6. *Martin L. Gross.* The End of Sanity, Social and Cultural Madness in America. 1997, Avon Books, Inc., New York, NY.,

7. *Бьюкенен П. Дж.* Смерть Запада / Пер. с англ. А. Башкирова. М.;СПб., 2003.

8. *Ильин И.А.* Собрание сочинений. В 10 т. М., 1998. Т. 8.

9. Информационный листок «Записки о Западе». Вып. 33 – 14. http://www.dorogadomoj.com/z14gor.html

УДК 340.15

Васильев Ю.В.
Минина А.А.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА УРОВЕНЬ ПРАВОСОЗНАНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН

Анализируются отдельные нормы Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». В целом авторы приходят к выводу, что бесплатная юридическая помощь – это шаг на пути к построению системы правового воздействия с целью повышения правовой грамотности российских граждан.

Certain norms of the Federal Law № 324 – FL «On free legal assistance in the Russian Federation" from the 21-st of November, 2011 are analyzed. In whole the authors come to the conclusion that free legal assistance is a step towards building a system of legal influence aimed at raising the level of legal education of the citizens of the Russian Federation

Ключевые слова: *правовой нигилизм, правовая грамотность, правовое сознание, бесплатная юридическая помощь, квалифицированная юридическая помощь*

Keywords: *legal nihilism, legal literacy, free legal assistance, qualified legal assistance.*

Традиционно в правовой литературе правовой нигилизм характеризуется как негативное явление. Правовой нигилизм как дефект правосознания сопровождается осознанным игнорированием требований закона, исключающим преступный замысел, и проявляется в открытом отрицании общепринятых правовых норм и ценностей. Правовой нигилизм граждан является своеобразным показателем ненадлежащего качества деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и их роли в жизни общества. Это своего рода обратная связь, оценка населением работы властных органов, их реальных действий. В этом смысле юридико-правовой нигилизм представляется как специфический социальный ориентир, указывающий направление для устранения негативных тенденций в государственно-правовой сфере, приближения власти к обществу, повышения авторитета права и государства. Полновесное использование указанной обратной связи – реальная гарантия демократического развития Российского государства [1].

Источником правового нигилизма не всегда является сам закон, а скорее практика его применения, которая зависит от степени понимания гражданами возможной реализации своих прав. Ю.С. Калинин, В.П. Хрыков в некоторых случаях источники правового нигилизма усматривают и в механизме разработки и принятия законов Федеральным Собранием РФ. Большинство российских граждан не считают принятые и действующие законы своими, поскольку заседающие в парламенте партии и движения представляют интересы не более 5 – 10 % граждан. А законы, которые не считаются своими, работать не будут. В данном случае проиллюстрирована не причина существования правового нигилизма как такового, а одна из форм его оправдания [2].

Правовой нигилизм в условиях российской действительности умаляет социальную ценность права, затрудняет достижение положительного результата правового регулирования, при этом само право трактуется как элемент принуждения и насилия, а индивиду-

альные представления о праве связываются с ограничением прав граждан, либо вообще с нормами уголовного права, оказывающими негативное воздействие на правосознание.

Сегодня право становиться интерактивным, т.е. не только пассивно отслеживает меняющиеся условия жизни, но нередко превращается в инструмент сознательного преобразования общественных отношений [3, с. 86]. Сложившаяся в российском государстве «презумпция знания законов», которая означает, что опубликованный закон известен всем с момента вступления его в силу, и правоприменительная практика, которая придерживается правового принципа: незнание закона не освобождает гражданина от ответственности за его нарушение и обязательности его соблюдения, в жизни стали приводить к негативным последствиям. В условиях российской действительности, когда разрыв между «правом в законе» и «правом в жизни» стал настолько велик, что неисполнение закона и терпимое отношение к этому широких слоёв общества превратилось во вполне обычное явление, в правосознании как рядовых граждан, так и лиц, осуществляющих правоприменение в силу своих профессиональных обязанностей, начали укореняться нигилистические установки.

Это потребовало от государства целенаправленных усилий и системного подхода по преодолению правового нигилизма и повышению уровня правового сознания граждан. Первым шагом на этом пути стали Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утверждённые Президентом РФ 4 мая 2011 года (далее — Основы). В развитие этого базового документа был принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Закон № 324), что позволяет говорить об определённой унификации общественных отношений, складывающихся по поводу бесплатной юридической помощи.

Конституция Российской Федерации 1993 года провозгласила Российскую Федерацию социальным государством (ст. 7), политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Помимо основных социальных гарантий, Конституция РФ гарантировала каждому право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), в том числе в случаях, предусмотренных законом, бесплатно. Однако отношения по оказанию бесплатной юридической помощи, сложившись как юридико-социальный феномен, предметом должного и унифицированного правового регулирования долго не являлись, за исключением регулируемых уголовно-процессуальным законодательством отношений по оказанию юридической помощи в уголовном судопроизводстве в случаях признания за лицом статуса подозреваемого/обвиняемого. В то же время складывалась практика деятельности специализированных организаций, оказывающих юридическую помощь бесплатно, выкристаллизовывались её принципы и общеправовые подходы. Многие образования институциализировались в качестве самостоятельных факторов – либо внутри профессионального сообщества (некоммерческие организации, такие как, например, многофунциональные центры правовой помощи), либо в качестве структурных подразделений высших учебных заведений – юридических (правовых) клиник [4, с. 56].

Система бесплатной юридической помощи начала складываться в современной России в 2002 году благодаря принятию Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон № 63). В частности, в соответствии со ст. 26 Закона № 63 (в ред. Федерального закона от 28.10.2003 № 134-ФЗ) было установлено, что юридическая помощь гражданам Российской Федерации, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам Российской Федерации, доходы которых ниже указанной величины, оказывается бесплатно 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.

Кроме того, было предусмотрено, что юридическая помощь несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, во всех случаях оказывается бесплатно.

Для получения бесплатной юридической помощи гражданин был обязан представить документы, подтверждающие его право на это. Перечень таких документов и порядок их предоставления должны были устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в период с 2002 по 2005 год, бесплатная юридическая помощь оказывалась практически только адвокатами.

В 2005 году с принятием 22 августа Правительством Российской Федерации Постановления № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» начинает складываться государственная система бесплатной юридической помощи – в некоторых регионах страны были созданы федеральные государственные учреждения по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.

Изначально эксперимент по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам проводился на территории 10 субъектов Федерации с 1 января 2006 года по 31 декабря 2006 года посредством создания и функционирования государственных юридических бюро. Координация и регулирование деятельности государственных юридических бюро Постановлением № 534 была возложена на Федеральную регистрационную службу.

Каждый из субъектов Российской Федерации, в котором проводился эксперимент, самостоятельно выбирал схему работы юридических бюро. В результате это сказалось прежде всего на количестве учрежденных структурных подразделений государственных бюро. Так, в одних областях, как, например, в Иркутской, работники бюро разместились по пяти адресам, в Ульяновской области работники размещены в четырех городах, а вот в Подмосковье ограничились городом Дмитровым. В отчете о работе государственных бюро Свердловской области за 2006 — 2007 гг. указано, что в 2008 г. вместо трех существующих будет уже 6 городов области, в которых разместят работников государственных бюро [5].

Потенциальным получателем юридической помощи в государственных юридических бюро мог стать любой малоимущий гражданин России, однако правовая помощь таким гражданам была ограничена гражданско-правовой сферой. Для получения бесплатной юридической помощи необходимо было подтвердить статус субъекта, имеющего право на получение такой помощи.

Следует отметить, что адвокатское сообщество неоднозначно восприняло подобное начинание, расценивая идею создания государственных бюро как попытку создания прообраза государственной адвокатуры. Кроме того, как справедливо было замечено в литературе, эксперимент по созданию государственных юридических бюро и порядок их организации определяется Постановлением Правительства РФ, в то время как Конституцией ПФ указывается, что случаи по оказанию юридической помощи бесплатно должны определяться законом [6].

Приказом Минюста РФ от 22.06.2007 № 129 объявлено решение коллегии Министерства юстиции Российской Федерации о результатах проведенного эксперимента «О ходе эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам и предложениях по формированию и реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» (далее – Приказ Минюста РФ № 129). В целом в решении коллегии Минюста итоги эксперимента за 2006 год были оценены положительно. За год деятельности работниками бюро бесплатная юридическая помощь оказана почти 22 тысячам малоимущих граждан, дано 8644 устных и 1876 письменных консультаций, составлено 4364 документа правового характера, принято участие в рассмотрении в судах 1067 гражданских дел, в 121 случае работники бюро представляли интересы граждан в органах местного самоуправления и различных организациях. Но, к сожалению, это очень небольшие цифры в масштабах всей страны.

Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2008 г. № 1029 «О государственных юридических бюро» было утверждено Положение об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, а соответствующие федеральные государственные учреждения были переданы Министерству юстиции РФ. Несмотря на то, что в приказе Минюста РФ № 129 были даны рекомендации по увеличению количества государственных юридических бюро, этого не произошло, поскольку не заработал механизм их финансирования из средств федерального бюджета.

15 января 2012 года вступил в силу Закон № 324, который явился одним из первых нормативных актов, принятых во исполнение Основ государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, в частности в рамках реализации мер государственной политики в области образования и воспитания подрастающего поколения, юридического образования и подготовки юридических кадров. В целом Закон № 324 укладывается в общую систему политики государства по развитию правовой грамотности и правосознания граждан, а также по повышению уровня социальной защищенности граждан, обеспечения их доступа к правосудию.

Законом № 324 устанавливаются основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения. Следует обратить внимание на то, что Закон не урегулировал оказание бесплатной юридической помощи по уголовным и административным делам. Отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи в уголовном судопроизводстве, регулируются уголовно-процессуальным законодательством. Речь идёт о придании лицу статуса подозреваемого/обвиняемого (ч. 4 ст. 16 УПК РФ), тогда адвокат участвует в предварительном расследовании или судебном разбирательстве по назначению (дознавателя, следователя или суда), а расходы на оплату его труда несёт федеральный бюджет (ч. 5 ст. 50 УПК РФ). Исходя из этого, следует предположить, что Закон № 324 разделил систему бесплатной юридической помощи на две подсистемы: по уголовным и гражданским делам.

Согласно ч. 3 ст. 4 Закона № 324 государственная политика в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также установленными другими физическими и юридическими лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь. Между тем, реализация региональными органами власти государственной политики в указанной области, потребует соответствующего финансирования. Так, ст. 29 Закона № 324 возлагает финансирование оказания бесплатной юридической помощи адвокатами на субъекты РФ и также перекладывает на регионы ответственность за финансирование, создание и деятельность государственных юридических бюро. То есть основная финансовая нагрузка по реализации Закона № 324 ложится на субъекты Федерации, а значит, эффективность региональной составляющей в бесплатной юридической помощи будет зависеть от экономики соответствующего региона. При этом достаточно вспомнить о наличии значительного числа дотационных регионов, чтобы сделать вывод о невозможности финансирования реализации Закона № 324 на должном уровне, а значит и об уровне оказываемой юридической помощи.

Итак, согласно Закону № 324 бесплатная юридическая помощь оказывается в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, а также в рамках негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются (ст. 15 Закона № 324): 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 и нотариусы наделены правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи, что представляется не совсем логичным. Так, деятельность

нотариуса направлена на совершение нотариальных действий, перечень которых определяется в Основах законодательства о нотариате (утв. ВС РФ 11 февраля 1993 года № 4462-1).

Тем не менее, деятельность нотариуса не относится к правовой деятельности, то есть деятельности по оказанию правовых услуг. Нотариус выступает как лицо, уполномоченное действовать в интересах государства. Обращаясь к нотариусу для нотариального удостоверения договора, его стороны имеют в виду интерес не в правовой помощи, а в необходимости застраховать сделку от каких-либо неблагоприятных юридических последствий [7, с. 10 — 18].

Аналогическая ситуация складывается с адвокатами. Так, в соответствии со ст. 3 Закона № 63 адвокатура не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления.

Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Такие участники негосударственной системы бесплатной юридической помощи, как центры бесплатной юридической помощи вызывают много вопросов. Как указано в статье 24 Закона № 324, их могут создавать некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты. Возникает вопрос: зачем это им? Ведь, например, совсем не в интересах адвокатов и нотариусов оказывать бесплатную юридическую помощь населению, они, напротив, зарабатывают посредством оказания юридических услуг. Тем более что указанные центры для оказания бесплатной юридической помощи должны иметь помещение, в котором будет осуществляться прием граждан, и штат специалистов, имеющих высшее юридическое образование, привлеченных в том числе по трудовому договору или гражданско-правовому договору, которые будут осуществлять правовое консультирование граждан. Кроме того, указанные центры самостоятельно определяют виды бесплатной юридической помощи, категории граждан, имеющих право на ее получение, перечень правовых вопросов, по которым такая помощь оказывается (ст. 24 Закона № 324). При этом указанные центры должны осуществлять деятельность по оказанию бесплатной юридической помощи за счет собственных средств.

Юридические клиники создаются для правового просвещения населения и формирования профессиональных навыков у студентов-юристов. Юридическая клиника создается в качестве юридического лица, если такое право предоставлено образовательному учреждению высшего профессионального образования его учредителем, или структурного подразделения образовательного учреждения высшего профессионального образования (ч. 2 ст. 23 Закона № 324).

Субъекты негосударственной системы бесплатной юридической помощи могут осуществлять правовое консультирование в устной и письменной форме, составлять документы правового характера, но не наделены правом оказывать юридическую помощь в форме представительства интересов.

Между тем из системы бесплатной юридической помощи «выпал» Уполномоченный по правам человека, который фактически оказывает на безвозмездной основе гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства юридическую помощь. Так, согласно Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (ст. 15); получив жалобу, может разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод (ст. 20); по результатам рассмотрения жалобы может обратиться в суд, прокуратуру или иные компетентные государственные органы для принятия решения по существу жалобы (ст. 29).

Сама по себе правовая проблема не является основанием предоставления бесплатной юридической помощи. Законом № 324 названы и категории получателей бесплатной юридической помощи, и категории дел, по которым эта помощь оказывается, однако основным критерием оказания бесплатной юридической помощи следует назвать субъект.

Между тем возникает вопрос об оказания бесплатной юридической помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства. Согласно ст. 2 Закона № 324 бесплатная юридическая помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Между тем ст. 48 Конституции РФ говорит о праве каждого на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно, в том числе и иностранным гражданам, находящимся на территории РФ. Таким образом, учитывая отсылочную норму ст. 2 Закона № 324, следует считать, что иностранным гражданами бесплатная юридическая помощь оказывается в исключительных случаях. Между тем в целом ряде двухсторонних договоров между Российской Федерацией и другими государствами предусматривается право на получение правовой помощи гражданами одной Договаривающейся Стороны на территории другой Договаривающей Стороны на тех же условиях, что и граждане этой Договаривающейся Стороны (Договором между Российской Федерацией и социалистической республикой Вьетнам о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам от 25 августа 1998 года, Договор между Российской Федерацией и Республикой Молдова о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 25 февраля 1993 года и др.).

Право на получение всех видов бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи имеют следующие категории граждан (ст. 20 Закона № 324):

1) граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума (далее — малоимущие граждане);

2) инвалиды I и II группы;

3) ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда;

4) дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей;

5) граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;

6) несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетние, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних (за исключением вопросов, связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве);

7) граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

8) граждане, признанные судом недееспособными, а также их законные представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких граждан;

9) граждане, которым право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи предоставлено в соответствии с иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [8].

Из анализа ст. 20 Закона № 324 видно, что субъектный критерий оказания бесплатной юридической помощи основывается на двух подкритериях: экономическом и социальном. Наиболее сложным в процессе реализации является экономический критерий, который

связан с величиной прожиточного минимума, расчёт которого в условиях России происходит весьма формально без учёта истинного положения граждан. Как справедливо отмечается в специальной литературе, в России существуют различные методики расчёта бедности, нуждаемости, минимального жизненного стандарта, но все они не соответствуют мировым и европейским стандартам [9, с. 66].

Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (Закон о прожиточном минимуме) под прожиточным минимумом понимает стоимостную оценку потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Потребительская корзина – это минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, перечень которых определён Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». Очевидно, что затраты на юридическую помощь не укладываются ни в состав потребительской корзины, ни в состав прожиточного минимума. Таким образом, по сути, прожиточный минимум – это минимально необходимый уровень для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его жизни и здоровья, поэтому семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение государственной социальной помощи (ст. 6 Закона о прожиточном минимуме). Таким образом, бесплатная юридическая помощь – это форма государственной социальной помощи. Между тем, Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» установлено, что получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума (ст. 7). Таким гражданам по их заявлению назначается государственная социальная помощь. Эта помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания малоимущих, а гражданам выдается уведомление о назначении государственной социальной помощи. Таким образом, процедуре обращения за бесплатной юридической помощью, предшествует процедура обращения в органы социальной защиты населения, в том числе за подтверждением статуса малоимущего гражданина, что может потребовать определённого времени, а скорая юридическая помощь гражданину нужна здесь и сейчас. Представляется необходимым упрощение процедуры признания гражданина малоимущим для целей Закона № 324.

Такие сложности ожидают лишь тех граждан, которые решат обратиться за бесплатной юридической помощью в государственные юридические бюро, так как если в совокупности толковать нормы Закона № 324 и нормы Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации», федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения, государственные внебюджетные фонды обязаны давать бесплатные юридические консультации в устной и письменной форме по вопросам, входящим в их компетенцию всем обратившимся гражданам без исключения. В этой связи представляется удачной формулировка статьи 5 Закона Ставропольского края от 18.06.2012 № 57-кз «О некоторых вопросах обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Ставропольского края», согласно которой уполномоченный орган, органы исполнительной власти Ставропольского края и подведомственные им учреждения оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан.

Также не установлены ограничения для оказания бесплатной юридической помощи (по категориям граждан, правовым вопросам и т.д.) для юридических клиник.

Основания для отказа фактически установлены ч. 2 ст. 21 Закона № 324. Так, гражданину может быть отказано в бесплатной юридической помощи, если он:

1) обратился за бесплатной юридической помощью по вопросу, не имеющему правового характера;

2) просит составить заявление, жалобу, ходатайство или другой документ правового характера и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при отсутствии правовых оснований для предъявления соответствующих требований;

3) просит составить заявление в суд и (или) представлять его интересы в суде, государственном или муниципальном органе, организации при наличии установленных законодательством Российской Федерации препятствий к обращению в суд, государственный или муниципальный орган, организацию.

Между тем представляется, что решение вопроса об отсутствии или присутствии правовых оснований для предъявления требований всё же входит в компетенцию судебных органов.

Кроме того, государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, не оказывают бесплатную юридическую помощь гражданину, если прокурор в соответствии с федеральным законом обратился в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов этого гражданина.

В Законе № 324 говорится о том, что оказываемая гражданам бесплатная юридическая помощь должна быть квалифицированной. Межу тем право на квалифицированную юридическую помощь является конституционным, поэтому ему корреспондирует обязанность государства создать определенные условия по его реализации. В настоящее время такие условия созданы только Законом об адвокатуре, где прописаны требования для приобретения статуса адвоката, то есть профессиональные требования. Так, статус адвоката предполагает: наличие высшего юридического образования либо ученой степени по юридической специальности, стаж работы по юридической специальности либо стажировку в адвокатском образовании, а также сдачу квалификационного экзамена. Учитывая изложенное, некоторыми исследователями понятия «адвокатская деятельность» и «квалифицированная юридическая помощь» признаются равнозначными [10, с. 62 — 65].

Для решения вопроса об отнесении юридической помощи к разряду квалифицированной необходимо выяснить квалификацию субъектов, оказывающих её.

Все субъекты системы бесплатной юридической помощи должны иметь высшее юридическое образование, если иное не предусмотрено федеральными законами. Так, согласно ст. 23 Закона № 324 бесплатная юридическая помощь может оказываться лицами, обучающимися по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательном учреждении высшего профессионального образования. Формально юридическая помощь может оказываться студентами, едва приступившими к обучению, не имеющими ни навыков консультирования, ни соответствующих знаний. Представляется необходимым установить образовательный ценз для студентов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в юридических клиниках.

Федеральными законами могут быть установлены дополнительные квалификационные требования к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь в виде представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Исходя из сказанного, представляется, что единственными признаком квалифицированной юридической помощи является высшее юридическое образование. Хотя наличие юридического образования у лица, оказывающего юридическую помощь гражданам, является обязательным, но недостаточным для оказания квалифицированной юридической помощи. Например, приобретение адвокатского статуса складывается из трех основных аспектов: высшее юридическое образование либо ученая степень по юридической специальности, стаж работы по юридической специальности и решение соответствующей квалификационной комиссии, принимаемое на основании сдачи квалификационного экзамена. Но адвокатами не исчерпывается перечень субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

В этой связи справедливо указывает А.С. Плетень, что посредством принятия нормативного правового акта необходимо закрепить критерии признания юридической помо-

щи квалифицированной, в частности таким актом может стать регламент. Ею выделены следующие критерии: юридическая помощь должна оказываться специальными субъектами, имеющими высшее юридическое образование; юридическая помощь должна оказываться качественно: с соблюдением норм действующего законодательства и норм профессиональной этики; оказание юридической помощи должно контролироваться государством через введение специальных экзаменов, механизм стажировок [11].

Пунктом 9 ст. 24 Закона № 324 установлена ответственность за возможные неблагоприятные последствия оказания гражданину юридической помощи негосударственным центром бесплатной юридической помощи. При этом остается неясным, почему ответственность установлена только для негосударственных центров бесплатной юридической помощи? Целесообразнее распространить это правило на всех субъектов бесплатной юридической помощи.

Подводя итог, можно сделать вывод, что несмотря на достаточно несовершенную законодательную технику и, как следствие, технически недоработанное законодательство, пробелы и недостатки в содержании нормативно-правовых актов, государство медленно, но неуклонно привносит в работу по правовому воспитанию и формированию позитивного правосознания граждан элементы системности. Очень важный шаг делается в сторону преодоления правового нигилизма как основы противоправного поведения. Социальная значимость проанализированных нормативных документов не просто велика. Они позволяют перейти на новый уровень организации работы по правовому воспитанию, правовому просвещению и правовой защищенности российских граждан, и, что особенно важно, системно строить воспитательную работу среди учащихся школ и вузов и молодежи в целом, поднимая уровень их правовой грамотности и формируя позитивное правовое сознание. Особенно важно в этой работе учитывать региональный компонент, который именно на Северном Кавказе имеет ярко выраженную этническую значимость и корнями уходит в незыблемые устои традиционного общества, опирается на своеобразные «кодексы чести и достоинства», которые в том или ином виде сформированы в каждом этносе и успешно используются в процессе семейного и общинного воспитания, а также в период активной правовой социализации в рамках общественных и социально-правовых норм.

Литература

1. Цит. по: *Панкратов М.Е.* Современное толкование понятия «юридический нигилизм» // Blog – Servitutis.Ru: Сайт. URL: http://www.blog.servitutis.ru/?p=769 (дата обращения 9.01.2012).

2. *Калинин Ю.С., Хрыков В.П.* Влияние правового нигилизма на формирование политического экстремизма в России // Blog – Servitutis.Ru: Сайт. URL: http://www.blog.servitutis.ru/?p=777 (дата обращения 09.01.2012).

3. *Кашкин С.Ю.* Формирование «юриста будущего» и европейское право // Закон. № 3. 2009.

4. *Доброхотова Е.Н.* Юридическая клиника и деятельности pro bono. Их отношение к системам бесплатной юридической помощи // Закон. 2012. № 11.

5. *Плетень А.С.* Реализация конституционного права граждан на получение юридической помощи бесплатно посредством обращения в государственные юридические бюро // http://cmza.ru/stati/realizatsiya-konstitutsionnogo-prava-grazhdan-na-poluchenie-yuridicheskoy-pomoschi-besplatno-posredstvom.html.

6. *Плетень А.С.* Опыт субъектов Российской Федерации в области оказания бесплатной юридической помощи // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.

7. *Кирилловых А.А.* Участники системы бесплатной юридической помощи: правовые аспекты организации деятельности // Право и экономика. 2012. № 7.

8. Так, согласно ст. 7 Закона Ставропольского края от 18.06.2012 № 57-кз «О некоторых вопросах обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Ставропольского края» гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации, также может быть оказана бесплатная юридическая помощь в порядке, определяемом Правительством Ставропольского края.

9. *Пресняков М.В., Васильев А.А.* Получатели бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Закон. 2012. № 11.

10. См., например: *Альбрант Н.В.* Конституционное право на получение адвокатской помощи в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

11. *Плетень А.С.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: Дисс … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2008.

УДК 340.15

Сергеев В.Н.,
Звездова Н.В.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЛИТЕРАТУРА О ПАМЯТНИКАХ ПРАВА ТЕРСКОГО КАЗАЧЕСТВА

В статье представлен историографический анализ литературы о терском казачестве с целью обоснования необходимости переиздания важного первоисточника, его истории — памятников права.

The article gives historiographic analysis of the literature on the tersk Cossacks with the aim to ground the necessity of republishing of the important original, its history — law relics.

Ключевые слова: *историография, историко-правовые исследования, памятники права, государственное управление, государственная служба терского казачества.*

Keywords: *historiography, historic-legal research, monuments of law, state management, state administration of the tersk Cossacks.*

По истории Терского казачества (далее ТКВ. — Терское казачье войско) существует огромная исследовательская литература. Однако в большинстве своем это работы по локальной его истории, например, по истории казачества в революциях, гражданской войне, современному казачьему возрождению. Значительно меньше исследований посвящено всей истории Терского казачества от XVI до XX вв. [1], а также по проблемам памятников права терского казачества [2].

Авторы данной статьи предприняли попытку дать историографический анализ исследований в целях установления степени изученности в них памятников права терского казачества и обоснования необходимости их издания в связи с труднодоступностью использования этого первоисточника для изучения по причине нахождения в архивах.

М.А. Караулов в своей монографии поставил цель исследовать процесс возникновения казачества, показать его политическое развитие и более чем четырехвековую беззаветную и верную его службу земле Русской.

В структуре работы шесть частей. В части I «Казачество» проведен анализ истории возникновения всех казачьих войск России. В части II «Казаки на Тереке» и части III «Терцы на войне» показано прохождение казаками государственной службы в русских крепостях (с 1567 г.), возникновение Терского казачьего войска (в 1577 г.), участие казачества в борьбе России за Кавказ. В части IV «Терская область», части V «Терцы дома» исследуется территория области, ее климат, природные богатства, административно-территориальное деление, система хозяйства и землепользования. Часть VI «Царская служба». В ней рассматривается порядок несения государственной службы казачеством.

М.А. Караулов, как представляется, достиг цели. Он показал возникновение и развитие терского казачества, его роль в охране южных границ России, участие в войнах, которые вела наша страна.

Однако мы не находим в его книге характеристики царского законодательства, нет ни одной ссылки на законы русских самодержцев.