

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ

Н. Ю. Акинина, А. М. Исакова

Институт бесплатной юридической помощи как один из видов социальной поддержки малообеспеченным и незащищенным категориям граждан, имеет глубокие исторические корни и тесно связан с развитием института адвокатуры в России.

Моментом зарождения адвокатуры в России принято считать Судебную реформу 1864 г. Вместе с тем институт поверенных существовал еще во времена Новгородской и Псковской судных грамот для представления интересов женщин, детей, монахов, дряхлых стариков и глухих. Так, статья 58 Псковской судной грамоты (1397–1467) содержала следующую норму: «А на суд помочю не ходити, лести в судебницудвемасутяжникама, пособников бы не было ни с одной стороны, опричь жонки, или за детину, или за черньца или за черницу, или которой человек стар велми или глух, ино тех пособнику быти; а хто опрочнеимет помогать или силою в судебню поле зет, или подверника ударит, иновсадити его в дыбу да взять на нем князк рубль, а подверником 10 денег» [23: 23]. Следовательно, уже в одних из первых нормативных актах русского права возникает институт судебного представительства для лиц слабых и немощным, которым с целью помочь ближнему представляли интересы люди более грамотные, обладающие даром красноречия.

Впоследствии институт поверенных трансформировался в институт родственного представительства, а затем появились и наемные поверенные, которых именовали ходатаями по делам, стряпчими [24: 16–17]. Стряпчие, выполнявшие функции адвокатов в России, оставили о себе негативное мнение, поскольку находились в полной зависимости от судей и практически не имели никаких прав, правозаступническую функцию выполняли формально.

Однако в принятых в последующем нормативных актах российского законодательства Судебниках 1497 и 1550 гг. и Соборном уложении 1649 г. институт наемных поверенных упоминается уже как существующий. При этом какие-либо положения о бесплатном характере действий поверенных как судебных представителей отсутствуют [20: 39].

Только в XIX в. из обычного правового института судебное представительство превращается в юридический институт присяжных стряпчих, которые вносились в особые списки, существовавшие при судах [21: 75].

В ходе проводимой Судебной реформы 1864 г. был создан институт присяжных и частных поверенных, выполняющий функции как правозаступничества, так и судебного представительства [18: 38]. Так, присяжные поверенные объединялись по территориальному признаку в профессиональные корпорации. В корпорациях действовало внутреннее самоуправление в виде выборных органов, а именно советов присяжных поверенных. Кроме того, был создан механизм дисциплинарного взыскания, который был возложен на Совет присяжных поверенных.

Таким образом, адвокатура из свободной профессии, не имеющей четкой организации, трансформируется в правозащитный институт, основанный на принципах относительной независимости и самоуправляемости, корпоративности и наличия дисциплинарной ответственности.

У присяжных поверенных возникает обязанность оказывать юридическую помощь беднейшим слоям. Обязанность по уголовным делам на поверенных возлагали председатели судов. Ведение гражданских дел лиц, пользующихся правом бедности, назначалось Советом поверенных. При этом присяжный поверенный не мог отказаться от исполнения данного ему поручения.

К оказанию присяжными поверенными юридической помощи «по праву бедности» Советы присяжных поверенных предъявляли повышенные требования, чем в делах по соглаше-

нию. Так, в первом случае для отказа в юридической помощи такого основания как сомнительность дела было недостаточно, необходима была его очевидная безнадежность или безнравственность [22: 168].

Вместе с тем, оказание бесплатной юридической помощи по праву бедности имело ограничения. Так, присяжные поверенные на безвозмездной основе должны участвовать не в любом судопроизводстве, а только в общих судебных установлениях (не в мировых) и только при рассмотрении дел по существу, а не в частном или кассационном порядке [20: 40].

Также назначенный на ведения дела по праву бедности присяжный поверенный не обязан выезжать на осмотр далеко за пределы того города, в котором он живет, не получив на то необходимых средств [22: 185].

Обязанность по оказанию бесплатной юридической помощи исполнялась присяжными по очереди, в случае ее нарушения применялась дисциплинарная ответственность.

Практика свидетельствует о том, что количество таких дел было значительным. При поручении дела Советом поверенных безвозмездное ведение гражданских дел по праву бедности являлось для присяжного поверенного повинностью общественного характера, и основывалось на принципе общественного служения адвоката [22: 185].

Таким образом, в период Судебной реформы 1864 г. в России была впервые сформирована адвокатура, которую можно рассматривать как правозащитный институт. Институализация адвокатуры позволила организовать и функционировать системе оказания бесплатной юридической помощи лицам, пользующимся правом бедности, поскольку возник механизм распределения и контроля оказания такой помощи.

Октябрьская социалистическая революция 1917 года и последовавшая за ней диктатура пролетариата привели к уничтожению русской, так называемой «буржуазной» адвокатуры, забвению лучших ее традиций [19: 36].

Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. [8] упразднились все судебные учреждения российского буржуазного государства, в том числе и присяжная, и частная адвокатура. Этим же Декретом создавались советские суды. В качестве защитников и обвинителей допускались все «непорочные лица обоего пола, пользующиеся гражданскими правами». Вопрос о судебной защите решался именно таким образом, хотя специальной организации защиты создано не было [21: 105]. Взамен упраздненным судебным учреждениям были созданы революционные трибуналы в соответствии с инструкцией от 19 декабря 1917 «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаний и о порядке ведения его заседаний» [9]. При революционных трибуналах были образованы коллегии правозащитников, которые действовали наряду с общегражданскими обвинителями и защитниками. В такие коллегии могли вступать любые лица, желающие «помочь революционному правосудию» и представившие рекомендацию от Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов [19: 17]. Однако обвиняемые редко обращались к помощи защитников коллегий правозащитников, поскольку они по существу были коллегами обвинителей.

7 марта 1918 г. Декретом о суде № 2 [10] устанавливалось, что при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов учреждалась коллегия лиц, посвятивших себя правозаступничеству, как в форме общественного обвинения, так и в форме общественной защиты. В эти коллегии поступали лица, выбранные Советами рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Только эти лица имели право выступать в суде за плату.

С принятием Декрета ВЦИК от 30 ноября 1918 года, утвердившего Положение о народном суде РСФСР [11], для содействия суду в деле наиболее полного освоения всех обстоятельств, касающихся обвиняемого или интересов сторон, участвующих в гражданском процессе, при уездных исполнительных комитетах советов рабочих и крестьянских депутатов и при губернских исполнительных комитетах советов рабочих и крестьянских депутатов учреждаются коллегии защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе. В 1920 г. коллегии были упразднены в связи с принятием нового Положения о народном суде РСФСР [11].

Первое упоминание о бесплатной юридической помощи в советский период появляется в Положении о коллегиях защитников, утвержденное НКЮ от 5 июля 1922 г. [10], в соответствии с которым создавались коллегии по гражданским и уголовным делам при губернских отделах юстиции. Общее собрание защитников избирало президиум, который осуществлял руководство над деятельностью коллегии. На президиум возлагалась обязанность назначать бесплатную защиту лицам, признанным постановлением народного суда неимущими.

На конституционном уровне впервые право на бесплатную юридическую помощь нашло отражение в ст. 111 Конституции СССР 1936 г. [1], которая гласила: «Разбирательство дел во всех судах СССР открытое, поскольку законом не предусмотрены исключения, с обеспечением обвиняемому права на защиту».

Однако в других нормативных документах советского периода, регулирующих деятельность судов и адвокатуры, бесплатной юридической помощи дальнейшей регламентации не нашла, что характерно для того периода, в котором имели место серьезные отступления от законности. Миллионы людей подвергались массовым репрессиям, без суда и следствия лишались свободы, роль права была снижена.

С принятием Конституции СССР 1977 года [2], статьей 161 устанавливалось, что для оказания юридической помощи гражданам и организациям действуют коллегии адвокатов. В случаях, предусмотренных законодательством, юридическая помощь гражданам оказывается бесплатно.

30 ноября 1979 г. были приняты всесоюзный Закон и Закон РСФСР «Об адвокатуре» [13], а затем Положение об адвокатуре в РСФСР от 20 ноября 1980 г. [14]. В указанных нормативных правовых актах были определены права и обязанности адвокатов.

Данное Положение имело особое значение в развитии института бесплатной юридической помощи. Так, статья 22 Положения предусматривала оказание бесплатной юридической помощи следующим категориям граждан:

- истцам в судах первой инстанции при ведении дел о взыскании алиментов и трудовых дел; по искам колхозников к колхозам об оплате труда; о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой; о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, наступившей в связи с работой, а также гражданам при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;
- гражданам по жалобам на неправильные записи в списках избирателей;
- депутатам Советов народных депутатов при даче консультаций по вопросам законодательства, связанным с осуществлением ими депутатских полномочий;
- членам товарищеских судов и добровольных народных дружин по охране общественного порядка при даче консультаций по законодательству в связи с их общественной деятельностью.

Также заведующий юридической консультацией, президиум коллегии адвокатов, а также орган предварительного следствия, прокурор и суд, в производстве которых находится дело, был вправе, исходя из имущественного положения гражданина, освободить его полностью или частично от оплаты юридической помощи.

При освобождении гражданина от оплаты юридической помощи заведующим юридической консультацией или президиумом коллегии оплата труда адвоката производилась из средств коллегии.

При освобождении гражданина от оплаты юридической помощи органом предварительного следствия, прокурором или судом расходы по оплате труда адвоката относились в установленном порядке на счет государства.

Такой порядок оказания бесплатной юридической помощи длился вплоть до периода развития современной российской государственности.

С принятием Конституции РФ 1993 г. [3] Россия провозглашается социальным государством. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. С учетом данных принципов юридическая помощь становится важным элементом в правозащитном механизме.

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

Такая помощь предусматривается как в уголовном, так и гражданском судопроизводстве.

Конституционализация права на бесплатную юридическую помощь находит дальнейшее развитие в Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [4], который ознаменовал собой новый этап в развитии российской адвокатуры, являющейся одной из составляющих структуры гражданского общества, профессиональным объединением юристов, созданным на добровольной основе с целью оказания квалифицированной юридической помощи.

Так, в соответствии с первоначальной редакцией статьи 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» такая помощь оказывалась малоимущим гражданам в следующих случаях:

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

Юридическая помощь также оказывалась бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что закреплялся не только перечень категорий граждан и вопросов, по которым оказывалась бесплатная юридическая помощь. Также появился механизм получения такой помощи и порядок оплаты за предоставленную такую помощь. Так, статья 25 указанного Федерального закона устанавливала, что порядок компенсации расходов адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно, определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливался перечень документов, необходимых для получения гражданами Российской Федерации юридической помощи бесплатно. Так, например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре сначала был принят Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 15.12.2002 № 81-оз «О перечне и порядке представления документов, необходимых для получения отдельными категориями граждан бесплатной юридической помощи на территории Ханты-Мансийского автономного округа» [15], а затем Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 04.04.2005 № 17-оз «Об обеспечении оказания адвокатской помощи на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [16].

Институт бесплатной юридической помощи находит свое развитие и в процессуальном законодательстве. Так, согласно статье 51 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации если защитник не приглашен самим подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, а также другими лицами по поручению или с согласия подозреваемого, обвиняемого, то дознаватель, следователь или суд обеспечивает участие защитника в уголовном судопроизводстве. В соответствии со статьей 131 УПК РФ в случае участия адвоката в уголовном судопроизводстве по назначению за счет федерального бюджета адвокату выпла-

чивалась компенсация. Порядок и размеры возмещения процессуальных издержек адвоката устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Кроме того, статьей 50 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации адвокат предоставлялся бесплатно в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно.

Вместе с тем, несмотря на созданные механизмы оказания бесплатной юридической помощи, случаи оказания бесплатной юридической помощи по гражданским делам носили единственный характер, поскольку перечень категорий граждан и вопросов, по которым такая помощь могла быть оказана, был ничтожно мал.

Имеющееся законодательство нельзя было признать справедливым, в должной мере гарантирующим всем социально незащищенным категориям граждан право на бесплатную юридическую помощь. Ведь такая помощь даже не предусматривалась для инвалидов, детей-сирот, людей преклонного возраста, безработных и иных категорий граждан, которые в силу социальных рисков нуждаются со стороны государства в адекватной поддержке. Данные граждане вынуждены были обращаться в различные ведомства, зачастую получая от них простые отписки, нерешающие сути проблем [17, 3].

Сложившаяся ситуация требовала переоценки всей системы обеспечения прав граждан на бесплатную юридическую помощь, включая ее принципы и приоритеты. В результате был принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [7], который внес значительный вклад в развитие данного института.

Так, в соответствии с Федеральным законом определена организационно-правовая система оказания бесплатной юридической помощи, которая предусмотрела основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Указанный закон также определил участников государственной системы бесплатной юридической помощи. Это федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, а также государственные юридические бюро.

Кроме того, Федеральный закон установил возможность участия в данной системе адвокатов, нотариусов и других субъектов. В случае наделения адвокатов и иных субъектов правом участия в государственной системе бесплатной юридической помощи, законом предусматривается компенсация затрат, связанных с оказанием такой помощи, за счет бюджетных средств.

Также данным Федеральным законом был значительно расширен перечень граждан и случаев оказания такой помощи. Теперь помощь могут получать не только малоимущие граждане, но и инвалиды, граждане пожилого возраста, дети-сироты, граждане, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций и др. При этом субъектам Федерации предоставлено право расширить перечни категорий граждан и случаи предоставления такой помощи.

В федеральном законе также уделено внимание организационно-правовой деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения.

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

Литература

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик : (утв. Постановлением Чрезвычайн. VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Изв. ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283 (6 дек.).
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик : (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

3. Конституция Российской Федерации // Рос.газ. – 1993. – 25 декабря.
4. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 23. – Ст. 2102.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ // Рос. газ. 2001. 22 апр.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
7. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 324-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – ст. 6725.
8. Декрет о суде № 1 от 24 ноября 1917 г // СУ РСФСР. – 1918. – № 4. Ст. 50
9. Инструкцией от 19 декабря 1917 «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаниях и о порядке ведения его заседаний» // СУ РСФСР. 1917. 3 12.
10. Декрет о суде № 2 от 7 марта 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 26. – Ст. 420.
11. Положение о народном суде РСФСР, утвержденное ВЦИК 30 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. 1920. № 15. Положение о народном суде РСФСР, утвержденное ВЦИК 21 октября 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 82.
12. Положение о коллегии защитников, утв. Наркомюстом РСФСР 5 июля 1922 г. // Сборник циркуляров Наркомюста РСФСР за 1922–1925 гг. – М., 1926.
13. Закон СССР от 30.11.1979 «Об адвокатуре в СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – ст. 846.
14. Закон РСФСР от 20.11.1980 «Об утверждении Положения об адвокатуре РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1980. – № м48. – Ст. 1596.
15. О перечне и порядке представления документов, необходимых для получения отдельными категориями граждан бесплатной юридической помощи на территории Ханты – Мансийского автономного округа : Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 15 дек. 2002 г. № 81-оз // Собрание законодательства Ханты – Мансийского автономного округа. 18 декабря 2002 г. – № 11. – ст. 1423.
16. Об обеспечении оказания адвокатской помощи на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 апр. 2005 г. № 17-оз // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – № 4 апреля 2005. – ст. 334.
17. Анисимов, В. Ф. Роль адвокатского сообщества в реализации прав граждан на бесплатную юридическую помощь [Текст] / В. Ф. Анисимов, Н. Ю. Акинина // Адвокатская практика. – 2013. – № 3. – С. 2–5.
18. Галоганов, А. П. Российская адвокатура: история и современность [Текст] / А. П. Галоганов ; под. ред. А. Д. Бойкова. – М. : Издательство «Юрлитинформ», 2003, – 288 с.
19. Грудцына, Л. Ю. Адвокатское право : учебно-практическое пособие [Текст] / Л. Ю. Грудцына. – М. : Деловой двор, 2009. – 320 с.
20. Курова, Н. Н. Оказание бесплатной юридической помощи в России: развитие института [Текст] / Н. Н. Курова, Л. А. Вяткина // Адвокат. – 2014. – № 8. – С. 39–46.
21. Лубшев, Ю. Ф. Адвокатура в России [Текст] / Ю. Ф. Лубшев. – М., 2002. – 832 с.
22. Правила адвокатской профессии в России : Опыт систематизации постановлений Советов присяжных поверенных по вопросам профессиональной этики : Составил член Совета присяжных поверенных округа Московской судебной палаты Александр Николаевич Марков, Москва, 1913 год. – М., Типография О. Л. Самковой: 1913. – 429 с.
23. Псковская судная грамота. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство Древней Руси. – Т. 1. – М. : Юрид. лит., 1984. – 432 с.
24. Рагулин, А. В. Общие положения учения о профессиональной защите по уголовным делам [Текст] / А. В. Рагулин. – М., 2008. – 312 с.