

## **Конституционное право на получение в России квалифицированной юридической помощи и проблемы ее реализации**

В соответствии со ст. 48 Конституции Российской Федерации «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно». В этой связи в правовом государстве должно быть не только продекларировано, но и реально обеспечено каждому человеку равенство возможностей в обладании и пользовании этим правом. Решение этой непростой задачи возложена государством на российскую адвокатуру, особенность положения которой состоит, в частности, в ее негосударственном характере.

Проблема обеспечения конституционного права на получение именно квалифицированной юридической помощи имеет помимо чисто правового содержания, также политический, социокультурный, экономический и ряд других аспектов. Поэтому проблема реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в обстановке постоянно меняющегося законодательства и включения личности в общественную жизнь – политику, экономику, культуру – становится неременным условием ее социальной активности, а нередко и условием выживания.

Однако формальное (декларативное) провозглашение прав и свобод личности может и не иметь существенной практической ценности без наличия эффективного правового механизма обеспечения этих прав и свобод, без развитой системы юридических, прежде всего, конституционных гарантий их обеспечения, и, в первую очередь, права на получение при необходимости квалифицированной юридической помощи.

Суть адвокатуры и адвокатской деятельности в России, как очень важного в государстве правового института, призванного защищать права и законные интересы физических и юридических лиц, начиная с 1917 года, длительное время по политическим мотивам неоправданно искажалась. Адвокат, сам того не желая, был обязан «служить советскому социалистическому правосудию», что превращало его в инструмент, служащий только государству и выполняющий определенные политические задачи.

В этой связи государственная власть не преследовала цели создания комфортных условий для адвокатов, ее главной задачей было подчинение адвокатуры диктату государства через такие каналы, как контроль кадровой политики в адвокатуре, подчинение адвокатуры партийной дисциплине и идеологии.

В действовавшем ранее Положении об адвокатуре РСФСР от 20 ноября 1980 года в числе задач адвокатуры предусматривалось оказание «содействия осуществлению правосудия», что противоречит самой сущности адвокатуры.

В настоящее время, особенно в связи с принятием 26 апреля 2002 года Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», понятие института адвокатуры и сама адвокатская деятельность существенно изменились в лучшую сторону. Они наконец-то стали более самостоятельными и независимыми от диктата исполнительной ветви государственной власти.

Данный Закон наделил органы самоуправления адвокатуры (Федеральную палату адвокатов РФ и др.) как в области кадровой политики, так и в области организации внутренней жизни адвокатуры практически неограниченными полномочиями, однако сохранив за государственными органами пусть незначительную, но все равно функцию контроля (ведение реестров адвокатов, участие в работе квалификационных комиссий).

Оказание квалифицированной юридической помощи – это не просто одна из профессиональных сфер юридической деятельности, а необходимое

условие реализации конституционных и иных прав граждан на свою защиту. Вот почему столь значительна роль адвокатов в современном обществе.

Право на получение юридической помощи от адвоката в том или ином виде закреплено в абсолютном большинстве конституций стран мира. В историческом плане показателен тот факт, что это право было закреплено еще в Конституции США 1787 г., точнее в VI поправке к ней, датированной 1791 г., которая предусматривала, что «во всех случаях уголовного преследования обвиняемый имеет право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных того штата и округа, где было совершено преступление. Обвиняемый имеет право требовать, чтобы ему сообщили о характере и мотивах обвинения и дали очную ставку с показывающими против него свидетелями; обвиняемый может требовать принудительного вызова своих свидетелей и пользоваться помощью адвоката для защиты».

С последней фразы «пользоваться помощью адвоката для защиты» и начинается история конституционного закрепления института адвокатуры.

До этого исторического момента представители различных сословий прибегали к услугам адвокатов в уголовном процессе в Англии и некоторых других европейских странах уже не одно столетие. Это «право на адвоката» за долгую историю своего существования то почти исчезало или превращалось в фикцию (с превращением состязательного процесса в инквизиционный), то возрождалось. С утверждением конституционализма сначала в Англии (XVII в.), а затем в Северной Америке (XVIII в.) право на защиту с помощью специально подготовленных юристов стало по настоящему превращаться в реальную гарантию проведения справедливого судебного процесса, и, соответственно, свободы личности.

Конституционное право развитых зарубежных стран стало закреплять право на юридическую помощь в основном с конца двадцатого века.

Так, в Конституции Португалии 1979 года это право было закреплено в статье 20 «доступ к правовым актам и в суды», которая предусматривает, что «каждому гарантируется доступ к правовым актам и защита его прав и

законных интересов в суде, причем в правосудии не может быть отказано вследствие недостатка экономических средств; каждый имеет право, согласно закону, на юридическую информацию и консультации, а также на судебную защиту».

Позже право на юридическую помощь было закреплено основным законом СССР – Конституцией 1977 г., Конституцией Испании 1978 г., Канадской хартией прав и свобод (приложение «В» к Конституционному акту 1982 г.), Федеральным конституционным законом Австрии от 29 ноября 1988 г. «О защите личной свободы».

Для новейших конституций многих зарубежных стран закрепление права на квалифицированную юридическую помощь является в настоящее время скорее правилом, чем исключением.

В современной теории право на квалифицированную юридическую помощь относится к конституционным гарантиям прав и свобод человека и, в том числе, к гарантиям правосудия. Это право предполагает, что каждый, кто нуждается в получении квалифицированной юридической помощи, может получить ее, обратившись к адвокату.

Это положение обоснованно коррелируется со ст. 1 Закона об адвокатуре, где четко прописано, что «адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию». Сложный порядок приобретения статуса адвоката уже в определенной степени гарантирует оказание им квалифицированной юридической помощи обратившимся к нему гражданам и организациям.

Право на юридическую помощь в современном понимании значительно шире, чем право на помощь адвоката только в судопроизводстве. Юридическая помощь может потребоваться в любой

жизненной ситуации, часто никак не связанной с судебным разбирательством.

Поэтому действующее российское законодательство гарантирует право на квалифицированную юридическую помощь не только в судопроизводстве, но также во многих других сферах взаимоотношений государства и личности.

Квалифицированная юридическая помощь и как принцип, и как предмет правового регулирования, и как вид профессиональной деятельности приобретает реальное значение и подлинную социальную ценность в гражданском обществе лишь в условиях торжества законности и правопорядка, обеспечиваемого правовым государством. Напротив, государственный произвол, своеволие и безнаказанность судебного чиновника, отсутствие подлинно независимой судебной власти представляют собой, по сути, отступление от принципов правового государства и делают юридическую помощь неэффективной, обесценивают ее значение в гражданском обществе.

Ведь не напрасно Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 28 января 1997 г. № 2-П по делу «О проверке конституционности части четвертой статьи 47 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан Антипова Б. В., Гитиса Р. Л., Абрамова С. В.» в пункте 3 указал, что «гарантируя право на получение **именно квалифицированной юридической помощи**, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве, и, во-вторых, **установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии**».

Развивая данную правовую позицию, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 16 июля 2004 г. № 15-П по делу «О проверке конституционности части 5 статьи 59 АПК РФ в связи с запросами Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан,

Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» в абзаце 5 пункта 2 обоснованно указал, что «Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусмотрено, что для приобретения статуса адвоката, дающего, в том числе, право участвовать в судопроизводстве в качестве представителя доверителя, **необходимы определенный уровень юридического образования, стаж работы по юридической специальности или стажировка в адвокатском образовании, положительное решение квалификационной комиссии, принимаемое после сдачи квалификационного экзамена, отсутствие непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления** (статья 9).

Кроме того, в целях реализации конституционных прав граждан и их объединений, в частности права на судебную защиту и права на получение квалифицированной юридической помощи, названным Федеральным законом предусмотрены **«специальные требования к организации адвокатской деятельности и адвокатуры**, а также комплекс правовых гарантий, обеспечивающих независимость адвоката при осуществлении им своих обязанностей, полноту и качество предоставляемых юридических услуг, **страхование риска его ответственности** за нарушение условий заключенного с доверителем соглашения».

Содержательная характеристика квалифицированной юридической помощи охватывает широкий круг действий адвоката: помощь клиенту в поиске необходимого нормативного правового акта; разъяснение его содержания; содействие в составлении заявления или ходатайства, другого документа; аргументация позиции; определение органа, который наиболее эффективно способен разрешить возникшую проблему; осуществление представительства в суде или ином органе; ведение защиты по уголовному делу или отстаивание законных интересов гражданина, привлекаемого к гражданско-правовой, административной ответственности и т. д.

Характеристика института адвокатуры раскрыта в ст. 3 Закона. Так, в частности, в законе говорится о том, что:

1. Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов.

3. В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

4. Каждому адвокату гарантируется социальное обеспечение, предусмотренное для граждан Конституцией Российской Федерации.

Давая в целом характеристику институту адвокатуры, необходимо отметить, что помимо прямого указания в законе, эффективная защита адвокатами прав и законных интересов физических и юридических лиц путем оказания квалифицированной юридической помощи обеспечивается также многими демократическими правовыми принципами организации и деятельности института адвокатуры, такими, как: гуманизм, законность, добровольность вступления в адвокатуру и членства в ней, самоуправление и независимость адвокатуры от государственного и иного вмешательства в ее дела, тайна сведений, доверенных адвокату клиентами и др.

Система этих правовых принципов определяет публично-правовой характер адвокатуры и отличие ее от других элементов правозащитной системы общества – государственных правоохранительных органов, правозащитных общественных организаций России.

В этом определении заложена уникальная суть этого правового феномена – адвокатура призвана служить не защите интересов государства или правосудия, а представлять и защищать негосударственный, частный интерес.

В соответствии с Законом адвокатура является некоммерческой организацией. Она определена как «некоммерческое, самоуправляемое профессиональное объединение, основанное на индивидуальном членстве лиц, занимающееся адвокатской деятельностью. Как институт гражданского сообщества адвокатура не входит в систему органов государственной власти и местного самоуправления» (ст. 1, 3, 29, 31 Закона и др.).

Это определение подчеркивает самостоятельность адвокатских объединений, их **независимость** от органов государственного управления. Правовые основы взаимодействия адвокатуры с органами государственной власти – это один из концептуальных вопросов, ответ, на который, определяет в значительной мере правовой статус адвокатуры, ее место в системе государственных и общественных институтов.

В свое время Е. В. Васильковский в книге «Организация адвокатуры», исследуя принципы организации адвокатуры, отмечал, что адвокатура либо может вообще не иметь никакой организации, либо может быть организована по одному из трех типов:

1. В виде государственной службы.
2. В виде сословия, подчиненного дисциплинарной власти администрации или судов.
3. В виде самоуправляющегося сословия<sup>1</sup>.

Представляется, что именно «сословное» самоуправление в полной мере гарантирует адвокатуру необходимую ей независимость от судебной и исполнительной ветвей государственной власти, поскольку дисциплинарным «судом» для любого адвоката является суд коллег по профессии.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Адвокат в уголовном процессе. М., 1997. С. 60.



Без корпоративного устройства и самоуправления адвокатура теряет всякий смысл, ибо трудно себе представить, чтобы адвокат, целиком зависимый от судебной или исполнительной ветви государственной власти, мог бы активно и бескомпромиссно выступать в суде против них, отстаивая законные интересы своего подзащитного или доверителя.

Это также исключает нередко возникающую жесткую коллизию между позицией принципиального адвоката, защищающего интересы гражданина, иногда вступающего в конфликт с государством, обвиняющим его в совершении преступления и мнением представителя государственного обвинения, что недопустимо в целях установления судебной истины по делу.

Принцип добровольности объединения служит свидетельством того, что адвокатура не является государственной организацией. Юридическим основанием, обуславливающим возникновение правоотношения по членству в адвокатской палате, является двусторонний акт – заявление лица о присвоении ему статуса адвоката и решение квалификационной комиссии при адвокатской палате о присвоении статуса адвоката. Только после принятия присяги претендент получает статус адвоката и становится членом адвокатской палаты. Деятельность адвоката не представляет собой выполнение должности<sup>2</sup>.

Персонал же государственных организаций комплектуется на основе трудового договора (контракта).

В отличие от юрисконсультов и других категорий профессиональных юристов, не обладающих статусом адвоката, адвокат, находясь организационно в адвокатских образованиях (фирмах, бюро, кабинетах, консультациях), в профессионально-однородной среде, без отношений соподчиненности с доверителем (заказчиком) и не будучи связанными со спецификой трудовой деятельности организации - работодателя, имеет более

---

<sup>2</sup> Полянский Н. Н. Юридическая природа советской адвокатуры. Социалистическая законность. 1945. № 3. С. 14.

широкую область деятельности и возможность более комплексного и творческого подхода к решению сложных проблем.

Также адвокат в силу принадлежности к адвокатскому сословию имеет ряд законодательно закрепленных преимуществ перед обычным юристом, не имеющим статуса адвоката. Так, в соответствии с УПК РФ в качестве защитника на предварительном следствии допускается только адвокат. В соответствии со ст. 53 Закона «О Конституционном Суде РФ» участвовать в судебных заседаниях в качестве представителя стороны может только адвокат или лицо, имеющее ученую степень по юридической специальности.

В настоящее время социальная ценность института адвокатуры и адвокатской деятельности неуклонно возрастает по мере построения в России правового государства, развития свободного рынка, хозяйственной инициативы и предпринимательства, возрастания роли права и усложнения системы правоотношений, особенно в сфере экономики.

Решение адвокатурой указанных задач, связанных с оказанием физическим и юридическим лицам квалифицированной юридической помощи, соответствует не только частным интересам указанных лиц, но и публичным интересам государства и всего общества.

В свое время известный ученый-юрист Е. В. Васьковский отмечал, что «если правый тяжущийся проигрывает дело только потому, что его противник опытнее, способнее, богаче или влиятельнее, то вместе с побежденной стороной поражается все общество»<sup>3</sup>. [3]

В 2005 году в Министерстве юстиции РФ разработана и экспериментально реализуется концепция создания в Российской Федерации системы оказания государственной юридической помощи малообеспеченным категориям граждан. Эту проблему авторы концепции пытаются решить путем создания системы государственных юридических бюро, подчиненных учреждениям юстиции.

---

<sup>3</sup> Адвокат в уголовном процессе. М., 1997. С. 25.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 22.08.2005 № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам», от 25.12.2008 № 1029 «О государственных юридических бюро», от 03.12.2009 № 991 «О государственных юридических бюро», приказом Министерства юстиции РФ от 31.05.2011 № 180 «Об утверждении уставов федеральных казенных учреждений государственных юридических бюро» были созданы и функционируют государственные юридические бюро, которые оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, считающимися малоимущими (инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости вне зависимости от уровня их дохода) в соответствии с законодательством РФ, в виде консультаций, составления документов правового характера и представления интересов граждан в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве, в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Однако для получения бесплатной юридической помощи малоимущий гражданин должен представить в государственное юридическое бюро документы, которые, нередко бывает им трудно собрать. Это:

- заявление об оказании юридической помощи;
- документ, удостоверяющий личность;
- справку о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина), полученном за 3 последних календарных месяца, предшествующих месяцу обращения в государственное юридическое бюро, которую можно получить в подразделениях областного (городского) государственного учреждения социальной защиты населения по месту жительства;

- инвалиды I и II групп, ветераны Великой Отечественной войны, неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, для получения юридической помощи в виде устной консультации вместо справки о

среднедушевом доходе семьи (одинок проживающего гражданина) – предусмотренные федеральным законодательством документы, подтверждающие их принадлежность к указанным категориям.

Только после предоставления указанных документов ему может быть оказана юридическая помощь.

Опыт Финляндской Республики, который положен в основу реализуемой концепции, представляет определенный интерес, однако представляется сомнительным решение подобным образом проблемы оказания малоимущим гражданам бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Положительным можно признать лишь то, что функционирование государственных юридических бюро дает: а) малоимущим гражданам реальную возможность получения своевременной юридической помощи по месту жительства и б) наделяет сотрудников юридических бюро статусом государственных служащих, которое дает им возможность получать гарантированное денежное вознаграждение за свою работу, независящее от количества обратившихся за помощью граждан, а также предусмотренные действующим законодательством для государственных служащих гарантии и льготы. Все.

Вместе с тем, функционирование государственных юридических бюро с предоставлением сотрудникам этих бюро статуса государственных служащих имеет определенные негативные последствия.

1. В настоящее время, по смыслу Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», государственный служащий не может быть адвокатом, а сама адвокатура не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и является структурой общественной.

Адвокат при осуществлении своей деятельности является лицом **независимым** от любых государственных и иных органов и должностных лиц, **обладает иммунитетом**. Это гарантирует любому гражданину, в том числе малоимущему, действительно реальную защиту его прав, свобод и

законных интересов, в том числе при оспаривании действий (бездействия) должностных лиц и государственных органов.

Функционирование же государственных юридических бюро при подразделениях Министерства юстиции РФ означает для сотрудников этих бюро соответствующую административную подчиненность и зависимость от органа исполнительной власти. Ведь в первую очередь именно от руководителя зависит продвижение по службе, именно он решает вопросы поощрений и взысканий, предоставления определенных льгот.

Это допускает возможность негативного воздействия на сотрудников госюрбюро со стороны руководителей при оказании малоимущим гражданам юридической помощи, что, в свою очередь, может отрицательно отразиться на независимости такого юриста в выборе позиции при защите им прав и законных интересов доверителя как в суде, так и в других органах власти.

2. Нельзя исключить случаи злоупотребления государственным служащим своего положения в целях получения от граждан дополнительного материального вознаграждения или иной выгоды за свою деятельность, что негативно может сказаться на росте коррупции в стране.

3. Кроме того, не исключено, что в данных государственных юридических бюро могут работать юристы, которые не смогли найти себе более высокооплачиваемую работу или начинающие юристы, не имеющие достаточного практического опыта работы. Ведь предъявление к этим юристам только одного квалификационного требования – наличие диплома о высшем юридическом образовании – свидетельствует о безответственном подходе по отношению к малоимущим и к решению данной проблемы. Наличие диплома о юридическом образовании это всего лишь заявка на получение работы по юридической специальности. Хороший юрист помимо диплома должен иметь необходимую квалификацию и опыт.

Игнорирование указанного требования является **нарушением конституционного принципа предоставления гражданам именно квалифицированной юридической помощи**. Вместе с тем, в Резолюции

(78) 8 Комитета Министров «О юридической помощи и консультациях», принятой Комитетом Министров Совета Европы 2 марта 1978 года, указано, что для обеспечения права предоставления малоимущим бесплатной юридической помощи, государство должно создать такую систему оказания юридической помощи малоимущим, которая, во-первых, устраним экономические препятствия для доступа к правосудию, и, во-вторых, обеспечит им реальную возможность получения бесплатной квалифицированной юридической помощи для защиты своих нарушенных прав.

В части 5 Резолюции Правительствам государств-членов Совета Европы рекомендовано принятие положения, согласно которому оказание юридической помощи всегда должно осуществляться лицом, имеющим право практиковать в качестве адвоката в соответствии с нормами национального законодательства. Комитет Министров принял данное решение исходя из того, что государство несет ответственность за надлежащее отправление правосудия в отношении малоимущих, что невозможно без обеспечения последних независимой квалифицированной юридической помощью.

4. Принятый Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» также не решает проблемы оказания малоимущим квалифицированной юридической помощи, поскольку сохраняются те же слабые и недостаточные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь (наличие лишь высшего юридического образования) и участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов и государственные юридические бюро, которые в силу указанных причин не способны обеспечить оказание качественной квалифицированной юридической помощи.

Адвокаты, желающие оказывать бесплатную юридическую помощь, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи лишь с учетом соглашений с государственными юридическими бюро, что, порой, не всегда бывает приемлемо.

5. Функционирование государственных юридических бюро требует значительных материальных затрат, которые направляются на оплату труда сотрудников этих бюро, на материально-техническое обеспечение и на погашение расходов, связанных с предоставлением этим сотрудникам льгот, предусмотренных законодательством о государственной службе.

6. Помимо этого, Закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» (ст. 19) предусматривает страхование профессиональной и имущественной ответственности адвоката за нарушение условий заключенного с доверителем соглашения об оказании юридической помощи. Законодательство же о государственной службе не предусматривает такого страхования ответственности государственного служащего, что также негативно сказывается на качестве оказания ими юридической помощи.

Представляется, что было бы целесообразнее на законодательном уровне разработать и реализовать на практике с соответствующим бюджетным финансированием действенный механизм оплаты труда действующих адвокатов при оказании ими бесплатной квалифицированной юридической помощи определенным категориям граждан.

Этот вариант, на наш взгляд, не потребует значительных финансовых затрат, так как в данном случае денежные средства будут расходоваться только на оплату оказанной адвокатами юридической помощи, которые позволят гарантировать реальную независимость представителя гражданина при защите его прав и законных интересов и обеспечит, что самое важное, в полной мере реализацию конституционного принципа оказания гражданину именно квалифицированной юридической помощи.