

Защита прав человека в административно-управленческом процессе и ее соотношение с законностью в государственном управлении

Д.Ч. КУПЕЕВА – преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Института экономики и управления г. Пятигорска (представительство в г. Владикавказе), соискатель Всероссийского научно-исследовательского института МВД России

В статье анализируются способы защиты прав человека и гражданина в административно-управленческом процессе. Рассматривается соотношение понятий защиты прав и законности, раскрываются правовые аспекты защиты прав человека.

Ключевые слова: права человека; административный процесс; власть; управление; государственное управление; законность; защита прав человека.

Protection of human rights in governmental process and its parity with legality in the governmental management

D.CH. KUPEEVA – the teacher of chair of civil-law disciplines in Representation to Vladikavkaz Nonstate educational institution of the higher vocational training Economy and Management Institute of the city of Pyatigorsk, the competitor of the All-Russia scientific research institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The article is devoted to research ways of protection of human rights and the citizen in governmental process. Legal aspects of protection of human rights are considered. The article studies the practice of application of legality. Author suggests recommendation and proposals on developing of legislative activity.

Key words: human rights; administrative process; the power; the government; legality; protection of human rights.

Проблема эффективности государственного управления в России не теряет своей актуальности уже не одно десятилетие. Отчасти это обусловлено тем, что она связана с необходимостью обеспечения прав и свобод человека, соблюдения интересов граждан при издании нормативно-правовых актов органов государственной власти.

Защита прав человека в административно-управленческом процессе тесно сопрягается с обеспечением законности в государственном управлении. При этом было бы неправильным отождествлять данные понятия.

Различие их определяется подходами к толкованию законности. В широком смысле законность рассматривается как социально-правовая категория, подразумевающая не просто формальное исполнение действующего закона или решения, направленного на его исполнение, но предписывающая

жесткие требования к содержанию самого закона с точки зрения его социальной справедливости¹. При таком понимании законность включает в себя правовую защиту личности, упорядочение гарантий осуществления политических, экономических, социальных прав и свобод граждан.

На практике же реализуется узкий подход, раскрывающий три ключевые стороны законности: 1) как правового принципа, обязывающего строго и неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства всеми субъектами правоотношений во всех без исключения сферах социального развития; 2) как особого социально-правового режима, воплощающего специфику взаимоотношений субъектов правоотношений в рамках установленных действующим законодательством правил, требований и предписаний; 3) как особого метода социального управления, состоя-

щего в организации системы общественных отношений путем неукоснительного соблюдения требований законов и других правовых актов, направленных на обеспечение прав и свобод личности, интересов общества и государства².

В этом случае на первое место выдвигается соблюдение действующего законодательства и соответствие ему правовых актов, принимаемых органами государственной власти. Неслучайно одной из мер обеспечения законности в государственном управлении признается недопущение государственными органами и их должностными лицами нарушений требований и предписаний, установленных действующими законами и подзаконными актами³.

Российская правовая действительность такова, что законодательство существенно отстает от складывающихся общественных отношений. Только в одном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2010 г. констатируется необходимость принятия порядка десяти законов, затрагивающих различные аспекты социально-экономической сферы⁴. В целом же, по оценкам исследователей, в развитии конституционных норм и принципов не достает нескольких десятков законодательных актов⁵.

Что же происходит в отсутствие необходимых законов? Этот пробел возмещается правотворчеством органов исполнительной власти, что составляет одну из существенных проблем российского конституционализма.

Фактически правовые акты управления приобретают силу закона. На это обстоятельство, в частности, обращает внимание П.П. Серков, исследуя вопросы состава административного правонарушения и бланкетности норм КоАП РФ. Проведенный им сравнительный анализ норм кодекса показал, что из 743 бланкетных норм 424 отсылают к федеральным законам, 158 – как к федеральным законам, так и к иным нормативным правовым актам, 161 – к другим нормативным правовым актам. «Получается, – делает вывод автор, – что во многих случаях административную противоправность полностью или частично формирует не законодательная власть, а органы исполнительной власти. Причем законодатель даже рамочно не определяет пределы усмотрения органов исполнительной власти на субстантивное наполнение объективной стороны таких составов административных правонарушений»⁶.

В науке феномен замещения законодательного регулирования подзаконным получил название дискреции⁷. Часть юристов данное явление рассматривают как неизбежное и необходимое: «...определенный свет на проблему природы дискреции проливает обращение к теме умолчания закона. Умолчание обязано своим существованием взаимодействию функциональных и институциональных компонентов конституционного права, что особенно сказывается на нормах Конституции России, а тем более на их применении. Взаимодействие данных компонентов права порождает умолчание конституционных норм, которое определяет возможность и необходимость усмотрения государственного деятеля»⁸.

Некоторые исследователи отводят дискреции отрицательную роль в построении правового государства. Например, Ю.Н. Стариков считает административную дискрецию одним из проявлений «синдрома бесправия», имеющего место в российской действительности: «Произвольное администрирование не основано на нормах действующего законодательства и установленных правом административных процедурах... Произвольное администрирование включает в себя набор самых непонятных с правовой точки зрения процедур и требований, которые, как правило, направлены на ухудшение правового статуса участников правоотношений, то есть граждан и юридических лиц, обращающихся в органы публичного управления за решением вопросов, отнесенных к ведению определенных должностных лиц»⁹.

Ю.Н. Стариков показывает локальные последствия административной дискреции. На наш взгляд, они гораздо масштабнее. Большая часть нормативно-правовых актов, принятых органами государственной власти в последние годы, не способствует защите основных прав и свобод человека и гражданина, а то и напрямую нарушает их или носит антисоциальный характер¹⁰. Примером может служить пенсионная реформа, которая мало согласуется с правами граждан на пенсионное обеспечение. Как отмечает Е.В. Чупрова, «под правом граждан на пенсионное обеспечение в условиях рыночной экономики следует понимать гарантированную государством возможность в случае наступления страховых рисков, закрепленных в законе, ежемесячно получать денежный платеж (пенсию) в размере, соизмеримом, как правило, с прошлым заработком, обеспечивающим достойную жизнь пенсио-

нера»¹¹. Однако на сегодняшний день большинство россиян считают, что современное пенсионное законодательство не позволяет решить задачу сохранения после выхода на пенсию уровня жизни, соизмеримого с таковым в период трудовой деятельности¹².

Это связано как с нюансами законодательного регулирования, так и со спецификой подзаконных правовых актов. Одним из ключевых нормативно-правовых актов в сфере пенсионного обеспечения являются Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления трудовых пенсий¹³, принятые во исполнение ст. 13 федерального закона о трудовых пенсиях¹⁴. Порядок, установленный правилами, таков, что, согласно опросам, более 60% лиц, вышедших на пенсию с 2003 г., имели слож-

ности с подтверждением страхового (трудового) стажа. Из них почти пятая часть так и не смогли подтвердить более 3 лет своей трудовой деятельности. Опосредованно это способствовало тому, что пенсионный капитал, исчисляемый по установленным правилам до 1 января 2002 г., значительно занижен (почти вдвое) у всех граждан, которые имели заработок несколько выше среднего¹⁵.

По всей видимости, стратегии, направленной на гарантирование прав граждан сверху, то есть путем принятия и исполнения законов, на сегодняшний день недостаточно. Необходим механизм, позволяющий активно привлекать граждан к непосредственной защите своего конституционно-правового статуса в государственном управлении.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Нерсесянц В.С. *Философия права*. М., 1997. С. 34.

² См.: *Общая теория права* / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007. С. 252; *Теория государства и права* / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 297; *Административное право России. Общая часть* / Под ред. С.А. Старостина. М., 2010. С. 428–429.

³ См.: *Административное право России. Общая часть*. / Под ред. С.А. Старостина. С. 430.

⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010 г. // *Российская газета*. 2010. 1 дек.

⁵ См.: Ефремов И.А. Много ли законов нужно России? // *Законодательство и экономика*. 2010. № 9. С. 12–22.

⁶ Серков П.П. *Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

⁷ Дискреция (дискреционные полномочия, дискреционная власть) – потенциальное (скрытое) полномочие должностного лица или органа государственной власти, проявляющееся, как правило, в силу умолчания закона (см.: *Юридическая энциклопедия*. М., 2000. С. 24).

⁸ Капицын В.М. *Государственная дискреция как проблема конституционного права* // *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 3.

⁹ Стариков Ю.Н. *Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве* // *Журнал российского права*. 2005. № 4. С. 38.

¹⁰ С позиции принципа, закрепленного в ст. 7 Конституции Российской Федерации.

¹¹ Чупрова Е.В. *Право на пенсионное обеспечение и его реализация в условиях рыночной экономики*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 10–11.

¹² См.: Выговская И.Г. *Пенсионное обеспечение как основа социальной политики в РФ* // *Социальное и пенсионное право*. 2009. № 1.

¹³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 555 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления трудовых пенсий» // *Российская газета*. 2002. № 140.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2009 г.) // *Российская газета*. 2001. № 247; 2007. № 272; 2008. № 267; 2009. № 247, 253.

¹⁵ См.: Захаров М.Л. *Основные принципы определения уровня трудовой (страховой) пенсии: реальность и перспективы* // *Журнал российского права*. 2009. № 7.

¹ См.: Nersesjanc V.S. *Filosofija prava*. M., 1997. S. 34.

² См.: *Obwaja teorija prava* / Pod red. A.S. Pigolkina. M., 2007. S. 252; *Teorija gosudarstva i prava* / Pod red. V.V. Lazareva. M., 2001. S. 297; *Administrativnoe pravo Rossii. Obwaja chast'* / Pod red. S.A. Starostina. M., 2010. S. 428–429.

³ См.: *Administrativnoe pravo Rossii. Obwaja chast'*. / Pod red. S.A. Starostina. S. 430.

⁴ См.: *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii* ot 30.11.2010 g. // *Rossijskaja gazeta*. 2010. 1 dek.

⁵ См.: Ефремов И.А. Много ли законов нужно России? // *Zakonodatel'stvo i jekonomika*. 2010. № 9. S. 12–22.

⁶ Serkov P.P. *Administrativnaja otvetstvennost': problemy i puti sovershenstvovaniya*: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2011.

⁷ Дискреция (дискреционные полномочия, дискреционная власть) – потенциал'ное (скрытое) polnomochie dolzhnostnogo lica ili organa gosudarstvennoj vlasti, projavljajuweesja, kak pravilo, v silu umolchanija zakona (sm.: *Juridicheskaja jenciklopedija*. M., 2000. S. 24).

⁸ Kapicyн V.M. *Gosudarstvennaja diskrecija kak problema konstitucionnogo prava* // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2006. № 3.

⁹ Starilov Ju.N. *Administrativnoe pravo kak sredstvo razrushenija «sindroma bespravija» v sovremennom pravovom gosudarstve* // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2005. № 4. S. 38.

¹⁰ S pozicii principa, zakreplennogo v st. 7 Konstitucii Rossijskoj Federacii.

¹¹ Chuprova E.V. *Pravo na pensionnoe obespechenie i ego realizacija v uslovijah rynochnoj jekonomiki*: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1999. S. 10–11.

¹² См.: Выговская И.Г. *Пенсионное обеспечение как основа social'noj politiki v RF* // *Social'noe i pensionnoe pravo*. 2009. № 1.

¹³ См.: *Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii* ot 24.07.2002 g. № 555 «Ob utverzhdenii Pravil podsčeta i podtverzhdenija strahovogo stazha dlja ustanovlenija trudovyh pensij» // *Rossijskaja gazeta*. 2002. № 140.

¹⁴ См.: *Federal'nyj zakon* ot 17.12.2001 g. № 173-FZ «O trudovyh pensijah v Rossijskoj Federacii» (red. ot 27.12.2009 g.) // *Rossijskaja gazeta*. 2001. № 247; 2007. № 272; 2008. № 267; 2009. № 247, 253.

¹⁵ См.: Захаров М.Л. *Osnovnye principy opredelenija urovnja trudovoj (strahovoj) pensii: real'nost' i perspektivy* // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2009. № 7.