О.Н. Доронина

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ И ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

ДОРОНИНА Ольга Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного строительства и права РАНХиГС (e-mail: on_doronina@mail.ru)

Аннотация. *Рассмотрены проблемы административно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения реализации данных прав и свобод в деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы.*

Ключевые слова: *основные права и свободы, исполнительная власть, административный контроль, административные процедуры, защита основных прав и свобод.*

В российской и зарубежной юридической науке в качестве одного из механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина признается контроль, осуществляемый вышестоящими органами исполнительной власти в отношении нижестоящих или же вышестоящим должностным лицом в отношении подчиненных ему должностных лиц или государственных служащих. Данный вид государственного контроля представляет собой самоконтроль, т. е. контроль, осуществляемый внутри самой системы органов исполнительной власти ее же силами по отношению к отдельным органам, подразделениям, персоналу. Он осуществляется в порядке подчиненности вышестоящими инстанциями в отношении нижестоящих либо специально учрежденными в этих целях должностными лицами, органами и подразделениями. При осуществлении такого контроля вышестоящий орган исполнительной власти вправе изменять или отменять неправомерные или нецелесообразные решения подконтрольных субъектов[1].

Этот контроль носит, как правило, текущий характер и проводится путем систематических, периодических либо разовых проверок. Руководитель может проверять не только соблюдение налагаемых статусом государственного (публичного) служащего ограничений, но и качество и объем выполнения подчиненным служебных обязанностей, сроки исполнения данных полномочий и т. д.[2] Правозащитную направленность этой контрольной

[1] См.: Административное право зарубежных стран. / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 164.

[2] См., например: подп. 3 п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2010 г.) «О государственной гражданской службе Рос-

деятельности придают законодательно закрепленные принцип и обязанность государственных служащих обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина[1].

Разновидностью внутрисистемного административного контроля является также контроль вышестоящих органов исполнительной власти над нижестоящими. Надведомственный контроль осуществляют органы, вышестоящие по отношению к министерствам и иным центральным органам исполнительной власти. Полномочиями по осуществлению данного вида контроля обладают органы исполнительной власти общей компетенции (правительство, губернатор, мэр)[2]. Полномочие правительства осуществлять контроль за деятельностью министерств и иных органов исполнительной власти прямо закреплено в конституциях Беларуси, Латвии и Украины, а также в законодательствах о правительстве Болгарии, Польши и России[3]. В ряде государств Центральной и Восточной Европы в конституциях или в законах закрепляется полномочие правительства осуществлять контроль или надзор за осуществлением исполнительной власти органами исполнительной власти в административно-территориальных единицах[4].

Органы исполнительной власти отраслевой компетенции осуществляют в отношении подчиненных объектов ведомственный контроль по вопросам, входящим в их ведение, в том числе и контроль за соблюдением прав

сийской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; ст. 18 Закона Республики Болгария от 27 июля 1999 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О гражданских служащих» / Закон за държавния служител // ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г.; ч. 1 ст. 52 Закона Польской Республики от 26 августа 2006 г. «О гражданской службе» / Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej // Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218.

[1] См., например: п. 1 ст. 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; ст. 4 и 20 Закона Республики Болгария «О гражданских служащих»; подп. 1 ч. ст. 47 Закона Польской Республики «О гражданской службе».

[2] См.: *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2000. С. 37.

[3] См.: ч. 6 ст. 20 Закона Республики Болгарии от 21 октября 1998 г. «О государственном управлении» / Закон за администрацията на 21 Октомври 1998 г. // ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г.; п. 2 ст. 5 Закона Польской Республики от 8 августа 1996 г. (в ред. 2006 г.) «О Совете Министров» / Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. (z 2006 r.) o Radzie Ministrów // Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199; ч. 7 ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 29 января 2010 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[4] См.: ч. 5 ст. 29 Закона Республики Болгарии «О государственном управлении», ч. 4 ст. 146 и ст. 148 Конституции Польской Республики, ст. 118 Конституции Украины, ст. 23 и 35 Закона Литовской Республики «О правительстве», ст. 19 и 20 Закона Республики Молдова «О Правительстве», ч. 1 ст. 11 Закона Польской Республики от 5 июня 1996 г. (в ред. 2002 г.) «О государственном управлении в воеводстве».

и свобод человека и гражданина. Данное полномочие является следствием закрепленного в законодательстве полномочия министерств осуществлять руководство подчиненными им органами исполнительной власти[1]. Вместе с тем полномочие министерств по контролю за соблюдением прав и свобод человека в деятельности подчиненных ему органов исполнительной власти может быть закреплено и специально[2].

Данные виды контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти осуществляются вышестоящими органами исполнительной власти или вышестоящими государственными служащими по собственной инициативе. Основными приемами и средствами такого контроля являются: а) проверка, т. е. установление фактических данных, характеризирующих выполнение требований правовых норм, целесообразность административных актов и действий, правомерность или этичность поведения государственных служащих; б) получение отчетов и информации; в) разрешение конфликтов между нижестоящими органами и должностными лицами. Он может осуществляться также путем визирования, апробаций, отмены разрешений, отсрочек составления акта о нарушении и т. д. В случае выявления и констатации в процессе контроля нарушения закона или нецелесообразности действий и решений орган исполнительной власти обязан принять необходимые меры. Он может использовать свои властные полномочия, обратить внимание на нарушение закона или нецелесообразность решения, известить другой орган о необходимости надлежащих действий, применить меры дисциплинарного или иного характера. В законодательстве ряда стран установлен срок, в течение которого соответствующие органы исполнительной власти обязаны отреагировать на выявленные нарушения. Например, в соответствии с законом Венгерской Республики «Об административной процедуре» этот срок составляет 30 дней. Вышестоящий орган, даже при отсутствии обращения к нему, может изменить или отменить своим надзорным постановлением незаконное решение подчиненного ему органа и предложить иную процедуру рассмотрения вопроса. Однако эти правомочия вышестоящего органа могут быть ограничены законом. Так, в Венгрии решение органа исполнительной власти не может быть изменено или отменено в следующих случаях: а) если оно уже прошло судебный контроль; б) его изменение или отмена нарушают чьи-либо охраняемые законом права; в) прошло

[1] См.: ч. 2 ст. 25 Закона Республики Болгарии «О государственном управлении», ч. 2 § 37 Конституции Венгерской Республики, п. 11 ст. 26 и ст. 30 Закона Литовской Республики «О правительстве», п. 1 ч. 1 ст. 34 Закона Польской Республики «О Совете Министров», п. 2 ч. 1 ст. 45 Закона Украины «О Кабинете Министров».

[2] См., например: п. 3 ч. 1 ст. 34 и ч. 1 ст. 34а Закона Польской Республики «О Совете Министров»; подп. «г» п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

12 месяцев с момента вступления решения в силу; г) изменение или отмена обусловлены определенными нормами[1].

Контроль, осуществляемый по инициативе вышестоящих органов исполнительной власти, направлен на обеспечение публичных интересов и лишь косвенным образом касается прав и свобод человека и гражданина. Поскольку именно граждане заинтересованы в наиболее полной реализации субъективных прав и законных интересов в деятельности органов исполнительной власти, а также в восстановлении прав и свобод, нарушенных правовыми актами или бездействием органов исполнительной власти, то с их точки зрения более эффективными средствами защиты будут механизмы контроля, осуществляемые с участием или по инициативе самих граждан.

Одной из общепризнанных целей административного производства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти[2]. Данная цель находит отражение в законодательстве ряда государств Центральной и Восточной Европы, а в наиболее явном виде закреплена в ст. 2 Административно-процессуального закона Латвийской Республики.

Реализация цели обеспечения прав и свобод человека и гражданина в административном производстве обеспечивается рядом правовых принципов, к которым относятся: а) уважение прав человека; б) равенство граждан перед законом и запрет дискриминации; в) законность деятельности органов исполнительной власти; г) открытость административной процедуры; д) оперативность и доступность административной процедуры (эффективность и процессуальная экономия); е) сотрудничество органов исполнительной власти при осуществлении административных процедур, которое позволяет оперативно рассмотреть обращение гражданина. Реализация данных принципов в административных процедурах способствует устранению произвола органов исполнительной власти в отношении граждан или их объединений.

Юридическое закрепление административной процедуры приводит к тому, что граждане становятся не просто субъектами, в отношении которых осуществляется исполнительная власть, они приобретают статус стороны административной процедуры, так же как и орган исполнительной власти. Признание гражданина стороной административной процедуры является значительным шагом в развитии административной правосубъектности

---

[1] Приводится по: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. С. 241.

[2] См.: Rusch W. Administrative Procedures in EU Member States // Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro, 26-27 March 2009. Budva, 2009. P. 41–51; Galligan D., Munkácsi Á. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania. Paris, 1997. P. 11–12.

человека и гражданина и создает значительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

Анализ законодательства государств Центральной и Восточной Европы об административных процедурах позволяет выявить каталог общих «процедурных» прав граждан: а) обращаться с заявлениями в уполномоченные органы; б) получать от уполномоченных органов разъяснение своих прав и обязанностей; в) принимать участие в административных процедурах лично и (или) через своих представителей, а также получать квалифицированную юридическую помощь и пользоваться услугами адвоката при рассмотрении дела в органе исполнительной власти; г) предоставлять доказательства своих доводов, изложенных в заявлении; д) знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, делать из них выписки; е) получать административные решения; ж) отозвать обращение в любое время до окончания осуществления административной процедуры; з) обжаловать принятые административные решения.

Основанием для начала административной процедуры может быть заявление заинтересованного лица, которое может подаваться как в устной, так и в письменной форме[1]. Рассмотрение заявлений в рамках административного производства направлено на реализацию субъективных прав и законных интересов граждан и осуществляется в бесспорном порядке.

Наряду с процедурами бесспорного административного производства важную роль в защите прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти играют процедуры, регулирующие обращение граждан в связи с возникновением конфликтных ситуаций, т. е. процедуры спорного административного производства. В российском законодательстве, а также и в законодательстве всех государств Центральной и Восточной Европы эта форма административного контроля получила название административного обжалования («внутриведомственного рассмотрения жалоб»[2]). Она представляет собой контрольный процесс, возбуждаемый частным лицом путем подачи жалобы. Идеи о введении института «административного иска»[3] пока не получили закрепления в законодатель-

---

[1] См.: ст. 14 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», ст. 29 Административно-процедурного Кодекса Республики Болгарии, ст.ст. 55 и 56 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст. 21 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании», ст. 119 Закона Республики Македония «Об общей административной процедуре», ст. 61 Административного кодекса Польской Республики, ст. 44 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», § 14 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре».

[2] Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы // Сравнительное конституционное обозрение 2007. № 1 (58) С. 42–77.

[3] См.: *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 56.

стве Российской Федерации, а также государств Центральной и Восточной Европы.

Рекомендация R (2001) 9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами (п. 38) определяет внутриведомственное обжалование как процедуру обращения в соответствующую компетентную административную инстанцию. Такой компетентной инстанцией может быть орган, издавший спорный акт, вышестоящая инстанция в административной иерархии и какой-либо орган, специально предназначенный для этой цели[1].

Право на административное обжалование и институт административного (внутриведомственного) обжалования, по общему правилу, закреплены в тех же законодательных актах, что и административные процедуры, и, по существу, являются разновидностью административных процедур[2]. При этом право обжалования решений органов исполнительной власти также одно из процессуальных прав гражданина как стороны административной процедуры[3]. Вместе с тем в законодательстве Словацкой Республики право на административное обжалование рассматривается как относительно самостоятельное субъективное право, и, соответственно, институт административного (внутриведомственного) обжалования – как самостоятельная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти[4].

Достоинствами административного обжалования являются оперативность принятия решений по жалобе, «автоматизм» их исполнения нижестоящими органами исполнительной власти[5]. Однако институт админи-

[1] Рекомендация R (2001) 9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами / пер. с англ. В. Черняковой // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2002. № 3 (40). С. 111–124.

[2] См.: ст. 30 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», ст. 81 Административно-процедурного Кодекса Республики Болгарии, ст.ст. 76 и 78 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст. 23 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании», ст. 220 Закона Республики Македония «Об общей административной процедуре», ст. 127 Административным кодексом Польской Республики, § 71 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре»

[3] О месте административной жалобы в административной процедуре по законодательству Республики Македония см.: *Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A*. The Novelties in the Macedonian Law on General Administrative Procedure // Facta Universitatis. Series: Law and Politics 2008. Vol. 6. No1. Pp. 21–28.

[4] Закон Словацкой Республики от 9 декабря 2009 г. «О жалобах» / Zákon o sťažnostiach č. 9/2010 // Zbierka zákonov. Č. 4 / 2010. Str. 60.

[5] См.: Административное право зарубежных стран/ под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. С. 48; *Люббердинк Х.* Административная юстиция: комментарий к европейской практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 57–59.

стративного (внутриведомственного) обжалования имеет не только достоинства, но и недостатки. Так, Б. Бауринг указывает, что основной причиной недостаточно эффективной защиты прав и свобод граждан с помощью административного обжалования в Литовской Республике является недостаточная открытость подзаконных норм. Он пишет, что в данном государстве многие нормы устанавливаются не законами или актами правительства, а посредством непубликуемых внутренних циркуляров или обыкновениями административной практики и случайными решениями чиновников низшего звена. Такая ситуация способствует развитию коррупции, а также страдает недостатком прозрачности. Это является значительным препятствием для граждан и судов при обжаловании нарушения прав и свобод граждан органами исполнительной власти и их должностными лицами[1].

Анализ опыта государств Центральной и Восточной Европы по реализации иных форм внесудебного восстановления прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти (таких как примирительство и посредничество, рекомендуемые Комитетом Министров Совета Европы) показывает, что они не находят столь же широкого применения, как в европейских государствах с «развитой демократической традицией». В этой связи примечателен положительный опыт Литовской Республики, где в соответствии с законами «О производстве по административным делам» и «О комиссиях по разрешению административных споров» рассмотрения жалоб на каждом «уровне» осуществления исполнительной власти – центральном, уездном, местном – учреждены специализированные независимые государственные органы. Кроме того, законодательством Литовской Республики предусмотрено создание специализированных комиссий, уполномоченных рассматривать жалобы граждан на нарушение их прав и свобод в определенной сфере государственного управления (например, Комиссия по налоговым спорам, которая фактически является обязательной первой инстанцией при их рассмотрении). Это обеспечивает беспристрастное рассмотрение жалоб на нарушение прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти. Представляется, что использование данного опыта при совершенствовании российского законодательства, закрепляющего порядок рассмотрения обращений, повысит эффективность внутрисистемного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

Список литературы

1. Административное право зарубежных стран. / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003.

[1] См.: *Бауринг Б.* Административная юстиция в Европе. Аналитический обзор // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 31–56.

2. *Бауринг Б.* Административная юстиция в Европе. Аналитический обзор // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51).

3. *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2000.

4. *Люббердинк Х.* Административная юстиция: комментарий к европейской практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51).

© Доронина О.Н., 2011