

Некоторые вопросы обеспечения реализации права на государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

*Зимин В.П.,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
старший помощник Генерального прокурора
Российской Федерации по особым поручениям,
член Исполнительного комитета
Международной ассоциации прокуроров*

1. В главе 2 (статьи 18-64) Конституции Российской Федерации¹ содержится довольно значительный перечень прав и свобод человека и гражданина, а также его обязанностей. При этом перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55). Таким образом, перечень, конституционных прав и свобод человека и гражданина (далее – права человека) может быть дополнен, в частности, международными договорами Российской Федерации универсального характера (например, принятыми в рамках ООН в 1966 году Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах).

2. В свою очередь, некоторые из перечисленных в российской Конституции прав человека представляются достойными закрепления на международном уровне. К ним, на наш взгляд, относятся, например, право на получение квалифицированной юридической помощи, при необходимости, бесплатно (ч. 1 ст. 48), право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42) в сочетании с обязанностью каждого «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58).

3. Согласно ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом. Однако, как известно, формального (юридического) закрепления каких-либо прав человека недостаточно: необходимы гарантии и механизмы обеспечения их реализации и защиты в случае (предполагаемого) нарушения прав человека.

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

4. В соответствии с ч. 1. ст. 45 Конституции гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (далее – права человека) в Российской Федерации. При этом каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2).

5. Одним из традиционных и наиболее распространенных в большинстве зарубежных стран способов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина является судебная защита. В качестве такового инструмента право на судебную защиту получило закрепление в качестве международного правозащитного стандарта в международных правовых актах о правах человека – региональных (субрегиональных), трансрегиональных и универсальных – в т.ч. в разработанной под эгидой Совета Европы Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и в заключенном в рамках ООН Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.). Например, в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод закреплены права на доступ к правосудию и на справедливое разбирательство.

6. В России во исполнение ее международно-правовых обязательств в Конституцию была включена ст. 46, в соответствии с которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1). Кроме того, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2).

7. Как известно, во многих государствах национальные механизмы защиты прав человека подкреплены международными. В России в соответствии с Конституцией каждый «вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ч. 3 ст. 46).

8. Как уже отмечалось, в соответствии с ч. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Такая помощь оказывается как в уголовном судопроизводстве, так и гражданском (в широком смысле, включая арбитражные, семейные и административные дела). В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

9. При этом 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 (ч. 2 ст. 48 Конституции).

10. Гарантии, предусмотренные ст. 48 Конституции, очень важны в плане обеспечения юридической защищенности людей, их реального равенства перед законом, особенно малоимущих (хотя на практике все не так бесппроблемно, как в юридической схеме).

11. Вопрос об оказании юридической помощи населению не раз становился предметом рассмотрения в международных организациях. Например, Комитетом министров Совета Европы были приняты Резолюция (76)5 о юридической помощи в гражданских, коммерческих и административных вопросах, Резолюция (78)8 о юридической помощи и консультациях, Рекомендация № R(81)7 о мерах содействия доступу к правосудию. Отметим также решения различных органов ООН по правам человека и крайней нищете, в частности, Резолюцию 46/121 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1991 г. и Резолюцию 1992/11 Комиссии по правам человека от 18 февраля 1992 г.

В частности, в соответствии с Резолюцией № (78)8 Комитета министров Совета Европы о юридической помощи и консультациях, принятой в 1978 году, государствам-членам рекомендуется создать систему юридической помощи малоимущим.

12. В России оказание бесплатной юридической помощи населению рассматривается как одна из форм социального обеспечения, гарантированного в ст. 39 Конституции.

13. В развитие положений ст. 48 Конституции был принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Регламентация бесплатной юридической помощи в этом законе впервые получила системный структурированный характер, что является значительным вкладом в развитие конституционного права граждан.

Согласно закону бесплатная юридическая помощь оказывается органами государственной власти (т.е. на уровне федерации и субъектов федерации) и органами местного самоуправления, государственными и негосударственными организациями, в том числе адвокатурой, нотариатом, юридическими клиниками, негосударственными центрами бесплатной юридической помощи.

Данным Федеральным законом определен перечень граждан и случаев оказания такой бесплатной правовой помощи. Ее могут получить не только малоимущие граждане, но и инвалиды, граждане пожилого возраста, дети-сироты, граждане, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций и др. При этом субъектам Российской Федерации предоставлено право расширить перечни категорий граждан и случаи предоставления такой помощи. В законе также уделено внимание организационно-правовой деятельности по

правовому информированию и правовому просвещению населения.

14. Институт бесплатной юридической помощи как один из видов социальной поддержки малообеспеченным и незащищенным категориям граждан тесно связан с развитием института адвокатуры в России. Адвокаты осуществляют правовое консультирование в устной и письменной форме граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, и составляют для них заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера, представляют их интересы в судах, государственных и муниципальных органах, организациях. Труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета.

15. Следует отметить, что в настоящее время во всех 85 субъектах Федерации действуют свои законодательные акты, регулирующие вопросы оказания бесплатной юридической помощи, определен орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, установлена его компетенция.

16. Одним из полномочий субъектов Российской Федерации в сфере нормотворчества является установление дополнительных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, в том числе расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи, определение порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и обеспечение исполнения соответствующих решений. Данные полномочия в большинстве субъектов Российской Федерации являются средством повышения социальной защищенности граждан, проживающих на данных территориях, поскольку Федеральным законом № 324-ФЗ установлены только минимальные гарантии в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

На сегодня только в 5 из 85 субъектов Российской Федерации не приняты решения о дополнительных социальных гарантиях по обеспечению бесплатной юридической помощью граждан, проживающих в регионах, (Орловская, Тюменская, Амурская области, Приморский край, Республика Северная Осетия – Алания).

17. В прошлом году 19 регионов расширили перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, дополнительно к уже установленным региональными законодательными актами (Белгородская, Вологодская, Кировская, Ленинградская, Магаданская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Сахалинская,

Тамбовская и Ульяновская области, Алтайский, Забайкальский, Камчатский и Хабаровский края, республики Башкортостан, Бурятия, Тыва и Чувашия.

Например, это было сделано в отношении: граждан, имеющих на иждивении трех и более детей (многодетные) - Ленинградская область, Республика Тыва; инвалидов III группы (Самарская область, Республика Тыва, Алтайский край); лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в течение шести месяцев со дня освобождения (Республика Тыва, Хабаровский край, Магаданская область); граждан, имеющих звание «Ветеран труда» (Вологодская и Сахалинская области).

18. В 59 субъектах Российской Федерации основными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются только адвокаты, в 8 субъектах Российской Федерации – только государственные юридические бюро. В 18 субъектах Российской Федерации задействованы и государственные юридические бюро и адвокаты.

19. Отметим, что практика создания в России государственных юридических бюро относительно недавняя, и обусловлена она была тем, что частные адвокатские конторы не смогли надлежащим образом удовлетворить потребности населения в юридической помощи, в том числе из-за малой населенности отдельных регионов России (особенно на Севере и Дальнем Востоке)

Ряд государственных юридических бюро начали свою деятельность в 2013 году (Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Пермском и Хабаровском края, Тамбовская область), в 2014 году – в Республике Башкортостан, в 2015 году – в Краснодарском крае. В 2018 г. создано государственное юридическое бюро в Республике Коми. В 2016, 2017, 2019 годах государственные юридические бюро не создавались, а в 2020 году государственное юридическое бюро создано в Нижегородской области.

Минимальная штатная численность работников государственных юридических бюро составляет 5 штатных единиц (Республика Коми), максимальная – 83 штатные единицы (Ульяновская область).

Финансирование расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных юридических бюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, и компенсация расходов на оказание такой помощи являются расходным обязательством субъектов Российской Федерации. Минимальный объем бюджетных ассигнований на финансирование деятельности государственных юридических бюро в 2020 году составлял 3,31 млн руб. (Республика Коми), а максимальный предусмотрен в Ульяновской области (почти 40,1 млн руб.).

20. В 56 субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления также осуществляют оказание бесплатной юридической

помощи, в том числе в виде представления интересов гражданина в судах и иных органах. При этом большинство органов местного самоуправления демонстрируют высокие показатели по количеству случаев оказанной бесплатной юридической помощи гражданам, в том числе по таким видам бесплатной юридической помощи, как составление документов правового характера и представление интересов в судах и иных органах.

Органы местного самоуправления также вправе создавать муниципальные юридические бюро. Так, в г. Краснодаре с 2012 года действует муниципальное юридическое бюро, штатная численность которого составляет 17 единиц, а объем финансирования на 2020 год составил около 13 млн руб.

21. В соответствии со статьей 14 Федерального закона № 324-ФЗ органы местного самоуправления могут оказывать содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи. В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие порядок государственной

поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе оказывающих бесплатную юридическую помощь. Кроме того, в 10 субъектах Российской Федерации органами местного самоуправления обеспечена реализация данных полномочий: приняты программы развития, в которых предусмотрены меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, имеются решения по выделению помещений для негосударственных центров бесплатной юридической помощи.

22. Как представляется, в систему оказания населению юридической помощи в России также входит реализация российскими гражданами предусмотренного в статье 33 Конституции права «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Ответы, которые они получают, в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должны быть юридически обоснованы и могут содержать рекомендации по решению вопросов, поставленных в этих обращениях. Это касается и обращений в органы прокуратуры.

23. Нотариусы обязаны оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая

неосведомленность не могла быть использована им во вред. Таким образом, нотариусы оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий, исходя из своих полномочий путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий.

24. Определенными полномочиями в сфере оказания гражданам юридической помощи наделен Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (надеюсь, что многие из вас слышали вчера выступление нынешнего федерального Уполномоченного Т.Н. Москальковой). В большинстве субъектов Федерации учрежден институт региональных уполномоченных по правам человека.

Помимо этого, при Президенте Российской Федерации учреждены должности Уполномоченным по правам ребенка и Уполномоченного при по защите прав предпринимателей.

Кстати, в рамках соглашений, заключенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации со всеми указанными тремя федеральными уполномоченными, осуществляется обмен информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, на совместных совещаниях рассматриваются результаты правозащитной деятельности, обеспечивается сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

25. Следует отметить также, что в соответствии с законом прокурор может в определенных случаях обращаться в суд за защитой прав отдельных граждан или неопределенного круга лиц и при этом он в суде осуществляет бесплатное представительство их интересов. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ч. 1 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав неопределенного круга лиц, когда исключается возможность представления интересов конкретного лица, а речь идет о защите прав граждан в целом, а также в защиту прав, свобод и законных интересов конкретного гражданина в случае, если он по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Данное положение особенно важно, поскольку особую социальную значимость в современных условиях приобретает предупреждение, выявление, пресечение и устранение прокуратурой нарушений прав и законных интересов

пенсионеров, инвалидов, детей и подростков, других социально уязвимых категорий лиц.

В части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации также содержится положение о том, что прокурор вправе обратиться в суд в интересах лица, обратившегося к нему с заявлением, не только наиболее уязвимых категорий населения, но и в сферах, где в большей степени требуется его вмешательство, поскольку это связано с нарушениями основных прав и свобод человека (трудовых и социальных прав, права на жилище, на благоприятную окружающую среду, на образование и охрану здоровья).

Важно и то, что таким участием прокурора в суде не нарушаются такие принципы гражданского судопроизводства, как равноправие и состязательность сторон.

Подчеркнем, что требование о необходимости обеспечения в равной степени защиты прав и законных интересов всех категорий граждан в полной мере соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал в своих постановлениях, что право на судебную защиту, будучи одновременно гарантией и средством обеспечения всех других прав и свобод, является неотчуждаемым, должно отвечать требованиям справедливости, а также предполагает наличие институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяют его реализовать в полном объеме на основе равенства всех перед законом и судом.

26. Таким образом, в том, что касается непосредственной роли прокуроров в обеспечении юридической помощи населению, следует выделить следующие основные направления:

- 1) осуществление надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих

организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;²

2) осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;³

3) непосредственное консультирование при рассмотрении обращений граждан в прокуратуру (как письменных, так и на личном прокурорском приеме);

4) представительство граждан в гражданском и административном процессах.⁴

27. В настоящее время правозащитная функция прокуратуры по значимости и объему работы является основной. Это нашло отражение и в формальном включении в «прокурорскую» ст. 129 Конституции такой функции, как «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁵. Однако, на наш взгляд, следует внести изменение и во второе предложение ст. 18 Конституции, нынешняя редакция которой гласит: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.». В перечне властей, деятельность которых определяется правами и свободами человека и

² См. ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, надзор осуществляется за исполнением федеральных законов от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

³ Там же.

⁴ В целях защиты прав граждан, общества и государства прокурорами ежегодно в суды направляется свыше 500 тысяч исков.

⁵ См. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

гражданина, не указана прокуратура, которая в России не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти⁶.

В связи с этим представляется необходимым второе предложение ст. 18 Конституции изложить в следующей редакции: «Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и прокуратуры и обеспечиваются правосудием.». Однако в связи с особым (весьма усложненным) порядком внесения изменений в гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина») Конституции, предусмотренным в ст. 135 Конституции⁷, сделать это надо тогда, когда накопится пакет предложений о внесении необходимых конституционных изменений, обуславливающий настоятельную потребность запуска процедур по ст. 135.

⁶ Напомню, что Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» наименование главы 7 Конституции, в которой находится «прокурорская» ст. 129, было изменено с «Судебная власть» на «Судебная власть и прокуратура» (см.: Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001).

⁷ Согласно ст. 135 Конституции положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если предложение о пересмотре положений этих глав будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование.