

УДК 342.7 (575.2) (04)

## СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**М.Т. Какимжанов** – канд. юрид. наук, доцент, докторант  
Карагандинский юридический институт МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова

Рассматриваются вопросы, касающиеся состояний и проблем реализации гражданами своих прав и свобод в сфере исполнительной власти. Даются анализ мнений ученых-административистов по данной проблематике, предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

*Ключевые слова:* исполнительная власть; права и свободы человека; механизм административно-правового регулирования; правоприменение; правообеспечение; правозащита.

Проблемы реализации прав граждан в сфере исполнительной власти обусловлены рядом причин, негативно влияющих как на сам процесс реализации прав, так и на состояние восприятия права в целом. Из ряда общих причин, можно назвать следующие: причины правового, экономического характера, государственно-политические, социальные и духовные. Все они взаимосвязаны между собой.

Проблемы, связанные с реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти, можно разделить на концептуальные и производные. С проблемами производного характера, мы, так или иначе, сталкиваемся в процессе правоприменения и реализации правовых норм. Проблемы концептуального порядка значительно опасней, так как их решение, да и осознание, затрагивает обычно сложившиеся за десятилетия политические и социально-правовые стереотипы, преодолеть которые в один этап невозможно. Как отмечает И.Ш. Киясханов: "...главная опасность для прав и свобод человека и гражданина заложена в том, что концептуальную основу всей российской правовой системы составляет признание того, что именно государство является фактически единственным субъектом защиты прав и свобод человека и гражданина ... такая обязанность государства воспринята как его исключительное право"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Киясханов И.Ш.* Институт необходимой защиты в административном праве: концептуальные основы и проблемы правового наполнения //Административное право и процесс. – 2005. – №1. – С. 3–5.

Таким образом, получается, что все правовые и неправовые усилия, вектор реализации прав и свобод граждан направлены, сводятся и замыкаются на безусловном императиве государственной власти, на фоне практического и неумолимого принятия доминирующей роли власти как таковой. Но проблема не столько в этом, сколько в том, что данную ситуацию трудно изменить при помощи имеющихся правовых средств.

Анализируя довольно значительную группу прав граждан, планируемых и фактически реализуемых в сфере исполнительной власти, обращает на себя внимание степень участия в непосредственной реализации органов исполнительной власти, и степень влияния на результат правореализации самих граждан. Конечно же, существуют и другие права, сопряженные со сферой исполнительной власти. Однако вывод напрашивается сам собой: практически все механизмы реализации прав граждан в сфере государственной (исполнительной) власти в качестве обязательного элемента имеют субъектом государственную (исполнительную) власть. Эта модель правоотношений свойственна, прежде всего, механизму административно-правового регулирования. Несмотря на многолетнее исторически обусловленное существование механизма, традиционная модель правоотношений в рамках правореализации продемонстрировала свою неэффективность, не оправдала себя на практике.

Кроме того, что в массовом сознании достаточно прочно укрепился стереотип непричастно-

сти к разрешению проблем развития общества, вследствие чего у значительной части граждан наблюдается установка на отказ от участия в государственном управлении, власть, прежде всего исполнительная, сегодня выступает в роли гаранта социального порядка, центра обеспечения жизнедеятельности.

Как подчеркивают ученые-административисты, работающие в данном направлении, эффективность реализации прав сводится, как правило, к защите права, восстановлению нарушенных прав<sup>1</sup>. И не только в этом видны слабые стороны правоотношений. Признание, исполнение, использование и применение как формы реализации прав граждан имеют место только с момента волеизъявления или непосредственного участия исполнительной власти. Сама обязанность исполнительной власти по непосредственной реализации прав вполне понятна и обоснована, но в конечном итоге именно власть остается основным монополистом в процессе правореализации. К примеру, граждане в сфере исполнительной власти посредством контрольно-надзорных и правоохранительных органов, реализуют право на защиту, на охрану путем обращения опять же в органы государственной власти. Вместе с тем, что касается административно-правового механизма реализации прав граждан, то в соответствующем принципам реализации правовом наполнении права граждан должны реализовываться исключительно в пределах “правового поля зрения” самих граждан.

Стоит отметить, что в науке административного права выделяются две основные концепции административно-правовых отношений.

Согласно одной из них, для административно-правовых отношений характерны следующие признаки:

1) возникают в процессе государственного управления;

2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (орган исполнительной власти);

<sup>1</sup> См. например: *Хаманева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1997; *Хаманева Н.Ю.* Кому и как жаловаться // *Юридический вестник.* – 1997. – №23; *Килясханов И.Ш.* Концепция института защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти // *Правовая наука на рубеже XXI столетия:* Сб. науч.тр. – Омск, 2000 и др.

3) являются отношениями власти-подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон<sup>2</sup>.

Таким образом, граждане в заданных административно-правовых параметрах не имеют объективной возможности свободной (безусловной) реализации своих прав, за исключением, пожалуй, такой формы реализации, как соблюдение права, и то в случае лояльного отношения власти к характеру и содержанию реализуемого права.

Другая концепция административно-правовых отношений включает следующие положения:

1) возникают в сфере государственного управления;

2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании;

3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти-подчинения и отношения равноправия.

Такой подход, как показывает практика, остался практически до наших дней.

В чем же видится решение обозначенной проблемы? Многие ученые видят ее разрешение в создании общественных организаций, или вспомогательных подразделений при государственных структурах, больше связанных с разъяснительной и консультационной работой в области реализации права.

Государство, судя по проводимой административной реформе и исходя из принципов действия механизмов административно-правового регулирования и реализации прав граждан в сфере исполнительной власти, идет по пути увеличения количества (а не качества) государственных органов, связанных с решением вопросов реализации прав и свобод граждан, принятием соответствующих нормативно-правовых актов, связанных как с обеспечением законности, так и установлением контроля за вновь созданными структурами.

Проблема сводится к тому, является ли государство и власть, в сущности своей, основой права, отправной точкой его развития, определяющей его состояние. Органы государственной

<sup>2</sup> Как отмечает Ю.Н. Стариков, корнями данная концепция уходит к 20-м гг. Ее представляли многие ученые, такие, как: В. Кобалевский, Ю.М.Козлов, С.С.Студеникина. См.: *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права. – М., 2002. – С. 405–406.

власти не должны рассматривать право в рамках своей исключительной компетенции. Право не подлежит управлению, а регулирует его. Право, по своей сути, является собой волеизъявление широкого круга субъектов, среди которых и граждане и органы исполнительной власти. В идеале, формальное выражение воли государства (в том числе и в форме подзаконных актов) должно составлять квинтэссенцию интересов большинства граждан.

Еще одна существенная проблема в области реализации права – это проблема отсутствия и разработки института реализации прав граждан в сфере исполнительной власти.

Как правило, сам законодатель и ученые, занимающиеся проблемой реализации прав граждан, ограничиваются превентивными мерами, частично направленными на совершенствование административно-правового механизма реализации прав граждан в сфере исполнительной власти. Так, в литературе нередко можно встретить мнение о необходимости введения так называемой публично-правовой ответственности. Обосновывается это необходимостью систематизации форм и мер ответственности.

По основаниям ответственности меры публично-правовой ответственности, как правило, делят на две группы: меры ответственности за нарушение законодательства и меры ответственности за ненадлежащее исполнение субъектом власти возложенных на него функций<sup>1</sup>. В данном направлении сегодня уже выделены такие институты, как: институт крайней необходимости, необходимостью обороны, государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан, защиты от незаконных действий и бездействия государственных органов и их служащих.

Хотелось бы отметить, что существующее соотношение понятий “защита” и “реализация” права предполагает отношения и юридически значимые действия, связанные с “защитой”, “охраной”, “восстановлением” права в контексте “реализации”. Реализация права сама по себе изначально предполагает его защиту, охрану и пр. Соответственно, включая в содержание реализации правовой материал, отраженный в нормах права, связанный с реализацией права и протекающий из нее, мы рассматриваем правореализацию с различных позиций, но как совокупность однородных правовых отношений. Дан-

ные отношения обуславливают обозначенный правовой институт в качестве системы норм, регламентирующих и регулирующих реализацию прав граждан в сфере исполнительной власти. Здесь важно отметить, что в рамках предполагаемых отношений граждане удовлетворяют свои правовые потребности не столько вопреки, сколько несмотря или независимо от воли властвующего субъекта.

Таким образом, исходя из материально-правовых потребностей в области правореализации, представляется целесообразным решение обозначенных проблем, ориентируясь на создание принципиально новых взаимоотношений исполнительной власти и граждан, разработка и развитие института реализации прав граждан в сфере исполнительной власти.

Остановимся на проблемах реализации прав граждан исполнительной властью, связанных непосредственно с формами реализации права.

Такая форма реализации права, как признание, самим своим существованием предполагает ряд трудностей, связанных с процессом правореализации. Данный вид правореализации незаслуженно игнорируется и сейчас. Такая позиция вполне удобна как для законодательных органов власти, так и исполнительных: нет права – нет проблемы (разумеется, с его реализацией). Чем больший объем прав официально признается за человеком и гражданином, тем больше потенциальных трудностей от начала процесса реализации де-юре, до завершения реализации де-факто он сулит. Однако, это не значит, что признание права напрямую апеллирует к безусловному удовлетворению любых потребностей, этот вариант возможен лишь в утопическом или анархическом государстве, то есть нигде. Речь идет о гармоничном закономерном развитии общества и права. Динамика права не ограничивает, а отражает динамику современного общества. Если в государстве с изменением структуры общества не изменяется объем прав и механизм их реализации, такое государство неспособно подстроиться под сложившиеся условия, неспособно эффективно управлять.

Соблюдение как форма реализации права носит подчеркнуто пассивный характер. Данная форма реализации права подразумевает, что исполнительная власть допускает реализацию права, в том числе права непризнанного, если его существование не противоречит существующим нормам права и не задействуются механизмы, связанные с процессом правореализации. То есть сам гражданин, являясь носителем права,

<sup>1</sup> Рачинский В.В. Об ответственности субъектов публичной власти // Право: теория и практика. – М.: Юр. клуб, 2003.

без участия исполнительной (государственной) власти (вне правоотношений), либо с ее официального согласия, реализует право и не прилагает правовых усилий для получения результата правореализации (например, соблюдение правил дорожного движения, участие в шествиях и демонстрациях и т.д.) Но, таким образом, нет возможности возложить ответственность на кого-либо за результат правореализации.

Исполнение права непосредственно связано с качеством процедуры принятия решения, и не только. Особенность данной формы реализации состоит в том, что о признании права за гражданином или за группой лиц, или о притязании на право, вопрос не стоит. Объективно установлена связь: право – гражданин, но право реализуется через или посредством исполнительной власти. Таким образом, лицо знает о наличии у него определенного права, но о конечном результате правореализации оно может только догадываться. Качество процесса реализации права и полнота исполнения права полностью лежат на органах исполнительной власти (их должностных лицах). Опасность в том, что гражданин не только не может контролировать реализацию права, но и не может фактически влиять на возможность реализации права в целом. Существующие гарантии настолько неэффективны, что у гражданина практически отсутствуют реальные рычаги воздействия на власть. Единственным действующим механизмом, как отмечают большинство ученых и практиков, в данном случае остается судебная защита нарушенных прав граждан<sup>1</sup>.

Права граждан в рамках механизма административно-правового регулирования, безусловно, опосредуются через органы исполнительной власти, но в зависимости от формы реализации права, проявляются по-разному. К тому же, исполнительная власть, являясь субъектом реализации прав граждан, признавая, соблюдая, применяя, исполняя и фиксируя право, может выступать и источником опасности, угрозой правам и свободам человека и гражданина (в частности, проблема состоит в принятии как правообеспечительных, так и “корректирующих” актов в области правоприменения). В связи с этим воз-

никает вопрос о необходимости противопоставления власти как источнику опасности гражданских прав, себя самого, гражданина как носителя данных прав.

Здесь хотелось бы отметить, что проблемы формального закрепления формы реализации права, прежде всего, имеют место, когда речь идет о правоприменении и правоиспользовании. Граждане могут непосредственно воздействовать на право путем его использования, но при участии органов исполнительной власти (так реализуется право на управление транспортным средством, выбор местопребывания и местожительства, право использования и хранения оружия и другие). Однако право гражданина может быть реализовано только с момента легализации самого правопритязания или процедуры его утверждения. Главной особенностью в данном случае является использование права органами исполнительной власти на создание и принятие правообеспечительного акта.

Орган исполнительной власти, исходя из предписаний свыше или же согласно целей исполнения иного закона, правореализуется путем использования законодательно закрепленного права принятия нормативно-правового акта. Вместе с тем, реализация нормотворческих полномочий органами исполнительной власти таит в себе серьезную опасность для граждан. Так, допущение ошибок нормотворческим органом исполнительной власти в процессе разработки, принятия и исполнения принятого правового акта влечет угрозу нарушения прав граждан, где публичность и размах реализуемых норм ставит под вопрос права широкого круга лиц. Еще одним важным моментом в данной ситуации является то, что использование органами исполнительной власти права нормотворчества, как правило, не мотивировано потребностями граждан, наоборот, первоочередной задачей выступает решение внутренних организационно-правовых и политических проблем, без учета возможной реализации прав граждан.

Что касается правоприменения, то относительно граждан здесь сохраняется опасность нарушения данных прав органами исполнительной власти в отдельности, то есть в отношении каждого конкретного случая, по которому выносится решение. В данной ситуации форма реализации нормы наиболее близка по смыслу к форме реализации права. Как отмечает Ю.Н. Стариков, применение – есть издание полномочным органом управления (должностным лицом) либо нормативных актов, предусматри-

<sup>1</sup> См.: Лукашева Е.А. Права человека. – М., 2003. Гл. XI; Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2002. Гл. IV; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. – М., 2002. – С. 297–311; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 116 и др.

вающих механизм реализации соответствующего правового предписания (например, должностная инструкция для сотрудников организации, учреждения), либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы к конкретной практической ситуации<sup>1</sup>. Правоприменение в каждом конкретном случае зависит от профессионализма, компетенции, правомерности и добросовестности действий и решений, принимаемых должностным лицом, представителем органа исполнительной власти.

Парадоксально, но реализация права гражданина напрямую зависит от наличия перечисленных качественных составляющих лица, уполномоченного в некоторой степени определить судьбу гражданина. Необходим отказ от столь неестественной зависимости. Только от гражданина, как носителя прав, должна зависеть реализация его права и результат реализации, а никак не от носителя власти, зачастую прибегающего к бюрократическим отпискам, затягиванию процедуры принятия решения или составления правообеспечительного акта.

Иные проблемы административно-правового механизма реализации прав граждан в сфере исполнительной власти имеют, как правило, текущий характер и связаны с решением сопутствующих им задач (в частности, можно назвать проблемы функционирования органов исполнительной власти; правовую регламентацию вопросов, связанных с реализацией отдельных прав (право на обращение, право на участие в государственном управлении, право получения информации в органах исполнительной власти и др.); принятие дополнительных мер по обеспечению реализации прав в нормативно-правовых актах; проблема определения ответственности

органов исполнительной власти; предоставление действующих гарантий в отношении реализуемых прав и свобод и др.).

Законодательство, как известно, может либо соответствовать, либо не соответствовать общественно-политическим условиям и даже опережать их, пытаясь утвердить цели, для достижения которых нет ни материальных, ни социальных предпосылок. Но самое совершенное право способно превратиться в ничего не значащие декларации о намерениях, если нет эффективной системы, обеспечивающей его реализацию. Поэтому право – не просто собрание норм и правил, установленных законодателем, но и механизм, посредством которого исполнительная власть претворяет в жизнь эти нормы под контролем субъекта, заинтересованного в соблюдении и реализации права.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости решения обозначенных проблем путем определения в качестве главного субъекта в механизме реализации прав и свобод в сфере исполнительной власти самого гражданина с наделением его соответствующими полномочиями. Нет более заинтересованного субъекта в отстаивании прав и свобод, чем сам носитель этих прав. Именно поэтому, полагаем наиболее перспективным направлением оптимизации правозащитного процесса введение в этот процесс носителя прав и свобод как субъекта, полномочного в предусмотренных законом случаях и в соответствии с закрепленными правовыми механизмами реализовывать свои права и свободы вопреки позиции субъекта, представляющего государственную власть. Надо особо подчеркнуть, что речь идет о хорошо проработанных нормах права механизмах самореализации принадлежащих человеку и гражданину прав и свобод их обладателями.

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. – М., 2002. – С. 404.