

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНАМ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

А. С. Космынина

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье раскрывается сущность конституционной гарантии права на получение каждым квалифицированной юридической помощи и ее реализация в отраслевых процессуальных законах. Показано, что в конституционном и уголовном судопроизводстве введены четкие квалификационные требования к тем лицам, которые могут выступать представителями (защитниками). В административном и арбитражном процессе также установлен «фильтр» для допуска представителей. И только Гражданский процессуальный кодекс РФ не предъявляет к представителям никаких профессиональных критериев допуска. В то же время Конституция Российской Федерации не ставит в зависимость наличие права на получение квалифицированной юридической помощи от каких-либо обстоятельств и условий, в том числе и от вида судопроизводства. Освещено вступление в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», которым закреплено существование государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, квалификационное требование к субъектам ее предоставления – наличие высшего юридического образования, расширены перечни нуждающихся граждан и категории дел. Указывается, что данный нормативный правовой акт несколько снял социальную напряженность с проблемы обеспечения помощи определенными категориями граждан квалифицированной юридической помощи бесплатно, но не решил ее. Обозначен основной краеугольный камень реализации конституционно гарантированного права на получение квалифицированной юридической помощи – законные квалификационные требования к представителям по гражданским делам. В отсутствие данных требований любая попытка решения проблемы не достигнет итогового результата – реализации конституционно гарантированного права каждого. Предложено внесение соответствующих изменений в ГПК РФ.

Ключевые слова: *бесплатная юридическая помощь, квалифицированная юридическая помощь, конституционная гарантия, представительство в гражданском процессе, квалификационные требования к представителям.*

В научных и законодательных кругах на протяжении последнего десятилетия предметом острых дискуссий выступали три вопроса: критерии квалифицированной юридической помощи, в том числе и квалифицированного судебного представительства, субъекты обеспечения граждан бесплатной юридической помощью по гражданским делам и системное решение проблемы доступа к квалифицированной юридической помощи малоимущих и других социально незащищенных слоев населения. Плюс к названным краеугольным аспектам – правовое регулирование, источники и размеры финансирования оплаты труда адвокатов, участвующих по назначению в гражданском процессе.

Хотелось бы начать повествование с безмолвной первопричины подобных «коллок-

виумов» в научных кругах – конституционной гарантии, реализующейся более или менее полноценно в уголовном процессе (ч. 2, 3 ст. 49, 51 УПК РФ): каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ). В конституционном судопроизводстве представителями сторон, за исключением представителей по должности, в соответствии с ч. 2 ст. 53 Федерального конституционного закона от 12 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» могут быть адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности. В арбитражном и административном судопроизводстве в качестве представителей допускаются адвокаты или лица,

осуществляющие деятельность по оказанию юридической помощи (ч. 3 ст. 59 АПК РФ, ч. 2, 3 ст. 25.5 КоАП РФ). Гражданский процессуальный кодекс РФ вообще не предъявляет к представителям никаких квалификационных требований (ст. 49 ГПК РФ).

Вот он законодательный дисбаланс между Основным законом и процессуальными нормами отраслевых кодексов, создающий правовое неравенство тех, чьи права и свободы объявлены высшей ценностью.

Ситуация в сфере обеспечения граждан квалифицированной юридической помощью, в том числе бесплатной, в России сложилась такая, что невольно вспоминается басня И. А. Крылова басня «Лебедь, рак и щука»: на поле бесплатных юридических услуг государство и адвокатура; на поле платных юридических услуг – адвокатура и юридическое сообщество без какого-либо государственного (нормативного и организационного) вмешательства. То есть три потенциальных субъекта оказания юридической помощи – работники государственных юридических бюро, адвокаты и юристы занимаются юридической практикой без установления каких-либо идеальных общих черт между ними, позволивших бы упорядочить рынок юридических услуг по признакам наличия либо отсутствия данных черт, «ликвидировав» неликвидные «экземпляры», тормозящие единую систему.

15 января 2012 г. вступили в силу Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Государство, не определившись со своей ролью («компетенцией», целями) и функциями («полномочиями», задачами) в проблеме обеспечения граждан квалифицированной, в том числе и бесплатной, юридической помощью, с критериями и способами гарантирования качества оказания юридических услуг населению, принятием данного нормативно-правового акта стремилось снять все болевые ощущения сразу – создало видимость полноценного существования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, закрепило квалификацион-

ное требование к субъектам оказания бесплатной юридической помощи (наличие высшего юридического образования), обозначило источник финансирования оплаты труда адвокатов по назначению – региональный бюджет.

Да, на первый взгляд, все выглядит вполне адекватно назревшим потребностям... Но глубокий анализ сущности достижения цели, обозначенной в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, позволяет констатировать – это половинчатое решение проблемы государственной важности.

Что же мы наблюдаем в действительности, когда нормы Федерального закона работают? Все виды юридической помощи (консультирование, составление юридически значимых документов, представительство интересов в органах власти, государственных учреждениях, организациях и судах) социально незащищенным категориям граждан вправе предоставлять адвокаты и работники государственных юридических бюро, с 2005 года функционирующих в экспериментальном порядке лишь в 10 субъектах РФ, отнюдь не самых «обделенных» доступной юридической помощью, и доказавших свою неэффективность [1, с. 45–46; 5, с. 62–64; 7, с. 16], затратность [3, с. 27], обнаживших нездоровое стремление создать прообраз государственной адвокатуры [2, с. 19–20; 4; 6, с. 10–12]. Без привлечения адвокатов государственная система нежизнеспособна, и соответственно доступ к суду для «нуждающихся» фактически закрыт; деятельность негосударственной системы должна обеспечиваться студентами юридических факультетов в рамках юридических клиник и опять же адвокатами – «учредителями» центров бесплатной юридической помощи, при этом финансирование адвокатской помощи «нуждающимся» теперь будет осуществляться за счет бюджета региона и средств адвокатской палаты (в то же время труд адвокатов по назначению в уголовном судопроизводстве оплачивается из федерального бюджета).

Безусловно, большой плюс – определение квалификационного требования к субъектам оказания юридической помощи – наличие высшего юридического образования. Но не стоит забывать, что этот критерий применим только к лицам, участвующим в государственной и негосударственной системах оказа-

ния бесплатной юридической помощи. Квалифицированный представитель всем гражданам страны по-прежнему законодательно не гарантирован.

Положительным является и то, что государством, наконец-то, хотя косвенно и только в отношении предоставления бесплатной юридической помощи, признана необходимость участия именно адвокатов как профессиональных советников по юридическим вопросам в представительстве интересов граждан в суде, органах власти, задействования последних в организации работы негосударственной системы юридической помощи. Это действительно значимый сдвиг на пути к реальному и гарантированному государством доступу к квалифицированной юридической помощи.

Значительно расширен перечень «нуждающихся граждан» и категорий дел, по которым предоставляется бесплатная юридическая помощь. Более понятным стал порядок обращения за получением бесплатной юридической помощи и условия ее предоставления (отказа в ее предоставлении).

Однако главный недостаток, заключающийся в попытке сумбурно решить в одном законе столько острых вопросов, заставляет задуматься о том, прорастут ли благие семена или закон принят на злобу дня, для успокоения волнующегося населения и адвокатского сообщества, обоснованно требующего достойной и прозрачной оплаты своего труда по назначению в гражданском процессе.

Если обсуждаемый федеральный закон – все же не декларация и не постанова для вида, то руководство нашей страны и законодатель, учитывая вступление России в ВТО, которое вскоре еще больше обострит конкуренцию на рынке юридических услуг, начав «реформирование» системы предоставления юридической помощи, должно отчетливо представлять, каков конечный итог таких осторожных шагов на встречу букве ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, к какому эффективному сосуществованию государства, адвокатуры и юридического сообщества необходимо прийти. Почему шаги осторожны? Потому что основную животрепещущую тему, касающуюся квалификационного фильтра судебных представителей по гражданским делам, прямо затрагивать пока никто не осмеливается. Опыт адвокатской монополии в АПК РФ (ч. 4 ст. 59 АПК РФ), признанной не соответствующей

Основному закону (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан»), существенно охладил пыл, ярко осветив необходимость разработки квалификационных критериев и порядка доступа представителей в судебный процесс.

Ориентир «реформы юридической помощи» в следующем: введение в ГПК РФ квалификационных критериев для лиц, желающих представлять интересы граждан в суде, – не просто наличие высшего юридического образования, а наличие статуса адвоката или членства в саморегулируемой организации юристов, что потребует внесения изменений в ряд федеральных законов. Предлагается изложить в новой редакции ст. 49 ГПК РФ: «Представителями в суде могут быть дееспособные лица, имеющие членство в саморегулируемой организации юристов либо статус адвоката и надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела...». Ни для кого не секрет, что на сегодняшний день диплом и квалификация – не всегда совпадающие, равнозначные характеристики; первая характеристика для эффективной правовой защиты интересов клиентов в большинстве случаев должна подлежать утверждению (подтверждению) через вторую (посредством вхождения в сообщество профессионалов, прохождения «квалификационного фильтра» и обеспечения контроля сообщества за правовой и профессиональной этической грамотностью своих членов). Таким образом будет обеспечен доступ всего населения к квалифицированной юридической помощи, опосредующей реальный доступ к правосудию.

Предоставлением всех видов бесплатной юридической помощи должны заниматься исключительно адвокаты. И у адвокатуры это отлично получается с присущим ей профессиональным блеском, о чем свидетельствует, в частности, комплекс незамедлительных правовых, организационных и информационно-просветительских мер, предпринятых Законодательным собранием Челябинской области, Правительством Челябинской области, Адво-

катской палатой Челябинской области, Государственным комитетом по обеспечению деятельности мировых судей Челябинской области (Закон Челябинской области от 22 февраля 2012 г. № 279-ЗО «Об оказании бесплатной юридической помощи в Челябинской области»; Постановление Правительства Челябинской области от 20 июня 2012 г. № 292-П «О порядке и размерах оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам в Челябинской области бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи и о порядке определения объема и предоставления субсидий Адвокатской палате Челябинской области на оплату труда адвокатов, оказывающих гражданам в Челябинской области бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсацию их расходов на оказание такой помощи»; положение «Об организации и предоставлении бесплатной юридической помощи в Челябинской области», утвержденное решением Совета Адвокатской палаты Челябинской области от 19 апреля 2012 г.). В большинстве зданий судебных участков мировых судей и районных судов г. Челябинска размещены стенды с информацией о лицах, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, категориях гражданских дел, по которым она предоставляется, перечне необходимых документов для ее предоставления, порядке обращения за получением бесплатной юридической помощи и самое главное – перечень адвокатов, участвующих в оказании бесплатной юридической помощи в г. Челябинске, и их контактов (адреса офисов, номера рабочих и мобильных телефонов).

Деятельность государственных юридических бюро подлежит прекращению. Высвобожденные таким образом денежные средства, шедшие на финансирование бюро, государству следует направить на субсидирование оплаты труда адвокатов по назначению в гражданском процессе в экономически неблагоприятных регионах.

За органами государственной власти федерального, регионального и местного уровня нужно сохранить право консультировать граждан по правовым вопросам, входящим в сферу компетенции соответствующего органа. Как специфический вид государственного

участия в представительстве интересов граждан в суде можно рассматривать обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан прокурора, дача последним заключений по указанным в законе категориям гражданских дел в порядке, предусмотренном ст. 45 ГПК РФ.

Субъектное обеспечение оказания всех видов юридических услуг следует возложить на адвокатуру и «юристов-профессионалов» (членов СРО юристов), а государству препоручить финансовое стимулирование и поддержку (не только за счет средств регионального бюджета, но и за счет федерального) предоставления адвокатами бесплатной юридической помощи, содействие правовому информированию и правовому просвещению населения, а на уровне регионов – нормативно-правовое регулирование порядка и размера оплаты труда адвокатов по назначению в гражданском процессе.

Именно законодательное устранение явного квалификационного коллапса юридического сообщества, введение четких критериев профессионализма посредством изменения действующей редакции ГПК РФ позволит говорить о реализации конституционной гарантии получения квалифицированной юридической помощи не мнимо, а «ощутимо» для всех, и обеспечении реального доступа граждан России к правосудию по гражданским делам.

С момента вступления в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» прошло более 5,5 лет – это достаточный период для апробирования на практике и начала совершения государством следующих юридически значимых действий на пути к обеспечению каждому гражданину возможности получать исключительно квалифицированную юридическую помощь не только бесплатно, но и на возмездной основе.

Литература

1. Волков, В. М. Государственные юридические бюро: надежды и иллюзии / В. М. Волков, Н. А. Подольный // Адвокатская практика. – 2005. – № 4. – С. 45–48.
2. Грудцына, Л. Кому нужна государственная адвокатура? / Л. Грудцына // Адвокат. – 2006. – № 10 – С. 18–21.
3. Кузнецов, О. Государственные юридические бюро: блеск и нищета эксперимента /

О. Кузнецов // Бизнес-адвокат. – 2006. – № 17. – С. 25–29.

4. Миньковский, А. Государство собирается защитить или защититься? / А. Миньковский. URL: http://www.informpravo.ru!/site/PG4/Content_05/09_05_P4.htm.

5. Мустакимов, Ш. Р. Некоторые проблемы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам государственными юридическими бюро / Ш. Р. Мустакимов //

Политика и общество. – 2009. – № 5 (59). – С. 59–65.

6. Стецовский, Ю. И. Огосударствление адвокатуры несовместимо с правом. Юридическая природа адвокатуры / Ю. И. Стецовский // Адвокат. – 2007. – № 7. – С. 8–15.

7. Яшманов, Б. Игра в защите. Евгений Семеняко: откроем тайны следствия адвокату / Б. Яшманов // Российская газета. – 2005. – 29 марта. – С. 15–16.

Космынина Александра Сергеевна – адвокат, аспирант кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: adv-kosas@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 16 октября 2017 г.

DOI: 10.14529/law170414

ENSURING QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE FOR CITIZENS

A. S. Kosmyнина

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article reveals the essence of the constitutional guarantee of the right to obtain qualified legal assistance by everyone and its implementation in the branch of procedural law. It is shown that in the constitutional and criminal legal proceedings, clear qualification requirements are imposed on those persons who can act as representatives (defenders). In the administrative and arbitration process, a "filter" is also installed to allow representatives. And only the Civil Procedure Code of the Russian Federation does not impose any professional admission criteria on the representatives. At the same time, the Constitution of the Russian Federation does not make it dependent on the existence of the right to receive qualified legal assistance from any circumstances and conditions, including the type of proceedings. The entry into force of the Federal Law of November 21, 2011 No. 324-FZ "On Free Legal Aid in the Russian Federation", which stipulates the existence of state and non-state legal aid systems, the qualification requirement for the subjects of its provision - the availability of higher legal education, expanded lists of people in need of it and the category of cases. It is stated that this normative legal act has somewhat removed the social tension from the problem of ensuring the receipt by qualified categories of citizens of qualified legal aid free of charge, but did not solve it. The main cornerstone of the realization of the constitutionally guaranteed right to receive qualified legal assistance is the legal qualification requirements for representatives in civil cases. In the absence of these requirements, any attempt to solve the problem will not achieve the final result - the realization of the constitutionally guaranteed right of everyone. The introduction of corresponding changes in the Code of Civil Procedure of the Russian Federation is proposed.

Keywords: *free legal assistance, qualified legal assistance, constitutional guarantee, representation in civil process, qualification requirements to representatives.*

References

1. Volkov V. M., Podol'nyj N. A. [State law offices: hopes and illusions]. *Advokatskaja praktika [Lawyer practice]*. 2005, no. 4, pp. 45–48. (in Russ.)
2. Grudcyna L. [Côme needs the state legal profession?]. *Advokat [Lawyer]*. 2006, no. 10, pp. 18–21. (in Russ.)
3. Kuznecov O. [State law offices: gloss and poverty of the experiment] *Biznes-advokat [Business Lawyer]*. 2006, no. 17, pp. 25–29. (in Russ.)
4. Min'kovskij A. *Gosudarstvo sobiraetsja zashhitit' ili zashhitit'sja?* [Gosudarstvo is going to protect or be protected]. Available at: http://www.informpravo.ru/site/PG4/Content_05/09_05_P4.htm.
5. Mustakimov Sh. R. [Some problems of rendering free legal aid to needy citizens by the state law offices]. *Politika i obshhestvo [Politics and Society]*. 2009, no. 5 (59), pp. 59–65. (in Russ.)
6. Stecovskij Ju. I. [Nationalization of legal profession is incompatible with the right. Legal nature of legal profession]. *Advokat [Lawyer]*, 2007, no. 7, pp. 8–15. (in Russ.)
7. Jashmanov B. [Defensive play. Evgeny Semenyako: we will reveal the secrecy of the investigation to the lawyer]. *Rossijskaja gazeta [Russian newspaper]*. 2005, pp. 15–16. (in Russ.)

Aleksandra Sergeyevna Kosmynina – lawyer, the graduate student of Theory of the State and Right, Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: adv-kosas@yandex.ru.

Received 16 October 2017.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Космынина, А. С. Обеспечение предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи / А. С. Космынина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 4. – С. 69–74. DOI: 10.14529/law170414.

FOR CITATION

Kosmynina A. S. Ensuring qualified legal assistance for citizens. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 4, pp. 69–74. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170414.