



ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

УДК 342.7

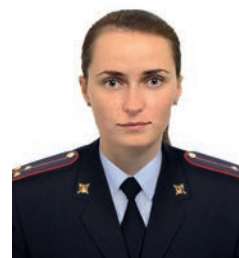
DOI 10.51980/2542-1735_2021_3_171



Юрий Васильевич АНОХИН,

заместитель начальника института (по научной работе)
Барнаульского юридического института МВД России,
доктор юридических наук, профессор

anohinuv@buimvd.ru



Екатерина Владимировна КРАСИЛОВА,

адъюнкт Барнаульского юридического института
МВД России

krasilova1357@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПРАВОЗАЩИТНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ON THE QUESTION OF THE HUMAN RIGHTS POWERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются правозащитные полномочия Президента Российской Федерации как главного субъекта реализации правозащитной функции государства. В зависимости от характера выполняемых задач в процессе реализации правозащитной функции Президент Российской Федерации признается субъектом, гарантирующим государственную защиту прав и свобод человека. Предметно анализируются теоретико-правовые основания деятельности главы государства по защите прав, свобод и интересов человека и гражданина. Авторы приходят к выводу, что именно Президент как гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод имеет широкие возможности для защиты человека и гражданина. В связи с этим подтверждается тезис о центральном положении Президента Российской Федерации в системе реализации правозащитной функции государства. Предлагается авторская система основных правозащитных полномочий Президента Российской Федерации.

The article examines the main human rights powers of the President of the Russian Federation, as the main implementation of the human rights function of the state. In the process of implementing the human rights function, the President of the Russian Federation is recognized as a subject that guarantees the state dependence of human rights and freedoms. Substantive analysis of the theoretical and legal foundations of the head of state for the protection of the rights, freedoms and interests of man and citizen. The authors come to the conclusion that it is the President, as the guarantor of the Constitution of the Russian Federation, rights and freedoms, that has ample opportunities to protect a person and a citizen. In this regard, the thesis about the central position of the President of the Russian Federation in the system of implementation of the human rights function of the state is confirmed. The author's system of basic human rights powers of the President of the Russian Federation is proposed.

Ключевые слова: правозащитная деятельность, Президент Российской Федерации, защита прав, правозащитная функция государства, прав человека.

Keywords: human rights activity, President of the Russian Federation, protection of rights, human rights function of the state, human rights.



В современных реалиях правозащитная деятельность, ориентированная на защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, становится приоритетной. В связи с этим именно государство должно осуществлять правовую защиту. Справедливость этого тезиса доказывает ст. 2 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено важное утверждение: «Защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В соответствии с этим положением и во исполнение главного обязательства страны в настоящее время актуализируются вопросы, связанные с полномочиями государственных органов в системе реализации правозащитной функции государства.

Безусловно, деятельность всех государственных органов направлена на обеспечение правовой защиты человека и гражданина. Однако стоит заметить, что некоторые государственные субъекты, исходя из специфики осуществляемой ими деятельности, имеют больше правозащитных полномочий. Вместе с тем государственная защита не может быть разрозненной, это есть целостная система, которая должна работать слаженно и оперативно при любых обстоятельствах [2, с. 55].

Как верно отметил В.С. Нерсесянц, правозащитными являются все государственные органы, а выделение отдельной группы каких-то особых субъектов означает, будто все остальные в сфере своей компетенции не занимаются и не должны заниматься правозащитной деятельностью [6, с. 264]. Конечно, в своей работе каждый государственный орган ориентируется на главную обязанность по защите прав человека и гражданина. Однако в силу многочисленности органов государственной власти существует возможность классифицировать их по разным основаниям.

К примеру, профессор Ю.В. Анохин в основу организации и деятельности государства в сфере обеспечения прав и свобод личности заложил принцип разделения властей как один из основополагающих принципов организации государственной власти [подр.: 1, с. 296]. О.А. Снежко классифицирует орга-

ны, осуществляющие государственную защиту прав и свобод личности, по характеру деятельности (органы специальной юрисдикции и органы общей компетенции), по юридической силе решений (консультативные и обязательные) [9, с. 86]. Однако в юридической литературе чаще всего рассматривают государственные органы в аспекте разделения их на судебные и внесудебные [12, с. 148].

Безусловно, исследование органов государственной власти посредством различных группировок никак не отражается на сути правозащитных полномочий. По нашему мнению, стоит рассматривать государственные органы в зависимости от характера выполняемых задач в процессе реализации правозащитной функции государства:

- гарантирование государственной защиты прав и свобод человека (Президент РФ);
- законодательная защита прав (Федеральное Собрание РФ, законодательные органы субъектов Федерации);
- организация исполнения правовой защиты (Правительство РФ);
- восстановление нарушенных (оспариваемых) прав посредством правосудия (судебная система в составе: федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации);
- надзор за соблюдением прав и свобод человека (прокуратура РФ);
- обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации).

Исходя из того, что Конституция РФ определила Президента РФ как главного гаранта конституции, прав и свобод человека и гражданина, представляется целесообразным рассмотреть его правозащитные полномочия.

Президент РФ, исходя из его конституционного статуса, является первостепенным субъектом правозащитной функции. Следовательно, основным направлением деятельности главы государства является правовая защита граждан, а остальные полномочия реализуются в целях его исполнения. Главная



задача Президента РФ – не допустить никаких препятствий в осуществлении прав, а в случае возникновения – устранить их [10, с. 13]. Однако в научной литературе правозащитные полномочия Президента РФ не были всесторонне рассмотрены. В связи с этим в целях улучшения процесса правовой защиты государственных органов возникает необходимость анализа правозащитной деятельности указанного субъекта.

При более детальном рассмотрении правозащитных полномочий главы государства можно заметить, что их список достаточно велик. Так, он вправе выступать с законодательной инициативой по наиболее важным вопросам защиты прав и свобод личности. Статистика показывает, что за 2017-2019 гг. были зарегистрированы 95 законопроектов, инициатором которых являлся Президент РФ¹. Подавляющее большинство из них затрагивали сферу обеспечения и защиты прав человека.

Президент РФ уполномочен осуществлять правотворческую деятельность. В частности, он вправе издавать указы и распоряжения, которые в том числе направлены на правовую защиту человека. Нормативное регулирование распространяется как на всех граждан, так и на отдельные категории. К примеру, распоряжение Президента РФ от 30 июля 2020 г. N 189-рп «О мерах по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды на территории городского округа г. Усолье-Сибирское Иркутской области» направлено на обеспечение экологической безопасности жителей города, снижение экологических рисков, вызванных негативным воздействием на окружающую среду экономической деятельности, связанной с производством химической продукции.

В научной литературе выделяется проблема юридической природы актов Президента РФ. Как отмечает В.И. Радченко: «Ситуация в России осложняется наличием обширных пробелов в законодательном урегулировании, и в связи с этим возникает вопрос: вправе ли Президент устанавливать новые нор-

мы» [7, с. 75]. В соответствии с положениями Конституции РФ издание актов Президента РФ является его исключительной компетенцией. Исходя из функционирования системы сдержек и противовесов, вопрос о законности того или иного нормативного акта Президента РФ решает Конституционный Суд РФ. К примеру, в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Конституционный Суд РФ вынес постановление по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 г. N 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации», в котором отметил, что в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ как глава государства и гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина в целях осуществления предусмотренного Конституцией РФ полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в целях исполнения возложенной на него обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина был вправе предпринять правовое регулирование указом – при условии, что действие такого указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта. В связи с этим необходимо отметить первостепенное значение актов Президента РФ, благодаря которым восполняются пробелы в законодательстве.

Не менее важным аспектом правозащитной деятельности Президента РФ являются ежегодные послания Федеральному Собранию РФ. Мы согласны с мнением М.В. Мархгейм в части того, что они способствуют обнаружению тенденций, динамики и оценке действительности принимаемых мер в целях разрешения правозащитных проблем [5, с. 215].

Каждое из ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ сопровождается освещением проблем какой-либо из сфер правовой защиты. К примеру, в послании 2018 г. был сделан акцент на

¹ Статистика законодательного процесса. URL: www.gosduma.net/legislative/statistics (дата обращения: 28.04.2021).



защите прав человека в сфере строительства: «Люди, которые вкладывают свои деньги в строительство жилья, должны быть надежно защищены. От долевого строительства нужно поэтапно переходить на проектное финансирование»². В 2019 г. затронута защита в сфере финансов: «Для защиты людей нужны дополнительные законодательные гарантии. Так, предлагаю предусмотреть «ипотечные каникулы»»³. В 2020 г. Президент РФ обратил внимание на роли Конституционного Суда РФ для правовой защиты граждан: «Для повышения качества отечественного законодательства, для надежной защиты интересов граждан предлагаю усилить роль Конституционного Суда, а именно: наделить его возможностью по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства. Можно подумать и о распространении полномочий Конституционного Суда оценивать на соответствие Конституции не только законы, но и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня»⁴. В 2021 г. Президент РФ большое внимание уделил защите семьи и детства: «Положения о демографическом развитии, защите семьи и детства обозначены в обновленной Конституции России, и они должны получить практическое воплощение в работе всех уровней власти»⁵.

Анализируя содержание и значение ежегодных посланий Президента РФ, стоит прийти к выводу, что их реализация необходима, так как они служат неким ориентиром как в правозащитной деятельности, так и в других основополагающих функциях государства. Президент РФ определяет основные направления работы, назревшие проблемы,

поиски путей их решения. К тому же в последующем происходит контроль выполнения поставленных задач. В этой связи ежегодное упоминание главой государства вопросов правовой защиты граждан означает, что правозащитная функция несовершенна и требует устранения проблемных вопросов.

Следующим полномочием Президента РФ по реализации правовой защиты является рассмотрение обращений граждан, организаций и общественных объединений. Так, в 2020 г. поступили 1017425 обращений (60,1% корреспонденции), 290202 запроса информации (17,2% корреспонденции) и 384854 сообщения (22,7% корреспонденции). Количество содержащихся в обращениях вопросов в 2020 г. увеличилось по сравнению с 2019 г. на 43,5%. Наибольшее количество поступивших вопросов касаются социальной сферы⁶. Созданная Президентом РФ система работы с обращениями не только в полной мере гарантирует реализацию конституционного права на обращение и обеспечивает право каждого на доступ к главе государства, но и предопределяет высокую вероятность разрешения поставленных в обращениях вопросов по существу [8, с. 104].

Проведение «Прямой линии» с Президентом РФ является еще одним правозащитным аспектом его деятельности. Важность такого традиционного ежегодного мероприятия заключается в том, что каждый гражданин с любой части страны может напрямую посредством телефонной связи, видеоконференцсвязи сообщить главе государства о своих нарушенных правах. По итогам «Прямой линии» Президент РФ составляет перечень поручений, в которых закреплены конкретные меры по разрешению обозначенных проблем, срок выполнения, а также ответственный

2 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.03.2018. URL: www.kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения: 28.04.2021).

3 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019. URL: www.kremlin.ru/events/president/news/59863 (дата обращения: 28.04.2021).

4 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15.01.2020. URL: www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 28.04.2021).

5 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 29.04.2021).

6 Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2020 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/248> (дата обращения: 28.04.2021).



ные лица. В научной литературе отмечается положительная роль таких мероприятий, так как они выполняют имиджевые, информативные, терапевтические, преобразовательные и функции демократизации [3, с. 117-125]. Можно согласиться с таким мнением и добавить, на наш взгляд, восстановительную функцию, в ходе которой восстанавливаются нарушенные права. Помимо этого устанавливаются доверительные отношения с главой государства. Обращаясь со своими проблемами, граждане помогают Президенту РФ выявить слабые стороны различных сфер жизнедеятельности, что стимулирует правозащитную функцию государства.

В целях защиты прав граждан, помимо «Прямой линии», Президент РФ на других мероприятиях также уделяет внимание восстановлению нарушенных прав. Так, на заседании президентского Совета по науке и образованию на соответствующий вопрос В.В. Путина сотрудница Института цитологии и генетики СО РАН ответила (г. Новосибирск), что ее оклад составляет 25 тысяч рублей, а с учетом небольшой надбавки на руки за декабрь 2020 г. она получила 32 тысячи. Проблема заключается в том, что некоторых из ее коллег и вовсе перевели на полставки, формально выполняя президентский указ, согласно которому ученые должны получать вдвое больше средних по региону зарплат. После указанного мероприятия Президент РФ обратился к Губернатору Новосибирской области, который сообщил, что средняя зарплата в регионе составляет 39 тысяч рублей. Следовательно, в представленном случае были нарушены права сотрудников. В целях их восстановления Президент РФ поручил министру финансов и министру высшего образования разобраться в ситуации. Позже подключились сотрудники Следственного комитета, пообещав дать оценку действиям должностных лиц, которые отвечали за организацию начисления денежного вознаграждения ученым, а областная прокуратура заявила о проверке соблюдения трудового законодательства и достаточности финанси-

рования научных учреждений при формировании фонда оплаты труда⁷.

Осуществлять свои полномочия главе государства помогает особый аппарат. Стоит выделить Администрацию Президента РФ, деятельность которой направлена на реализацию контроля за исполнением решений Президента РФ. Она выполняет следующие функции: контролирующая, организационная, аналитическая, проверочная. Вся деятельность Администрации направлена на качественное осуществление правозащитных полномочий Президентом РФ. В состав рассматриваемого структурного подразделения входит около двадцати управлений различной направленности.

По мнению В.И. Кайнова, Администрация Президента РФ дублирует Правительство РФ [4, с. 334]. Однако стоит заметить, что рассматриваемое нами подразделение, хотя и является институтом, не упомянуто в Основном законе государства, в своей деятельности выполняет не менее важные функции, по сравнению с Правительством РФ. В правозащитных целях Администрация Президента РФ, например, проводит большую работу с обращениями граждан и организаций, обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства по вопросам гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища и т.д. В связи с этим Администрация Президента РФ является неотъемлемой структурой в реализации главой государства правозащитных полномочий.

Особо стоит отметить деятельность такого органа, как Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет). Он образован в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента РФ о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства

7 Чтоб ты жил на одну зарплату. – URL: <https://rg.ru/2021/02/11/reg-sibfo/v-institutah-so-ran-posle-obrashcheniia-uchenyh-k-prezidentu-nachalis-proverki.html> (дата обращения: 28.04.2021).



по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Указанный орган решает достаточно большое количество задач, одной из которых является содействие правовому просвещению населения путем активного взаимодействия Совета с представителями средств массовой информации (далее – СМИ) и иных структур гражданского общества. Однако в научной литературе выделяется главная проблема рассматриваемого органа – информационная закрытость [11, с. 2730]. В частности, исходя из официального сайта Совета, информация об аспектах деятельности различных структурных составляющих – постоянных комиссий – представлена в крайне малом количестве и на сегодняшний день является устаревшей. Так, по состоянию на май 2021 г. в разделе информации о постоянной комиссии по политическим правам указано о том, что последнее мероприятие проведено в 2018 г.⁸ Эта проблема касается и других постоянных комиссий Совета, в связи с чем в целях пропаганды своей правозащитной деятельности необходимо посредством СМИ предостав-

лять актуальную информацию о проводимых мероприятиях.

Резюмируя вышеизложенное, можно выделить следующие основные правозащитные полномочия Президента РФ:

- законодательная инициатива;
- правотворчество;
- ежегодное послание Федеральному Собранию РФ;
- рассмотрение обращений граждан, организаций и общественных объединений;
- проведение «Прямой линии».

В заключение можно отметить, что именно Президент РФ как гарант Конституции РФ, прав и свобод имеет широкие возможности для защиты человека и гражданина. В связи с этим Президент РФ является основополагающим субъектом реализации правозащитной функции государства. Однако в настоящее время остается неутешительная тенденция нарушения прав человека, в связи с чем государственным органам необходимо направить все усилия на качественное выполнение своих правозащитных полномочий.

⁸ Постоянные комиссии Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/about/comissions/permanent/> (дата обращения: 28.04.2021).

Библиографический список

1. Анохин, Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности: на материалах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.В. Анохин. – Саратов, 2007.
2. Антропов, Р.В. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина: вопросы теории и практики / Р.В. Антропов, Н.А. Антропова // Актуальные проблемы государственно-правового развития России : материалы всероссийской конференции. – Чита: Забайкальский государственный университет, 2018. – С. 52-65.
3. Давыборец, Е.Н. «Прямые линии с Владимиром Путиным» как механизм демократии / Е.Н. Давыборец, Н.К. Оврах // Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2016. – N 3 (38). – С. 117-125.
4. Кайнов, В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус : дис. ... д-ра юрид. наук / В.И. Кайнов. – СПб., 1999.
5. Мархгейм, М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / М.В. Мархгейм. – М., 2005.
6. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
7. Радченко, В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей : дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Радченко. – Саратов, 1995.



8. Савоськин, А.В. Обращения граждан к Президенту РФ: конституционно-правовое исследование / А.В. Савоськин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – N 6 (46). – С. 97-104.

9. Снежко, О.А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Снежко. – Саратов, 1999.

10. Тихон, Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Тихон. – Саратов, 2006.

11. Чуксина, В.В. Государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека в условиях глобализации прав человека: российская и зарубежная практика / В.В. Чуксина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – N 12 (49). – С. 2729-2733.

12. Шубина, Т.Б. Теоретические проблемы защиты права : дис. ... канд. юрид. наук / Т.Б. Шубина. – Самара, 1997.