

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ АДВОКАТАМИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В статье анализируются исторические предпосылки создания и развития системы бесплатной юридической помощи как гарантированного механизма защиты прав нуждающихся лиц, в частности, определены исторические этапы формирования системы бесплатной юридической помощи. Приводится классификация исторических периодов развития норм отечественного законодательства о бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами. Определены тенденции правового регулирования в современном российском законодательстве и оценена эффективность законодательного подхода при установлении критериев признания лица нуждающимся, а также при определении форм оказания бесплатной юридической помощи. Сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правовых норм, направленных на охрану и защиту гарантированного права на получение в случае необходимости квалифицированной бесплатной юридической помощи.

Ключевые слова: национальная безопасность, квалифицированная юридическая помощь, бесплатная юридическая помощь, адвокат, адвокатура.

E. B. Mikova

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION OF THE SYSTEM OF FREE LEGAL ASSISTANCE BY BARRISTERS IN DOMESTIC LEGISLATION

The article analyzes the historical prerequisites for the creation and development of a free legal aid system as a guaranteed mechanism for protecting the rights of needy persons, in particular, defines the historical stages of the formation of a free legal aid system. The classification of historical periods of development of domestic legislation on free legal assistance provided by lawyers is given. Trends in legal regulation in modern Russian legislation have been identified and the effectiveness of the legislative approach in establishing criteria for recognizing a person in need, as well as in determining the forms of free legal assistance. It was concluded that legal provisions aimed at protecting and protecting the guaranteed right to receive, if necessary, qualified, free legal assistance should be further improved.

Keywords: national security, qualified legal aid, free legal aid, lawyer, barrister.

Доступность правосудия гарантируется, среди прочего, возможностью обратиться за юридической помощью, а в случаях, предусмотренных правовыми нормами, за бесплатной юридической помощью для отдельных категорий нуждающихся лиц. На международном уровне эта гарантия закреплена в Резо-

люции Комитета министров Совета Европы № (76)5, а также в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы № R (93)1.

В Резолюции Комитета министров Совета Европы № (76)5 правительствам государств – членов Совета Европы рекомендовано «создать условия для эффективного доступа к правосудию слабым в экономическом отношении лицам, как гражданам любого из государств – членов Совета Европы, так и другим физическим лицам, которые имеют постоянное место жительства на территории государства, где происходит разбирательство».

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (93)1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» правительствам государств-членов Совета Европы рекомендовано «содействовать доступу беднейших слоев населения к закону («право на защиту со стороны закона»), в том числе путем поощрения развития служб юридической консультации для беднейших слоев населения, покрытия стоимости юридических консультаций для беднейших слоев населения, а также оказания юридической или любых других форм помощи всем судебным инстанциям (гражданским, уголовным, коммерческим, административным, общественным и т. д.) и всем состязательным или несостязательным процессам независимо от того, в каком качестве выступают заинтересованные лица».

В настоящее время в Российской Федерации действует федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ, который в качестве субъектов оказания бесплатной юридической помощи признает физические и юридические лица, являющимися участниками государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, а также иными лицами, имеющими право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

В первой группе субъектов (участники государственной системы) законодательно отнесены федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения; органы управления государственных внебюджетных фондов; государственные юридические бюро. Адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке, установленном Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Ко второй группе субъектов (участники негосударственной системы) отнесены юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Определение субъектов третьей группы (иные лица, имеющие право на оказание бесплатной юридической помощи) в федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не представлено, что позволяет прийти к выводу об открытом перечне субъектов, оказывающих бес-

платную юридическую помощь. Иными словами, бесплатная юридическая помощь может оказываться не только исходя из предписаний федерального закона, но и на основании положений иных нормативных правовых актов [5].

Небезынтересно, что становление системы бесплатной юридической помощи как совокупности правовых норм, регулирующих образование, функционирование и совершенствование гарантированного государством механизма оказания квалифицированной правовой помощи нуждающимся, в отечественном законодательстве имеет длительную историю формирования и развития.

Представляется актуальным рассмотреть исторические этапы становления правового регулирования системы бесплатной юридической помощи на примере оказания такой помощи адвокатами как «независимыми профессиональными советниками по правовым вопросам».

В зависимости от особенностей правового регулирования развитие системы бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами, можно разделить на несколько этапов.

Первый этап. Зарождение системы бесплатной юридической помощи (60-е гг. XIX в.)

Впервые в 1864 г. с проведением Александром II судебной реформы и принятием Судебных уставов была образована адвокатура, в которую входили присяжные поверенные (адвокаты в современном понимании). Следует заметить, что в Судебных уставах было указание на обязанность Совета присяжных поверенных «назначать поверенных по очереди для безвозмездного хождения по делам лиц, пользующихся на суде правом бедности» (п. 4 ст. 367). Под лицами, пользующимися правом бедности, понимались социально уязвимые слои населения, которые не обладали материальной возможностью оплатить работу присяжного поверенного в судебном процессе. То есть можно предположить, что момент возникновения института бесплатной юридической помощи в отечественном законодательстве, совпадает с моментом возникновения адвокатуры в Российской империи в целом.

Второй этап. Развитие бесплатной юридической помощи в период установления советской власти (начало XX в.)

Предоставление бесплатной юридической помощи присяжными поверенными лицам, обладающим «правом бедности», фактически прекратилось в 1917 г. с приходом к власти «большевиков» и принятием советской властью Декрета о суде 1917 г., в котором было принято решение об упразднении существовавших на тот момент институтов присяжной и частной адвокатуры.

И только спустя пять лет Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет своим Постановлением от 26 мая 1922 г. № 425 утвердил Положение об адвокатуре 1922 г., где в числе обязанностей Президиума коллегии защитников провозглашалось «назначение бесплатной защиты и защиты по таксе (ст. 47, п. «а» и «б»))» (п. «г» ст. 46). Как следует из данного пункта, бесплатная юридическая помощь назначалась, прежде всего, лицам, признанными особым постановлением Народного Суда СССР «неимущими».

Также Народным комиссариатом юстиции РСФСР было принято Положение о коллегии защитников 1922 г., в котором к предмету ведения Президи-

ума коллегии защитников относилось «установление порядка назначения бесплатной защиты и защиты по таксе (пп. «а» и «б» ст. 48 Положения о нарсуде)» (пп. «в» п. 12).

Следует также отметить, что согласно Положению о судоустройстве 1926 г., одной из обязанностей членов коллегии защитников выступает «бесплатная защита по уголовным и гражданским делам по предложению суда, по назначению президиума коллегии защитников» (п. 84).

27 февраля 1932 г. Коллегией Наркомюста РСФСР было утверждено Положение о коллективах членов коллегии защитников, которое содержало раздел об оказании юридической помощи, организуемой членами коллегии защитников. «Размер вознаграждения за оказываемую юридическую помощь определялся таксой, вырабатываемой президиумом коллегии и утверждаемой соответствующим судом. Такса вырабатывалась с таким расчетом, чтобы лицам неимущим или с небольшим заработком юридическая помощь оказывалась бесплатно. Размер вознаграждения, взимаемого с нетрудовых элементов, таксой не устанавливался и определялся в каждом отдельном случае соглашением коллектива с обращающимся в коллектив. Бюро коллектива имело право освободить трудящегося от оплаты или же понизить сумму, устанавливаемую такой» (п. 3 разд. VII).

Положение об адвокатуре 1939 г. не предусматривало в своих нормах упоминаний института бесплатной юридической помощи.

Таким образом, с приходом советской власти были упразднены институты присяжной и частной адвокатуры Российской империи, т. е. институт бесплатной юридической помощи в период установления советской власти в России был преобразован и получил дальнейшее развитие в принимаемых нормативных правовых актах РСФСР. По аналогии с предыдущим периодом развития института бесплатной юридической помощи она прежде всего оказывалась людям, признанным особым постановлением Народного Суда СССР «неимущими».

Третий этап. Модернизация системы бесплатной юридической помощи (50-80 гг. XX в.)

Право на получение бесплатной юридической помощи обвиняемым было закреплено Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. Так, «орган предварительного следствия, прокурор, суд, в производстве которых находится дело, а также заведующий юридической консультацией и президиум коллегии адвокатов в порядке, предусмотренном законодательством Союза ССР и союзных республик, вправе освободить обвиняемого полностью или частично от оплаты юридической помощи» (ст. 22).

В соответствии с Положением об адвокатуре РСФСР, принятом в 1962 г., появилось упоминание о возможности оказания бесплатной юридической помощи: «Размер платы, взимаемой за оказание юридической помощи, а также порядок оказания бесплатной юридической помощи определяются инструкцией Министерства юстиции РСФСР, утверждаемой Советом Министров РСФСР» (ст. 6).

Первое закрепление института бесплатной юридической помощи в Основном законе государства произошло в Конституции СССР 1977 г. Таким образом, согласно Конституции СССР 1977 г., «для оказания юридической помощи гражда-

нам и организациям действуют коллегии адвокатов. В случаях, предусмотренных законодательством, юридическая помощь гражданам оказывается бесплатно» (ст. 161). Аналогичная норма содержится и в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 173).

Значимые изменения произошли в адвокатуре и адвокатском сообществе произошли с принятием 30 ноября 1979 г. Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «Об адвокатуре в СССР» и 20 ноября 1980 г. Положения об адвокатуре РСФСР.

Согласно Закону СССР от 30 ноября 1979 г. «Об адвокатуре в СССР», институт бесплатной юридической помощи был прямо закреплён в норме нормативного правового акта, устанавливая категорию лиц, кому оказывалась бесплатная юридическая помощь, а также случаи ее оказания (ст. 11).

В соответствии с Положением об адвокатуре РСФСР 1980 г., Президиум коллегии адвокатов в рамках своих полномочий «принимает решения об оказании юридической помощи бесплатно» (ст. 8). Также Положение об адвокатуре РСФСР закрепляло норму, определяющую непосредственно категории граждан, кому коллегии адвокатов оказывали бесплатную юридическую помощь (ст. 22).

Четвертый этап. Становление современной системы бесплатной юридической помощи (90-е гг. XX в. – начало XXI в.)

Главным событием для института бесплатной юридической помощи в новейшей истории России стало его закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. Так, в соответствии с п. 1 ст. 48 Конституции РФ, «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».

Вместе с тем до принятия федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» особенности и процедура оказания бесплатной юридической помощи регулировались Положением об адвокатуре РСФСР 1980 г.

31 мая 2002 г. было ознаменовано началом становления современного этапа развития адвокатуры и оказания бесплатной юридической помощи адвокатами. В долгожданном федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не содержалось конкретных случаев, когда необходимо было оказать бесплатную юридическую помощь, но, данные положения содержали в себе иные нормативные правовые акты. Например, в ч. 4 ст. 16 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации было установлено, что «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, подозреваемый и обвиняемый могут пользоваться помощью защитника бесплатно».

Пятый этап. Современный период развития системы бесплатной юридической помощи (с 2011 г. по настоящее время)

Новейший этап развития системы бесплатной юридической помощи, оказываемой, в том числе профессиональными советниками по правовым вопросам – адвокатами, связан с принятием федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ.

Принятие этого закона дополнило федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» положениями об оказании

бесплатной юридической помощи, что стало важным составляющим элементом для современной системы бесплатной юридической помощи. Данным законом о бесплатной юридической помощи устанавливаются, в частности, виды оказываемой бесплатной юридической помощи, а также категории лиц, кому она может быть оказана.

Однако, несмотря на длительную историю формирования правовых основ оказания бесплатной юридической помощи, оказываемой, в частности, адвокатами, существует достаточное большое количество пока неразрешенных правовых проблем, с которыми сталкиваются адвокаты в практической деятельности при оказании юридической помощи нуждающимся лицам.

Среди некоторых практических проблем адвокаты и научные работники, изучающие вопросы бесплатного оказания юридической помощи, выделяют следующие:

- недостаточная информированность граждан о возможности получения бесплатной юридической помощи;
- недостаточная ясность в понятии требований и условий к нуждающимся лицам при защите прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг) [6, с. 73];
- недостаточность правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи несовершеннолетним [1, с. 16; 3, с. 127];
- возложение на адвоката обязанности не только по оказанию бесплатной правовой помощи по существу, по отдельным категориям вопросов и правовых проблем, но и по проверке подтверждающей льготы документации, необходимой для оказания бесплатной юридической помощи [2, с. 23];
- недостаточная практика представления интересов доверителя после консультирования в рамках оказания бесплатной юридической помощи [4, с. 32].

Таким образом, учитывая длительность исторического формирования правовых основ оказания бесплатной юридической помощи, современные правовые проблемы, с которыми сталкиваются адвокаты в практической деятельности при оказании юридической помощи нуждающимся лицам, требуют межатраслевого подхода и оперативного решения.

Представляется, что дальнейшим направлением развития новейшей системы бесплатной юридической помощи должно стать совершенствование федерального и регионального законодательства о бесплатной юридической помощи. Объективно требуется расширение круга вопросов, по которым оказывается бесплатная юридическая помощь, и случаев ее предоставления не только посредством консультирования и составления процессуальных документов, но и в форме участия в судебных заседаниях. Значимым нововведением представляется формирование отдельного механизма оказания бесплатной юридической помощи несовершеннолетним.

Список использованной литературы

1. Биткова Л. А. Бесплатная юридическая помощь несовершеннолетним гражданам как необходимое условие защиты их прав / Л. А. Биткова // Бесплат-

ная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации : материалы междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей. – Саратов, 2015. – С. 14–16.

2. Гринёв П. Д. Правовые коллизии законодательства об оказании бесплатной юридической помощи / П. Д. Гринев // Бесплатная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации : материалы междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей. – Саратов, 2015. – С. 20–24.

3. Деманова С. В. Оказание бесплатной юридической помощи детям-инвалидам, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей в российской федерации / С. В. Деманова, А. А. Демина // Бесплатная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации : материалы междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей. – Саратов, 2015. – С. 24–28.

4. Евдокимов М. В. Оказание бесплатной юридической помощи адвокатами в Санкт-Петербурге / М. В. Евдокимов // Бесплатная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации : материалы междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей. – Саратов, 2015. – С. 29–33.

5. Остапенко А. С. Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». – 2012.

6. Мельников В. С. Участие адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Приморского края / В. С. Мельников // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского университета экономики и сервиса. – 2013. – № 2. – С. 68–73.

Информация об авторе

Микова Ева Борисовна – старший преподаватель, кафедра правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: eva-mikova@mail.ru.

Author

Mikova Eva Borisovna – Senior Lecturer, Chair of Legal Support of National Security, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: eva-mikova@mail.ru.