

Становление и развитие института оказания бесплатной юридической помощи в России. Современные проблемы и пути их решения

В. С. Полковникова, А. У. Насанов

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

В статье рассматривается формирование и становление системы бесплатной юридической помощи, анализируются положения российского и советского права бесплатной юридической помощи, исследуются особенности правового регулирования системы бесплатной юридической помощи в России, обосновывается необходимость повышения внимания органов власти к существующим проблемам бесплатной юридической помощи, предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: *бесплатная юридическая помощь, адвокатура, государственные юридические бюро, правовое просвещение.*

Впервые адвокатура была сформирована в результате Судебной реформы 1864 г. С этого периода адвокатуру стало можно рассматривать как правозащитный институт. Это позволило системе оказания юридической помощи получить механизм распределения и контроля.

Адвокатура была разрушена в результате Революции 1917 года и дальнейшей диктатуры пролетариата [10, с. 36].

Декрет о суде № 2 [4], который был принят в марте 1918 года, создал для рабочих, крестьян, солдат и казачьих депутатов коллегии лиц, посвятивших себя правозащитничеству. Лица, которые были выбраны Советами рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов поступали в данную коллегиию. Только данные лица имели возможность выступать в суде за палату.

Положением о Народном суде РСФСР, утвержденным в связи с принятием Декрета ВЦИК от 30 ноября 1918 года, учреждаются коллегии защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе для содействия суду в деле. Данные коллегии были упразднены, так как в 1920 году было принято новое Положение о Народном суде РСФСР [5].

НКЮ от 5 июля 1922 года утвердило Положение о коллегии защитников, там и появляется первое упоминание о бесплатной юридической помощи в советский период. В соответствии с этим документом, были учреждены коллегии по гражданским и уголовным делам, которые находились при губернских отделах юстиции. Президиум, который осуществлял руководство над деятельностью коллегии, избирался общим собранием защитников, он же и назначал лицам, признанным постановлением суда неимущими, бесплатную защиту.

Впервые на уровне основного закона право на бесплатную юридическую помощь было установлено в ст. 111 Конституции СССР 1936 г.,

которая гласила: «Разбирательство дел во всех судах СССР открытое, поскольку законом не предусмотрены исключения с обеспечением обвиняемому права на защиту».

Права и обязанности адвокатов по данному вопросу были отражены в Законе РСФСР «Об адвокатуре», а затем в Положении об адвокатуре в РСФСР от 20 ноября 1980 г.

Так, в данном Положении статья 22 предусматривала оказание бесплатной юридической помощи и имела большое значение в развитии и становлении института бесплатной юридической помощи. Статья предусматривала оказание бесплатной помощи следующим категориям граждан:

- истцам в судах первой инстанции при ведении дел о взыскании алиментов и трудовых дел; о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, наступившей в связи с работой и т. п.;
- членам товарищеских судов и добровольных народных дружин по охране общественного порядка при даче консультаций по законодательству в связи с их общественной деятельностью;
- депутатам Советов народных депутатов при даче консультаций по вопросам законодательства, связанным с осуществлением ими депутатских полномочий;
- гражданам по жалобам на неправильные записи в списках избирателей.

Гражданин мог быть освобожден частично или полностью от оплаты юридической помощи, если по мнению президиума коллегии адвокатов, суда или прокуратуры он находился в тяжелом имущественном положении. При этом, если от оплаты освобождал президиум коллеги адвокатов, то оплата работы адвоката осуществлялась из средств коллегии [7, с. 221]. При таком освобождении прокурором или судом оплата возлагалась на государство.

Данный порядок существовал до развития современной российской государственности.

Современная Россия является социальным государством. В 1993 году была принята Конституция РФ, где человек, его права и свободы стали высшей ценностью [1]. Юридическая помощь становится еще более важным элементом в правозащитном механизме.

Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления, в соответствии со статьей 48 Конституции Российской Федерации, имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. В случаях, установленных законодательством, предусматривается оказание юридической помощи бесплатно. Также данная статья каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи.

Такой род помощи гарантируется и в уголовном и в гражданском процессе. Закрепление в Конституции страны данного права получает свое развитие в федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [2].

В соответствии с первоначальной редакцией статьи 26 федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» бесплатная юридическая помощь оказывалась малоимущим гражданам в следующих случаях:

- 1) истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;
- 2) гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;
- 3) ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью.

Несовершеннолетним, которые содержатся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений, также оказывалась юридическая помощь бесплатно.

Из-за значительного скудного перечня лиц, которые могли бы получить бесплатную юридическую помощь, случаи оказания такой помощи были ничтожно малы и порой носили единичный характер.

Ситуация, которая сложилась, вынуждала пересмотреть всю построенную систему оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Как результат такой деятельности можно наблюдать принятие Федерального закона от

21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [3], который внес весомый вклад в развитии данного института. Благодаря федеральному закону сформировалась организационно-правовая система оказания бесплатной юридической помощи, предусматривающая основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Данный закон расширил перечень граждан и случаи оказания бесплатной юридической помощи. Например, теперь бесплатную юридическую помощь могут получить инвалиды, дети-сироты, граждане, которые пострадали в результате чрезвычайной ситуации и др. Важным пунктом является то, что субъекты РФ получили возможность, данный перечень расширить.

Таким образом, регламентация бесплатной юридической помощи в федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» получила системный структурированный характер, что является значительным вкладом в развитие конституционного права граждан на бесплатную юридическую помощь.

Одним из первых субъектов России, которые разработали и приняли законы об оказании бесплатной юридической помощи является Московская область, там в далеком 2006 году приняли такой закон, но должным образом реализовать его так и не получилось, а огромные денежные средства, выделенные на эти цели, так и остались неосвоенными.

По мнению Президента адвокатской палаты Московской области А. П. Галоганова, по этому поводу можно выделить две основные причины, объективную и субъективную. Во-первых, большое количество бумаг, собираемые и предоставляемые гражданином для получения такой помощи. Во-вторых, отсутствие желания у адвокатов заниматься трудоемкой канцелярской работой ради копеечной консультации. Для решения данной проблемы необходимо максимально упростить порядок предоставления бесплатной помощи гражданам, оплату за нее, а также стоит задуматься над расширением перечня граждан, которые обладают правом на такую помощь.

Остается открытым вопрос, касающийся оказания бесплатной юридической помощи пенсионерам и гражданам предпенсионного возраста. По данному вопросу сейчас в Государственной Думе находится на стадии первого чтения законопроект о внесении изменений в федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [6]. С его принятием во всех субъектах РФ будут расширены права пенсионеров и граждан предпенсионного возраста на получение бесплатной юридической помощи в связи с пенсионными спорами. Лицами пред-

пенсионного возраста признаются граждане, которым осталось пять лет до наступления возраста, позволяющего получение страховой пенсии по старости, в том числе назначаемую досрочно.

Пенсионные споры заслужено признаются распространенными и одновременно сложными категориями в сфере социального обеспечения. Статистика судов общей юрисдикции наглядно показывает, что упомянутая категория дел стабильно держится на высоких количественных показателях [9].

Законопроект позволит данным лицам получить бесплатную юридическую помощь при решении вопросов, связанных с нарушением их прав и законных интересов, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, а также связанных с предоставлением им мер социальной поддержки или дополнительных мер социальной поддержки, государственной социальной помощи, иных социальных гарантий и выплат.

Предоставление права регионам, какими категориями граждан можно дополнить перечень по оказанию бесплатной юридической помощи, тоже является дискуссионным. Например, в Белгородской области многодетным матерям было предоставлено право на бесплатную юридическую помощь, а закон Московской области такого не предусматривает. Это к сожалению, приводит к дискриминации по месту проживания и является в высшей степени неправильным и несправедливым. Подобные вопросы должны решаться исключительно на федеральном уровне.

Исходя из данных предоставленных Минюстом России бесплатная юридическая помощь, оказываемая адвокатами, осуществляется в 61 субъекте России. Одновременно такой деятельностью занимаются и адвокаты и государственные юридические бюро в 15 субъектах. В 9 регионах адвокатура как таковая в данной системе не участвует, всю нагрузку на себя принимают государственные юридические бюро. Стоит обратить внимание, что во всех регионах нашей страны оказанием бесплатной юридической помощи занимаются государственные органы исполнительной власти, а также органы управления государственных внебюджетных фондов, но их участие, к сожалению, незначительно.

Основополагающей проблемой являются затрудненный механизм предоставления отчетности об оказании бесплатной юридической помощи. Адвокаты порой просто не тратят время

на оформление огромного числа документов, которые необходимы для оформления выплат за оказанные ими услуги, учитывая мизерный размер вознаграждения и сложные формы отчетности.

Стоит напомнить, что оплата труда адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи осуществляется за счет средств регионально бюджета. На практике же адвокаты оплату не получают, хотя и принимают всех нуждающихся граждан, входящих в соответствующую категорию. Для устранения данной проблемы необходимо выплачивать вознаграждение в фиксированной сумме за сам факт участия в оказании такой помощи без указания сведений о каждом гражданине, который обратился к адвокату.

Еще одной существенной проблемой является низкая осведомленность населения о возможности получения бесплатной юридической помощи [8]. Необходимо уделить внимание правовому просвещению населения государства. В наше время это можно реализовать с помощью Интернета. Так, например, в Волгоградской области был создан официальный сайт правовой помощи, на котором предоставлена информация о возможности получения гражданами бесплатной юридической помощи.

Также стоит обратить внимание на тот факт, что на регионы возложена задача по информированию граждан о их праве на получение бесплатной юридической помощи, но методики работы нет, а кадровых ресурсов для этого у субъектов РФ не хватает. Поэтому нужно разработать методические рекомендации на федеральном уровне.

В целях распространения информации о бесплатной юридической помощи можно:

- создать баннеры с информацией о бесплатной юридической помощи и разместить их на официальных сайтах государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- формировать специализированные интернет-ресурсы;
- размещение информации на сайтах и в помещениях МФЦ;
- распространение информации с помощью социальных сетей в Интернете;
- реклама на телевидении;
- размещение информации в местных печатных СМИ.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). — URL: <http://www.consultant.ru/document/cons>.
2. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 23. — Ст. 2102.

3. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 48. — Ст. 6725.

4. Декрет о суде № 2 от 7 марта 1918 г. // СУ РСФСР. — 1918. — № 26. — Ст. 420.

5. Положение о народном суде РСФСР, утвержденное ВЦИК 30 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. — 1920. — № 15; Положение о народном суде РСФСР, утвержденное ВЦИК 21 октября 1920 г. // СУ РСФСР. — 1920. — № 82.

6. Законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» № 1061502-7. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1061502-7> (дата обращения: 16.05.2021).

7. Акинина, Н. Ю. История развития института бесплатной юридической помощи в России / Н. Ю. Акинина, А. М. Исакова // Вестник ЮГУ. — 2016. — № 1 (40). — С. 219–224.

8. Урошлева, А. Проблемы в сфере оказания бесплатной юридической помощи: граждане не знают о возможностях ее получения, а адвокаты не справляются с отчетностью / А. Урошлева // Гарант.ру: новости и аналитика. — URL: <http://www.garant.ru/news/1259404> (дата обращения: 17.05.2021).

9. Шувалова, М. Система бесплатной юридической помощи: как работает в регионах и почему не все, кому эта помощь положена, ее получают? / М. Шувалова // Гарант.ру: аналитические статьи. — URL: <https://www.garant.ru/article/1424937> (дата обращения: 16.05.2021).

10. Грудцына, Л. Ю. Адвокатское право : учеб.-практ. пособие / Л. Ю. Грудцына. — М. : Деловой двор, 2009. — 320 с.

Дата поступления: 20.04.2021

Дата принятия к опубликованию: 25.04.2021

Сведения об авторах

Полковникова Виктория Сергеевна — преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права, преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. victory102@yandex.ru

Насанов Алмат Ульмисович — студент Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. anasanov@list.ru

Библиографическое описание: Полковникова, В. С. Становление и развитие института оказания бесплатной юридической помощи в России. Современные проблемы и пути их решения / В. С. Полковникова, А. У. Насанов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2021. — Т. 6, вып. 1. — С. 38–42.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2021. Vol. 6, iss. 1. Pp. 38–42.

Formation and development of the institute of free legal aid in Russia. Modern problems and ways to solve them

V.S. Polkovnikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. victory102@yandex.ru

A.U. Nasanov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. anasanov@list.ru

The article examines the formation and development of the system of free legal aid, analyzes the provisions of Russian and Soviet legislation on free legal aid, examines the features of legal regulation of the system of free legal aid in Russia, justifies the need to increase the attention of authorities to the existing problems of free legal aid and suggests ways to eliminate them.

Keywords: *free legal aid, advocacy, state law offices, legal education.*

References

1. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993)]. Available at: <http://www.consultant.ru/document/cons.> (In Russ.).
2. Ob advokatskoi deyatelnosti i advokature v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 31 maya 2002 g. № 63-F3 [On advocacy and the legal profession in the Russian Federation: Federal Law of May 31, 2002 No. 63-F3]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2002, no. 23, art. 2102. (In Russ.).
3. O besplatnoi yuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 21.11. 2011 g. № 324-FZ [On free legal aid in the Russian Federation: Federal Law of 21.11. 2011 No. 324-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2011, no. 48, art. 6725. (In Russ.).
4. Dekret o sude № 2 ot 7 marta 1918 g. [Decree on the court number 2 of March 7, 1918]. *SU RSFSR*, 1918, no. 26, art. 420. (In Russ.).
5. Polozhenie o narodnom sude RSFSR, utverzhdennoe VTsIK 30 noyabrya 1918 g. [Regulations on the People's Court of the RSFSR, approved by the All-Russian Central Executive Committee on November 30, 1918]. *SU RSFSR*, 1920, no. 15; Polozhenie o narodnom sude RSFSR, utverzhdennoe VTsIK 21 oktyabrya 1920 g. [Regulations on the People's Court of the RSFSR, approved by the All-Russian Central Executive Committee on October 21, 1920]. *SU RSFSR*, 1920, no. 82. (In Russ.).
6. *Zakonoproekt o vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O besplatnoi yuridicheskoi pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii» № 1061502-7* [Draft Law on Amendments to the Federal Law «On Free Legal Aid in the Russian Federation» No. 1061502-7]. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1061502-7>, accessed 16.05.2021. (In Russ.).
7. Akinina N.Yu., Isakova A.M. Istoriya razvitiya instituta besplatnoi yuridicheskoi pomoshchi v Rossii [The history of the development of the institute of free legal aid in Russia]. *Vestnik YuGU* [Bulletin of SSU], 2016, no. 1 (40), pp. 219–224. (In Russ.).
8. Uroshleva A. Problemy v sfere okazaniya besplatnoi yuridicheskoi pomoshchi: grazhdane ne znayut o vozmozhnostyakh ee polucheniya, a advokaty ne spravlyayutsya s otchetnost'yu [Problems in the provision of free legal aid: citizens do not know about the possibilities of obtaining it, and lawyers cannot cope with reporting]. *Garant.ru: novosti i analitika* [Garant.ru: news and analytics]. Available at: <http://www.garant.ru/news/1259404>, accessed 05.17.2021. (In Russ.).
9. Shuvalova M. [The system of free legal aid: how does it work in the regions and why does not everyone who is entitled to receive it receive it?] *Garant.ru: novosti i analitika* [Garant.ru: news and analytics]. Available at: <https://www.garant.ru/article/1424937>, accessed 05.16.2021. (In Russ.).
10. Grudtsyna L.Yu. *Advokatskoe pravo* [Advocate law]. Moscow, Delovoy dvor, 2009. 320 p. (In Russ.).