

ЮРИДИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ПЕТЕРБУРГСКОЙ ШКОЛЫ ПРАВА



ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА ДОБРОХОТОВА

*доцент кафедры трудового права и охраны труда,
директор Юридической клиники СПбГУ, кандидат юридических наук*

e.dobrohotova@spbu.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ. ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ ЮРИСТОВ

В статье анализируется нормативно-правовое регулирование оказания бесплатной юридической помощи в целях выявления инструментов подготовки и повышения квалификации юридических кадров. Анализ проводится сквозь призму гарантий равенства доступа граждан к правосудию и гарантий получения квалифицированной юридической помощи. Развитие исследуемого законодательства связывается с государственной задачей вытеснения «подпольной адвокатуры» и некачественной юридической помощи, а его появление — со становлением регулирования. Главным аспектом его совершенствования автор называет концептуальное развитие понятийного аппарата в двух направлениях: универсализации и дифференциации. Автор считает юридические клиники инструментом изменения качества юридической помощи и согласования образовательных стандартов с профессиональными.

Ключевые слова: квалифицированная юридическая помощь, контроль качества юридических услуг, юридическая клиника, профессиональные и образовательные стандарты

Зарегулировались

На V Международном социальном форуме, состоявшемся в 2015 г. в Москве, один из участников дискуссии поведал, до чего может довести зарегулированность отношений по оказанию бесплатной юридической помощи.

В общественной приемной одного из многих полномочных представительств органов власти, проводили прием граждан студенты-юристы. На беседу с каждым гражданином они отводили строго по 15 минут. Участник форума обратился к автору статьи как к докладчику: «Как мы, россияне, могли низвести до такой казенщины работу с людьми, которым обещали доступность квалифицированной юридической помощи и которые месяцами пробивались к ее получению, стремясь именно в этот офис, потому что они доверяют именно тому лицу, что указано в названии офиса?!»

Действительно, этого ли эффекта добивался законодатель, когда формировал основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан¹ и правовые основы деятельности многоуровневой и многоликой национальной системы бесплатной юридической помощи?² Кто повинен в той схеме приема, которую описал делегат социального форума: законодатель или исполнители — участники названной системы? Откуда и как появился «самоценный» норматив — 15 минут на беседу с посетителем? И почему в приемной посетитель беседует с консультантом чьей-то юридической клиники, т.е. с представителем образовательной организации, а не с представителем этой приемной?

Для того чтобы разобраться в этих вопросах, необходимо оценить систему современных источников российского права, регулирующих процесс оказания квалифицированной юридической помощи и гарантирующих в соответствии с Конституцией РФ ее предоставление в установленных федеральными законами случаях на бесплатной основе.

О соотношении целей регулирования оказания бесплатной юридической помощи: доступности и квалифицированности

В 1993 г. ст. 48 Конституции РФ сформулировала среди основных прав личности право каждого на получение *квалифицированной юридической помощи*. Это право в объемах его содержания и гарантирования следует соотносить с двумя другими из числа основных прав личности, закрепленными в ст. 45 и 46. Статьей 45 конституировано: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». В ст. 46 провозглашено: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Все права личности, закрепленные в Консти-

¹ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Утверждены Президентом РФ 04.05.2011 (далее — Основы госюрполитики).

² См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Закон о бесплатной юридической помощи, Закон).

туции, обеспечиваются такими принципами, как неотчуждаемость основных прав, полнота регулирования и реализации прав и свобод человека и гражданина, равенство статусов и равенство граждан перед судом и законом.

Статья 48 устанавливает: «1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. 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».

Необходимость предоставления каждому гражданину юридической возможности опереться в реализации и защите своих прав на квалифицированную (профессиональную) юридическую помощь обусловлена несколькими факторами.

Во-первых, само право в объективном его смысле (как законодательные установления, юридические институты, теоретические юридические конструкции и связи между ними, разнообразные юридические процедуры) представляет собой особую коммуникативную систему, требующую специальных юридических знаний для успешного ее использования.

Во-вторых, вся эта система, в каждом ее элементе, находится в постоянном и стремительном развитии, отследить которое трудно даже профессиональным юристам, «разбитым» на разные подобщества (их иногда называют профессиональными цехами). Юристы одного цеха зачастую испытывают потребность в получении профессиональной юридической помощи от представителя другого цеха. Специализация сужает границы углубляемых профессиональных знаний.

При этом каждый гражданин, не обладающий юридическими познаниями, наделен основными правами с рождения, включая право на их беспрепятственную реализацию. Именно отсутствие специальных познаний в области юриспруденции и является препятствием к их полноценной и своевременной реализации.

Следовательно, цель гарантирования права на квалифицированную юридическую помощь заключается в том, чтобы каждый, независимо от его возраста, социальной и личностной зрелости, степени знакомства с содержанием права в объективном смысле, имел реальные возможности успешного вступления в правовую коммуникацию, чтобы гарантированно реализовать свой статус посредством этой помощи. То есть гарантировать нужно эффективность помощи, согласованность спроса и предложения по кругу взаимодействующих лиц, широту оснований ее предоставления, бесплатность (в обоснованных критериях социальной справедливости случаях), а не только возможность обращения к ней и ее оказания кем-либо.

Гарантирование бесплатного предоставления квалифицированной юридической помощи в отдельных случаях отвечает принципам равенства статусов граждан и равенства граждан перед законом. Имущественное или социальное положение не должны

быть препятствиями к получению профессиональной юридической помощи. Иначе получается: каждому при рождении государство вручает золотой сундучок с его основными правами, а ключи от сундучка отдает юристам; открыть сундучок и воспользоваться его сокровищами может не каждый, а только тот, кто может заплатить юристу за каждое открывание сундучка, каждое содействие в реализации его содержимого.

Если услуга или помощь являются содержанием профессиональной деятельности, то труд профессионала должен быть оплачен, но если у гражданина недостаток средств или он находится вне зоны свободного рынка, например изолирован от общества, то он не может за плату приобрести юридическую услугу (или юридическую помощь). То есть обеспечение доступности юридической помощи только путем развития рынка профессиональных (квалифицированных) услуг юриста не дает малоимущим возможности участвовать в правовых коммуникациях.

Очевидно, что для общества в целом наличие «удаленных» от права социальных групп создает угрозу социальной стабильности и социального благополучия (социальная депривация приводит к криминализации соответствующих социальных групп: бедный и отчаявшийся берется за кистень).

Отсюда следует вывод, что получение квалифицированной юридической помощи выступает насущной потребностью всех и каждого субъекта права, а не только участников конкретных относительных правоотношений. Удовлетворение этой потребности должно обеспечиваться не только развитием частноправовых институтов и механизмов развития рынка юридических услуг, не только гарантированным со стороны государства обязательным предоставлением задержанному, подозреваемому и подсудимому уголовно-правовой защиты со стороны профессионального юриста — адвоката.

В силу значимости удовлетворения этой потребности каждого субъекта права для правовой системы общества (для обеспечения ее надлежащего функционирования и выполнения правом его социального предназначения), а на более высоком уровне — для общества в целом как гарантии его социального благополучия формируется общий, публичный интерес в гарантировании квалифицированной юридической помощи каждому, независимо от его социального статуса, уровня образования и обеспеченности.

Доступность и квалифицированный характер юридической помощи представляют собой двуединый объект гарантирования (две цели совмещаются в одну), а бесплатная основа представляет собой систему специальных гарантий. Так сказать, вторую линию обороны, учитывающую ограниченные возможности лиц с низкими уровнями доходов, лиц, оказавшихся в социальной ситуации, угрожающей рисками снижения или утраты доходов, базовых социальных, социально-экономических, социально-политических благ, иных значимых для своего социально-личностного благополучия угроз, например утраты жилья, работы, бизнеса, статуса, изоляции от общества, утраты или необретения гражданства и т.д.

Таким образом, цель гарантирования права на квалифицированную юридическую помощь — сбалансированность частных, публичных и социальных интере-

сов. Задачи гарантирования — обеспечить предоставление юридической помощи по широкому кругу оснований, широкому кругу лиц (каждому), широким кругом участников, деятельность которых отвечает требованиям к квалифицированному ее характеру.

Система или совокупность гарантий доступа к правовой помощи? Проблема оценки качества помощи

Предоставляет ли действующее законодательство системные гарантии права каждого на квалифицированную юридическую помощь (в установленных случаях бесплатную) при попытках ее получения у любого юриста или иного участника, наделенного правом оказывать гражданину помощь в реализации его прав?

Казалось бы, возможность одного лица получить помощь в юридическом деле (реализации своих прав) от другого лица издавна существовала в отечественном законодательстве. Это и институты замещения одного участника правовой коммуникации другим, более юридически оснащенным: общее представительство в гражданском праве и профессиональное юридическое представительство, монополией на которое владеет адвокатура. Право гражданина на получение юридической помощи в уголовном деле гарантировано процессуальным законодательством. А в сфере социального обеспечения субъектам отношений по социальному обслуживанию и получению социальной помощи гарантировано право на социально-правовую помощь.

Но достаточно ли этого для обеспечения жизнедеятельности новейшего российского общества? Адекватны ли перечисленные институты потребностям и механизмам в реализации различных прав и удовлетворении разнообразных личных, социальных и публичных интересов? Как они формируются и проявляют себя в условиях усложнившихся структур власти и гражданского общества, разветвившихся экономических отношений? Насколько в сравнении с публичными структурами и юридическими лицами физическое лицо является достойным участником правовых коммуникаций. Так же ли, как они, отдельный гражданин оснащен в плане юридических знаний и навыков ведения правового диалога? Равны ли в правовых коммуникациях между собой и разные граждане — «от мала до велика»?

Институт представительства несовершеннолетних, частично и ограниченно дееспособных и недееспособных — лишь одна из базовых юридических гарантий, ею не решается проблема восполнения отсутствия у граждан специальных юридических знаний, абсолютно необходимых для успешного вступления во многие юридические отношения современного общества.

Гражданско-правовой институт общего представительства создал благоприятные правовые условия для деятельности по представительству в судах лиц, имеющих дипломы о юридическом образовании, но не обладающих официальным статусом адвоката и даже не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, т.е. для «подпольной» адвокатуры или «свободных юристов».

Деятельность «свободных юристов» не подвергается никакому контролю, а гражданин, доверивший им свою правовую проблему, в случае недовольства качеством их работы сможет при условии соблюдения определенных условий воспользоваться механизмом защиты прав потребителей на основании известного закона.

Судебная практика применения Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» наталкивается на проблему неопределенности признаков, по которым оценивается качество помощи, поэтому ее характер можно проверить только на основании наличия у оказавшего юридическую помощь лица квалификации по юридической профессии (т.е. диплома о юридическом образовании).

Между тем известно, что не всякий, кто имеет диплом о юридическом образовании, является профессиональным и эффективным юристом. Поэтому оценка действий (поступков) лица, оказавшего юридическую помощь, по признаку квалификации только субъекта, а не самих действий (т.е. объективной стороны его деятельности) является недостаточной для того, чтобы суд сделал обоснованные выводы относительно некачественности такой помощи.

Встает вопрос установления соответствий между документом о подготовленности к профессиональной деятельности и профессионализмом ее выполнения, что можно сделать только путем квалификации самих выполняемых действий.

Профессиональные компетенции — профессиональные стандарты и требования к видам профессиональной деятельности

Регулированием квалифицированной профессиональной деятельности по большей части занимается трудовое законодательство: квалификационные требования к работнику указаны в тарифно-квалификационных и квалификационных справочниках, а также в профессиональных стандартах, где описываются те квалифицированные профессиональные действия, которые составляют процесс применения в рамках трудовой функции полученных в процессе профессионального обучения знаний, умений и навыков. В соответствии с требованиями ст. 195.1–195.3 Трудового кодекса (ТК) РФ профессиональные стандарты имеют разную степень регулятивной обязательности для разных работодателей — в зависимости от особенностей разделения труда по его видам в данной кооперации.

Однако нормы трудового законодательства регулируют профессиональную деятельность отнюдь не всех юристов, а только тех, кто работает на условиях заключенного трудового договора. Юристы, состоящие на государственной службе, и юристы, входящие в саморегулируемые сообщества (например, адвокаты и нотариусы), подчиняются регулирующему воздействию специального законодательства, на них профессиональные стандарты не распространяются. Так, в сфере государственной службы деятельность служащих по оказанию содействия гражд-

данам в доступе к государственным и муниципальным услугам регулируется Административными регламентами оказания публичных услуг. Одним из основных принципов содействия является «принцип одного окна», при реализации которого нельзя допустить формирования очередей и длительного ожидания помощи. Поэтому регламенты не только описывают порядок действий по оказанию услуг, но и определяют время их выполнения. Например, время ожидания в очереди не должно превысить 15 мин., а это значит, что для такой скорости продвижения очереди время самого разбора обращения также не может превысить 15 мин. Именно процедурой одного из Административных регламентов и объясняется тот казус «беглого» обслуживания в общественной приемной, который был описан на социальном форуме. Очевидно, что такого рода отношения выступают в правовой форме, относятся к гарантийным отношениям и примыкают к отношениям по оказанию юридической помощи в реализации прав граждан. Однако в результате «конвейерного объединения» на основе «принципа одного окна» процедура содействия в доступе к получению публичных услуг подчинила себе содержание гарантируемой деятельности по оказанию квалифицированной юридической помощи.

Могут ли различаться содержание и порядок выполнения профессиональных действий, охватываемых едиными видами и подвидами деятельности (составление документов правового характера, выработка юридической позиции, консультирование по правовым проблемам, проведение юридической экспертизы и т.д.), в зависимости от сферы занятости юристов? Очевидно, нет, поскольку все они вступают в коммуникацию друг с другом, и она должна проходить на высоком профессиональном уровне. Значит, с одной стороны, для этого необходимо унифицированное правовое регулирование профессиональной деятельности юристов, а с другой — только на основе этого единства должна обеспечиваться и цеховая, и квалификационная (должностная) дифференциация правового регулирования.

Получается, что общей отправной точкой (она же является точкой «расхождения») по профессиональным цехам с соответствующим этому цеху специальным регулированием профессиональной деятельности) становится характеристика результатов профессионального образования в части подготовленности к профессиональной деятельности. В настоящее время унификации содержания профессиональной подготовки служат государственные образовательные стандарты, которые в качестве результатов профессиональной подготовки пользуются категорией «профессиональные компетенции».

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» требует соответствия реализуемых образовательными организациями программ подготовки государственным образовательным и соответствующим профессиональным стандартам.

Федеральным законом от 02.05.2015 № 122-ФЗ, который ввел в ТК РФ нормы о применении профессиональных стандартов, определено, что утвержденные ранее Федеральные государственные образовательные стандарты профессионального образования подлежат приведению в соответствие с требованиями, установленными ч. 7 ст. 11 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»,

до 1 июля 2017 г. (в течение одного года со дня вступления в силу Федерального закона № 122).

Насколько эти согласованные требования трудового законодательства и законодательства об образовании способны обеспечить гражданину квалифицированность оказанной выпускником юридического вуза помощи? На этот вопрос удастся ответить лишь в будущем, после 1 июля 2017 г.

Если же услуга представительства оказана гражданином, не только не имеющим диплома о юридическом образовании, но даже и не проходящим профессиональную подготовку для его получения, то вообще никоим образом нельзя ставить вопрос о защите прав потребителя, поскольку сам «потребитель» выдал такому непрофессионалу доверенность, т.е. действовал на свой риск и на основаниях доверительности.

Иными словами, судебная защита конституционного права гражданина на получение квалифицированной юридической помощи частноправовыми средствами не может быть осуществлена ввиду отсутствия квалифицирующих признаков качества самой юридической услуги. Юрист (в том числе и адвокат), оказавший такую услугу, также не может рассчитывать на полное, квалифицированное и справедливое судебное разбирательство, основанное на критериях оценки, закрепленных законодательством.

Помощь, оказанная адвокатом, может быть предметом оценки в рамках специальных процедур, установленных законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре, Кодексом профессиональной этики адвоката (ст. 4, 33 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (с изм. на 13.07.2015), далее — Закон об адвокатуре), актами палат адвокатов, уставами адвокатских сообществ.

Адвокат, участвующий в оказании бесплатной юридической помощи, обязан выполнять специальные требования к ее оказанию, установленные Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Закон о бесплатной юридической помощи) (ст. 18 Закона о бесплатной юридической помощи, ст. 26 Закона об адвокатуре).

Однако при попытке оценить профессионализм и добросовестность адвоката при оказании юридической помощи любой орган натолкнется на ту же проблему — невозможность произвести юридическую квалификацию предполагаемого «проступка» адвоката в отсутствие квалифицирующих признаков юридической помощи.

Таким образом, юридическая квалификация помощи, оказываемой по правовым вопросам, по ее объективной стороне является и общей гарантией для формирования надлежащей профессиональной культуры любых юристов, и стержневым направлением развития правового регулирования оказания юридической помощи, обеспечивающим стабильность и законность ее предоставления, а также дает ориентиры для должной профессиональной подготовки будущих юридических кадров

различных сфер, где реализуется юридическая профессиональная деятельность. С ее определением связаны перспективы и надежды на системное регулирование профессиональной юридической деятельности — в единстве ее дифференцированного содержания.

Так, в свете названных требований к согласованию профессиональных и образовательных стандартов представляется необходимым пересмотреть и разработать единый категориальный аппарат, обеспечивающий регулирование и контроль качества профессиональной юридической деятельности, содержащий такие понятия, как «квалифицированная юридическая помощь», «адвокатская деятельность», «юридическая услуга», «социальная услуга по предоставлению правовой помощи», «публичные услуги, гарантирующие реализацию социальных прав», услуги по «представительству гражданина», «представительство интересов гражданина». Их определение, разграничение и соотношение должно способствовать упорядочению правового регулирования различных видов деятельности, осуществляемых представителями различных цехов юридической профессии, в целях осуществления надлежащего гарантирования основных прав личности.

Становление универсального и системного нормативного основания оказания квалифицированной юридической помощи

Стоит обратить внимание на то, что процесс формирования системного комплекса гарантий исследуемого конституционного права личности шел очень постепенно в рамках социальной политики нового государства. В середине 1990-х гг. на базе Конституции изменялось и развивалось гражданское, уголовное, административное процессуальное законодательство, регулирующее новую структуру социальных связей с учетом взаимодействия федерального и регионального компонентов системы источников российского права. Именно на уровне регионального регулирования стали пересекаться две линии гарантирования прав малоимущих, нетрудоспособных граждан, граждан, оказавшихся в трудных жизненных ситуациях, нуждающихся в правовом обеспечении разрешения возникших у них проблем: развитие региональных систем социального обслуживания и развитие регионального законодательства о деятельности адвокатских образований. В нормативных актах о гарантировании прав граждан на получение бесплатной юридической помощи от адвокатов стало развиваться социально ориентированное направление такого гарантирования.

Нормативно-правовое регулирование частноправовых, публично-правовых и социально-правовых гарантий права на получение помощи в реализации прав личности пребывало в разрозненном (по уровням и отраслям) состоянии вплоть до 2012 г., до принятия Закона о бесплатной юридической помощи. Этот Закон, с одной стороны, создал *отдельный компонент* гарантий представления квалифицированной юридической помощи, а именно помощи *социально ориентированного характера, предоставляемой на бесплатной основе*, с другой — наметил саму целостную право-

Структура бесплатной юридической помощи в Российской Федерации

<p><i>Федеральные органы регулирования и контроля деятельности</i> обеспечивают функционирование единой системы бесплатной юридической помощи (ст. 9–11, 13 Закона)</p>		
<p><i>Органы власти субъектов Российской Федерации</i> реализуют государственную политику, издают нормативные акты о расширении перечня граждан и гарантий получения ими бесплатной юридической помощи, о порядке взаимодействия участников государственной системы и об оказании содействия развитию негосударственной системы (ст. 12 Закона)</p>		
<p><i>Государственная система</i> (ст. 15 Закона)</p>		<p><i>Негосударственная система</i> (ст. 22 Закона)</p>
<p>Обязательные участники (определены исчерпывающим образом) (ч. 1 ст. 15 Закона):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения (ст. 16 Закона); 2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения (ст. 16 Закона); 3) органы управления государственных внебюджетных фондов (ст. 16 Закона); 4) государственные юридические бюро (ст. 17 Закона) 	<p>Участники, наделенные правом участия (открытый перечень) (ч. 2. ст. 15 Закона):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) адвокаты (ст. 18 Закона); 2) нотариусы (ст. 19 Закона); 3) другие участники 	<p>Исчерпывающий круг участников (ст. 22 Закона):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) юридические клиники, создаваемые образовательными организациями, студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие (ч. 2 ст. 22) (виды оказываемой этой группой участников бесплатной юридической помощи исчерпывающим образом названы в ч. 4 ст. 23). Контроль вуза указан как условие участия обучающихся в оказании бесплатной юридической помощи (ч. 5 ст. 23 Закона); 2) негосударственные юридические центры (ст. 24–26 Закона)
<p><i>Органы местного самоуправления</i> осуществляют отдельные государственные полномочия, оказывают содействие развитию негосударственной системы, издают муниципальные акты о дополнительных гарантиях гражданам на получение бесплатной юридической помощи и могут участвовать в создании муниципальных юридических бюро и оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь</p>		

вую модель системы гарантий предоставления квалифицированной юридической помощи — любого вида, разнообразным субъектам, всевозможными квалифицированными участниками и по любым поводам.

С вступлением в силу этого Закона (с 15 января 2012 г.) стала формироваться адекватная политической, экономической и правовой структуре общества система оказания бесплатной юридической помощи, нацеленная на обеспечение ее квалифицированности и поддержку этой квалифицированности мерами государственного координирования и контроля (см. таблицу).

Координирует функционирование этой сложной системы специально уполномоченный на это федеральный орган — Министерство юстиции Российской Федерации.

Закон о бесплатной юридической помощи занял место на пересечении различных направлений государственной юридической политики: обеспечения конституционных прав граждан, оказания бесплатной юридической помощи, подготовки юридических кадров, правового просвещения и правового информирования населения. В соответствии с Основами государственной юридической политики Закон связал в систему ее направления, в реализации которых принимают участие как представители профессионального юридического сообщества, так и система образования: это бесплатная юридическая помощь, правовое информирование и правовое просвещение.

Закон впервые подверг универсальному регулированию сами *отношения* представителей самых разных цехов юридической профессии *по оказанию бесплатной юридической помощи, ядром характеристики которых является именно квалифицированная юридическая помощь*; квалифицировал ее по основным видам (консультирование, составление документов правового характера и представительство); установил, что правом на ее оказание обладают только лица, имеющие высшее юридическое образование.

Эксклюзивным правом участия в негосударственной системе согласно Закону наделена особая группа акторов — юридические клиники и их аналоги (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро, т.е. фактически — обучающиеся образовательных организаций, проходящие практическую подготовку в особой учебной форме, которая, собственно, и называется юридической клиникой, при условии, что обучающиеся работают в сфере оказания ограниченного числа разрешенных им законодателем видов юридической помощи и под контролем лиц, отвечающих за их обучение).

Закон установил общие для всех участников принципы оказания бесплатной юридической помощи (ст. 5), предусмотрел формирование единых требований к качеству ее оказания, дифференцировал статусы участников этой системы в отношении предоставления бесплатной юридической помощи. Так, в числе основных принципов оказания бесплатной юридической помощи названы:

- обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;

- социальная справедливость и социальная ориентированность;
- доступность для граждан в установленных законодательством случаях;
- контроль за соблюдением оказывающими ее лицами норм профессиональной этики и требований к качеству;
- установление требований к профессиональной квалификации лиц, оказывающих бесплатную юридическую помощь;
- свободный выбор гражданином государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи;
- объективность, беспристрастность при оказании бесплатной юридической помощи и ее своевременность;
- равенство доступа граждан к получению бесплатной юридической помощи и недопущение дискриминации при ее оказании;
- обеспечение конфиденциальности.

Таким образом, Закон положил начало централизованному регулированию квалификационного ценза для допуска к оказанию бесплатной юридической помощи и закрепил единство основных правил осуществления профессиональной практики для различных участников любой подсистемы национальной системы бесплатной юридической помощи.

Дифференциация правового регулирования по субъектному признаку произведена как по отношению к получателям юридической помощи, так и по отношению к ее акторам.

Закон определил категории граждан, имеющих право на ее получение, по признаку социальной уязвимости и нуждаемости в получении помощи за счет государства и (или) профессионального юридического сообщества. Бесплатный характер помощи вытекает также из социальной оценки поводов к обращению за ней — законом определены и случаи, характеризующиеся признаком социальной значимости.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 12 Закона о бесплатной юридической помощи органы власти субъектов Российской Федерации имеют право издавать законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии и расширяющие перечень категорий граждан и случаев оказания бесплатной юридической помощи.

Участники негосударственной системы могут своими локальными актами определять (сужать и расширять) круг граждан из числа лиц, перечисленных в Законе о бесплатной юридической помощи, а также из числа лиц, названных в законодательстве

соответствующего субъекта Российской Федерации. Это обеспечивает адаптивность региональной системы бесплатной юридической помощи как к социально-демографической структуре региона, характеру и степени распространенности социальных случаев (поводов к обращению за юридической помощью), так и к структуре участников этой региональной системы, готовых предоставлять бесплатную помощь (из числа наделенных правом на ее оказание).

Правовое положение участников негосударственной системы — юридических клиник образовательных организаций и негосударственных центров — различается. Доля государственного регулирования и контроля деятельности негосударственных центров существенно выше. По предоставленным им возможностям деятельности в системе бесплатной юридической помощи они ближе к государственным юридическим бюро, нежели к клиникам. В негосударственных центрах бесплатную юридическую помощь могут оказывать только дипломированные специалисты, которые наряду с самим центром и его учредителями несут личную ответственность за ее качество и за возможные неблагоприятные последствия ее оказания. Сами центры могут создаваться перечисленными в Законе о бесплатной юридической помощи субъектами, преимущественно принадлежащими к профессиональному юридическому сообществу.

В отношении образовательных организаций действует принцип превалирования образовательного права, поскольку юридические клиники создаются образовательными организациями в учебных целях (ч. 1 ст. 23 Закона) и в соответствии с государственными образовательными стандартами представляют собой форму учебных занятий. Таким образом, правовое положение юридических клиник в большей степени определяется законодательством об образовании и локальными актами образовательных организаций, создавших такие клиники для осуществления практико-ориентированной образовательной деятельности. Министерство образования в соответствии со ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи урегулировало³ только область образовательной деятельности и вопросы ее организации, но не затронуло весь порядок функционирования юридических клиник в самой системе бесплатной юридической помощи, поскольку эта область правовой регламентации не относится к его компетенции. Эта область, очевидно, должна быть урегулирована совместными либо согласованными документами Минюста России и Минобразования России.

Юридические клиники образовательных организаций как инструмент формирования новой правовой культуры

Объединяя в едином содержательном образовательном процессе теоретическое обучение с формированием практических навыков, четко ориентированных на осуществление конкретно определенных видов профессиональной деятельности, об-

³ См.: приказ Министерства образования и науки РФ от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи».

разовательная организация использует юридическую клинику одновременно как инструмент подготовки кадров и как инструмент согласования профессиональных компетенций выпускников с профессиональными стандартами и требованиями законодательства, регулирующего оказание юридической помощи.

Юридическая клиника, в которой студенты обучаются практической деятельности в соответствии с требованиями законодательства о ее осуществлении, представляет собой «мост золотого сечения» между теоретическим и практическим компонентами профессиональной подготовки, инструмент качественного изменения профессиональной культуры юристов и вытеснения юридической помощи с неконтролируемым качеством.

Поэтому с появлением юридических клиник — как в системе образования, так и в юридической практике — возродился научный интерес к этой форме подготовки⁴ юридических кадров. В рамках теоретического осмысления данного феномена исследуются и технологии профессиональной деятельности, рождаемые в недрах высшей школы, и системы качества гарантирования оказываемой помощи, и роль клиник в становлении гражданского общества⁵. В целом это составляет инструментарий воздействия высшей школы на изменение профессиональной культуры юристов через форму клинической подготовки. Студенты, подготовленные по новейшим технологиям, следуя в своей клинической практике установленным стандартам качества профессиональной деятельности, вступая в юридическое сообщество, несут новую культуру оказания гражданам квалифицированной юридической помощи.

⁴ Как известно, отцом клинической методологии в российском юридическом университетском образовании и организатором одной из первых российских юридических клиник является проф. Д.И. Мейер (см.: *Мейер Д.И.* О значении практики в системе современного юридического образования. Казань, 1855). Автор настоящей статьи не раз обращалась к наследию Д.И. Мейера в своих исследованиях, и потому в рамках данной работы подробно не характеризуется эта сторона влияния клиник на формирование профессиональной культуры юристов и общества в целом (подробнее см.: *Доброхотова Е.Н.* Практическое обучение юристов в России: история становления и перспективы развития (на примере Юридической клиники в СПбГУ): автореф. ... дис. канд. юрид. наук. СПб., 2007; *Она же.* Диахронное писание юридической киники как образовательной технологии (современное осмысление наследия Д.И. Мейера // Гражданское право и процесс: современное состояние и пути развития: сб. материалов науч.-практ. конф. / под общ. ред. проф. С.Н. Гамидуллаева. СПб., 2015. С. 228–238; *Профессиональные навыки юриста: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. Е.Н. Доброхотовой. М., 2016.*

⁵ См.: *Кудряшова О.А.* Оказание бесплатной юридической помощи в клиниках: система обеспечения качества // *Материалы Всероссийской заочной конф. по распространению лучшей практики реализации проектов, направленных на оказание бесплатной юридической помощи и правовое просвещение населения.* Рязань, 2012. С. 77–81; *Мартынов А.В.* Правовые основы деятельности юридических клиник в современной России: история, этапы, современное состояние и перспективы развития // *Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского.* 2015. № 1. С. 155–169; *Мухтарова А.Р., Семенов А.В.* К вопросу о формировании коммуникативных навыков студентов, обучающихся в Юридической клинике // *Гражданское право и процесс: современное состояние и пути развития: сб. материалов науч.-практ. конф. / под общ. ред. проф. С.Н. Гамидуллаева. СПб., 2015. С. 282–285; Шарпов И.И.* Юридическая клиника — модель повышения качества образования и оказания юридических услуг // *Гражданское право и процесс: современное состояние и пути развития: сб. материалов науч.-практ. конф.* С. 321–327.

То, что своей клинической практикой оказания юридической консультативной помощи студенты повышают доверие граждан к юристам и именно этому виду участников национальной системы бесплатной юридической помощи, подтверждается статистическим мониторингом 18-летнего опыта работы Юридической клиники СПбГУ. За этот период у СПбГУ сформировался круг клиентов, обращавшихся в клинику повторно и многократно. Их доля составляет 16% от общего числа, т.е. каждый шестой-седьмой клиент при возникновении в его жизни новых правовых проблем приходит для их разрешения в ту же клинику. Как известно, у плохих юристов постоянной клиентуры не бывает. В абсолютных цифрах картина выглядит так: около 1000 клиентов обратились к студентам СПбГУ повторно; 253 человека — более 3 раз, 30 человек — более 5 раз, есть граждане, которые обращаются в клинику на протяжении этих 18 лет практически регулярно: раз в два года и даже чаще (т.е. обратившиеся 10 и более раз). Есть рекордсмены с показателем обращений 25 раз. И речь не идет о необоснованных обращениях так называемых конфликтантов, или сутяжников, мы говорим о реальных и получивших правовое разрешение делах граждан, нуждающихся в социально ориентированной юридической помощи. Неоднократность обращений — надежный признак удовлетворенности клиентов качеством полученной юридической помощи, а для студентов — критерий признания клиентами их профессионализма.