

П. Е. Короткова,

кандидат юридических наук,

преподаватель кафедры адвокатуры и нотариата

Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

К ВОПРОСУ ОБ ОКАЗАНИИ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

В настоящей статье мы рассмотрим основные вопросы, касающиеся оказания квалифицированной юридической помощи, а также проблемы, с которыми сталкиваются граждане нашей страны, пытающиеся воспользоваться своим конституционным правом, а именно получить квалифицированную юридическую помощь, в том числе и бесплатную.

Еще в августе 2013 года на сайте Министерства Юстиции Российской Федерации был представлен утвержденный Распоряжением Правительства план реализации государственной программы "Юстиция" на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. План, во-первых, предписывал разработать Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, направленной на обеспечение доступа граждан и юридических лиц на получение квалифицированной юридической помощи. И, во-вторых, закреплял необходимость подготовки проекта федерального закона о профессиональной юридической помощи в Российской Федерации, направленного на оптимизацию процедуры допуска к профессии адвоката и стандартизацию рынка профессиональной юридической помощи. Одной из задач данной программы, по мнению Министра Юстиции Российской Федерации А. В. Коновалова, является поэтапный и постепенный переход «к единому адвокатскому статусу для тех, кто оказывает услуги на рынке юридических консультаций, в том числе не исключаем постепенного

¹ Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2013 № 1453-р «Об утверждении плана реализации государственной программы Российской Федерации «Юстиция»» // СПС «Консультант Плюс».

перехода к адвокатской монополии на представительство интересов в суде».² За установление адвокатской монополии, точнее, за установление единых квалификационных требований к лицам, оказывающим юридические услуги, выступает и адвокат, учёный-правовед А. И. Муранов в пояснительной записки к законопроекту «О Квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации»: «Необходимо, чтобы любую юридическую помощь как вид услуг могли оказывать только лица, отвечающие установленным законом квалификационным признакам и прочим требованиям профессионального сообщества и государства»³.

Мы согласимся с А. И. Мурановым, так как не вызывает сомнения, что юридическая помощь, в которой нуждаются граждане нашей страны, должна быть квалифицированной. Квалифицированной может считаться помощь, оказываемая лицами, на которых, в частности, «распространяется требование об обязательном соблюдении профессиональных стандартов и этических норм»⁴, то есть, на сегодняшний день, - адвокатами. Вместе с тем, в настоящее время в Российской Федерации юридическую помощь, как платную, так и бесплатную, вправе оказывать и адвокаты и юристы. «В современной России сохраняется дихотомия субъектов, предоставляющих гражданам и их объединениям юридическую помощь, наблюдаются двойные стандарты регулирования юридической профессии: одна часть практикующих юристов – адвокаты – подчиняются требованиям корпоративного законодательства, а другая – полностью свободна от них»⁵. Это стало возможным из-за отсутствия единых стандартов качества юридических услуг, что, в свою очередь, привело к тому, что многие из тех, кто «именует себя юристами и оказывает так называемую юридическую

² Минюсту дали еще один год на закон о нотариате, а к адвокатской монополии сделан новый шаг // <http://pravo.ru/news/view/87915/> (07.05.2014)

³ Из пояснительной записки Александра Муранова к законопроекту «О Квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» // <http://www.advgazeta.ru/rubrics/10/188> (7.05.2014)

⁴ Соловьева Ю.И. Актуальные проблемы статуса адвоката в Российской Федерации на современном этапе. // Сборник материалов VIII ежегодной научно-практической конференции. Стр. 54.

⁵ Деханов С.А. Организация адвокатуры и профессиональная этика адвокатов в Западной Европе. – Москва, 2011, стр. 3.

помощь, - это коррупционные посредники, иногда просто мошенники»⁶. Такие «юристы» обладают недостаточным уровнем профессионализма, ввиду того что они не должны повышать свою квалификацию, для них не установлены писанные этические правила, они не должны соблюдать положения Кодекса профессиональной этики адвоката⁷. Таким образом, к сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время ввиду разделения юристов и адвокатов, а также отсутствия стандартов оказания юридических услуг, нельзя с уверенностью утверждать, что гражданам нашей страны всегда оказывается на самом деле квалифицированная юридическая помощь.

Итак, согласно п. 1 ст. 48 Конституции РФ «Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно»⁸. Одна из проблем, связанная с оказанием именно бесплатной юридической помощи, - это отсутствие единообразного подхода к ее предоставлению. Дело заключается в том, что вопросам оказания бесплатной юридической помощи посвящены, во-первых, ряд статей Федерального закона N 63-ФЗ от 31 мая 2002 года «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»⁹, во-вторых, Федеральный закон № 324-ФЗ от 21 ноября 2011 года «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹⁰ (Далее Закон о бесплатной юридической помощи), и, в-третьих, Законы об оказании бесплатной юридической помощи субъектов. В качестве примера можем привести Закон города Москвы N 49 от 4 октября 2006 года «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в

⁶ Консалтинговый Центр Правосибирск. Реформа адвокатуры и станет ли частнопрактикующий юрист адвокатом // http://www.pravosibirsk.ru/experts/experts_26/html (7.05.2014)

⁷ «Кодекс профессиональной этики адвоката» (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 22.04.2013) // СПС «Консультант Плюс»

⁸ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-АРП, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-АРП) // СПС «Консультант Плюс»

⁹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» // СПС «Консультант Плюс»

¹⁰ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс»

городе Москве» (Далее Закон города Москвы)¹¹. Данный закон интересен тем, что он был принят Московской городской Думой, можно сказать, как протест запланированному во исполнение Постановления Правительства РФ от 22.08.2005 года № 534¹² на 2006-2007 года государственному эксперименту по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам через государственные юридические бюро. Напомним, что и адвокатура и вся юридическая общественность критически отнеслись к этому эксперименту, а «инициатива Минюста, лежащая в его основе, была подвергнута резкой критике и в печати, и на съезде адвокатов России (апрель 2006 года)»¹³. По мнению многих, данный эксперимент формально противоречил ст. 48 Конституции, «размывая понятие «квалифицированной» юридической помощи»¹⁴, так как к будущим работникам бюро предъявлялось всего одно требование – иметь высшее юридическое образование, что, в свою очередь, могло привести к росту чиновничьего аппарата, новым возможностям мздоимства и, разумеется, к снижению правовой культуры в сфере правоприменения¹⁵. Именно поэтому, согласно п. 2 ст. 1 Закона города Москвы, в настоящее время «бесплатную юридическую помощь гражданам в городе Москве оказывают адвокаты, сведения о которых внесены в Реестр адвокатов города Москвы».

Однако, не во всех субъектах Российской Федерации бесплатную юридическую помощь оказывают только адвокаты. И в качестве примера

¹¹ Закон города Москвы от 04.10.2006 № 49 (ред. от 26.03.2014) «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве» // СПС «Консультант Плюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 (ред. от 13.11.2006) «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» // СПС «Консультант Плюс».

¹³ Беньяминова З.Я. Конституционно-правовые обеспечения института адвокатуры: Монография / Под общей редакцией ректора Российской Академии адвокатуры, Заслуженного юриста РФ, профессора, доктора юридических наук Г.Б. Мирзоева. – М.: Российская Академия адвокатуры, 2007. С. 66.

¹⁴ Там же, с. 54.

¹⁵ См. Мирзоев Г.Б. Над адвокатурой тучи ходят хмуро // Адвокатские вести. 2005. № 10. С. 1-3.; Стенограмма 5-го внеочередного съезда Гильдии российских адвокатов и ее резолюции // Адвокатские вести. 2006. № 11-12. С. 1-33, С надеждой на независимое будущее. Материалы Всероссийской научной конференции адвокатов. Самара // Адвокатские вести 2006. № 8; и др. Бойков А.Д. Государственные юридические бюро – путь к созданию послушной адвокатуры. В кн.: Адвокатура и адвокаты, М. 2006 г. С. 81-88.

приведем еще один Закон субъекта Российской Федерации, а именно Закон Самарской области от 13.06.2012 N 51-ГД "О бесплатной юридической помощи в Самарской области"¹⁶, который был принят 29 мая 2012 года Самарской Губернской Думой. Данный закон устанавливает, что бесплатную юридическую помощь в Самарской области могут оказывать федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения; органы государственной власти Самарской области, государственные органы Самарской области и подведомственные им учреждения; государственные юридические бюро. Согласно п. 1 ст. 6 рассматриваемого Закона «для оказания гражданам бесплатной юридической помощи к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи в Самарской области привлекаются адвокаты».

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время в Российской Федерации нет единообразного подхода к предоставлению бесплатной юридической помощи. Бесплатную юридическую помощь оказывают и адвокаты и юристы – сотрудники государственных юридических бюро. Однако мы считаем, что только адвокаты в конечном счете должны стать основными субъектами в системе оказания бесплатной юридической помощи, создаваемой в настоящее время в Российской Федерации. Это предложение высказали и адвокаты Адвокатской палаты Республики Татарстан в своих рекомендациях семинара «Доступ к правосудию»¹⁷, который состоялся 6 июня 2009 года в Рязанской областной Думе, а именно: о необходимости при законодательном урегулировании сферы оказания квалифицированной бесплатной помощи опираться, прежде всего, на российскую адвокатуру, а не на государственные юридические бюро, и, таким образом, установить единообразный подход к ее предоставлению на всей территории Российской Федерации.

¹⁶ Закон Самарской области от 13.06.2012 N 51-ГД (ред. от 21.06.2013) "О бесплатной юридической помощи в Самарской области" // СПС «Консультант Плюс».

¹⁷ Семинар «Доступ к правосудию» // http://oblsud.riz.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=65 (7.05.2014).

Вместе с тем, «только наличие у гражданина реальной возможности воспользоваться юридической помощью делает последнюю действенным инструментом правового решения жизненных проблем»¹⁸. Именно поэтому вторая проблема, связанная с предоставлением бесплатной юридической помощи, касается усложненного порядка получения и проверки документов, подтверждающих имущественный статус соискателя бесплатной юридической помощи. Эту проблему поднимали адвокаты адвокатских палат Республики Татарстана, Чувашии, Рязанской области, Самарской области и многие другие. В этой связи считаю оправданным их предложение, сформулированное в рекомендациях, об упрощении существующего порядка.

Так, в законах об оказании бесплатной юридической помощи субъектов уточняются категории граждан, которые имеют право на получение бесплатной юридической помощи, виды и случаи оказания адвокатами бесплатной юридической помощи, а также документы, необходимые для получения бесплатной юридической помощи. Обратим внимание на то, что точный перечень документов, которые необходимо собрать гражданину для того, чтобы он смог получить бесплатную юридическую помощь, определяются также иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Следовательно, перед тем как получить установленную на законодательном уровне бесплатную юридическую помощь, гражданин сначала должен понять, какие документы ему нужны, чтобы доказать свое право на ее получение, а потом собрать их. Безусловно, это не самая простая задача для гражданина, который не имеет специальных познаний в области права. Нельзя забывать и о том, что те, кому необходима бесплатная юридическая помощь, «малоимущие граждане находятся в большой зависимости от

¹⁸ Панченко В.Ю. Критерии доступности юридической помощи: некоторые аспекты // Адвокатура. Государство. Общество. Сборник материалов VIII ежегодной научно-практической конференции. – М, 2012, с. 89.

государственных органов (например, органов социального обеспечения, служб занятости)»¹⁹.

Решением вышеуказанной проблемы может послужить упорядочение обращений граждан, а именно заполнение ими, например, заявления клиента центра бесплатной юридической помощи, с прикрепленной к нему анкетой клиента центра бесплатной юридической помощи, свидетельствующее об волеизъявлении гражданина на получение данной помощи. Что, безусловно, будет способствовать сокращению времени на обработку данного обращения, так как после анализа указанных в документах данных, сотрудник центра по оказанию бесплатной юридической помощи сможет озвучить полный список документов, которые необходимо будет собрать малоимущему гражданину.

Третья проблема, имеющая отношение к предоставлению бесплатной юридической помощи, связана с нарушениями, совершаемыми адвокатами по назначению. Дело заключается в том, что если «по ранее действующему законодательству адвокат был обязан безвозмездно трудиться, оказывая юридическую помощь в качестве защитника в уголовном судопроизводстве «по назначению», а также по ряду гражданских и иных дел»²⁰, то в настоящее время государство оплачивает адвокату такой труд. Согласно п. 2 ст. 26 Закона о бесплатной юридической помощи: «Оплата труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсация их расходов являются расходным обязательством субъекта Российской Федерации». Однако, отсутствие должного финансирования и последующего контроля за оказанием такой помощи приводит к тому, что адвокаты «по назначению» не исполняют свои обязанности должным образом. К сожалению, в настоящее время имеют

¹⁹ Хвощинский А.В., Калинина И.В. Стандарты оказания юридических услуг и юридической помощи в контексте работы пунктов оказания субсидированной юридической помощи. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. Стр. 167-176.

²⁰ Лазарева-Пацкая Н.В. Оказание юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно и по назначению // Адвокатура. Государство. Общество. Сборник материалов VIII ежегодной научно-практической конференции. – М, 2012, с. 21.

место нарушения, совершенные самими адвокатами. Адвокатами по назначению. Об этом свидетельствуют данные Управления по адвокатуре и адвокатской деятельности ФПА за 2011 и 2012 гг.²¹. Так, например, в 2011 г. 326, а в 2012 г. 346 адвокатов были привлечены к дисциплинарной ответственности за действие (бездействие) при осуществлении защиты в уголовном судопроизводстве по назначению в порядке ст.ст. 50-51 УПК РФ. Количество адвокатов из числа привлеченных к дисциплинарной ответственности, чей статус был прекращен составляет в 2011 г. 12, а в 2012 г. 16 адвокатов. К сожалению, такие нарушения есть и наиболее вопиющие из них получают огласку и освещаются в средствах массовой информации. В частности, на сайте www.pravo.ru. В качестве примера приведем следующие статьи, опубликованные на этом сайте: «Адвокат, просивший суд наказать своего доверителя, лишился статуса» или «Апелляция отменила приговор из-за адвоката, заявившего, что вина его подзащитного доказана».

Таким образом, все вышеизложенное дает нам понять, что несмотря на то, что Конституция РФ гарантирует право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе и бесплатной, на практике не так-то просто ее получить. Именно поэтому считаем необходимым:

1. При законодательном урегулировании сферы оказания бесплатной помощи опираться, прежде всего, на российскую адвокатуру, а не на государственные юридические бюро, и, таким образом, установить единообразный подход к ее предоставлению на всей территории Российской Федерации.

2. Упростить процедуру как подачи так и проверки документов, необходимых для предоставления бесплатной юридической помощи.

3. Ужесточить ответственность адвокатов «по назначению» за нарушения, допускаемые ими, в процессе осуществления их профессиональной деятельности.

²¹ Сведения о занятости адвокатов, дисциплинарной практике и нарушениях прав адвокатов адвокатских палат субъектов Российской Федерации. // URL: <http://www.fparf.ru/> (07.05.2014).