

оригинальная статья

УДК 342.72/.73

Обеспечение права на получение бесплатной юридической помощи на примере Кемеровской области – Кузбасса

Виктор Владимирович Россиев

Кемеровский государственный университет, Россия, г. Кемерово; rossiev1997@mail.ru

Поступила в редакцию 09.02.2021. Принята в печать 12.03.2021.

Аннотация: Рассматриваются особенности реализации государственной политики по обеспечению права на получение гражданами бесплатной юридической помощи в Кемеровской области – Кузбассе. В указанном контексте с позиции эффективности раскрывается функционирование государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи в регионе. Отмечается, что удовлетворительным их состояние в Кузбассе признать нельзя, виной чему как отсутствие политической воли и должного финансирования систем бесплатной юридической помощи, так и сложившийся информационный вакуум, неосведомленность потенциальных получателей о гарантиях получения правовой помощи на безвозмездной основе. В Кемеровской области, как и в других регионах России, нет мотивации для адвокатов и иных субъектов, оказывающих квалифицированную бесплатную юридическую помощь: мизерный размер вознаграждения и излишний бюрократизм при его выплате лишь отталкивают юристов от участия в соответствующих проектах. Автор полагает, что именно негосударственная система бесплатной юридической помощи должна рассматриваться как приоритетная, однако для обеспечения соответствующих гарантий на необходимом уровне требуются существенные организационные затраты. Особое внимание необходимо уделить интенсификации деятельности юридических клиник при вузах и организации полномасштабной системы государственных юридических бюро. Адвокатура в современных условиях не способна обеспечить оказание первичной квалифицированной бесплатной юридической помощи по всем гражданским делам, поэтому разумным было бы создание условий для консультирования широкого круга граждан иными организациями, задействованными в системе негосударственной юридической помощи.

Ключевые слова: квалифицированная помощь юристов, государственные гарантии правовой помощи, система бесплатной юридической помощи, адвокатура, региональная политика, юридическая клиника

Цитирование: Россиев В. В. Обеспечение права на получение бесплатной юридической помощи на примере Кемеровской области – Кузбасса // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2021. Т. 5. № 1. С. 96–104. DOI: <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2021-5-1-96-104>

Введение

Каждому гражданину России Конституцией РФ гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи¹. В определенных законом случаях такая помощь должна оказываться бесплатно. Субъекты, оказывающие юридическую помощь, и лица, имеющие право на ее получение, а также ее формы определяются законодателем в ряде нормативных актов, основным из которых является ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»². Вся система оказания бесплатной юридической помощи разделена на две части: государственную и негосударственную.

Участниками государственной системы являются федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, государственные юридические бюро, т. е. субъекты, включенные в систему

государственной юридической помощи по определению, а также адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь. Вторая группа субъектов наделяется правом участия в государственной системе бесплатной юридической помощи, но не является ее обязательным участником.

Негосударственная система бесплатной юридической помощи представляет собой совокупность социально ориентированных субъектов, осуществляющих свою деятельность на добровольной основе [1, с. 167]. В соответствии с указанным выше законом, в ее состав входят юридические клиники (студенческие консультативные и юридические бюро) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Состав субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, определен неисчерпывающим образом. Указывая на «другие субъекты» в рамках статей,

¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.

² О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации. ФЗ РФ от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Российская газета. 23.11.2011. № 263. Режим доступа: <https://rg.ru/2011/11/23/yurpomosh-dok.html> (дата обращения: 05.12.2020).

посвященных участникам обеих систем, закон оставляет возможность осуществления бесплатной юридической помощи неограниченному кругу лиц, подходящих под критерии субъекта государственной или негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи.

Таким же образом ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» определяет круг лиц, которым данная помощь может оказываться. В ст. 20 устанавливается перечень таких лиц, а согласно ст. 12, органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлена возможность посредством издания региональных нормативных актов дополнять этот перечень, устанавливая дополнительные категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи³. Важно понимать, что такое полномочие может распространяться исключительно на государственную систему оказания бесплатной юридической помощи. Субъекты негосударственного сектора самостоятельно определяют круг потребителей своих услуг, что позволяет им охватывать гораздо больший объем обращений и являться крайне эффективными субъектами оказания бесплатной юридической помощи.

Кроме того, и формы оказываемой помощи не ограничены законодательно. Определены основные ее виды: устное и письменное правовое консультирование, составление различного рода документов, представительство в судах и иные способы, не запрещенные законом. Данная оговорка позволяет системе оказания бесплатной юридической помощи самостоятельно адаптироваться под изменения законодательства РФ и соответствовать современным требованиям.

В целом система оказания бесплатной юридической помощи в РФ «на бумаге» выглядит достаточно работоспособной. Но на практике при непосредственной работе данной системы существует ряд проблем, которые влияют на ее эффективность.

Нормативное регулирование системы оказания бесплатной юридической помощи в Кемеровской области – Кузбассе

По аналогии с Основным законом страны Устав Кемеровской области (1997) содержит правило, в соответствии с которым в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно⁴.

В развитие положений ст. 12 закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в Кузбассе был принят закон «Об оказании бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации»⁵.

Данным нормативным актом реализуется право регионального законодателя на расширение перечня лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы.

В кузбасской экономике основополагающую роль играет угольная промышленность, при этом деятельность угледобывающих и перерабатывающих предприятий подразумевает высокую степень риска. Соответственно, региональный законодатель, учитывая данный фактор, дал возможность получения бесплатной юридической помощи членам семей граждан погибших (умерших), пропавших без вести в результате аварий на предприятиях угольной промышленности Кемеровской области.

Вопрос определения участников государственной системы оказания бесплатной юридической помощи и исполнительного органа, ответственного за ее реализацию на территории Кузбасса, был решен Постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области «О мерах по реализации Закона Кемеровской области "Об оказании бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации"»⁶. Данный нормативный акт определяет Министерство социальной защиты населения Кузбасса (далее – Министерство) и иные исполнительные органы государственной власти Кемеровской области отраслевой и специальной компетенции и подведомственные им учреждения, перечень которых устанавливается Министерством, в качестве субъектов государственной системы оказания бесплатной юридической помощи.

Помимо указанных в Постановлении № 434 органов, субъектами государственной системы оказания бесплатной юридической помощи в Кемеровской области являются адвокаты. Министерство обязано ежегодно (не позднее 1 декабря) заключать с Адвокатской палатой Кемеровской области (АП КО) соглашение об оказании бесплатной юридической помощи и не позднее 31 декабря публиковать список адвокатов, являющихся членами государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, в СМИ и на своем официальном сайте в сети Интернет.

Перечисленные региональные и федеральные нормативные акты составляют правовую основу оказания бесплатной юридической помощи на территории Кемеровской области. Конечно, это далеко не полный перечень документов, которые регулируют данный правовой институт. На федеральном уровне существует еще достаточно объемный массив законодательства, отсылающего к системе бесплатной юридической помощи. В основном это нормативные акты,

³ Там же.

⁴ Устав Кемеровской области – Кузбасса. Принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997 № 45 (с изм. и доп.) // Гарант. Режим доступа: <http://base.garant.ru/7618709/> (дата обращения: 05.12.2020).

⁵ Об оказании бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации. Закон Кемеровской области от 07.02.2013 № 3-ОЗ // Гарант. Режим доступа: <http://base.garant.ru/7524880/> (дата обращения: 16.02.2021).

⁶ О мерах по реализации Закона Кемеровской области от 07.02.2013 № 3-ОЗ «Об оказании бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации». Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 14.10.2013 № 434 // Кодекс. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465201433> (дата обращения: 16.02.2021).

посвященные конкретным категориям граждан (дети-сироты, граждане, пострадавшие от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т. д.). Но базис, на котором строится вся рассматриваемая нами система, основывается на указанных актах.

Государственная система оказания бесплатной юридической помощи на территории Кемеровской области – Кузбасса

Как отмечалось ранее, государственная система оказания бесплатной юридической помощи в Кузбассе представляет собой взаимодействие Министерства социальной защиты населения и подведомственных ему органов, а также АП КО. Подразумевается, что Министерство «нанимает» профессиональных участников рынка оказания правовых услуг, адвокатов для предоставления бесплатной юридической помощи нуждающимся гражданам. При этом региональным законодателем устанавливаются тарифы оплаты услуг, а соответствующие расходы возложены в силу прямого указания закона «Об оказании бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации» на областной бюджет. По сути, Минсоцзащиты Кузбасса является своеобразным транзитным агентом, который обеспечивает функционирование системы бесплатной юридической помощи в регионе.

Реальная эффективность работы Министерства в рассматриваемой сфере, по нашему мнению, должна подвергаться большому сомнению. Действительно, оно заключает соглашение с АП КО об оказании бесплатной юридической помощи, публикует перечень адвокатов, которые могут оказать такую помощь, но обеспечение эффективности государственной системы бесплатной юридической помощи этим не может быть исчерпано.

Огромной проблемой в сложившейся системе взаимодействия АП КО и Министерства является, казалось бы, определенный законодателем порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь. В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 17 Закона Кемеровской области – Кузбасса «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», АП КО субсидируется 100 тыс. руб. в год на оплату деятельности адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи⁷. Данная сумма, учитывая тариф оплаты труда адвоката – участника системы оказания бесплатной юридической помощи, ясно отражает

реальные количественные показатели случаев оказания такой помощи (1100 руб. – за каждый день, когда адвокат был фактически занят; 825 руб. – за оказание письменной консультации; 550 руб. – за оказание консультации в устной форме с изучением документов; 275 руб. – за оказание устной консультации без изучения документов; не более 500 руб. компенсации транспортных расходов адвоката, если таковые имеются⁸).

Обычно при оказании услуг по представлению интересов доверителя по гражданскому спору юристу требуется ознакомиться с материалами дела, принять участие в нескольких судебных заседаниях, провести несколько встреч с доверителем. Исходя из этого, применительно к указанным региональным тарифам один получатель бесплатной юридической помощи должен обходиться бюджету в 5–10 тыс. руб. То есть в региональном бюджете на 2020 г. была запланирована «полноценная» помощь всего 10–20 лицам. Согласно Сводному отчету АП КО за январь – декабрь 2019 г., за бесплатной юридической помощью обратились 35 граждан и было зафиксировано 93 случая оказания бесплатной юридической помощи, а бюджетные ассигнования на оплату труда адвокатов в 2019 г., составили 50 тыс. руб.⁹

Очевиден тот факт, что выделяемых регионом средств явно недостаточно для поддержания эффективного функционирования системы бесплатной юридической помощи, поскольку нуждающихся в ней значительно больше, нежели отражено в отчете. В сравнении с рыночными тарифами по оказанию платных услуг, адвокаты не получают адекватного вознаграждения за бесплатно оказанную юридическую помощь гражданам¹⁰. Едва ли в такой ситуации установление тарифов для оплаты услуг адвокатов, выполняющих публично-правовую функцию, можно признать соответствующим в полной мере ст. 37 Конституции РФ, гарантирующей справедливое вознаграждение за труд.

В данном случае необходимо повышение расходов региона на функционирование системы бесплатной юридической помощи в части увеличения самих тарифов оплаты труда адвокатов и повышения бюджетных ассигнований на данную деятельность. Впрочем, следует отметить, что и Правительством РФ установлен низкий размер вознаграждения адвоката, участвующего в гражданском или административном судопроизводстве по назначению суда в порядке ст. 50 ГПК РФ или ст. 54 КАС РФ: не менее 550 руб. и не более 1200 руб., а в ночное время – не менее

⁷ Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. Закон Кемеровской области – Кузбасса от 11.12.2019 № 137-ОЗ // Кодекс. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/561633605> (дата обращения: 16.02.2021).

⁸ Об оказании бесплатной юридической помощи... Ст. 6.

⁹ Сводный отчет АП КО об оказании бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи за январь – декабрь 2019 года от 28.01.2020 // Министерство социальной защиты населения Кузбасса. Режим доступа: <http://dszko.ru/documents/informatsiya-ob-okazanii-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshchi/> (дата обращения: 18.02.2021).

¹⁰ Рекомендованные минимальные ставки вознаграждений за отдельные виды юридической помощи, оказываемой по соглашениям адвокатами Кемеровской области, и размеры компенсации командировочных расходов с 01 февраля 2019 г. Утв. Решением Совета АП КО от 28.01.2019 № 1/5 // АП КО. Режим доступа: <http://advpalatakem.ru/docs/index.php?id=848> (дата обращения: 05.02.2021).

825 руб. и не более 1800 руб.¹¹ Эти суммы в разы меньше тарифов бесплатной помощи адвоката по уголовным делам и не позволяют утверждать о справедливой и адекватной оплате труда. Не секрет, что работа по назначению среди многих высококвалифицированных адвокатов не пользуется спросом. Поэтому распространена практика уплаты адвокатами дополнительных взносов в адвокатскую палату с целью исключения себя из перечня лиц, участвующих в системе бесплатной юридической помощи по назначению суда, органов следствия или дознания. Убеждены, что низкий размер вознаграждения юриста, зачастую не покрывающий даже реальных затрат работы по назначению, в целом ограничивает интенсификацию применения бесплатной юридической помощи. Кроме того, важно учитывать, что адвокаты, оказывающие правовую помощь по назначению суда, органов следствия и дознания, стремясь заработать, вынуждены брать поручения по значительному числу дел, что сказывается на качестве оказываемых услуг и едва ли способствует обеспечению законности [2, с. 420].

Наряду с проблемой недостаточного финансирования государственной системы оказания бесплатной юридической помощи в Кузбассе существует проблема неиспользования «бюджетного» механизма оплаты труда адвокатов в целом. Как отмечает Д. Г. Попова, несмотря на то, что бюджетом Кемеровской области выделяется определенный объем бюджетных ассигнований, «вознаграждение адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, выплачивалось и продолжает выплачиваться за счет средств специального фонда АП КО» [3, с. 397]. Такой факт, по мнению О. В. Чумаковой, может объясняться «сложностью порядка предоставления соответствующей отчетности и низкими размерами оплаты труда» [4, с. 43]. Действительно, помимо откровенно низких тарифов оплаты труда адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи, региональное законодательство обязывает адвокатов предоставлять достаточно объемный пакет документов, чтобы подтвердить оказанную ими помощь: заявление об оплате труда и компенсации расходов; копия соглашения с гражданином, которому оказана помощь; заявление гражданина об оказании бесплатной юридической помощи; отчет об оказании помощи; документы, подтверждающие расходы адвоката и т. д.

Конечно, АП КО значительно проще оплатить труд своих адвокатов самостоятельно из средств специального фонда и уже в дальнейшем, предоставляя необходимые документы, получать субсидии на данные расходы. В противном случае адвокаты могут ждать своего «бюджетного» вознаграждения достаточно длительное время.

Учитывая данные факторы (недостаточное финансирование и затягивание процесса оплаты труда адвокатов

по оказанию бесплатной юридической помощи), обратимся к вопросу об эффективности работы Минсоцзащиты Кузбасса. Насколько необходимо именно такое взаимодействие исполнительных органов и адвокатуры? Почему невозможно осуществлять ежегодное прямое финансирование того же самого специального фонда, созданного АП КО, из которого адвокаты и будут получать оплату своей работы по оказанию бесплатной юридической помощи?

По сути, на территории Кемеровской области в рамках государственной системы непосредственного оказания бесплатной юридической помощи существует лишь один субъект ее оказания – АП КО. Ее деятельность в данном направлении, согласно отчетам, крайне неэффективна.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о качестве оповещения населения о существовании государственной системы бесплатной юридической помощи. Как указывалось ранее, ответственный за данную систему орган исполнительной власти после заключения соглашения с АП КО обязан опубликовать список адвокатов – участников системы бесплатной юридической помощи в СМИ и на своем официальном сайте в сети Интернет. Данная обязанность исполняется Минсоцзащиты Кузбасса. АП КО также публикует на своем официальном сайте список адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Вице-президент Адвокатской палаты Приморского края В. С. Мельников считает, что для улучшения информированности населения и для общего содействия развитию государственной системы бесплатной юридической помощи и правового просвещения очень важным является использование всех средств информирования населения о существовании такой системы [5, с. 72]. По нашему мнению, в Кузбассе, помимо опубликования информации об адвокатах, оказывающих бесплатную юридическую помощь, на сайтах Минсоцзащиты и АП КО, необходимо использовать полный спектр услуг СМИ: региональные теле- и радиопередачи, печатные СМИ, иные публичные интернет-ресурсы. Население зачастую просто не знает о возможности обращения за бесплатной юридической помощью, поэтому с целью донесения до него этой информации регион должен задействовать все возможные ресурсы.

Кроме указанных нами в начале статьи субъектов государственной системы бесплатной юридической помощи в лице органов исполнительной власти, подведомственных им учреждений и адвокатуры, в некоторых регионах РФ создавались государственные юридические бюро. Они были учреждены на территориях 10 субъектов РФ¹². Кемеровская область в перечень данных регионов не вошла, и юридические бюро на ее территории не учреждались.

¹¹ Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства РФ от 01.12.2012 № 1240. П. 23.1 // СПС КонсультантПлюс.

¹² О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам. Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 // Гарант. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12141680/> (дата обращения: 05.02.2021).

В 2008 г. деятельность государственных юридических бюро, подведомственных Минюсту РФ, перестала быть юридическим экспериментом, стала осуществляться на регулярной основе и теперь регламентируется ст. 17 ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹³. Представляется, что сама идея создания финансируемого за счет средств регионального бюджета учреждения по оказанию бесплатной квалифицированной юридической помощи нуждающимся гражданам является правильной. Обеспечение деятельности подобного рода центров – прямая обязанность любого правового социального государства. Результаты работы данной организации показывают куда большую эффективность, чем взаимодействие адвокатуры и исполнительного органа власти.

Заместитель директора Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Министерства юстиции РФ И. А. Залуцкая отмечает: «За 5-летний период существования в госюрбюро обратилось 169880 граждан, бесплатная юридическая помощь оказана 153269 гражданам, дано 121501 консультаций по правовым вопросам в устной и письменной форме, составлено 22880 документа правового характера, 6800 раз интересы граждан представлялись в гражданском исполнительном производстве по гражданским делам» [6, с. 11]. Данные цифры даже при разделении на временные рамки представленного отчета и количество регионов значительно выше тех, которые демонстрирует государственная система бесплатной юридической помощи в Кемеровской области.

Подводя промежуточный итог в отношении функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Кемеровской области – Кузбасса, необходимо отметить следующее:

- 1) существует явная проблема эффективности работы двух основных взаимодействующих между собой субъектов – Минсоцзащиты Кузбасса и АП КО. Проблема заключается как в излишнем усложнении процедуры взаимодействия, так и в недостаточном финансировании данного направления;
- 2) немаловажным аспектом развития данной системы в будущем является улучшение качества донесения информации о существовании государственной системы бесплатной юридической помощи до населения Кузбасса.

Наиболее эффективным путем решения данных проблем видится увеличение финансирования государственной

системы бесплатной юридической помощи: Кузбасс, в соответствии с опубликованным Минфином России перечнем (Приказ № 1032¹⁴), будет получать дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Помимо увеличения финансирования направления, необходимо повышение использования ресурса СМИ для оповещения населения о существовании государственной системы бесплатной юридической помощи.

Негосударственная система оказания бесплатной юридической помощи на территории Кемеровской области – Кузбасса

В отличие от четко определенной в субъектном составе государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, негосударственная система, фактически ограничивая круг своих участников исключительно критерием образованности¹⁵, позволяет любому лицу, имеющему высшее юридическое образование, оказывать все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные законодательством.

По сути, такое положение негосударственной системы бесплатной юридической помощи, во-первых, позволяет ей иметь необходимый в количественном плане состав участников для организации максимально эффективной работы, во-вторых, при отсутствии ограничений по кругу лиц, которым может оказываться помощь, становится возможным охватить значительно большие массы нуждающихся людей. На первый взгляд, негосударственная система бесплатной юридической помощи должна являться эффективным механизмом, особенно с учетом предусмотренных законом возможностей поддержки органами государственной власти и местного самоуправления, развития и функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи [7, с. 41].

На территории Кемеровской области, согласно законам «Об оказании бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан Российской Федерации», «О некоммерческих организациях» и «О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области с некоммерческими организациями», исполнительные органы государственной власти субъекта должны осуществлять поддержку некоммерческих организаций, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи¹⁶. Непосредственная поддержка некоммерческих организаций, прежде всего, должна выразиться в материальной

¹³ О государственных юридических бюро. Постановление Правительства РФ от 25.12.2008 № 1029 // СЗ РФ. 12.01.2009. № 2. Ст. 229; О бесплатной юридической помощи...

¹⁴ Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями п. 5 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Приказ Минфина России от 15.11.2019 № 1032 // Гарант. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72924098/> (дата обращения: 03.02.2021).

¹⁵ О бесплатной юридической помощи... Ст. 8.

¹⁶ Об оказании бесплатной юридической помощи...; О некоммерческих организациях. ФЗ от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145; О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса с некоммерческими организациями. Закон Кемеровской области – Кузбасса от 05.04.2011 № 30-ОЗ // Кодекс. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/990311123> (дата обращения: 18.02.2021).

помощи. Здесь, в соответствии с региональным законодательством, речь идет о предоставлении льгот по налогам и сборам, по аренде имущества, необходимого для осуществления деятельности организации, непосредственном предоставлении необходимого для работы имущества, предоставлении субсидий, поддержки в области подготовки специалистов-добровольцев некоммерческим организациям и пр.

Вопросом определения организаций, которые получают поддержку от региональной власти в Кемеровской области, ведают ряд органов, основными из которых являются Минсоцзащиты Кузбасса, а также Министерство культуры и национальной политики Кузбасса. Согласно реестру, на территории области существует 295 социально-ориентированных организаций, получающих поддержку от региональной власти¹⁷. При этом ни одна из организаций не специализируется на оказании бесплатной юридической помощи жителям Кузбасса. Получается, что на данный момент, несмотря на предусмотренные федеральным и региональным законодательством формы поддержки негосударственной системы бесплатной юридической помощи, фактически эта поддержка не оказывается.

Определить причины такого положения дел крайне сложно. С одной стороны, региональные органы власти должны быть заинтересованы в поиске и поддержке подобных организаций, ведь положение дел с государственной системой бесплатной юридической помощи явно находится на недожном уровне. С другой стороны, возможно, в Кузбассе существует крайне небольшое количество некоммерческих организаций, занимающихся бесплатной юридической помощью, и даже те вполне могут оставаться вне мер поддержки по различным субъективным причинам, не зависящим от органов власти Кемеровской области.

Закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не устанавливает жестких ограничений по субъектному составу негосударственной системы бесплатной юридической помощи. Субъектами данной системы могут быть физические (обязательно наличие высшего юридического образования) и юридические лица, осуществляющие свою деятельность на добровольных началах.

Немного конкретики законодатель вносит лишь в части определения статуса юридических клиник (студенческих консультативных бюро) и негосударственных центров

бесплатной юридической помощи в качестве субъектов рассматриваемой системы. Первые существуют при вузах, осуществляющих подготовку юридических кадров. Законодателем не установлена обязанность всех высших образовательных организаций создавать юридические клиники¹⁸ (исключение составляют вузы, готовящие специалистов по направлению Юриспруденция квалификации магистр: для них специальным актом предусмотрена необходимость наличия юридических клиник, помещения для них и возможность прохождения студентами практик на их базе¹⁹; а также ряд вузов, для которых организация юридической клиники обязательна в соответствии с приказом Министерства образования РФ²⁰). Основание и плодотворное функционирование юридических клиник в настоящее время стало своеобразным «знаком качества» юридического института или факультета. Правильно организованная деятельность юридической клиники университета не только обеспечивает оказание бесплатной юридической помощи, но и, будучи интегрированной в образовательный процесс, формирует профессиональные практические навыки будущего юриста – консультанта клиники [8, с. 226; 9, с. 47], которым столь мало внимания уделяется в процессе обучения: навыки коммуникации, публичных выступлений и формирования позиции по делу [10, с. 109, 110].

В 2011 г. был создан Центр развития юридических клиник, ставящий своей целью совершенствование системы бесплатной юридической помощи, повышение эффективности работы юридических клиник, возрастание престижа работы в них для студентов. В Кемеровском государственном университете создано структурное подразделение Юридическая клиника Юридического института, являющееся партнером вышеупомянутой организации и активно действующее в установленных направлениях, реализуя социально-значимые проекты, направленные на оказание бесплатной юридической помощи жителям Кузбасса, и в штатном режиме работая с обращениями граждан.

Требование о наличии в вузе юридической клиники обязательно в части получения образовательной организацией, реализующей подготовку юридических кадров, общественной профессиональной аккредитации, осуществляемой Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» (АЮР) в соответствии

¹⁷ Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций Кемеровской области – получателей поддержки на 01.01.2020 // Администрация Правительства Кузбасса. Режим доступа: <https://ako.ru/obshchestvo/sotsialnaya-podderzhka/podderzhka-nko/reestry.php> (дата обращения: 18.02.2021).

¹⁸ О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров. Приказ Минобрнауки РФ от 30.09.1999 № 433 // Гарант. Режим доступа: <http://base.garant.ru/1581732/> (дата обращения: 05.02.2021).

¹⁹ Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «Магистр»). Приказ Министерства образования и науки РФ от 14.12.2010 № 1763 // Портал ФГОС ВО. Режим доступа: <http://fgosvo.ru/uploadfiles/fgos/32/20110318162458.pdf> (дата обращения: 05.02.2021).

²⁰ О правовых консультациях («правовых клиниках»)...

со специальным положением²¹. АЮР является субъектом негосударственной системы юридической помощи и выполняет соответствующую работу как на федеральном уровне, так и в регионах. Кемеровское региональное отделение АЮР периодически проводит мероприятия по оказанию правовой помощи (преимущественно в виде консультаций) силами Коллегии адвокатов «РегионСервис» и с привлечением студентов Юридического института Кемеровского государственного университета. Однако данные мероприятия не являются регулярными и не позволяют охватить все население области.

Таким образом, становятся очевидными проблемы функционирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи в Кузбассе: отсутствие реально работающих профильных некоммерческих организаций по оказанию бесплатной юридической помощи, недостаточное финансирование негосударственной системы бесплатной юридической помощи (практически полное его отсутствие со стороны органов государственной власти региона). Решение этих вопросов видится в повышении престижа именно такого вида деятельности.

Зачем юристу заниматься бесплатной помощью, когда можно работать в коммерческой организации и реализовывать свою деятельность за достойное вознаграждение? Возможно, если предоставить организациям, занимающимся оказанием бесплатной юридической помощи, необходимое бюджетное финансирование, данный вид деятельности станет более привлекательным для профессиональных участников рынка правовой помощи. По аналогии с адвокатской палатой, которая организует оказание бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы, можно заключать соглашения с другими организациями (в порядке эксперимента не на постоянной основе, а однократно, для адресных выездов в проблемные участки региона – т. н. консультационные дни). Таким образом оба критерия негосударственной системы юридической помощи (наличие высшего юридического образования и добровольность работы) нарушаться не будут.

Тем не менее мы убеждены, что банальным увеличением финансирования проблему решить не удастся. Бытовой потребитель юридических услуг все еще согласен с тезисом: «бесплатный адвокат хуже прокурора». Поэтому система бесплатной юридической помощи должна органично вписываться в деятельность юрисдикционных структур [11, с. 74, 75], перестать быть излишне бюрократизированной и формализованной, обеспечивать оказание полноценной правовой помощи, а не ограничиваться лишь консультированием. Соответствующий приоритет интересов личности и общества должен признаваться основой государственной судебно-правовой политики,

обеспечивающей реализацию принципа доступности правосудия [12, с. 51], а в конечном счете – повышение гарантированности механизмов судебной защиты [13, с. 21].

В этой связи чрезвычайно важным направлением государственной политики в области образования и бесплатной юридической помощи представляется полноценное внедрение деятельности юридических клиник в образовательный процесс. Недостаточно юридическую клинику рассматривать как базу для прохождения практики, предусмотренную учебным планом. Работа в клинике, как и любая работа в юридической компании, должна быть адекватно организована и позволять студенту развиваться в профессиональном плане, а руководителям и кураторам юридической клиники (которыми могут быть только практикующие юристы) – получать достойную оплату труда. Важно понимать, что в условиях введенных образовательных цензов представителя в цивилистическом процессе [14, с. 166] на базе юридической клиники может быть оказана лишь первичная правовая помощь: правовое информирование, консультирование, составление документации [15, с. 85] и т. п. Говорить о представлении интересов доверителя недопустимо ни с позиции процессуального закона, ни с позиции закона о бесплатной юридической помощи. Для обеспечения реальной эффективной и комплексной защиты прав обратившихся за помощью лиц деятельность юридических клиник должна быть ассоциирована с профессиональными участниками рынка юридических услуг – адвокатами или иными практикующими судебными юристами. Поэтому важно реализовывать публичные функции по интенсификации бесплатной юридической помощи в нескольких направлениях одновременно с учетом специфики региона и реального уровня доходов населения.

Заключение

На сегодняшний день региональная система бесплатной юридической помощи действует недостаточно результативно. Государственная система представлена единственным работающим субъектом – адвокатурой, а негосударственная система сильно разрознена и не обладает привлекательностью для самих юристов. России в целом и Кузбассу в частности необходимо проделать большую работу по повышению эффективности функционирования системы бесплатной юридической помощи, используя при этом все возможные ресурсы. Обеспечение реальной деятельности системы должно рассматриваться как безусловная обязанность государства.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

²¹ Положение об общественной аккредитации образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров. Утв. Президиумом Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» 09.02.2011 № 25 // Юридический факультет МГУ. Режим доступа: <http://www.law.msu.ru/uploads/pages/254/files/Положение%20об%20общественной%20аккредитации.pdf> (дата обращения: 18.02.2021).

Литература

1. Чумакова О. В. Деятельность органов исполнительной власти по оказанию бесплатной юридической помощи. М.: Проспект, 2019. 288 с. DOI: 10.31085/9785392284511-2019-288
2. Гаврилова А. В. Развитие института квалифицированной юридической помощи в России и на постсоветском пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. С. 410–437. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-410-437
3. Попова Д. Г. Участие адвокатов в государственной системе бесплатной юридической помощи: опыт регионов // Тенденции развития юридической науки на современном этапе: сб. тр. Междунар. науч.-практ. конф. (Кемерово, 28 мая 2015 г.) Кемерово, 2015. С. 394–403.
4. Чумакова О. В. Сколько «стоит» бесплатная юридическая помощь? // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4. С. 42–46. DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-42-46
5. Мельников В. С. Участие адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Приморского края // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2013. № 2. С. 68–73.
6. Залуцкая И. А. Создание и деятельность государственных юридических бюро // Мониторинг правоприменения. 2012. № 3. С. 7–15.
7. Трещева О. Ю., Балаян Э. Ю. Конституционные гарантии осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 10. С. 40–45. DOI:10.18572/1813-1247-2019-10-40-45
8. История и современные тенденции развития гражданского общества и государства: правозащитный аспект / под ред. С. О. Гаврилова, А. В. Гавриловой. М.: Проспект, 2019. 432 с. DOI: 10.31085/9785392296811-2019-432
9. Исаенкова О. В. Основная цель юридической клиники: защита прав малоимущих или навыки студентов? // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10. № 1. С. 39–50. DOI: 10.24031/2226-0781-2020-10-1-39-50
10. Немьгина М. В. О методологических подходах в современном клиническом юридическом образовании // Право и образование. 2004. № 4. С. 105–110.
11. Балаян Э. Ю. Некоторые особенности социальной защиты прав человека в зарубежных странах // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 4. С. 72–76. DOI: 10.21603/2542-1840-2017-4-72-76
12. Афанасьев С. Ф., Малько Е. А. К вопросу о российском цивилистическом процессе в аспекте концепции правовой политики // Право и государство. 2017. № 1-2. С. 48–57.
13. Малько А. В., Афанасьев С. Ф. Российская судебная политика: особенности формирования с учетом национальных и международных аспектов // Государство и право. 2014. № 7. С. 19–26.
14. Дружинина Ю. Ф., Трезубов Е. С. Профессиональное представительство в цивилистическом процессе в свете судебной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. Т. 3. № 2. С. 165–172. DOI: 10.21603/2542-1840-2019-3-2-165-172
15. Шереметова Г. С. Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. М.: Статут, 2015. 176 с.

original article

Free Legal Assistance in the Kemerovo Region (Kuzbass)

Victor V. Rossiev

Kemerovo State University, Russia, Kemerovo; rossiev1997@mail.ru

Received 9 Feb 2021. Accepted 12 Mar 2021.

Abstract: The present research featured the state policy that ensures the right on free legal assistance in the Kemerovo region. The author analyzed the efficiency of state and non-state systems of free legal aid in Kuzbass. He believes the state of affairs in this area can hardly be called satisfactory, due to both the lack of political will, funding, information, and public awareness. Kuzbass lawyers and other entities have no motivation to provide free legal assistance as they are discouraged by low fees and red tape. The author believes that it is the non-state system of free legal assistance that should be considered as a priority. Free legal assistance requires significant organizational costs to set up legal clinics at universities and a full-scale system of state legal bureaus. Currently, lawyers are not capable of providing primary qualified free legal assistance in all civil cases. Therefore, it would be reasonable to create conditions for consulting a wide range of citizens by other organizations involved in the system of non-state legal assistance.

Keywords: qualified legal assistance, the state guarantees legal assistance, free legal aid system, advocacy, regional policy, legal clinic

Citation: Rossiev V. V. Free Legal Assistance in the Kemerovo Region (Kuzbass). *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2021, 5(1): 96–104. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2021-5-1-96-104>

Conflicting interests: The author declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

References

1. Chumakova O. V. *The activities of the executive branch authorities for the provision of free legal assistance*. Moscow: Prospekt, 2019, 288. (In Russ.) DOI: 10.31085/9785392284511-2019-288
2. Gavrilova A. V. Development of the institute of qualified legal assistance in Russia and the former Soviet Union. *RUDN Journal of Law*, 2020, 24(2): 410–437. (In Russ.) DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-410-437
3. Popova D. G. Participation of lawyers in the state system of legal aid: practical experience of the regions. *Trends in the development of legal science at the present stage*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf., Kemerovo, 28 May 2015. Kemerovo, 2015, 394–403. (In Russ.)
4. Chumakova O. V. What is the "price" of free legal aid? *Monitoring pravoprimeneniia*, 2018, (4): 42–46. (In Russ.) DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-42-46
5. Melnikov V. S. The participation of lawyers in the state system of legal aid in the Primorsky region. *Territoriya novykh vozmozhnostej. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i servisa*, 2013, (2): 68–73. (In Russ.)
6. Zalutskaya I. A. Creation and the activity of state juridical bureaus annotation. *Monitoring pravoprimeneniia*, 2012, (3): 7–15. (In Russ.)
7. Trescheva O. Yu., Balayan E. Yu. Constitutional guarantees of exercising, securing, and protection of human and civil rights and freedoms by local self-government authorities. *Gosudarstvennaia vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2019, (10): 40–45. (In Russ.) DOI: 10.18572/1813-1247-2019-10-40-45
8. *The history and modern trends in the development of the civil society and the state: the human rights aspect*, eds. Gavrilov S. O., Gavrilova A. V. Moscow: Prospekt, 2019, 432. (In Russ.) DOI: 10.31085/9785392296811-2019-432
9. Isaenkova O. V. The main objective of the legal clinic: protecting the rights of the poor or skills of students? *Vestnik grazhdanskogo protsesssa*, 2020, 10(1): 39–50. (In Russ.) DOI: 10.24031/2226-0781-2020-10-1-39-50
10. Nemytina M. V. Methodological approaches in modern clinical legal education. *Pravo i obrazovanie*, 2004, (4): 105–110. (In Russ.)
11. Balayan E. Yu. Some features of social protection of human rights abroad. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2017, (4): 72–76. (In Russ.) DOI: 10.21603/2542-1840-2017-4-72-76
12. Afanasiev S. F., Malko E. A. Revisiting the Russian civil litigation in terms of the concept of legal policy. *Pravo i gosudarstvo*, 2017, (1-2): 48–57. (In Russ.)
13. Malko A. V., Afanasiev S. F. The Russian judicial-legal policy: features of formation with the account national and international aspects. *State and Law*, 2014, (7): 19–26. (In Russ.)
14. Druzhinina Yu. F., Trezubov E. S. Professional representation in the civil court under the judicial reform. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2019, 3(2): 165–172. (In Russ.) DOI: 10.21603/2542-1840-2019-3-2-165-172
15. Sheremetova G. S. *The right to free legal assistance in civil proceedings*. Moscow: Statut, 2015, 176. (In Russ.)