

8. Zhuravleva I. A. Sovershenstvovanie mekhanizma otkrytosti deyatelnosti organov ispolnitel'noj vlasti: avtoref. diss... kand. ehkonom. nauk. M., 2013. 25 s.
9. Koreshnikova N. R. Osnovnye pravovye sredstva prokuratury Rossijskoj Federacii kak instrument obespecheniya ispolneniya zakona: avtoref. diss... kand. yurid. nauk Ekaterinburg, 2010. 22 s.
10. Terekhin A. A. Akty prokurorskogo reagirovaniya v rossijskom ugolovnom sudoproizvodstve: avtoref. diss... kand. yurid. nauk. Omsk, 2013. 19 s.
11. Bessarabov V. G. Uchastie prokuratury v pravotvorcheskoj deyatelnosti kak vazhnejshij mekhanizm ukrepleniya zakonnosti v strane i ispolneniya mezhdunarodnyh obyazatel'stv // Prokurorskaya i sledstvennaya praktika. 2004. №3. S. 106 – 108.

УДК 340.132 (470.61)

DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-1-150-156

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**Зубарева**

**Ольга**

**Григорьевна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).  
E-mail: zubareva@yandex.ru

#### **Аннотация**

*Статья посвящена анализу вопросов совершенствования правовой регламентации порядка оказания бесплатной юридической помощи, особенно в рамках государственной системы. В основу анализа положены, в том числе, материалы Круглого стола, проведенного Комитетом Совета Федерации по законодательству и государственному строительству 14.02.2019, и опыт реализации инновационного проекта «Правовая помощь онлайн» взявшего старт в июле 2018 года в Ростове-на-Дону.*

*Автор высказывает идею о необходимости дальнейшей активной работы над совершенствованием существующих организационных и правовых механизмов оказания бесплатной юридической помощи, в том числе и в Ростовской области. Тот факт, что понятие «квалифицированная юридическая помощь» имеет конституционное наполнение, диктует необходимость методологического решения в законодательстве как минимум двух вопросов: во-первых, установление критериального отличия «юридической помощи» от «юридической услуги» и, во-вторых, создание унифицированных требований к качеству БЮП.*

**Ключевые слова:** юридическое сообщество, адвокатура, бесплатная юридическая помощь, социальная справедливость, доступность, комплексность оказания помощи.

Юридическое сообщество достаточно активно обсуждает вопросы совершенствования правовой регламентации порядка оказания бесплатной правовой помощи, особенно в рамках государственной системы.

Основные гарантии реализации конституционного права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Российской Федерации установлены ФЗ РФ от 21 ноября 2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

По данным Минюста России, право на субсидируемую государством бесплатную юридическую помощь имеют более 26 млн. граждан, т. е. почти 18 % населения страны. Оказание такого вида социальной помощи, в соответствии с вышеназванным законом, осуществляется в рамках двух параллельно функционирующих систем: государственной и негосударственной.

В настоящее время государственная система бесплатной юридической помощи (далее – БЮП), как правило, представлена территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, органами управления государственных внебюджетных фондов, региональными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, а также государственными юридическими бюро и адвокатами. Негосударственная система БЮП включает юридические клиники, созданные на базе учреждений высшего профессионального образования, и негосударственные центры юридической помощи.

В целях эффективной реализации законодательства о БЮП в большинстве субъектов Российской Федерации в соответствующие законы внесены изменения, касающиеся установления дополнительных гарантий обеспечения населения юридической помощью, и в целях их обеспечения приняты подзаконные нормативные акты.

В 2018 году число регионов, в которых установлены дополнительные гарантии реализации прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, составило 76<sup>2</sup>.

В Ростовской области данные гарантии дополнены Законом Ростовской области «О бесплатной юридической помощи в Ростовской области» от 24 декабря 2012 № 1017-ЗС.

Из анализа сложившейся ситуации в нашем регионе видно, что основными профессиональными участниками государственной системы БЮП являются адвокаты. К нормативным документам, регулирующим деятельность адвокатского сообщества в Ростовской области по участию в системе БЮП, относятся: Постановление Правительства Ростовской области от 30.01.2013 № 37 (приложение №3)<sup>3</sup>, определяющее объем и порядок предоставления субсидий адвокатской палате Ростовской области на возмещение затрат, связанных с оказанием гражданам бесплатной квалифицированной юридической помощи; Решение Совета адвокатской палаты Ростовской области от 01.03.2013 (с изменениями от 04.07.2014 г.), утвердившее порядок участия адвокатов Ростовской области в деятельности государственной системы БЮП<sup>4</sup>.

Следует отметить, что, несмотря на сложности экономической ситуации в стране, в законодательстве Ростовской области просматривается положительная тенденция, направленная на расширение перечня категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и на увеличение случаев для ее оказания.

Например, в соответствии с законодательством Ростовской области в этой сфере право на получение БЮП имеют 21 категория граждан, что на десять пунктов превышает

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" (в ред. Федеральных законов от 2 июля 2013 г. N 167-ФЗ, от 2 июля 2013 г. N 185-ФЗ, от 28 декабря 2013 г. N 397-ФЗ, от 21 июля 2014 г. N 271-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011.

<sup>2</sup> Из информационной справки Минюста РФ к материалам круглого стола 14.02.2019// <http://council.gov.ru/events/committees/101607/>

<sup>3</sup> Приложение № 3.1 введено постановлением Правительства РО от 23.05.2018 №328, в ред. постановлением Правительства РО от 11.07.2018 № 455// <http://www.donland.ru/documents/O-vnesenii-izmenenijj-v-postanovlenie-Pravitelstva>.

<sup>4</sup> [https://docviewer.yandex.ru/view/26875176/?\\*](https://docviewer.yandex.ru/view/26875176/?*)

число категорий, установленных вышеуказанным Федеральным законом. К сожалению, как показывает практика, этого тоже недостаточно<sup>1</sup>.

По результатам анализа адвокатской деятельности в данной сфере видно, что в 2017 году адвокаты оказали БЮП 11338 жителям области, а в 2018 году – 11857 жителям<sup>2</sup>.

Анализ сформировавшейся практики показывает, что многие проблемы функционирования систем бесплатной правовой помощи в большинстве регионов РФ, как правило, схожи. Данные вопросы уже были предметом обсуждения круглого стола Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству 22.06.2017<sup>3</sup>. Тем не менее, для более существенного обеспечения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи требуется дальнейшая активная работа над совершенствованием функционирования существующих систем. Необходимо также вносить коррективы в имеющуюся нормативную базу.

К числу наиболее важных проблем организации и деятельности системы БЮП в Ростовской области можно отнести:

**1. Сложность процесса сбора документов, подтверждающих право на бесплатную юридическую помощь.**

Граждане в ходе реализации права на получение помощи сталкиваются с проблемой дополнительного сбора ряда необходимых документов, предусмотренных частью 1.1 ст. 4 Закона Ростовской области «О бесплатной юридической помощи в Ростовской области». При этом Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не ограничивает право субъектов Федерации использовать механизмы, упрощающие сбор подтверждающих документов. Во многих регионах для этих целей ведутся социальные регистры населения, в которых аккумулируется вся информация о гражданах, имеющих право на получение правовой помощи<sup>4</sup>.

Образно всю систему регистров можно условно представить в виде некоей общей модели русской матрешки, где верхняя и большая ее оболочка – это общий регистр населения конкретной территории, формализованный как правило по паспортным данным каждого гражданина, находящегося в данном регистре; следующие внутри оболочки – это специальные регистры, так например, социальный регистр населения: внутри этого регистра может быть регистр инвалидов; внутри данного регистра – реестр технических средств реабилитации инвалидов и т. д. Ясно, что информационные поля этих регистров не только взаимно дополняют друг друга, но и подчас взаимно пересекаются.

Положительный опыт, например, существует в Адвокатской палате Санкт-Петербурга, где Управлением социальной защиты населения создан и ведется единый регистр всех граждан, среднедушевой доход семей которых ниже 1,5 величины прожиточного минимума, установленного в области. Таким образом, при обращении такого гражданина путем заполнения соответствующего заявления на сайте гос. услуг, ему сразу выдается соответствующая справка, подтверждающая его права на получение БЮП<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Не стоит забывать, что в Ростовской области труд адвокатов оплачивается из местного бюджета в рамках, предоставляемых Правительством РО субсидий Адвокатской палате РО в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в областном бюджете на соответствующий финансовый год// См. Приложение №3.1 Постановления Правительства РО от 23.05.2018 №328, в ред. Постановления Правительства РО от 11.07.2018 № 455.

<sup>2</sup> [https://apro.fparf.ru/news/all\\_news/detail/63916/](https://apro.fparf.ru/news/all_news/detail/63916/)

<sup>3</sup> <http://vmeste-rf.tv/broadcast/round-table-of-the-federation-council-committee-on-constitutional-legislation-and-state-construction/>

<sup>4</sup> Санкт-Петербург, Москва, Самарская область, Мордовия, Саратовская, Ярославская областях, Ханты-Мансийский АО, Карелия, Свердловская область и некоторых других регионы/  
<https://studopedia.org/8-188032.html>

<sup>5</sup> Совместное Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга и Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 13 апреля 2017 г. N 179-р «О порядке представления поставщиками социальных услуг, включенными в реестр поставщиков социальных услуг в Санкт-Петербурге, информации о получателях социальных услуг для внесения в регистр получателей социальных услуг в Санкт-Петербурге»/ [https://docviewer.yandex.ru/view/26875176/?\\*](https://docviewer.yandex.ru/view/26875176/?*)

К сожалению, в нашем регионе, граждане, среднедушевой доход семей которых ниже 1,5 величины прожиточного минимума, установленного в Ростовской области, сталкиваются с трудностями получения подтверждающих документов. Управление социальной защиты населения нашей области отказывается сразу выдавать такие справки. Для их получения необходим сбор большого количества сопутствующих документов, процесс получения которых является трудоемким. В итоге гражданин отказывается «ходить по мукам», что само по себе влечет невозможность получения БЮП. Очевидно отсутствие межотраслевого регионального законодательного взаимодействия. Необходимы изменения в действующем региональном законодательстве.

## 2. Достижение социальной справедливости и социальной ориентированности при оказании бесплатной юридической помощи.

Для формирования наиболее оптимального режима получения БЮП было бы целесообразно расширить перечень социально уязвимых слоев населения, имеющих право на бесплатную правовую помощь. Исходя из практики рассмотрения различных категорий дел, необходимо внести изменения в статью 20 ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», добавив в нее следующие категории граждан:

- несовершеннолетние и их законные представители – в случаях ограничения, лишения, восстановления родительских прав и иных случаях отобрания детей, без лишения родительских прав, включая случаи, осуществления их судебного представительства;
- граждане – во всех случаях обращения по вопросам, связанным с ограничением, лишением или восстановлением дееспособности, включая случаи, осуществления их судебного представительства.

Данные категории граждан отсутствуют как в ФЗ РФ № 324, так и в нашем региональном законе №1017-ЗС.

По нашему мнению, они обладают безусловным правом на получение такой помощи. Внесение данных категорий в федеральный закон не заставит региональных законодателей задумываться о целесообразности увеличения финансирования при расширении списка в своих региональных законодательствах. Это будет восприниматься как очевидное.

## 3. Обеспечение доступности бесплатной юридической помощи для граждан путем формирования комплексной системы ее оказания.

Результаты мониторинга оказания адвокатами БЮП в Ростовской области в 2018 году говорят сами за себя: в подавляющем большинстве случаев оказание БЮП заканчивается на стадии консультирования. Согласно отчету Адвокатской палаты РО за 2018 год: устных консультаций было дано 5295, письменных – 2791, документов правового характера составлено – 3549, представительств в суде осуществлено – 222. Предусмотренные частью 3 статьи 7 Областного закона РО №1017 «О бесплатной юридической помощи в Ростовской области» и частью 3 статьи 20 ФЗ РФ №324 «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» случаи представления интересов доверителей в судах, государственных, муниципальных органах мало информативны, лишены широкой практической применимости. Достаточно малый процент обращаются именно в данном статусе – либо истцов, либо ответчиков по конкретным категориям дел, указанным в законе.

В части 2 статьи 20 ФЗ РФ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» указано 16 пунктов осуществления правового консультирования в устной и письменной форме...и составления заявлений, жалоб, ходатайств против 6 пунктов возможного участия в судах, государственных, муниципальных органах, указанных пунктом 3 этого же закона. Другими словами, по значительной части вопросов адвокаты лишь дают консультации и составляют заявления, жалобы, ходатайства, но не проводят дела в суде.

Но ведь польза от консультации невелика. Гораздо ценнее для лица, попавшего в список «бесплатников», реально получить юридическую помощь.

*В связи с этим предлагаем дополнить часть 2 статьи 20 ФЗ РФ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», изложив ее в следующей редакции: «государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, осуществляют правовое консультирование в устной и письменной форме граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, составляют для них заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера. При желании субъекта, обладающего правом на получение бесплатной юридической помощи адвокаты представляют интересы доверителей в судах, государственных, муниципальных органах».*

4. Мы, вслед за региональной палатой адвокатов Ростовской области, достаточно критично относимся к предложениям о введении в ряде российских регионов (например, в Якутии и Алтайском крае) предоставления БЮП населению в многофункциональных центрах оказания государственных и муниципальных услуг [1]. В таких центрах предоставляться может только «услуга», но не качественная юридическая помощь. Безусловно, такая новелла улучшит доступность БЮП, но не ее качество, в силу отсутствия квалифицированных специалистов.

Юридическая помощь как категория конституционного права, охватывает собой юридические услуги, но не ограничивается ими. Термин «юридические услуги» сложился в гражданском праве и получил свое развитие через призму реализации главы 39 ГК РФ – возмездное оказание услуг (юридических). Мы разделяем точку зрения Г. С. Шереметовой, считая, что юридическая помощь – понятие более высокого юридико-нормативного порядка и более широкого социально-правового содержания [2].

Статья 1 Федерального закона от 31.05.2002 N 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» дает определение помощи, оказываемой адвокатами. В ней сказано, что *адвокаты оказывают не услуги, а квалифицированную юридическую помощь, и их деятельность не является предпринимательской.*

Как неоднократно отмечал ВАС РФ, понятие «квалифицированная юридическая помощь» связано с частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно<sup>1</sup>. Другими словами, понятие «квалифицированная юридическая помощь» имеет конституционное наполнение. Именно этот аспект диктует необходимость методологического решения в законодательстве как минимум двух вопросов: во-первых, установление критериального отличия «юридической помощи» от «юридической услуги», во-вторых, создание унифицированных требований к качеству БЮП.

Критериальные отличия «юридической помощи» от «юридической услуги» могут быть даны в статье 6 ФЗ РФ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Считаем возможным пункт 1 статьи 6 изложить в следующей редакции: «Юридическая услуга охватывает собой правовое консультирование в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера. Юридическая помощь, кроме вышеуказанного, направлена на представление интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Считаем возможным изложить статью 1 в следующей редакции: «Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации (далее – граждане) на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи и юридической услуги в Российской Федерации, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем

<sup>1</sup> Определение ВАС РФ от 26.09.2013 N ВАС-9122/13 по делу N А53-25904/2012; Постановление Президиума ВАС РФ от 03.12.2013 N 9122/13 по делу N А53-25904/2012// Консультант Плюс

бесплатной юридической помощи (услуги) и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения».

И в этой связи интересен опыт Донской столицы. В июле 2018 года в рамках реализации инновационного пилотного проекта «Правовая помощь онлайн» в МФЦ Ростова-на-Дону стали вводиться правовые услуги оказания онлайн консультаций<sup>1</sup>. Основные вопросы и задействованные ведомства: МВД, Росреестр, Пенсионный фонд, Роспотребнадзор, Министерство труда. Во втором полугодии 2018 года правовые услуги получило 715 ростовчан.

Второй методологически важный момент – создание унифицированных требований к качеству БЮП. Данное определение «качества», отражающее степень квалифицированности оказанной юридической помощи, требует особой научной проработки. Причем назрела в этом необходимость давно. Так, например, за недобросовестную, неквалифицированную, несвоевременно предоставленную юридическую помощь адвокат может быть привлечен к дисциплинарной ответственности (ст. 18 Кодекса профессиональной этики адвоката) [3]. Автор статьи неоднократно задавалась вопросом о том, какие критерии будут положены в основу оценки квалификационной комиссией и советом адвокатской палаты в случае привлечения к дисциплинарной ответственности адвоката именно по этим основаниям. То же относится и к качеству БЮП.

Отрадно, что в проекте рекомендаций Круглого стола, прошедшего 14.02.2019 года в Комитете Совета Федерации по законодательству и государственному строительству «Совершенствование правовых и организационных механизмов оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: региональная политика» нашла отражение рекомендация «о создании унифицированных требований к качеству оказываемой гражданам БЮП»<sup>2</sup>. Надеемся на будущую плодотворную работу.

#### Литература

1. Сержантов Д. М., Кручинин Ю. С. Региональные особенности участия адвокатов в системе бесплатной юридической помощи // Адвокатская практика. 2016. № 4.
2. Шереметова Г. С. Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. Статут, 2015.
3. Российская газета. N 222, 05.10.2005.

---

**Zubareva Olga Grigoryevna**, PhD in Law, associate professor, Department of Civil and Business Law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).  
E-mail: zubareva@yandex.ru

#### IMPROVEMENT OF LEGAL AND ORGANIZATIONAL MECHANISMS OF FREE LEGAL ASSISTANCE IN THE ROSTOV REGION

##### Abstract

*The article is devoted to the analysis of the issues of improving the legal regulation of the order of free legal assistance, especially in the framework of the state system. The analysis is based, among other things, on the materials of the round table held by the Federation Council Committee on legislation and state construction on 14.02.2019 and the experience of implementing the innovative project "Legal assistance online" launched in July 2018 in Rostov-on - don.*

*The author suggests the need for further active work on improving the existing organizational and legal mechanisms for the provision of free legal aid, including the Rostov region. The fact that the*

---

<sup>1</sup> [http://zsro.ru/press\\_center/news/1/19700/](http://zsro.ru/press_center/news/1/19700/)

<sup>2</sup> <http://council.gov.ru/events/committees/101607/>

concept of "qualified legal assistance" has a constitutional content dictates the need for a methodological solution in the legislation, at least two issues: first, the establishment of a criterion difference between "legal assistance" from "legal services", and secondly, the creation of unified requirements for the quality of the BYU.

**Key words:** legal community, advocacy, free legal aid, social justice, accessibility, complexity of assistance.

#### References

1. Serzhantov D. M., Kruchinin YU. S. Regional'nye osobennosti uchastiya advokatov v sisteme besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi// Advokatskaya praktika. 2016. № 4.
2. SHeremetova G. S. Pravo na besplatnyuyu yuridicheskuyu pomoshch' v grazhdanskom pro-cesse. Statut, 2015.
3. Rossijskaya gazeta. N 222, 05.10.2005.

УДК 343.985.2

DOI:10.22394/2074-7306-2019-1-1-156-163

### КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ УЧЕТЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ И РАСКРЫТИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

**Пшеничный Роман Викторович** адъюнкт ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, начальник ОКОН  
Управления МВД России по г. Ростову-на-Дону  
(344015, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83).  
E-mail: Pshenichnyu777@yandex.ru

#### Аннотация

В данной статье определена существующая система криминалистических учетов, выделены ее составляющие. Автором изучен дискуссионный вопрос в отношении объекта криминалистического учета, изучены мнения различных авторов, сделан вывод о том, что необходимо считать объектом криминалистического учета, каким требованиям должна соответствовать информация, отображаемая в данных информационных базах. Рассмотрен вопрос влияния использования данных криминалистических учетов на процесс расследования и раскрытия преступлений, изучены проблемные вопросы использования данных учетов на различных уровнях (федеральном, региональном, местном), с учетом теоретического и практического опыта даны соответствующие рекомендации.

**Ключевые слова:** криминалистический учет, расследование преступлений, раскрытие преступлений, объект, информационные системы, базы данных, система, регистрация, противоправные деяния, личность, специальные документы.

Расследование различного рода противоправных деяний в органах внутренних дел Российской Федерации в наибольшем количестве случаев связано с обращением к определенным информационным системам, в рамках которых осуществляется фиксация информации, характеризующей различные стороны того или иного преступления, а также лиц, совершивших те или иные преступные посягательства. Вышеупомянутые информационные системы формируются в рамках криминалистической регистрации, являющейся научно-разработанной системой фиксации, систематизации, накопления и обработки имеющейся криминалистически значимой информации непосредственно о самих преступлениях, о лицах, совершивших те или иные противоправные деяния, о способах их совершения, о средствах, применяемых при их совершении и т. д. Под кримина-