

*Т. В. Касаева, кандидат юридических наук, доцент
Саратовский государственный социально-экономический университет*

ОГРАНИЧЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА¹

Модернизационные процессы в России обуславливают необходимость обращения к антропологическому подходу в исследовании общественных явлений. Аксиомой является то, что в центре гражданского общества находится человек, его права и свободы, а их охрана и защита - неотъемлемая функция демократического государства.

Права и свободы граждан, выступая эффективным ограничителем любой власти, в современной России пока не стали высшей ценностью для государства. Аспект защиты прав человека присутствует в законодательстве, регламентирующем деятельность всех ветвей власти. Однако зачастую эти нормы носят декларативный характер, поскольку не систематизированы и не обеспечены механизмом реализации. Кроме того, в деятельности субъектов, так или иначе выполняющих правозащитные функции, отсутствует стремление к взаимодействию с другими государственными органами и институтами гражданского общества.

Главное в учении о субъективном праве, подчеркивает Н.И. Матузов, - это «возможность притязать на конкретный минимум социальных благ и определенное поведение соответствующих контрагентов (общества, государства, должностных лиц, правообязанных граждан, органов, организаций), обращаться в компетентные инстанции за защитой своих интересов, опираясь на прямое действие новых конституционных законов и деклараций»². Следует признать, что в нынешней правовой системе нормативное регулирование правозащитной функции государственных органов осуществляется слабо: не создан необходимый механизм эффективной реализации полномочий государственных органов по охране основных прав и свобод личности.

Граждане, как правило, имеют слабое представление о своих правах на предмет обращения в органы власти, а также плохо информированы об обязанностях государственных служащих. Чиновник порой умышленно скрывает подобную информацию. Важную роль в исправлении

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 13-03-00352.

² Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 267.

ситуации призваны сыграть федеральные законы «О противодействии коррупции», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

С 1 июля 2013 г. вступили в силу поправки к федеральным законам «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», внесенные Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"»¹, в соответствии с которыми федеральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны предоставлять общественности информацию о своей работе через Интернет. Помимо закона, приняты все необходимые подзаконные акты, в частности постановление Правительства № 583 от 10 июля 2013 г. Утверждена автоматизированная система мониторинга. За неразмещение информации на сайтах предусмотрена административная ответственность. При злостном неисполнении - увольнение чиновников. По меткому замечанию главного научного консультанта «Юридической службы столицы», кандидата юридических наук Д. Ястребова, это большая редкость, когда ответственность устанавливается сразу на федеральном уровне.

Незначительный срок действия данного нормативного акта показал недочеты в работе чиновников, а именно попытку «обойти» закон, формально исполнив его требования, и предоставление недостоверной информации. Так, результаты мониторинга исполнения данного закона по Республике Башкортостан показали, что в ряде муниципальных образований сложилась незаконная практика взимания платежей за предоставление местной властью услуг, которые должны оказываться на безвозмездной основе (плата за справки). Отдельными муниципальными образованияами не ведутся реестры муниципальных услуг. Установлены факты нарушения закона при предоставлении муниципальных услуг многофункциональными центрами (службами «одного окна»), В результате более 200 чиновников были уволены; возбуждено

¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 23. Ст. 2870.

11 уголовных дел¹. По мнению юристов, это закон «на вырост»: устанавливаемые им нормы превосходят уровень развитости гражданского общества в России.

Федеральный закон «Основы правозащитной деятельности государственной власти в Российской Федерации», в котором была бы закреплена стратегия законодательной и исполнительной властей в этой сфере, а также определена роль государства и его ответственность за правовую защищенность граждан, до сих пор ждет своего часа². Между тем позитивная установка на права человека, если она не подкреплена экономическими и политическими и организационными гарантиями, приобретает в глазах граждан (носителей этих прав) негативный оттенок.

Защита прав человека так или иначе коррелируется сегодня с «качеством» государственного управления, которое в первую очередь подразумевает проведение реформ по совершенствованию системы предоставления государственных услуг населению. Повышение качества услуг, как верно подмечено, может и не повлечь за собой немедленных финансовых выгод, но именно качество услуг является одним из ключевых факторов, определяющих доверие граждан к органам государственной власти и способствующих укреплению имиджа государственной службы.

Реализация задач обеспечения прав человека в ходе проведения административной реформы положительно оценивается населением. Об этом свидетельствуют данные, приведенные на пресс-конференции Минэкономразвития России 8 февраля 2012 г. по результатам регулярных исследований качества и доступности государственных и муниципальных услуг гражданам РФ, а также степени удовлетворенности граждан качеством работы государственных органов. Наиболее высокий уровень удовлетворенности граждане выразили в отношении услуг, предоставляемых загсами. Меньше всего граждане удовлетворены качеством услуг ГИБДД и региональных органов занятости.

Следует подчеркнуть, что система предоставления государственных услуг населению в большинстве стран уже сложилась. В России же оказание услуг пока остается новым развивающимся институтом, несмотря на то, что разработаны и законодательно закреплены регламенты предоставления услуг населению и действуют реестры государ-

¹ См.: Рузманова Ю., Чувиляев П. Госорганы под общественным рентгеном // Московский комсомолец. 2013. 31 июля - 7 авг.

² Милушева Т.В., Касаева Т.В. От прав человека к обязанностям государства: современный контекст общественного развития // Личность в российской правовой системе: антропологический аспект правового регулирования: монография. 2013. С. 72.

ственных услуг. Существенно тормозят данный процесс такие деформации, как бессистемность, отсутствие единых требований, а также контроля со стороны институтов гражданского общества за их качеством.

Результатом реализации разработанной Правительством РФ Концепции, направленной на снижение административных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, должно стать устранение значительного количества избыточных административных барьеров, снижение уровня коррупции и внедрение современных механизмов управления. Указанные мероприятия позволяют обеспечить формирование благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности и, соответственно, существенно повысить инвестиционную привлекательность российской экономики¹.

Можно заключить, что законодательство о государственных услугах, оказываемых органами исполнительной власти, а также практика его применения находятся в стадии формирования. В итоге процессы децентрализации системы исполнительной власти, разграничение полномочий между уровнями государственного управления и становление системы местного самоуправления приведут к тому, что центральные органы государственной власти сконцентрируются на общерегулирующих функциях и нормотворческой работе. Местным органам власти, организациям и учреждениям, являющимся самостоятельным структурным элементом механизма государства будут переданы функции по предоставлению государственных услуг населению. Улучшению качества предоставления услуг гражданам и организациям государственными органами призваны способствовать формирование центров обслуживания населения по принципу «одного окна»; создание «электронного Правительства»; становление систем менеджмента качества (ИСО) в государственном управлении и стимулирования госслужащих.

Еще одно направление упрочения правозащитной функции государственных органов - придание правовой формы лоббистской деятельности в целях формирования цивилизованного механизма согласования интересов различных социальных групп. Лоббизм как управленческий феномен в России уже сложился. Задача заключается в том, чтобы вывести «теневой» отечественный лоббизм «на свет» и принять,

¹ См.: Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции: распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // СЗ РФ 2011. № 26. Ст. 3826.

² См.: Граждан В.Д. Государственная гражданская

наконец, Федеральный закон «О правовом регулировании лоббистской деятельности». Данный политический институт должен явиться предметом самого пристального научного осмысления. По меткому выражению А.Ю. Калинина, лоббирование как реально существующее политико-правовое явление должно рассматриваться отечественной теорией права в качестве одного из элементов механизма правового воздействия¹.

В условиях взаимодействия государства и гражданского общества необходимо совершенствовать публичное управление. Вместе с тем полное отрицание административных методов управления, характеристика их только как командно-бюрократических не отвечает действительности². Хотя, конечно, в современных условиях функционирования российского общества и государства перед этим методом стоят другие более сложные и разнообразные задачи.

Следующим шагом должны стать доработка и принятие Административного процессуального кодекса Российской Федерации, предмет которого - порядок принятия индивидуальных правовых актов управления, затрагивающих права и обязанности субъектов, не входящих в систему государственного органа, издающего этот акт.

Повышение эффективности правозащитной функции вряд ли возможно без кадрового обеспечения государственным служащими с новой этико-ценностной ориентацией. Мировоззренческий компонент обучения должен быть расширен и может составить необходимую основу и предпосылку уже специальной теоретической и практической подготовки чиновников.

Повышению эффективности деятельности всех звеньев механизма государства, исключению произвола и злоупотреблений со стороны властных субъектов должны способствовать согласованные действия контрольно-надзорных органов. В условиях взаимодействия гражданского общества и государства государственный контроль (президентский, парламентский, судебный контроль, контроль Уполномоченного по правам человека, внутриведомственный контроль) должен сочетаться с общественным контролем. Стандарты открытости необходимы как государству, так и обществу.

¹ См.: Калинин А.Ю. Правообразование в России: понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав (историко-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010. С. 85.

²См.: Оболюновский А.В. Государственная служба в России и в мире: тенденции последних десятилетий // Чиновник. 2005. Июнь. № 3 (37). С. 13.