифровая модель организации бесплатной юридической помощи и правового просвещения граждан Российской Федерации // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности: сборник статей. М.: ООО «Издательство «КноРус», 2020. С. 80—86.
12. Сергин М.Ю. Автоматизация процессов бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения как тренд социальной цифровизации: сборник статей // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности. М.: ООО «Издательство «КноРус», 2020. С. 87—92.
13. Сергин М.Ю. О создании и путях развития цифровых платформ, позволяющих реализовывать оптимальные решения в сфере правового просвещения // Правовая информатизация и трансформация права в условиях цифровой реальности: сборник статей / Международная научно-практическая онлайн-конференция, при-

уроченная к юбилеям создания ФБУ НЦПИ при Минюсте России и ВГУЮ (РПА Минюста России) (25 июня 2020 года). М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2020. С. 155—158.

14. Методические рекомендации по оценке качества оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи и определению порядка осуществления контроля за деятельностью лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь / авторы: Благовещенский Н.Ю., Сергин М.Ю. М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2021. 60 с.
15. Кузнецова П.Ю. Совершенствование методологии оценки качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 3. С. 53—58.

Рецензент: **Сергин Михаил Юрьевич**, доктор технических наук, профессор, начальник отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: srg_m@bk.ru

A MODEL FOR ASSESSING THE QUALITY OF AND ENSURING CONTROL OVER PROVIDING FREE LEGAL AID

Nikolai Blagoveshchenskii¹⁴

Keywords: constitutional guarantees, free legal aid quality, high-quality legal aid, digital transformation, system approach, legal awareness raising, governmental legal aid information system.

Abstract.

Purpose of the paper: developing a model for assessing the quality of free legal aid.

Method used: system analysis, comparative analysis, logical and linguistic modelling of the technological process of processing information in an ergasystem.

Results obtained: problems related to forming an assessment of the quality of free legal aid provided to citizens and ensuring control over the activities of persons providing free legal aid are analysed. It is shown that the problems are of multi-level and multi-faceted nature, and a model for assessing the quality of and ensuring control over providing free legal aid with a view to solve these problems is put forward. The model for assessing the quality of free legal aid is presented as a system of individual and system indicators describing the government as well as non-government free legal aid system as a legal tool that provides for a guarantee of realisation of citizens' constitutional rights to get free legal aid. Measuring and monitoring quality indicators for the provided legal aid and managing claims (complaints) filed by the recipients of legal aid are viewed as the main components of ensuring control over providing free legal aid.

References

1. Atagimova E.I. Okazanie kvalifitsirovannoi besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi kak garantiia realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 3 (36), pp. 38–43. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-3-38-43
2. Atagimova E.I., Rybakova O.S. K voprosu o povyshenii effektivnosti pravovogo regulirovaniia otnoshenii v sfere okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 4 (37), pp. 6–21. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-6-21
3. Blagoveshchenskii N.Iu. Ob ustanovlenii edinykh trebovani k kachestvu okazyvaemoi grazhdanam besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi i obespechenii kontroliia za ikh sobliudeniem. Monitoring pravoprimereniia, 2021, No. 3 (40), pp. 52–57. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-52-57
4. Poliakova N.V. Kachestvo iuridicheskikh uslug (problemy otsenki). URL: <http://www.bizkonsalt.ru/sanyu/pritsch/katschyu.htm> (data obrashcheniia: 09.03.2022).
5. Reznik E.S. Besplatnaia iuridicheskaiia pomoshch': aktual'nye voprosy dostupnosti i kachestva. Pravo i politika, 2018, No. 9, pp. 43–58.
6. Maliutina O.A. K voprosu o kachestve okazaniia besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. Advokatskaia praktika, 2018, No. 5, pp. 24–26.

¹⁴ **Nikolai Blagoveshchenskii**, Leading Analyst of the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: nblscli@mail.ru

7. Poliakova N.V., Poliakov V.V., Baranova Iu.O. Kriterii kachestva iuridicheskikh uslug, predostavliaemykh grazhdanam. Izvestiia Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta, 2017, t. 27, No. 4, pp. 468–477.
8. Gavrilov S.N. O kachestve iuridicheskoi pomoshchi v advokature. Iurist"-Pravoved", 2007, No. 6, pp. 17–21.
9. Sergin M.Iu. Preodolenie problem neopredelennosti kriteriev i primeneniye tsifrovyykh tekhnologii dlia otsenki kachestva besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi. Monitoring pravoprimeneniia, 2021, No. 2 (39), pp. 54–58. DOI: 10.21681/2226-0692-2021-2-54-58
10. Shchelkin P.A. Kontrol' za kachestvom iuridicheskikh uslug kak realizatsiia konstitutsionnogo prava grazhdan RF na polucheniye kvalifitsirovannoi iuridicheskoi pomoshchi. Iuridicheskaya nauka, 2019, No. 10, pp. 28–33.
11. Gushchina E.A. Tsifrovaya model' organizatsii besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi i pravovogo prosveshcheniia grazhdan Rossiiskoi Federatsii. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoy real'nosti : sbornik statei. M. : OOO "Izdatel'stvo "KnoRus", 2020, pp. 80–86.
12. Sergin M.Iu. Avtomatizatsiia protsessov besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi i pravovogo prosveshcheniia naseleniia kak trend sotsial'noi tsifrovizatsii: sbornik statei. Chelovek, obshchestvo, pravo v usloviakh tsifrovoy real'nosti. M. : OOO "Izdatel'stvo "KnoRus", 2020, pp. 87–92.
13. Sergin M.Iu. O sozdanii i putiakh razvitiia tsifrovyykh platform, pozvoliaiushchikh realizovyvat' optimal'nye resheniia v sfere pravovogo prosveshcheniia. Pravovaya informatizatsiia i transformatsiia prava v usloviakh tsifrovoy real'nosti: sbornik statei. Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya onlain-konferentsiia, priurochennaya k iubileiam sozdaniia FBU NTsPI pri Miniuste Rossii i VGULu (RPA Miniusta Rossii) (25 iyunia 2020 goda). M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2020, pp. 155–158.
14. Metodicheskie rekomendatsii po otsenke kachestva okazyvaemoy grazhdanam besplatnoi iuridicheskoi pomoshchi i opredeleniiu poriadka osushchestvleniia kontrolya za deiatel'nost'yu lits, okazyvaiushchikh besplatnuyu iuridicheskuyu pomoshch'. Avtory: Blagoveshchenskii N.Iu., Sergin M.Iu. M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2021. 60 pp.
15. Kuznetsova P.Iu. Sovershenstvovanie metodologii otsenki kachestva i dostupnosti predostavleniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravleniye. Uchenye zapiski, 2019, No. 3, pp. 53–58.