

УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-89-96

С.Н. Керамова, Н.М. Билалов

Роль внесудебных гарантий в реализации прав граждан в Российской Федерации

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru*

В статье рассматриваются административно-правовые гарантии, их сущность, основные виды. Приводится классификация административно-правовых гарантий в зависимости от способа реализации. Целью статьи является характеристика внесудебных гарантий реализации прав и свобод граждан. Актуальность темы статьи обусловлена в первую очередь тем, что демократическое государство обязано реализовывать и защищать права своих граждан, а также возрастающей ролью административно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина в сфере управления. Говорится о том, что центральным звеном механизма реализации прав и свобод граждан в любом государстве являются гарантии, включающие в себя экономические, политические, организационные и юридические. Среди юридических гарантий прав и свобод граждан, в том числе и административно-правовых, выделяются судебные и внесудебные гарантии. В статье анализируется значение внесудебных гарантий в реализации прав и свобод граждан. Особое внимание уделено гарантиям Президента РФ, его Администрации, Правительства, Уполномоченного по правам человека.

Предлагаются меры для повышения гарантированности внесудебной защиты прав и свобод граждан. Сказано, что в современном российском обществе существует тенденция в сторону увеличения возможностей судебной защиты человека, так как внесудебная защита прав граждан является несовершенной. Но потребность в ней существует, поскольку в силу специфики деятельности судов они не всегда могут гарантировать реализацию прав граждан в особенности, если имеются в виду массовые нарушения этих прав. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений о совершенствовании административного законодательства.

Ключевые слова: *административно-правовые гарантии, внесудебные гарантии, реализация прав и свобод граждан, Уполномоченный по правам человека, административное законодательство.*

Вопрос об обеспечении прав и свобод граждан фактически возник одновременно с появлением самого права. С момента возникновения государства и государственных органов, призванных защищать права и свободы населения на подконтрольной им территории, существовало и осуществлялось право людей, граждан своего государства на обращения к органам, осуществляющим верховную власть [1, с. 120]. В настоящее время административно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина в сфере управления стало преимущественным институтом административного права России [2, с. 127].

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации определен Конституцией РФ. Так, согласно статье 18 Конституции РФ права и свободы человека и

гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность всех государственных органов и должностных лиц. Права и свободы человека, будучи закрепленными в законе, приобретают характер юридических прав и свобод. В совокупности с обязанностями они как раз и образуют юридический статус гражданина конкретного государства. Таким образом, юридически обеспечивается свобода личности, причем в масштабе, гарантированном ей государством.

Центральное звено механизма реализации прав и свобод граждан любого государства – это экономические, политические, организационные и юридические гарантии. Следует подчеркнуть, что политические, экономические, организационные гарантии сами по себе не являются основанием для реализации прав граждан. Собственно гарантиями они становятся только благодаря юридической форме и организационным усилиям государства. Поэтому среди гарантий реализации прав и свобод граждан важнейшее место отведено правовым (юридическим) гарантиям.

Прежде всего дадим определение административно-правовых гарантий прав граждан. Это – «закрепленные в законодательстве средства и способы, которые призваны обеспечить реализацию и защиту прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти (государственного управления)» [3, с. 116]. К юридическим гарантиям прежде всего следует отнести право граждан на обращение, которое, будучи одним из основных начал административного права, закреплено в статье 33 российской Конституции и в которой сказано, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Настоящее право является главным звеном административно-правового статуса гражданина, и, в свою очередь, представляет собой одну из основных гарантий защиты прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами [2, с. 128].

Анализируя административно-правовые гарантии, следует сказать, что между ними, государственным управлением и деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц существует прямая связь. Как отметил С.С. Саткынбаев, «государство в лице соответствующих государственных органов обязано принимать необходимый комплекс мер, надлежаще обеспечивающих безопасность граждан, в том числе и от преступных посягательств» [4, с. 232]. На данные органы и должностные лица соответствующими административно-правовыми нормами возлагаются юридические обязанности по реализации прав и свобод граждан и по созданию необходимых для этого условий. Как подчеркивает В.Ю. Синюгин, «административно-правовыми гарантиями обеспечиваются права граждан в любой сфере, но посредством специфического административно-правового механизма – тщательно регламентированной правом деятельности органов исполнительной власти» [5, с. 20].

Государство устанавливает компетенцию каждого из органов власти путем издания правовых норм, тем самым определяя свойственные только им задачи и функции.

Прежде всего, надо сказать, что среди юридических гарантий прав и свобод гражданина, в том числе и административно-правовых, выделяются судебные и внесудебные гарантии. Судебная защита прав и свобод граждан осуществляется на основании внутригосударственного законодательства и международных договоров России. В соответствии с Конвенцией «О защите прав человека и основных свобод» каждый имеет право на обращение в межгосударственные органы, но при условии, что исчерпаны все государственные средства и способы защиты прав и свобод [6, с. 109]. Как представля-

ется, в России наметилась тенденция в сторону увеличения возможностей судебной защиты человека. Возрастает объем дел, вытекающих из административных правоотношений или касающихся административных споров. Однако в статье мы подробнее остановимся на внесудебных гарантиях прав и свобод граждан, т. к. суды в силу специфики своей деятельности не всегда могут гарантировать защиту прав человека.

Внесудебные гарантии являются более широкими и многообразными по содержанию, формам, порядку осуществления и субъектному составу, чем судебные гарантии. Внесудебные гарантии предопределяются в первую очередь издаваемыми согласно Конституции РФ федеральными конституционными и федеральными законами, закрепляющими полномочия органов исполнительной власти в конкретных сферах управления и определяющих их обязанности и формы защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц. Как отмечает Л.Л. Попов, автор учебника «Административное право», «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» [7, с. 78].

К числу внесудебных гарантий относятся гарантии Президента РФ, его Администрации, Правительства, Уполномоченного по правам человека и т. д. Верховенство в пирамиде органов власти, уполномоченных защищать права граждан, принадлежит Президенту Российской Федерации. Эта функция реализуется Президентом посредством издания нормативно-правовых актов, направленных на реализацию прав граждан, а также участия в законотворческом процессе. Прежде всего, следует отметить право Президента России приостанавливать юридическую силу нормативных актов, если ими нарушены права и законные интересы граждан. Это предопределено закреплением за ним в ст. 80 Конституции РФ статуса гаранта прав граждан. Особую роль в деятельности Президента России как гаранта прав и свобод играют контрольные функции. Действенный контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим механизмом повышения эффективности деятельности государственных органов и должностных лиц по защите прав граждан. Контрольные функции главы государства реализовывает Контрольное управление Президента РФ, которое проводит контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ, проверку реализации социальных прав пенсионеров, проверку работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по рассмотрению жалоб и заявлений граждан и т. д.

Большую роль в реализации прав и свобод граждан играет Администрация Президента России, которая создана в целях содействия Президенту в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина, осуществления контроля за исполнением решений Президента Российской Федерации, в частности Управления по обеспечению конституционных прав граждан [8]. Основными задачами Управления являются: работа с обращениями граждан, информационно-аналитическое и методическое обеспечение деятельности Администрации Президента РФ по рассмотрению обращений граждан и т. д.

Согласно ст. 114 Конституции РФ меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан осуществляет российское Правительство. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (статья 16) «оно обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, а также осуществляет иные функции в данной сфере» [10]. Приведенные полномочия отчасти детализированы в ст. 19 данного закона. В частности, Правительство России участвует в реализации и разработке мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и др. Как подчеркивает А.Г. Седышев, «данное положение указывает на основные направления деятельности высшего органа исполнительной власти в сфере охраны прав и свобод человека» [10].

К внесудебным гарантиям относится также право граждан обращаться в уполномоченные органы, на которые возложена обязанность по защите прав и свобод граждан, в том числе к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который выступает специально уполномоченным органом власти, осуществляющим защиту прав человека.

Институт Уполномоченного по правам человека в РФ создан в целях осуществления непосредственной государственной защиты прав человека внесудебными методами. Уполномоченный не влияет на судебные решения, но оказывает воздействие на соответствующие органы и должностных лиц в целях восстановления утраченных прав человека. Уполномоченный направляет ежегодные доклады о своей деятельности Президенту, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и Генеральному прокурору. Как отмечено в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан. Учреждая этот новый институт, государство стремилось создать дополнительную гарантию гражданских прав. В функции Уполномоченного входит рассмотрение жалоб граждан и иностранцев на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, принятие различных мер по результатам жалоб, направленных на восстановление нарушенных прав заявителей. В отдельных случаях Уполномоченный имеет право по собственной инициативе предпринять меры восстановления прав граждан [11, с. 390].

За время существования института Уполномоченного удалось восстановить права множества граждан, внести вклад в укрепление авторитета России на международной арене, совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина. О доверии граждан к институту Уполномоченного говорит тот факт, что количество обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации за 20 лет выросло почти в 10 раз. К тому же следует подчеркнуть, что в 2016 году по результатам обращений Уполномоченного в компетентные органы в отношении должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав и свобод граждан, возбуждено 26 дисциплинарных и 37 административных производств [12]. В субъектах Федерации уполномоченными также проводится активная работа по реализации прав граждан. К примеру, Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан проводит конструктивную работу с органами государственной власти, институтами гражданского общества и научными организациями и отражает наиболее актуальные вопросы, связанные с реализацией прав и свобод

граждан. Значительное количество нарушений прав граждан в республике связано с реализацией их прав на социальные льготы, труд и своевременную заработную плату, благоприятные условия жизнедеятельности и соответствующие требованиям законодательства условия содержания в местах лишения свободы, прав на достоинство личности, защиту материнства и детства, охрану здоровья [13].

Однако, как представляется, несмотря на достаточно эффективную деятельность Уполномоченного, у него должно быть больше возможностей для реализации прав граждан, в связи с чем следует устранить недоработки в законодательстве. Так, требует пересмотра ряд положений Закона об Уполномоченном по правам человека. Прежде всего, он должен обладать правом законодательной инициативы, что существенно повысит его возможности и авторитет. К тому же необходимо изменение самой концепции института Уполномоченного в направлении существенного повышения его статуса и роли в государственно-правовой системе страны. Требуется также более четко прописать в Законе задачи Уполномоченного, внося в него дополнения, подчеркивающие контрольную функцию Уполномоченного.

Среди внесудебных гарантий реализации прав граждан следует также выделить: право каждого гражданина на возмещение вреда государством, если он был причинен в результате незаконных действий органов государственной власти или их должностных лиц; установление в административном законодательстве порядка рассмотрения дел о правонарушениях; право органов исполнительной власти, судов и прокуратуры принимать меры по восстановлению нарушенных законных интересов человека и гражданина, и привлечению к ответственности виновных.

Ряд ученых относит к внесудебным гарантиям право граждан на самозащиту. Однако, как нам кажется, следует согласиться с теми авторами, которые выделяют самозащиту как отдельный способ обеспечения прав и свобод граждан, так как право на самозащиту как древнейший правовой институт, включает в себя «любые допускаемые законом или договором самостоятельные действия управомоченного лица, которые направлены на обеспечение неприкосновенности права, пресечение нарушения и ликвидацию последствий этого нарушения [14].

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Административные правовые гарантии тесно связаны с деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц, т. к. на данные органы, а также на соответствующие административные правовые нормы возлагаются обязанности не только по реализации прав и свобод человека и гражданина, но и по обеспечению соответствующих условий.

Надо сказать, что внесудебная защита прав человека в России является несовершенной, в частности, наблюдаются случаи немотивированного отказа в предоставлении форм внесудебной защиты, в течение многих лет существует формализм в работе с обращениями граждан, который подрывает авторитет власти. В России существует юридическая незащищенность граждан перед различными ведомствами, учреждениями, чиновниками и государством в целом. Однако потребность во внесудебной защите существует, так как в силу специфики деятельности судов ими не всегда может гарантироваться защита прав человека, в особенности, если имеются в виду массовые нарушения этих прав.

Вследствие этого считаем необходимым в целях должного гарантирования административно-правовых возможностей граждан:

- законодательно оформить перечень органов внесудебной защиты, указав принципы их деятельности;
- ввести процессуальные формы разбирательства в органах внесудебной защиты с целью повышения ее эффективности;
- установить административную ответственность должностных лиц за немотивированный отказ в предоставлении форм внесудебной защиты, гарантированных законом;
- усилить ответственность органов и должностных лиц за неисполнение ими своих обязанностей, повлекшее нарушение прав граждан.

Литература

1. Лобода А.Е. Понятие и значение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан при рассмотрении и разрешении обращений гражданина в государственные и муниципальные органы и к их должностным лицам // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 1. – С. 120–126.
2. Шейдабеков М.М., Аюбова Ш.И. Административно-правовые формы защиты прав и свобод граждан // Теоретические и практические проблемы развития современной науки: материалы III Межд. научно-практ. конф. / под общ. ред. М.И. Абакарова. – 2016. – С. 126–131.
3. Черненко И.Н., Бروفман Б.Е. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2016. – № 19–5. – С. 115–119.
4. Саткынбаев С.С. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан, угрозы жизни и здоровью в сфере охраны общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 7. – С. 230–233.
5. Синюгин В.Ю. Административно-правовые гарантии в системе условий и средств реализации прав граждан // Человек и закон. – 2014. – № 6. – С. 19–26.
6. Афамготов Э.М. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2005. – № 1. – С. 107–110.
7. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 2-е изд. – М., 2016. – 704 с.
8. Положение об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан: утв. указом Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662: в ред. от 25 июля 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конституц. закон Рос. Федерации от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ: в ред. от 28 дек. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Седишев А.Г. Внесудебная защита прав и свобод человека в РФ. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2697 (дата обращения: 06.11.2017).
11. Несвит Е.А. Субъекты административно-правовой защиты прав граждан // Бюллетень науки и практики. – 2016. – № 11 (12). – С. 388–393.

12. Сахаров А.Д. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. URL: <http://legascom.ru/notes/2443-doklad-uppch-v-rf-za-2016-god>. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О Докладе о деятельности уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан в 2016 году // Дагестанская правда. 02.03.2017. № 47–49.

14. Крысанова Н.В., Страуниг Э.Л. Теория самозащиты гражданских прав // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. Реферативный журнал. – 2008. – № 3.

References

1. Loboda A.E. Ponyatie i znachenie administrativno-pravovykh garantii prav i svobod grazhdan pri rassmotrenii i razreshenii obrashchenii grazhdanina v gosudarstvennye i munitsipal'nye organy i k ikh dolzhnostnym litsam // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2014. – № 1. – S. 120–126.

2. Sheidabekov M.M., Ayubova Sh.I. Administrativno-pravovye formy zashchity prav i svobod grazhdan // Teoreticheskie i prakticheskie problemy razvitiya sovremennoi nauki: materialy III mezhdunar. nauchno-prakt. konf. / pod obshch. red. M.I. Abakarova. 2016. S. 126–131.

3. Chernenko I.N., Brofman B.E. Administrativno-pravovye garantii prav i svobod grazhdan // Aktual'nye problemy gosudarstva i obshchestva v oblasti obespecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina. – 2016. – № 19-5. – S. 115–119.

4. Satkynbaev S.S. Administrativno-pravovye garantii prav i svobod grazhdan, ugrozy zhizni i zdorovee v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2014. – № 7. – S. 230–233.

5. Sinyugin V.Yu. Administrativno-pravovye garantii v sisteme uslovii i sredstv realizatsii prav grazhdan // Chelovek i zakon. – 2014. – № 6. – S. 19–26.

6. Afamgotov E.M. Administrativno-pravovoi status grazhdanina Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2005. – № 1. – S. 107–110.

7. Administrativnoe pravo: uchebnik / pod red. L.L. Popova, M.S. Studenikinoi. – 2-e izd. – M., 2016. – 704 s.

8. Polozhenie ob Upravlenii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii po obespecheniyu konstitutsionnykh prav grazhdan: utv. ukazom Prezidenta RF ot 22 maya 2004 g. № 662: v red. ot 25 iyulya 2014 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

9. O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: feder. konstituts. zakon Ros. Federatsii ot 17 dek. 1997 g. № 2-FKZ: v red. ot 28 dek. 2016 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. Sedishev A.G. Vnesudebnaya zashchita prav i svobod cheloveka v RF. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2697 (data obrashcheniya: 06.11.2017).

11. Nesvit E.A. Sub"ekty administrativno-pravovoi zashchity prav grazhdan // Byulleten' nauki i praktiki. – 2016. – № 11 (12). – S. 388–393.

12. Sakharov A.D. Doklad o deyatel'nosti Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii za 2016 god. URL: <http://legascom.ru/notes/2443-doklad-uppch-v-rf-za-2016-god>. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

13. O Doklade o deyatel'nosti upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Dagestan v 2016 godu // Dagestanskaya pravda. 02.03.2017. № 47–49.

14. Bashmakova N.E. Administrativno-pravovye garantii prav i svobod grazhdan // Aktual'nye problemy vzaimodeistviya obshchestvennosti s organami gosudarstvennoi vlasti i organami mestnogo samoupravleniya: materialy II vseros. nauch.-prakt. konf. 2017. – S. 44–47.

15. *Krysanova N.V., Strauning E.L. Teoriya samozashchity grazhdanskikh prav // Sotsial'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Ser. 4: Gosudarstvo i pravo. Referativnyi zhurnal. – 2008. – № 3.*

Поступила в редакцию 13 ноября 2017 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-89-96

**The role of extra-judicial guarantees in the implementation of citizens' rights
in Russian Federation**

S.N. Keramova, N.M. Bilalov

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
saidal4@yandex.ru*

The article discusses the legal and administrative guarantees, their essence and the main types. The classification of administrative-legal guarantees depending on the way of implementation is described. The purpose of the article is to characterize extrajudicial guarantees of realization of rights and liberties of citizens. The relevance of article is due to the fact that a democratic State has the duty to implement and protect the rights of its citizens, as well as the growing role of administrative-legal regulation of the rights and liberties of man and citizen in the governance. It is stated that a central element of the mechanism of realization of the rights and liberties of citizens in any State guarantees, which include economic, political, organizational and legal. Among the legal guarantees, rights and liberties of citizens including legal, administrative, judicial and extrajudicial guarantee are highlighted. The article analyzes the value of guarantees in the implementation of out-of-court civil rights and liberties. Special attention is paid to the Russian President's assurances, his administration, the Government, the human rights Ombudsman.

The measures to improve security for the extrajudicial protection of the rights and freedoms of citizens are offered. The article says that in the modern Russian society there is a tendency towards increasing the possibilities of judicial remedy, because extrajudicial protection of citizens' rights is imperfect. But there is a need for that as, because the nature of the functioning of courts, they are not always able to guarantee the enjoyment of the rights of citizens, especially speaking about massive violations of those rights. The result of the research is drawing conclusions and proposals for the improvement of administrative law.

Keywords: legal and administrative guarantees, extrajudicial guarantee, rights and liberties, the Commissioner for human rights, administrative law.

Received 13 November, 2017