Е.В. Мицкая

Как не пустить плохих чиновников в Таможенный союз (Анализируя отчеты Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан)

How not to miss the bad state employees in the Customs Union (Analyzing the reports of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan)

Аннотация: В статье автор указывает на возможность усиления правового обеспечения единого пространства Таможенного союза путем совершенствования законодательства Республики Казахстан, обеспечивающего реализацию прав граждан на обращения в государственные органы, органы местного самоуправления.

Summary: In this article author pays attention to strengthening legal maintenance single area of the Customs Union by improving the legislation of the Republic of Kazakhstan on the rights of citizens to appeal to the state bodies and bodies of local self-government.

Ключевые слова: обращение; юридическая ответственность; государственные служащие; нарушение прав граждан; совершенствование законодательства.

Key words: appeal; legal liability; government officials; violation of the rights of citizens; improvement of legislation.

Мицкая Елена Владимировна
Шымкент,
Республика Казахстан
Профессор кафедры
Конституционного
и административного права
Санкт-Петербургского
юридического института,
кафедры Конституционного
и таможенного права
Южно-Казахстанского
государственного университета
им. М. Ауезова,
доктор юридических наук
elenamits@mail.ru

Mitskaya Elena Vladimirovna
Shymkent,
the Republic of Kazakhstan
professor of department of
Constitutional and Administrative
law of St. Petersburg Institute
of Law, department of Constitutional
and Customs Law of
M. Auezov South
Kazakhstan State University
elenamits@mail.ru

Высшей ценностью современного цивилизованного общества является человек. Данное признание прошло долгий путь мировой истории борьбы за права и свободы человека. В Конституции Республики Казахстан также высшей ценностью признается человек, его права и свободы. Стремление качественно улучшить показатели развития государства и в целом качество жизни каждого гражданина позволяет говорить о поиске путей развития государства, методов и способов его совершенствования как оптимальной модели, при которой мы должны жить.

Хотя идеи создания идеального государства и жизни в нем волновали умы человечества с ранних времен. В частности, Платон, один из первых древнегреческих мыслителей, достаточно ясно выразил свои мысли об идеальном государстве. Не отрицая сословных различий, основой идеального государства, по его представлению, должно являться благо, под которым в первую очередь понималась справедливость, а также мудрость, мужество, сдерживающая мера.[1]

[1] Лейст О.Э. История политических и правовых учений. Учебник. – М., 1997. – С. 132.

В современной литературе представления об идеальном государстве в общей его сути мало чем отличаются от платоновских. Многие связывают идеальность государства с его силой. Например, по определению В.А. Затонского, «...сильное государство – основательное, безупречно юридически оформленное, устойчивое, стабильно прочное; его доводы сильны, его механизм эффективен, вооруженные силы абсолютно надежны, воля тверда и стойка своей справедливостью. Его представители (должностные лица) – сведущие, талантливые, сильные в управлении».[2] М. Ашимбаев отмечает, что нужно стремиться к «...совмещению сильных государственных институтов с демократической формой организации политической власти в стране».[3]

Н.С. Каранина, анализируя научные течения об идеальном государстве, различает несколько теорий идеального государства, среди которых есть теория государства мудрейших, религиозного государства, правового государства, демократического государства, социального государства.[4]

Республика Казахстан в своей концептуальной основе модели государства определилась с принятием действующей Конституции Республики Казахстан. При этом, совершенно точно подчеркивается М.С. Нарикбаевым и С.Ф. Ударцевым, «...конституция во многом создает условия для формирования и развития сильного и эффективного демократического государства, однако полноценная реализация конституционных норм требует последовательного проведения соответствующей правовой политики, укрепления конституционной законности, совершенствования законодательства и правоприменительной практики, развития гражданского общества, определенных институциональных изменений, а также совершенствования правового воспитания и правовой культуры населения».[5]

В данной связи хотелось бы обратить внимание на проблемные вопросы совершенствования законодательства Республики Казахстан по вопросам обращения граждан, а также усиление персональной ответственности государственных служащих. В решении данных проблем есть необходимость как для Республики Казахстан, так и для РФ, Белоруссии как участников Таможенного союза в силу унификации законодательства и образования единого правоохранительного пространства для успешного функционирования Таможенного союза.

За годы существования командно-административной системы сложилось стойкое отчуждение представителей государственной власти от собственно самого народа. Поведение чиновников, которые умышленно себя отделяют от народа, еще не изжито. Хотя, как и тогда, и сейчас от качества работы государственных органов и государственных служащих зависят многие жизненные вопросы граждан.

По мнению М. Ашимбаева, «...в политологической среде сложилось опасное заблуждение, что власть и общество занимают два противоположных полюса. Демократия не исключает сильного государства. Эти явления могут сочетаться»[6]. Действительно, согласимся с тем, что нельзя противопостав-

---

[2] Затонский В.А. Эффективная государственность / Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрист, 2006. – С. 86.

[3] Ашимбаев М. Власть и общество не антагонисты// http://www.zakon.kz/149443-maulen-ashimbaev-vlast-i-obshhestvo-ne.html

[4] Каранина Н.С. Теории идеального государства: практическое применение теоретических разработок при построении современного российского государства// Российское право в Интернете. – 2009 (05). – Спецвыпуск// http://www.rpi.msal.ru/prints/200905_15karanina.html

[5] Нарикбаев М.С., Ударцев С.Ф. Формирование сильного, эффективного, демократического государства и Конституция // Совершенствование законодательства в свете концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Материалы международной научно-практической конференции 19 ноября 2010 г. I том. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2010, – С. 48–70.

[6] Ашимбаев М. Власть и общество не антагонисты// http://www.zakon.kz/149443-maulen-ashimbaev-vlast-i-obshhestvo-ne.html

лять государственную власть и общество, так как они взаимосвязаны и взаимообусловлены, но на практике противопоставление власти и общества присутствует.

Обратимся к практике деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан.

Так, например, тематика обращений в 2009 году существенно не изменилась по сравнению с прошлыми годами, преобладали жалобы на действия и бездействие сотрудников правоохранительных органов (20%), а также несогласие с решениями судов (17,3%). Одним из наиболее часто поднимаемых заявителями вопросов (6,2%) являлось администрирование в центральных и местных исполнительных органах. Как следовало из обращений, часто центральные государственные органы не предоставляют исчерпывающие и мотивированные ответы на обращения заявителей, не объясняют причин принятых решений. В обращениях о нарушении права на получение информации (2%) большинство заявителей указывали на непредоставление государственными органами ответов на заявления граждан, а также отсутствие возможности получения различного рода информации.[7] Это при том, что кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан обязывает государственных служащих не допускать проявления бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений граждан и юридических лиц.

В 2010 году обращений к Уполномоченному по правам человека поступило в общем на 30 больше, чем в прошлом году, и в числе проблемных вопросов остается бездействие сотрудников правоохранительных органов и должностных лиц местных исполнительных органов. А по вопросам неудовлетворенного администрирования в центральных и местных исполнительных органах отмечается увеличение обращений – по вопросам администрирования в центральных исполнительных с 1,9% в 2009 году до 4,3% в 2010 году и местных исполнительных органах с 4,2% в 2009 году до 5,9% в 2010 году. Основные причины неудовлетворенности – несвоевременность, недоступность, проявление безразличия и некорректного отношения со стороны государственных служащих.[8]

Большинство устных обращений к Уполномоченному по правам человека в РК за 2011 год касалось жалоб на действия и бездействие правоохранительных органов, а письменные обращения по данным вопросам составили 17,7 % от общего количества вопросов, затронутых в письменных обращениях, что позволяет говорить о многочисленности обращений. За 2011 год не стало меньше жалоб о неудовлетворительном администрировании 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. В отдельных жалобах указывалось на непредоставление государственными органами ответов на обращения граждан.[9] Обратим внимание на то, что региональных представителей Уполномоченного по правам человека в РК нет. Отсутствие законодательно закрепленного статуса Уполномоченного по правам человека в РК не позволяет ему реализовать свои правозащитные полномочия с большей силой, однако было бы наивным видеть в этом причину сохранения негативного отношения со стороны некоторых государственных служащих к гражданам, о чем и сообщают граждане в своих жалобах Уполномоченному по правам человека.

Смысл и содержание законности в госу-

[7] Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2009 год// Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (http://www.ombudsman.kz)

[8] Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2010 год// Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (http://www.ombudsman.kz)

[9] Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2011 год// Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (http://www.ombudsman.kz)

дарственном управлении заключается именно в обеспечении прав и свобод человека посредством исполнения государством и его государственными служащими определенных законом обязанностей по отношению к гражданам.

Нельзя не согласиться с мнением Н.И. Матузова о том, что «…. очень важно четко прописать и конкретизировать именно обязанности власти, всех ее ветвей, структур, чиновников, ибо одной общей (абстрактной) конституционной нормы о том, что "признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства"…, явно недостаточно. … Без учета своих обязанностей государство не может выстроить правильную и эффективную правовую политику».[10] За несоблюдение обязанности последует ответственность.

М.К. Сулейменов, анализируя проблемные вопросы защиты гражданских прав, принципиально говорит о том, что «ответственность» надо рассматривать как вид санкции.[11] Отличительными признаками оперативных санкций от ответственности, как указывает М.К. Сулейменов, являются следующие: «...во-первых, для применения ответственности важное значение имеет вина. Ответственность наступает при наличии вины. Ответственность без вины рассматривается как исключение из общего правила. При применении оперативных санкций признак наличия вины является безразличным. Вина может быть, может не быть, оперативные санкции применяются независимо от вины, достаточно объективных оснований: противоправности и причинной связи; во-вторых, меры ответственности применяются в юрисдикционном порядке; чтобы взыскать неустойку или убытки, потерпевшая сторона должна обратиться в суд; даже добровольная уплата неустойки осуществляется под страхом возможного взыскания ее в судебном порядке. Оперативные санкции также в ряде случаев требуют применения государственного принуждения (например, принуждение к исполнению обязанности в натуре). Но многие виды оперативных санкций применяются управомоченной стороной самостоятельно, без обращения в суд».[12]

Е.Б. Осиповым гражданско-правовая ответственность определяется также как один из видов гражданско-правовых санкций (выступающих как меры защиты гражданских прав), влекущих для нарушителя гражданских прав обеспеченные государственным принуждением дополнительные неблагоприятные последствия в виде дополнительного гражданско-правового обязательства или лишения принадлежащего ему гражданского права.[13]

Следовательно, если государственный служащий не исполняет своих обязанностей, но не приносит реальный, ощутимый вред своими действиями, он также должен привлекаться к ответственности. Ответственность, если не дифференцировать ее по отраслевому признаку, представляет собой неблагоприятные последствия, вызванные неправомерным или ненадлежащим поведением, как правило, виновного лица. Однако ставить знак равенства между виной и ответственностью нельзя. В юридической практике вина относится к наиболее сложным дефинициям, вызывающим многие дискуссии. Действительно, вина определяется как психическое отношение лица к своему противоправному поведению и его последствиям, означает осознание (понимание) лицом недопустимости своего поведения и связанных с ним результатов. Поэтому не всегда легко определить намерения лица, его истинные психические чувства к содеянному на момент совершения правонарушения. И, как обращает внимание Н.А. Романова, иногда сделать это сложнее, чем «определить

[10] Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2003. – С. 300.

[11] Сулейменов М.К. Защита гражданских прав по законодательству Республики Казахстан// Юрист. – 2004. – №6. – С. 29.

[12] Там же.

[13] Осипов Е.Б. Защита гражданских прав. Учеб. и практическое пособие. – Алматы: КазГЮА, 2000. – С. 34.

объективные обстоятельства правонарушения» [12].[14]

В связи с этим на сегодняшний день особую актуальность приобретает расширение ответственности без вины.

В соответствии со ст. 922 Гражданским кодексом РК предусмотрена ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами:

- вред, причиненный в результате издания государственными органами актов, не соответствующих законодательным актам, подлежит возмещению на основании решения суда, независимо от вины органов и должностных лиц, издавших акт. Вред возмещается за счет государственной казны. Представителем казны выступают финансовые органы либо другие органы и граждане по специальному поручению;

- органы местного самоуправления отвечают за вред, причиненный их органами и должностными лицами, в судебном порядке. Вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов в области административного управления, возмещается на общих основаниях за счет денег, находящихся в распоряжении этих органов. При их недостаточности вред возмещается субсидиарно за счет государственной казны.

В соответствии с ч. 1 ст. 922, ч. 1 и 2 ст. 923, ч. 3 ст. 951 Гражданского кодекса независимо от вины причинителя за счет государственной казны (средств республиканского или местного бюджетов) возмещается компенсация морального вреда в денежном выражении, причиненного гражданину в результате:

- издания государственными органами актов, не соответствующих законодательным актам;

- незаконного осуждения;

- незаконного привлечения к уголовной ответственности;

- незаконного применения в качестве меры пресечения заключение под стражу, домашнего ареста, подписки о невыезде;

- незаконного наложения административного взыскания в виде ареста;

- незаконного помещения в психиатрическое или другое лечебное учреждение;

- в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Указом Президента РК «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 апреля 2009 года возлагается на руководителей государственных органов, государственных организаций и организаций с долей государственного участия непосредственная обязанность по противодействию коррупции с установлением за это персональной ответственности.

Конечно же, совершенствование борьбы с коррупцией имеет первостепенное значение. Однако игнорирование и нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в государственные органы является нарушением прав граждан. Равнодушие чиновников убивает веру в справедливое, правовое государство и тем самым покушается на основы государственности.

Сложившуюся ситуацию можно объяснить тем, что в Республике Казахстан на законодательном уровне не закреплена обязанность государственных чиновников, простых служащих негосударственных предприятий, учреждений, членов общественных объединений предоставлять информацию о своей деятельности. Закон РК «О средствах массовой информации» п. 2 ст. 2 возлагает обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации только на государственные органы, общественные объединения, должностных лиц и средства массовой информации.

К сожалению, на сегодня не определены последствия несоблюдения сроков рассмо-

[14] Романова Н.А. К вопросу о дефинициях вины в гражданском праве// Научный журнал КубГАУ. – 2008. – № 41 (7). – С.3.

трения обращений граждан и элементарное их игнорирование. В этой связи действительно есть необходимость поддержать предложение об установлении в Кодексе РК об административных правонарушениях норм (КоАП) об установлении ответственности должностных лиц за неправомерный отказ в приеме или рассмотрении обращений граждан, нарушение сроков рассмотрения обращений и предоставление недостоверной информации.[15]

Обратим внимание, что КоАП РК содержит статью 158-5 «Нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц», но свое действие она распространяет только на субъектов крупного предпринимательства. Только субъекты крупного предпринимательства в случае нарушения порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц будут привлекаться к административной ответственности.

В данной связи показателен пример Российской Федерации. Ст. 5.39 КоАП РФ устанавливает ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину и(или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации, т.е. данная статья предусматривает административную ответственность только за нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, но не предусматривает ответственности чиновников за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления устанавливается отдельной статьей 5.59 КоАП РФ. Введение штрафных санкций для должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления направлено на повышение ответственности государственных служащих в целях обеспечения защиты прав и свобод граждан, а также доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Данная мера была вызвана увеличением числа обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. Причем, в обращениях могут содержаться не только критика, но и предложения совершенствования методов управления в государстве.

Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 года (ст. 9) устанавливает обязанности организаций, индивидуальных предпринимателей в отношении обращений граждан:

- обеспечивать внимательное, ответственное, доброжелательное отношение к заявителям;

- не допускать формализма, бюрократизма, волокиты, предвзятого, нетактичного поведения, грубости и неуважения к заявителям;

- принимать меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений;

- принимать законные и обоснованные решения;

- информировать заявителей о решениях, принятых по результатам рассмотрения обращений;

- принимать в пределах своей компетенции меры по восстановлению нарушенных прав, свобод и(или) законных интересов заявителей;

- обеспечивать контроль за исполнением решений, принятых по обращениям;

- решать в установленном порядке вопросы о привлечении к ответственности лиц, по вине которых допущено нарушение прав, свобод и(или) законных интересов заявителей;

- разъяснять заявителям порядок обжалования ответов на обращения и решений об оставлении обращений без рассмотрения по существу в случаях, предусмотренных настоящим законом. Следовательно, ответственность последует за игнорирование обраще-

[15] Сабитова А.А. Административно-правовые гарантии охраны прав и законных интересов граждан Республики Казахстан: Автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2006. – С. 23.

ния, неправомерный отказ в рассмотрении обращений граждан, нарушение без уважительных причин срока их рассмотрения, принятие решения, противоречащего законодательству в силу обязанности внимательного, ответственного отношения к заявителям. Ст. 9.13 КоАП Республики Беларусь не конкретизирует определенных противоправных действий чиновников, индивидуальных предпринимателей, а устанавливает ответственность в общем за нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц.

В Республике Казахстан, несмотря на многолетнее обращение внимания Уполномоченного по правам человека на проблемы игнорирования обращений граждан, неправомерного отказа, волокиты, ответственность чиновников за такие действия и бездействие до сих пор законодательно не введена.

При определении ответственности государственных служащих за нарушение порядка обращений граждан необходимо будет учитывать не только психологическое отношение лица к содеянному, но и фактические последствия деяния. Тем не менее, подчеркнем, что совершенно не обязательно наступившие последствия должны причинить реально ощутимый вред, для таких последствий достаточно противоправности действий или бездействия должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления. Например, не в каждом случае можно будет определить вред от того, что на обращение лица в государственные органы ему предоставили немотивированный ответ либо вообще проигнорировали ответ.

К.К. Айтхожин считает, что необходимо принять специальный Закон РК «О свободе информации», в котором были бы урегулированы вопросы доступа каждого для получения личной информации, защиты их прав и законных интересов в сфере получения и распространения информации[16]. Хотя, если бы гарантии права на получение информации нашли полное закрепление с механизмом его реализации в Законе РК «О средствах массовой информации» и в отраслевых законах, вопрос бы о необходимости принятия отдельного закона «О свободе информации», «О доступе к информации» не поднимался. При этом в юридической литературе акцентируется внимание на целесообразность дополнения действующего Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» такими понятиями, как «письмо», «дубликат обращения», «ходатайство». Поскольку в законе закреплено лишь понятие повторного обращения. Поэтому хотелось бы поддержать данные предложения, ибо их реализация позволит детализировать способы и формы защиты прав граждан.

Можно надеяться, что указанные выше предложения совершенствования законодательства Республики Казахстан позволят преодолеть разрыв между обществом и властью.

Исходя из практики борьбы с коррупцией и совершенствования работы государственных служащих, включая и работников правоохранительных органов, видимо, в перспективе будут предприняты меры по усилению персональной ответственности государственных служащих путем введения ответственности за бездействие, игнорирование, за неправомерный отказ в приеме или рассмотрении обращений граждан, нарушение сроков рассмотрения обращений и предоставление недостоверной информации. Государственные служащие должны понимать то, что они служат государству, основное предназначение которого именно деятельность во благо граждан, гражданин не должен находиться в позиции подчиненного и зависимого от личного усмотрения чиновника.

Таким образом, правовое обеспечение единого пространства Таможенного союза постепенно будет усиливаться, идеи идеального государства на примере Республики Казахстан будут находить свое воплощение в действительности.

[16] Айтхожин К.К. Теоретические вопросы Конституции Республики Казахстан: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2008. – С. 36.