

УДК 10.17.21

М. Нарбинова,
к.ю.н., доцент кафедры
«Гражданское право и процесс»;
А. Самиянова, *магистрант 1 курса*
Института правосудия Академии
государственного управления при Президенте РК

ПРАВООЗАЩИТНАЯ ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация

В статье рассмотрен вопрос реализации функции исполнительных органов в обеспечении законных прав человека и гражданина, а также их гарантии.

Ключевые слова: исполнительные органы, права человека и гражданина, гарантии.

Abstract

The paper deals with the implementation of the functions of the executive bodies in ensuring the legal rights of man and citizen, and guarantees.

Keywords: executive bodies, human and civil rights, warranty.

Аңданпа

Мақалада атқарушы органдардың адам мен азаматтың заңды құқықтарын қамтамасыз етудегі қызметін іске асыру мәселесі, сондай-ақ олардың көпілдері қарастырылған.

Тірек сөздер: атқарушы органдар, құқықтар адамның және азаматтың, көпілдеменің.

Современное казахстанское общество переживает период кардинальных изменений не только в политике, экономике, но и в правовой системе, в мировоззренческих ориентирах людей. Уровень развития демократии, становления правового государства взаимосвязано с формированием эффективных механизмов реализации и защиты прав человека. В связи с этим особое внимание уделяется исполнительным органам власти, которые занимают важное место в системе механизмов, обеспечивающих реализацию прав человека.

Анализ и систематизация различных точек зрения по этим вопросам позволили обратить внимание на управленческую функцию как важнейшую функцию властных публичных органов, посредством которой наиболее полно раскрывается сущность процесса обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Исполнительная власть в Казахстане представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной её ветвями [1]. Она внешне представлена системой органов государственного управления, к которым относятся: правительство Республики Казахстан, министерства, государственные комитеты и ведомства республики, местные исполнительные органы, администрация государственных учреждений и предприятий.

Органы исполнительной власти осуществляют деятельность, которая по своему содержанию является исполнительной и распорядительной. В соответствии с законодательством они обладают государственно-властными полномочиями, в том числе по изданию нормативных актов и их реализации. В целом эти органы наделены широкими полномочиями самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Подзаконность деятельности органов исполнительной власти – важнейший момент в их правовом положении.

Органы исполнительной власти не только призваны создавать необходимые условия для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и осуществлять функцию защиты этих прав [2].

Процесс реализации конституционных и законодательных защиты прав человека органами исполнительной власти имеет свои особенности, которые выражены в формах и методах. Считаем, что для эффективного функционирования данного процесса имеет значение правомерное поведение служащих, реализующих в своей деятельности властные полномочия. В связи с этим правомерное поведение должно рассматриваться как неотъемлемый элемент профессионализма.

Определяя методы защиты прав и свобод граждан как регламентированную нормами права систему средств и способов обеспечения материальных и духовных благ граждан от

возможных посягательств на них, необходимо проводить разграничение между методами охраны прав и свобод граждан и методами защиты нарушенных прав и свобод.

Такоеразграничениепозволяеторганамиисполнительнойвластисбольшейпрофессиональной точностью подходить к осуществлению правотворческой и правоприменительной деятельности по защите прав и свобод граждан.

Методы охраны прав и свобод граждан направлены на установление порядка, при котором бы обеспечивалось признание и соблюдение прав и свобод граждан всеми субъектами права, а также устанавливались препятствия возможным неправомерным посягательствам на них. К таким методам можно отнести: установление административной, материальной и дисциплинарной ответственности, контроль и надзор, рассмотрение обращений граждан, установление специальных административных режимов, регистрация, лицензирование и др.

Защита нарушенных прав и свобод граждан предполагает выполнение активных действий, в т. ч. и принятие решений органами исполнительной власти и их должностными лицами по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. К ним можно отнести: принятие мер по жалобам, привлечение нарушителей прав и свобод граждан к административной, дисциплинарной и материальной ответственности, возложение обя-занности на виновных лиц по возмещению вреда или компенсации ущерба и др.

Важно также учитывать, что в едином процессе применения указанных мер одно-временно охраняется и защищается человек и его права и свободы как от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан или юридических лиц, так и от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти – должностных лиц.

Методы охраны и защиты прав и свобод человека, наряду с другими методами, применяемыми органами исполнительной власти в процессе реализации управленческой деятельности, имеют свои формы – внешне выраженные действия исполнительного органа (должностного лица), осуществленные в рамках его компетенции и вызывающие определенные последствия [3].

К основным правовым формам реализации исполнительной власти, наряду с правотворчеством, вполне можно отнести и правоприменение. Во-первых, потому что применение норм права является одним из средств реализации норм права, во-вторых, действия субъекта, реализующего норму права, носят правовой характер, в-третьих – применение нормы права имеет юридические последствия независимо, было ли применение нормы осуществлено органом исполнительной власти или же гражданином, поскольку конституционной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права человека и гражданина корреспондируется конституционное право граждан на защиту своих прав всеми способами, не запрещенными законом, в т. ч. право на обращение в государственные органы.

Признание и соблюдение прав и свобод граждан в процессе правотворчества орга-нов исполнительной власти является гарантией обеспечения их. Несмотря на то, что общая тенденция правотворческой деятельности в сфере соблюдения прав человека направлена на преимущественно законодательное регулирование этих отношений и имплементацию норм международного права (например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод), тем не менее, значение подзаконных актов органов исполнительной власти в деле защиты прав и свобод граждан по-прежнему остается высоким. Поскольку именно в сфере осуществления исполнительной власти происходит больше всего нарушений прав человека. К основным требованиям, предъявляемым к актам органов исполнительной власти, затрагивающим права и свободы граждан, можно отнести:

- законность, означающую, что подзаконный акт принят компетентным органом с соблюдением процессуальных правил, соответствует целям закона, конституционным принципам и Европейским стандартам по правам человека;

- целесообразность, указывающую на полезность акта с точки зрения публичных и законных интересов граждан;

- гарантированность, устанавливающую систему средств обеспечения регулируемых отношений, которая включает: обязательное наличие в подзаконных актах охранительных норм, устанавливающих ответственность должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов граждан; согласованность принимаемых актов с другими, ранее принятыми или принимаемыми другими органами по тому же предмету; организационное и финансовое обеспечение.

Важным направлением правоприменительной деятельности органов исполнительной власти по защите прав и свобод человека является рассмотрение обращений граждан, поскольку право на обращение является одним из главных средств защиты граждан своих прав и законных интересов.

В статье хотелось бы обратить внимание на осуществления функций Уполномоченного по правам человека по обращению граждан, способствующих наиболее полному и объективному мониторингу соблюдения прав и свобод человека в стране.

В 2011 году в его адрес поступило 2 539 обращений, из которых 1 178 получено по почте (в том числе по электронной почте 132), 1 132 письменных обращений – в рамках «адвокаси кампаний», которые касались несогласия заявителей с нормами проекта Закона РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» при рассмотрении его в Мажилисе Парламента РК. 229 обращений были изложены на личном приеме у Уполномоченного и сотрудников его учреждения. В целом, к казахстанскому омбудсмену в отчетном году обратилось 3 070 человек.

В отчетном периоде сохранилась тенденция увеличения общего числа поступивших обращений. В сравнении с предыдущим годом число письменных обращений увеличилось (с 1100 до 1178), несколько сократилось количество устных обращений (с 278 до 229).

В 2011 году приоритетность вопросов, поставленных заявителями в письменных обращениях несколько изменилась по сравнению с прошлым периодом. Если в 2010 году лидирующие позиции занимали обращения о несогласии с решением суда, то в отчетном периоде преобладали жалобы на действия и бездействие правоохранительных органов (17,7 % от общего количества вопросов, затронутых в обращениях). Следует отметить, что данная категория жалоб является многочисленной и в устных обращениях. Несмотря на то, что процесс расследования регламентирован уголовно-процессуальным законодательством РК, нередко случаи нарушения, установленных им требований.

Следующей по количеству является группа обращений о нарушении трудовых прав (5,2 %), в которых заявители жаловались на несвоевременную выплату заработной платы или ее выплату в неполном объеме, неперечисление пенсионных и социальных отчислений, непредоставление трудовых отпусков, установление ненормированной продолжительности рабочего времени, несоблюдение работодателем норм законодательства в области охраны и безопасности труда, несогласие с основаниями увольнения. Анализ данной категории жалоб свидетельствует о том, что системный характер приобретают вопросы нарушения прав и ущемления законных интересов работников, выражающиеся в игнорировании отдельными работодателями требований трудового законодательства.

По-прежнему, многочисленными являются жалобы на неудовлетворительное администрирование в государственных органах (волокита, несвоевременность действий, недоступность, проявление некорректного отношения при предоставлении государственных услуг), число которых увеличилось с 65 жалоб в 2010 году до 93 в 2011.

Самостоятельную группу составляют обращения по вопросам социального обеспечения (6,2 %), которые поступали от пенсионеров, лиц с ограниченными возможностями, неполных, многодетных семей и были связаны с вопросами назначения и выплаты пенсий, социальных пособий, несогласия с установленной группой инвалидности или отказом в ее установлении, выплаты сумм возмещения вреда, причиненного здоровью работника, оказания материальной помощи.

Практически на прежнем уровне сохранился удельный вес обращений по вопросам реализации жилищных прав, число которых составило 88 (4,8 %). Они, как правило, касались несогласия с действиями (бездействием) местных исполнительных органов, строительных компаний, судебными актами по жилищным вопросам, а также получения жилья из коммунального жилищного фонда и в рамках Государственной программы жилищного строительства в РК на 2008–2010 годы (второй этап) [4].

Органы государственного управления и их должностные лица призваны создавать материальные, организационные, правовые и другие необходимые условия для органов и организаций, занимающихся реализацией прав граждан, рассматривать конкретные индивидуальные дела и административно-правовые споры, возникающие по инициативе граждан либо в процессе контрольно-надзорной деятельности. Эти органы и должностные лица должны создавать необходимые условия и для свободного использования гражданами

своих прав, своевременно пресекать их нарушения, восстанавливать нарушенные права и применять соответствующие меры воздействия к виновным в таких нарушениях [5].

Важнейшей гарантией является ответственность должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан или препятствующих их осуществлению. Если акты управления ущемляют права граждан, то они в установленном порядке отменяются. Вышестоящие органы управления контролируют и направляют работу нижестоящих органов, подчиненных организаций в области удовлетворения законных интересов граждан и охраны их прав и свобод.

В современных условиях одним из важнейших способов защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти является контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции.

Особую роль судебной власти в защите прав человека объясняется тем, что:

- во-первых, она в определенном смысле может юридически доминировать над законодательной и исполнительной властью, ибо в лице конституционной юстиции или судов общей юрисдикции обладает правом окончательной оценки соответствующих актов законодательной и исполнительной власти, в том числе и по вопросам правовой защиты человека;

- во-вторых, в соответствии с Конституцией Казахстана правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. А это значит, что только суд может признать человека виновным в совершении преступления, т. е. утверждать в качестве последней инстанции наличие факта переступления границы дозволенного и запрещенного уголовным законом; только суд может своим решением разрешить спор гражданского истца и ответчика, споры о праве; суд также реализует право человека на обжалование действий должностных лиц, органов власти и самоуправления. Кроме того, судом рассматриваются материалы о некоторых видах административных правонарушений. Данные виды деятельности суд осуществляет в рамках уникальной правовой формы – «посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Никакой другой орган власти не правомочен выполнять подобный спектр столь важных действий.

Однако, провозгласив принцип разделения властей, казахстанское общество пока не смогло создать необходимый комплекс условий для эффективной деятельности судебной власти, повышения ее авторитета в глазах населения, а также осуществления судебных процедур. Не достигнута при этом и важнейшая цель судебно-правовой реформы – сделать суды окончательными арбитрами во многих общественных вопросах, а не только в частных спорах.

В целом, вся система органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, собственно, для того и созданы, функционируют, чтобы служить людям, обеспечивать защиту и реализацию гражданами их прав, свобод, законных интересов и выполнение возложенных на них обязанностей.

Вместе с тем совершенствование института защиты прав человека в контексте развития правовой системы Республики Казахстан включает в себя не только принятие новых нормативных актов, улучшение действующего законодательства, но и реформирование всех механизмов, призванных реализовать это законодательство. Для этого необходимо укрепление всех ветвей власти – представительной, исполнительной, судебной, правильное их размежевание, определение подлинного места в механизме государства каждой из них.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция Республики Казахстан / принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 февраля 2011 г.).
- 2 Конституционное право Республики Казахстан. Учебник / Сост. А.Т. Ащеулов; отв. ред. М. С. Нарикбаев. – Алматы. КазГЮА, 2001. – Гл. 1. – С. 25–26.
- 3 Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан. Учебник. – Алматы, 2001. – С. 9–10.
- 4 Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2011 год. – Астана, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.ombudsman.kz/>.
- 5 Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. Учебник. – Алматы, 2002. – С. 6–10.