

О. В. Власова*, Т. В. Касаева**, Т. В. Милушева***

Уважение достоинства личности и некоторые вопросы ограничения публичной власти

Конституционная идея ценности человеческой личности, включающая принцип безусловного признания ее достоинства, имеет целью ограничить деятельность публичной власти основными правами, акцентировать пределы функционирования государственной власти, устанавливаемые публичными прерогативами отдельного члена общества¹.

Свое подтверждение высказанная мысль находит в конституциях многих европейских государств, в частности, ч. 2 ст. 35 Конституции Швейцарии гласит: «Тот, кто выполняет государственные задачи, *связан основными правами и обязан содействовать их осуществлению*».

На постсоветском пространстве в этом смысле выделяется Конституция Армении, демонстрирующая резкий поворот от этатистской государственности к либерально-демократическим ценностям и закрепляющая прямое положение: «Государство *ограничено правами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом*»².

В статье 2 Конституции РФ права и свободы человека признаются высшей ценностью, а их соблюдение и защита — обязанностью государства; в ст. 17 гарантируются права и свободы человека и гражданина, их неотчуждаемость и принадлежность человеку от рождения.

Права человека, по сути, представляют собой моральные ценности свободы, достоинства, справедливости, облеченные в юридическую форму. Следовательно, посредством прав человека в отношении государства возводятся не только правовые, но и нравственные ограничения. Соответственно признание и обеспечение прав человека может рассматриваться как нравственная обязанность государства.

Иными словами, права и свободы человека — действенный противовес всесилу публичной власти, способный обеспечить ее морально-правовое ограничение. Гуманитарная сущность прав человека обуславливает связанность государственной власти правовыми, социокультурными, нравственными узами. Вместе с тем ограничение власти государства правами человека не должно вести к умалению его роли, которая весьма значительна в придании им общеобязательной формы, их охране и защите. Суть вопроса в том, чтобы ограничить притязания государства *по своему усмотрению* определять объем прав и свобод человека, не считаясь с догосударственным, естественным, неотчуждаемым характером прав и свобод человека, его достоинством.

По мнению немецких ученых, принцип уважения достоинства личности в первую очередь налагает ограничение на деятельность законодателя, предотвращает его посягательство на абстрактно формулируемые основные права. С этой целью

* Доцент Югорского государственного университета (г. Ханты-Мансийск), кандидат юридических наук.

** Заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Саратовского юридического института МВД РФ, кандидат юридических наук, доцент.

*** Доцент Поволжской академии государственной службы им. П. А. Столыпина, кандидат юридических наук.

¹ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1901. Т. 1. Отд. 3. Гл. III. С. 414–453.

² Конституция Армении в ред. 2005 г.

в европейском конституционном праве выработана гарантия неприкосновенности сущностного содержания основных прав, появившаяся впервые в абз. 2 ст. 19 Основного Закона Германии и превратившаяся впоследствии в общепринятое положение европейского конституционализма¹.

Немецкий правовой опыт оказал мощное влияние на появление принципа сохранения сущности содержания прав в деятельности Конституционного Суда РФ. Этот принцип служит для того, чтобы “помешать” созданию ограничений субъективных прав, что равнозначно ликвидации основного права².

Принцип уважения достоинства личности пронизывает практически все конституционные нормы. В ст. 21 Конституции РФ закреплено, что достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. На эту статью не распространяются ограничения конституционных прав и свобод, предусмотренные ч. 3 ст. 55, ибо ни чрезвычайное, ни военное положение не оправдывают унижение человеческого достоинства³.

Основной Закон (ст.ст. 20–25) запрещает пытки и унижающее достоинство обращение и наказание, охраняет право человека на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, жилища, устанавливает право каждого на защиту своей чести и доброго имени, охраняет свободу мысли и слова (ст. 29), гарантирует право на свободный труд, право на отдых (ст. 37), охраняет семью и детство (ст. 38) и т. д.

Конституции и уставы субъектов РФ закрепляют достоинство личности как основополагающую идею, норму-принцип конституционного строя. Так, Конституция Республики Бурятия включает норму о достоинстве в гл. 1 «Основы конституционного строя»: «Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство ... являются высшей ценностью в Республике Бурятия». Аналогичным образом положение о достоинстве закреплено в Конституции Республики Алтай, Карелия и др.⁴

Особенно рельефно проявляется принцип уважения достоинства личности в процессе закрепления и реализации социальных и экономических прав граждан. Бесспорно, что только постоянная созидательная деятельность государства способна гарантировать провозглашенные социальные, экономические и культурные права. В этой сфере сложнее всего определить пределы деятельности государства, поскольку именно от государства во многом зависит реализация этих прав.

Следует помнить, что Конституция — программный документ, закрепляющий основные цели, направления социального развития общества на перспективу. Важнейшие ориентиры общественного развития задают права человека.

Зависимость социальных, экономических, культурных прав от уровня экономики, наличия конкретных ресурсов в государстве обуславливает «эволюционный» характер этих прав. Это значит, что они развиваются вместе с экономикой.

¹ См.: *Арнольд Р.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и ее влияние на государства Центральной и Восточной Европы // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. М., 2001. С. 63.

² *Четвериков А. О.* Постатейный комментарий к статье VII // Хартия Европейского Союза об основных правах : комментарий / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2001. С. 146.

³ Ранее действовавший Закон «О чрезвычайном положении» прямо упоминал о запрете ограничения данного права, ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. не содержит такого положения // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Об этом подробнее см.: *Марченко В. Я.* Охрана достоинства личности в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2008. № 1. С. 160–164.

Однако в этом тандеме права человека первичны, они «подстегивают» развитие экономической сферы, стимулируют ее к более эффективному использованию имеющихся ресурсов, а также поиску новых источников экономического благополучия. Конституционное оформление прав человека, наряду с личными и политическими правами, придает им юридическую определенность, означает возможность для индивида требовать от государства положительной деятельности по созданию условий в целях реализации этих прав.

Это важно и для самого государства, которому следует время от времени сверять свои реальные действия с положениями собственной Конституции, с требованиями международных документов и в случае необходимости их корректировать.

В докладе Уполномоченного по правам человека за 2009 г. отмечается, что нарушениям социально-экономических прав граждан посвящена каждая четвертая жалоба¹. Больше всего проблем вызывает пенсионное обеспечение. Так, по данным Росстата по состоянию на 1 октября 2009 г. средний размер трудовой пенсии по старости в России превысил 5 800 рублей при том, что величина прожиточного минимума пенсионера составила в первом полугодии 4 086 рублей. Однако даже при такой казалась бы положительной динамике коэффициент пенсионного замещения заработной платы остается крайне низким, в среднем по России он по-прежнему не превышает 28 %.

Согласно Конвенции № 102 МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения» (Российская Федерация в Конвенции до сих пор не участвует) пенсия после 30 лет стажа не должна составлять меньше 40 % от заработной платы квалифицированного рабочего. В 2000 г. Россия подписала Европейскую социальную хартию. Европейские стандарты предусматривают в среднем 60-процентный коэффициент замещения утраченного заработка. Для сравнения: коэффициент социального замещения в Италии и Испании — 90 %, в Швеции и Германии — 65 %, во Франции, Японии и США — 50 %.

Отсутствие внятной философии и стратегии в сфере пенсионного обеспечения привело к тому, что действия государства носят в целом бессистемный характер. До сих пор не выработан простой, понятный каждому способ определения размера пенсии по старости². Между тем очевидно, что трудовая пенсия должна быть «привязана» к заработной плате, а не к явно заниженному прожиточному минимуму пенсионера. Социальные же пенсии необходимо уже сейчас законодательно привязать к прожиточному минимуму, оговорив при этом возможности их дальнейшего повышения.

Трудно понять, какие идеи были положены в основу расчета суммы компенсационной выплаты неработающему трудоспособному лицу, осуществляющему уход за инвалидом или престарелым. В 2009 г. эти выплаты составляли 1 200 рублей в месяц, что в разы меньше установленного прожиточного минимума. Согласно законодательству³ данную ничтожную сумму прекращают выплачивать при

¹ См.: Российская газета. 2010. 28 мая.

² Во всех промышленных развитых странах размер страховой пенсии определяется на основе характерного для данного работника среднего заработка. Он подсчитывается за достаточно длительный период, который устанавливается национальным законодательством. Эти правила рекомендованы Конвенцией № 102 МОТ, они учитывались ранее в пенсионном законодательстве СССР и Российской Федерации.

³ Постановление Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // Российская газета. 2007. 14 июня; 2010. 23 июля.

назначении осуществляющему уход лицу пособия по безработице (в 2009 г. она составила 4 900 р.) или в случае, если нетрудоспособный гражданин, за которым осуществляется уход, найдет себе посильную оплачиваемую работу.

Ни у государства, ни в обществе не сформировалось понимание одной простой и очевидной истины: лицо, добровольно осуществляющее уход за нетрудоспособным или престарелым человеком, берет на себя часть социальных функций государства, зачастую в ущерб собственным желаниям и интересам. Такое самопожертвование заслуживает, как представляется, большего понимания и, разумеется, адекватного материального поощрения.

Концептуальная непроработанность вопросов в социальной сфере свидетельствует о том, что государство действует произвольно, в режиме усмотрения, нарушая нормы не только внутреннего, но и международного права. Действия государства, кроме всего прочего, носят аморальный характер, поскольку унижают человеческое достоинство — абсолютную ценность, которая не может быть ограничена или изъята у личности, наносят непоправимый ущерб самому государству, снижая авторитет власти, вызывая недоверие, отчуждение и даже отвращение со стороны граждан ко всему государственному.

С одной стороны, общество, наконец, начинает постигать безусловную ценность прав человека, присущих ему от рождения, с другой — оно пока не в состоянии повлиять на их более полное и гарантированное осуществление. Это трудноразрешимое противоречие становится все более острым и болезненным, выступает одним из сильнейших социальных раздражителей, источником недовольства и протеста людей. Тормозом, как ни парадоксально, является сама личность, до сих пор недостаточно осознающая чувство собственного достоинства, то, что достоинство личности — мощная «оболочка», охраняющая личность как центр человеческого духа. Эта нравственная сила оберегает внутреннюю управляемость человека, защищает его от измены собственным принципам, чувствам и интересам, от марионеточного поведения.

Нельзя не вспомнить часто цитируемые слова Г. Иеринга: «...кто защищает свое право, тот в узких пределах его защищает право вообще»¹. Как справедливо отмечает А. В. Малько, само себя государство никогда не ограничит, ограничить власть может только другая власть. И в этом смысле права человека выступают проявлением власти личности, волей гражданского общества².

Оценивая действия политиков, следует ориентироваться прежде всего на их отношение к правам человека, в которых аккумулированы вековые представления о благе, необходимом человеку и обществу для нормальной жизнедеятельности, — праве на жизнь, свободу, достоинство, равенство, собственность и др.

Многие нормативные акты закрепляют принцип уважения достоинства личности как основное, необходимое условие осуществления властных полномочий. Так, Кодекс РФ об административных правонарушениях воспринял представление о человеческом достоинстве как принципе, запретив его унижение при применении мер административного принуждения (ч. 3 ст. 1.6), в том числе административного наказания (п. 2 ст. 3.1).

В соответствии со ст. 9 УПК РФ уважение чести и достоинства личности является принципом — одним из основополагающих начал уголовного судопроизвод-

¹ Иеринг Р. Борьба за право. СПб., 1907. С. 44.

² См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. 2 изд., перераб и доп. М., 2004. С. 231.

ства. Так, например, в п. 1 ст. 9 УПК РФ «Уважение чести и достоинства личности» определено, что «...в ходе уголовного судопроизводства запрещаются осуществление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства, а также обращения, унижающие его человеческое достоинство либо создающие опасность для его жизни и здоровья»¹. При получении образцов для сравнительного исследования не должны применяться методы, унижающие достоинство человека (ст. 202 УПК РФ). Допускается закрытое судебное разбирательство в случае опасности разглашения сведений, унижающих достоинство участников уголовного судопроизводства (п. 1 ч. 2 ст. 241 УПК РФ).

Уголовно-процессуальный кодекс требует от следователя при производстве следственных действий принимать меры к тому, чтобы не были оглашены выявленные обстоятельства интимной жизни лица. Личный обыск должен производиться только лицом одного пола с обыскиваемым в присутствии понятых того же пола.

Правом на достойное обращение пользуются не только обвиняемые, но и осужденные, отбывающие срок наказания в местах заключения². Наказывая преступника, государство не ставит цель – унижить человеческое достоинство, что отражается в УК РФ (ст. 7), Уголовно-исполнительном кодексе РФ (ст.ст. 3, 12).

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40 «О Федеральной службе безопасности»³ деятельность ФСБ осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, направленных на обеспечение неприкосновенности человеческого достоинства. Полученные в процессе деятельности органов ФСБ сведения о частной жизни, затрагивающие честь и достоинство гражданина или способные причинить вред его законным интересам, не могут сообщаться органами ФСБ кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ч. 5 ст. 6).

В пункте 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ сказано, что государственный служащий обязан сохранять в тайне ставшие ему известными в связи с исполнением должностных полномочий, сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, а также вправе требовать служебного расследования для опровержения порочащих честь и достоинство сведений. При отказе в этом или несогласии с результатами расследования заинтересованное лицо может предъявить в суд иск о защите чести и достоинства.

Исключительно важное значение, касающееся соблюдения принципа уважения достоинства личности, имеют указы Президента Российской Федерации № 885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. и № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 12 августа 2002 г.

¹ См.: Российская газета. 2001. 22 дек.

² Минимальные стандартные правила ООН по обращению с заключенными от 30 августа 1955 г., Европейские пенитенциарные правила от 12 февраля 1987 г. устанавливают требования к условиям содержания заключенных, совместимые с уважением к человеческому достоинству.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федерации и урегулированию конфликта интересов» от 3 марта 2007 года. Нормы, закрепляющие уважение человеческого достоинства личности в качестве принципа, содержатся и во многих других законодательных актах.

Соблюдение принципа уважения человеческого достоинства личности в сфере государственного управления тесно связано с противодействием такому явлению, как коррупция. Правореализационная практика свидетельствует о влиянии коррупции на работу государственных органов и возникающие в связи с этим трудности. Исследуя проблемы правовых средств противодействия коррупции, О. И. Хамазина пишет: «Заключаются такие трудности не только в несовершенстве действующего антикоррупционного законодательства, низкой правовой культуре и непрофессионализме правоприменителя, недостатке финансового и материально-технического обеспечения. Необходимо учесть такое препятствие на пути оптимизации правовых средств, как коррумпированность и злоупотребление властью правоприменителем. Именно от них в наибольшей степени страдает общество»¹.

В России, например, не приняты многие законы, которые способствовали бы оздоровлению ситуации в этой сфере, например закон о правовом регулировании лоббистской деятельности. Существующие пробелы в законодательстве приводят к ухудшению нравственной ситуации в стране, вносят дезорганизационные моменты в правовую жизнь.

Вместе с тем «...никакие самые совершенные законы, демократические институты и правовые механизмы не дадут положительного результата, если у власти оказываются люди безответственные и корыстолюбивые. Отсутствие у представителей власти необходимых нравственных качеств делает их потенциально опасными для общества и государства»².

Деятельность в сфере государственного и муниципального управления предъявляет высокие нравственные, этические и моральные требования к облику государственных служащих. Между тем создается впечатление, что эти лица забыли о собственной совести, элементарной человеческой чести и достоинстве. Аморальность их поведения заставляет напомнить об этичности самого государства, должностных лиц, осуществляющих государственные функции³.

Моральные обязательства должностных лиц заключаются прежде всего в безукоризненном выполнении требований профессиональной этики, включая заботу о личном достоинстве и чести, что позволяет преодолевать соблазны пребывания у власти. Как отмечается в исследованиях, вопросами этики служащих озабочены ученые и руководители государственной службы в России. Они все больше убеждаются в том, что проблемы укрепления морали в сфере государственной службы наиболее успешно решаются в сочетании с мерами правового и организационного характера⁴.

Принцип уважения достоинства личности призван защищать человека не от государственной власти вообще, не от любых проявлений ее воли, а от злоупо-

¹ Хамазина О. И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 28.

² Нескородов Б. Н. Власть как гарант нравственного возрождения общества // Представительная власть: законодательство, комментарии, проблемы. Вып. № 2 (75). 2007. С. 9.

³ См.: Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства : в 3 т. Т. 3: Правовое государство. М., 2003. С. 156; Цыбулевская О. И. Мораль. Право. Власть. Саратов, 2004.

⁴ См.: Лытов Б. В. Управленческие отношения в государственной службе : учебное пособие. М., 2003. С. 74.

требления властью, от произвола власти. Поэтому императив уважительного отношения к достоинству человека дает ему возможность требовать от власти недопущения или прекращения произвола. При этом произвол понимается как злоупотребление властными полномочиями, противоречащее общепринятым представлениям о должном поведении власти, о справедливости и добре. Власть по отношению к человеку всегда обладает своего рода «презумпцией угрозы» ввиду больших возможностей задействовать властный ресурс не по назначению, произвольно. Поэтому представители государственных структур зачастую злоупотребляют своими правами. Различные бюрократические злоупотребления (формализм и волокита в организации приема граждан и в работе с их письмами и обращениями; отсутствие контроля за исполнением принятых решений; преследование за критику; хозяйственная волокита; протекционизм; некомпетентность руководства; нарушение правовых и нравственных норм и т. п.) существенным образом ущемляют достоинство, права и законные интересы граждан.

Злоупотребления, унижающие честь и достоинство человека, преднамеренно допускаемые должностными лицами в своей деятельности, вызывают серьезную озабоченность. Они обуславливают негативные изменения в душевном состоянии человека, нивелируют общественные ценности, дискредитируют принципы правового государства. Нарушение справедливости в сфере, где она должна соблюдаться в первую очередь, порождает неуважение к государственной власти в целом.

С органами власти люди связывают свои надежды на милосердие и помощь, на справедливость закона. Они полагают, что работники государственного и муниципального управления знают их нужды, беспокоятся об их благополучии. В связи с этим вопрос о необходимости доверительных отношений между личностью и представителями государственной и муниципальной власти представляется одним из важнейших. «Человек робок перед властью (так его учили столетиями), поэтому в условиях демократии и свободы надо учиться разговаривать с ним на равных, относиться к нему с почтением, *уважать его достоинство*»¹.

Несение государственной службы является выражением особого доверия со стороны общества и личности. Понятно, что не все и не всегда может решить служащий, но обойтись с человеком достойно он обязан в любом случае. «Тем самым для государственного и муниципального служащего, для руководителя любого органа власти очень *важно владеть культурой управления*, которая сказывается во всем — от окружающей обстановки, до языка общения и теплоты глаз»².

Культура управления находится в тесной взаимосвязи с общей и правовой культурой, которая выступает неотъемлемой частью гарантий реализации достоинства личности. «Правовая культура позволяет раскрыть некоторые аспекты функционирования нравственного потенциала управленческой деятельности. Недооценка этих факторов неизбежно приводит к конфликтным ситуациям, ущемлению разнообразных прав, вытекающих из достоинства личности, вызывает поток жалоб в различные инстанции»³.

¹ Атаманчук Г. В. Этические принципы управления // Ионова А. И. Этика и культура государственного управления : учебное пособие / общ. ред. Г. В. Атаманчук. М., 2003. С. 5.

² Там же. С. 5–6.

³ Придворов Н. А. Достоинство человека как основа права и демократической государственности (гл. XIII) // Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 1: Теория государства. М., 1998. С. 331.

О высоком уровне правовой культуры должностных лиц можно будет говорить только тогда, когда российский чиновник научится соблюдать права человека и гражданина и относиться к ним как к высшей социальной ценности. Только в этом случае принцип уважения человеческого достоинства будет иметь приоритетное значение в профессиональной деятельности управленца. «Уважение во всем его многообразии обладает значительным моральным весом. Оно будет действенным, если станет неотъемлемой составной частью правосознания и правовой культуры общества; будет признано наукой, общественным мнением в качестве цели, задачи, принципа права, государства, его органов и должностных лиц»¹. В связи с этим первоочередной задачей и насущной потребностью является повышение уровня правовой культуры должностных лиц в сфере государственного и муниципального управления. В этом смысле представляется интересным опыт некоторых муниципальных образований в разработке и осуществлении системы непрерывного и последовательного правового воспитания и организации правового обучения. Эффективность деятельности государства определяют люди. Даже самые совершенные правовые механизмы на практике оказываются бессильными против чиновничьего произвола, в основе которого нравственное несовершенство, дефицит служебной чести и достоинства, низкий уровень правовой культуры.

Не менее важной задачей для государства, его органов и должностных лиц выступает утверждение в обществе уверенности в справедливости государственной власти. Властные структуры обязаны устанавливать не только юридическую ответственность за посягательство на достоинство личности, но и нести политическую ответственность перед гражданами за защиту достоинства человека (ст. 2 Конституции РФ).

Важно отметить, что необходимо решить проблему минимизации и искоренения различных злоупотреблений в сфере государственного и муниципального управления. Это тесно связано с повышением уровня правовой культуры и правосознания прежде всего должностных лиц, с созданием качественной системы правового обслуживания, в том числе правового информирования граждан. Формирование информационно-правовой культуры личности предполагает комплексное исследование не только сетевых технологий, права, экономики, но также и религии, идеологии, национальной идеи. «Задача нравственно-правового воспитания, стоящая перед обществом, состоит в том, чтобы достичь такого уровня правовой культуры, когда каждый его член соблюдал бы правовые нормы исключительно в силу внутренней потребности, собственных нравственных убеждений, а не под страхом принуждения <...> в идеале правомерное поведение не должно быть обусловлено никакими иными мотивами, кроме нравственной потребности»². Только честный, справедливый, искренний, уважающий свое достоинство человек нравственно вменяем и предрасположен к надлежащему самоограничению в пределах высоких ценностей и достойной жизни. Такой человек может сохранить свое достоинство, только уважая чужое.

¹ Мордовец А. С. Уважение как универсальный принцип прав человека и гражданина // Уважение как принцип деятельности правоохранительных органов : межвузовский сборник научных статей / под ред. А. С. Мордовца, В. П. Плешакова. Саратов, 2004. С. 3–14.

² Сальников В. П. Правовая культура (гл. 14) // Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. М., 2002. Т. 3. С. 363.